



Datum  
2022-05-24

Diarienummer  
MH-2022-215

Miljöchef  
Mikael Norén  
Mikael.noren@trelleborg.se  
0410-73 32 97

Samhällsbyggnadsnämnden

## Revidering av taxa för Trelleborgs kommuns kontroll inom livsmedel- och foderlagstiftningen

### Förslag till beslut

Samhällsbyggnadsnämnden beslutar att:

1. Godkänna förvaltningens förslag till revidering av taxa för Trelleborgs kommuns kontroll inom livsmedel- och foderlagstiftningen.
2. Skicka taxan till kommunstyrelsen för fastställande i kommunfullmäktige och att taxan ska gälla från och med den 1 januari 2023.

### Sammanfattning

Mot bakgrund av att EU:s kontrollförfordning 2017/625 började gälla i december 2019 och att det i april 2021 gjordes anpassningar av svenska lagar och förordningar har Sveriges Kommuner och Regioner, benämns vidare i dokumentet som SKR, uppdaterat underlagen för kommunernas taxesättning inom livsmedelskontrollen. Bland annat har det nya begreppet annan offentlig verksamhet införts och det möjliggörs för en succesiv övergång till efterhandsdebitering. Det finns också flera andra nyheter i underlaget, till exempel möjliggörs en ökad avgiftsfinansiering för RASFF-ärenden.

Med anledning av EU:s nya kontrollförfordning (2017/625) antog riksdagen 25 februari 2021 ändringar i livsmedelslagen och regeringen beslutade om en helt ny förordning om avgifter inom livsmedelskontrollen (2021:176) (LAF). För att uppfylla kraven i lagstiftningarna och få med samtliga nya områden i taxan och kunna ta betalt för allt arbete som berörs har förvaltningens miljöavdelning tagit fram en reviderad taxa.

År 2024 sker stora förändringar inom livsmedelsområdet. Efterhandsdebitering blir obligatoriskt samtidigt som en ny riskklassningsmodell införs och blir obligatorisk att användas för kommunerna. Samhällsbyggnadsförvaltningen har gjort bedömningen att införa efterhandsdebitering samt ny riskklassmodell samtidigt år 2024. Detta ger oss tid att utbilda oss, skapa rutiner, införa det nya riskklassningssystemet med omklassning av verksamheter samt göra regelbundna informationsinsatser de kommande två åren. Detta gynnar även företagen då de får till sig regelbunden information, utbildas, blir uppdaterade om vad som händer i livsmedelsbranschen samt medvetna om hur processen med övergången till nytt riskklassningssystem och efterhandsdebitering går till i Trelleborgs kommun.

Att ersätta ett förhandsdebiteringssystem som har schablonavgifter med ett efterhandsdebiteringssystem innebär att helt nya taxebestämmelser behöver beslutas av kommunfullmäktige.

Justering av taxan är nödvändig då nuvarande taxa är uppbyggd på ett regelverk som inte längre gäller. Förvaltningen kommer inte heller kunna ta betalt för kontrollen eller allt annat arbete som omfattas i de nya lagstiftningarna.

## **Beskrivning av ärendet**

Med anledning av EU:s nya kontrollförordning (2017/625) antog riksdagen 25 februari 2021 ändringar i livsmedelslagen och regeringen beslutade om en helt ny förordning om avgifter inom livsmedelskontrollen (2021:176) (LAF). Ändringarna gäller, med några undantag, från och med 1 april 2021.

Bland annat med anledning av kontrollförordningens nya begrepp annan offentlig verksamhet ändrades 28 § i livsmedelslagen (2006:804) i april 2021:

Lagändringen bemyndigar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldighet att betala avgift för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Tidigare gällde motsvarande bemyndigande för offentlig kontroll samt provning och registrering. Ändringen innebär att bemyndigandet nu är både bredare och mer flexibelt eftersom även andra moment som utgör annan offentlig verksamhet än provning och registrering, t.ex. åtgärder som syftar till att säkerställa att en aktör åtgärdar bristande efterlevnad, ryms i begreppet annan offentlig verksamhet.

Det framgår också att om en kontrollmyndighet är en kommun ska avgifter fastställas av den kommunala nämnd som utför kontrollen på grundval av en taxa som kommunfullmäktige bestämmer. LAF anger vidare att avgifterna ska beräknas med kontrollförordningens allmänna princip om tillräckliga finansiella resurser i artikel 87.1 som grund. Kommunerna måste också förhålla sig till kommunallagens principer om självkostnad när de tar ut avgifter för livsmedelskontrollen.

Mot bakgrund av detta har SKR uppdaterat underlagen för kommunernas taxesättning inom livsmedelskontrollen.

## **Offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet**

Lag- och förordningsändringarna innebär att kommunerna kan ta ut avgifter för både offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. I förordningen ges ingen närmare vägledning om vad som ingår i begreppen.

Viss vägledning kan dock hämtas ur proposition 2020/21:43 där det hänvisas till ett dokument från Rådssekretariatet där följande exempel på annan offentlig verksamhet ges:

- vidtagande av verkställighetsåtgärder eller korrigerande åtgärder vid bristande efterlevnad,
- hantering av förteckningar över aktörer,
- epidemiologiska undersökningar av livsmedelsburna utbrott,
- anmälan eller underrättelse av djursjukdomar,

- koordinering, förberedelse och övervakning av genomförandet av den fleråriga nationella kontrollplanen,
- årlig rapportering,
- vägledning och rådgivning till aktörer om unionslagstiftningen och dess tillämpning, samt
- utseende av officiella laboratorier och revision av dessa.

I dokumentet lyfts att även om utfärdandet av officiella intyg eller officiella attesteringar är annan offentlig verksamhet, är själva kontrollen som en behörig myndighet utför i syfte att utfärda ett officiellt intyg eller en officiell attestering att anse som offentlig kontroll.

I prop. 2020/21:43 anges vidare prövning av eller åtgärder med anledning av en anmälan för registrering eller ansökan för godkännande av en anläggning ska utgöra annan offentlig verksamhet, även om en eventuell kontroll som utförs före prövningen får betraktas som offentlig kontroll.

I Ds 2018:41 En anpassning av bestämmelser om kontroll i livsmedelskedjan till EU:s nya kontrollförordning (s. 197) finns ytterligare resonemang om vad som kan anses vara annan offentlig verksamhet, som inte återfinns i propositionen. Där framgår bland annat att utfärdandet av förelägganden vid bristande efterlevnad får anses vara exempel på annan offentlig verksamhet. I samma skrivelse framhålls också att det inte är helt klart i vilken utsträckning som myndigheternas verksamhet och åtgärder som idag räknas som en del av den offentliga kontrollen som istället bör betraktas som annan offentlig verksamhet. Införandet av uttrycket annan offentlig verksamhet bedöms därför snarare innebära ett förtydligande av hur vissa uppgifter som redan i dag utförs av myndigheterna ska definieras, än en reglering av nya uppgifter.

### **Annan offentlig verksamhet i taxeunderlagen**

För taxans vidkommande innebär det nya begreppet *annan offentlig verksamhet* att det i någon mån klargjorts vilka moment, myndigheterna kan avgiftsfinansiera. För att utforma nya taxebestämmelser har SKR behövt göra vissa ställningstaganden gällande begreppet annan offentlig verksamhet som utvecklas nedan.

Som regeringen konstaterar i förarbetena (prop. s. 134) ankommer det på de myndigheter som har samordnande uppgifter att genom vägledning ge exempel på och klargöra vad som omfattas av uttrycken om det finns ett behov av det. Ytterst är det som framgått ovan upp till EU-domstolen att avgöra hur uttrycken i den nya kontrollförordningen ska tolkas. Det kan således inte uteslutas att andra moment än de som exemplifieras i bestämmelsen 6 § i "Taxa för Trelleborgs kommuns kontroll inom livsmedel- och foderlagstiftningen" är annan offentlig verksamhet, och således kan avgiftsbeläggas.

### **Faroanalyser inom dricksvattenkontrollen**

Det har tidigare funnits oklarheter kring om kontrollmyndigheternas uppgifter relaterade till faroanalys enligt HACCP inom dricksvattenkontrollen kan

avgiftsfinansieras eller inte. Enligt SKR:s uppfattning faller dessa uppgifter under vad som kan avgiftsbeläggas som annan offentlig verksamhet enligt 4 § LAF.

### **Förelägganden och sanktionsavgifter**

Finansieringen av förelägganden har också varit föremål för diskussion. Utfärdandet av förelägganden vid bristande efterlevnad anser SKR bör räknas som annan offentlig verksamhet som kan avgiftsbeläggas.

Vidare bedömer SKR att det finns möjlighet att ta ut avgifter för handläggning och utredning av livsmedelssanktionsavgifter enligt 30 c § livsmedelslagen (2006:804) och 39 c § livsmedelsförordningen (2006:813). Den utredning och handläggning som är nödvändig för att konstatera om en överträdelse skett, och som måste göras för att kunna påföra en livsmedelssanktionsavgift, bör kunna ligga till grund för avgiftsuttag. Upprättandet av själva sanktionsavgiftsbeslutet är däremot inte offentlig kontroll eftersom det inte är en del av att säkerställa att en aktör efterlever regelverket. Det är inte heller offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen och kan enligt SKR:s bedömning således inte avgiftsbeläggas. Kontrollmyndigheten behöver alltså skilja mellan åtgärder som bidrar till korrigering av åtgärder och de som endast innebär ett beivrande av beteende.

### **Rådgivning**

Avseende rådgivning menar SKR att rådgivning och stöd som lämnas inom ramen för den offentliga kontrollen bör betraktas som en del av denna. Rådgivning och stöd som däremot inte har något omedelbart samband med en konkret kontrolluppgift ska istället betraktas som annan offentlig verksamhet. Rådgivning som sker utanför en kontrollsituation kan dock aldrig avgiftsfinansieras utan bedöms falla under serviceskyldigheten i förvaltningslagen.

### **Offentlig kontroll efter klagomål och för uppföljande kontroll**

Begreppet *extra offentlig kontroll* har utmönstrats i den nya kontrollförordningen. Istället används begreppet *offentlig kontroll som ursprungligen inte var planerad* och som

1. har blivit nödvändig efter det att bristande efterlevnad hos samma aktör påvisats under en offentlig kontroll som utförts i enlighet med denna förordning, och
2. utförs för att bedöma omfattningen och konsekvenserna av denna bristande efterlevnad eller för att verifiera att korrigering av åtgärder har vidtagits (kontrollförordningen artikel 79.2 c).

I livsmedelsavgiftsförordning (2021:176) (LAF) finns även möjlighet att enligt 8 § ta ut en avgift för kostnader för offentlig kontroll som utförs efter klagomål och som är nödvändig för att undersöka den påstådda bristen.

Enligt artikel 83.1 kontrollförordningen får avgifter för en offentlig kontroll eller för annan offentlig verksamhet som utförs på grundval av ett klagomål dock endast tas ut av aktören om kontrollen leder till att bristande efterlevnad bekräftas. Det är viktigt att komma ihåg att klagomålet i sig kan vara befogat och att myndigheten kan konstatera brister, men att det inte nödvändigtvis betyder att ansvaret är

företagarens. Myndigheten måste därför utreda om det är företagaren som är ansvarig för den konstaterade bristen samt säkerställa att livsmedelsföretagaren åtgärdar den bristande efterlevnaden och förebygger upprepningar.

Kontrollmyndigheten ska även ta ut avgift för kostnader för annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontroll av klagomål och uppföljande kontroll. Det kan röra sig om bl.a. provtagning och analys av prover samt andra kontroller som är nödvändiga för att undersöka problemets omfattning, att kontrollera om korrigeringsåtgärder har vidtagits eller för att upptäcka och/eller bekräfta bristande efterlevnad.

### **Avgiftsfinansiering av RASFF-ärenden**

RASFF står för *Systemet för snabb varning om livsmedel som utgör eller kan antas utgöra en risk för människors hälsa*. I det nya taxeunderlaget har SKR infört en möjlighet för kommunerna att öka avgiftsfinansieringen inom området.

RASFF-ärenden är komplicerade ur avgiftsperspektiv eftersom de kommunala kontrollmyndigheternas kontrollobjekt ofta befinner sig längre ut i livsmedelskedjan och sällan är upphovet till den avvikelse som föranlett RASFF-meddelandet. Kontrollen är händelsestyrd och inriktad på att säkerställa att aktören vidtar de åtgärder som är nödvändiga för att spåra och återkalla de varor som meddelandet avser (se artikel 18 och 19 förordning 178/2002). Mot denna bakgrund kan kontrollmyndighetens handläggning med anledning av ett RASFF-meddelande snarast jämföras med ett klagomål, eftersom det är fråga om händelsestyrd offentlig kontroll som går utöver den planerade kontrollen och som aktören själv inte kan påverka.

Det finns för närvarande ingen uttrycklig avgiftsgrund för RASFF-ärenden. Däremot framgår av 4 § LAF att kontrollmyndighetens kostnader för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen ska täckas av avgifter. Att verifiera att en aktör har vidtagit tillräckliga åtgärder för att spåra och återkalla sådana livsmedel som omfattas av ett RASFF-meddelande utgör sådan offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som enligt SKR:s bedömning omfattas av avgiftsgrunden i 4 § LAF. En särskild bestämmelse om sådan avgift har mot den bakgrunden lagts till i taxan.

Samtidigt är det svårt att motivera att en avgift ska tas ut även i de fall aktören självmant har vidtagit de åtgärder som är nödvändiga med anledning av meddelandet. Aktören är i så fall inte ansvarig för avvikelserna och har också fullgjort sina skyldigheter enligt livsmedelslagstiftningen. Därför är det också rimligt att motsvarande begränsning för avgiftsuttag som gäller för klagomålskontroll även ska gälla för handläggning av RASFF-meddelanden.

Avgiftsskyldigheten kan omfatta varje aktör i kedjan som berörs av ett RASFF-meddelande, som till exempel aktörer som innehar eller har importerat, producerat, bearbetat, framställt eller distribuerat de varor som omfattas av meddelandet.

### **Inköp under dold identitet**

I livsmedelslagen, lagen om foder och animaliska biprodukter och lagen om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel har det

införts bestämmelser som ger kontrollmyndigheterna rätt att göra inköp av livsmedel, jordbruksprodukter, foder och animaliska biprodukter under dold identitet i syfte att kontrollera att de uppfyller gällande krav (ett så kallat kontrollköp). En förutsättning för inköp under dold identitet är enligt regeringen (prop. 2020/21:43 s 144) att köpet är nödvändigt för att kontrollera att produkten uppfyller gällande krav.

Verksamhetsutövaren bör underrättas om det inköp som har skett under dold identitet och om resultatet av det så snart det kan ske utan att åtgärden förlorar sin betydelse.

Användande av anonyma inköp kräver inget särskilt beslut och således inte heller någon särskild delegation. Även om inköpet i sig är en verkställighet bör förvaltningen ha rutiner för när förfarandet används.

Av förarbetena till bestämmelsen i 23 a § livsmedelslagen framgår att det ska vara möjligt för en kontrollmyndighet att få ersättning för sina utgifter för ett inköp under dold identitet (prop. 2020/21:43, s. 149). Eftersom det inte har införts någon särskild bestämmelse i LAF om anonyma inköp menar SKR att förutsättningar för att ta ut avgiften får anses vara densamma som för den typ av kontroll som kontrollköpet hänger samman med och att uttag av avgift motsvarande kostnaderna ryms inom 4 § LAF.

Om köpet utgör en del i en klagomålskontroll eller utredning av ett RASFF-ärende får en avgift endast tas ut om bristande efterlevnad kan bekräftas (artikel 79 kontrollförordningen).

Vägledande myndigheter förväntas ge kontrollmyndigheterna vidare vägledning om hur kontrollmetoden kan användas.

### **Mobila anläggningar**

Kommunala kontrollmyndigheter är enligt 25 § livsmedelsförordningen behöriga att utöva offentlig kontroll på de anläggningar som de ansvarar för att godkänna eller registrera (23 §; dvs anläggningar inom kommunen) samt enligt 25 a § anläggningar som tillfälligt befinner sig i kommunen (så kallade mobila anläggningar).

Den planerade kontrollen utförs alltså av myndigheten som utfärdat registreringen. Men även myndigheten i den kommun där den mobila anläggningen tillfälligt vistas har rätt att utföra planerad kontroll. Avgiftsgrunden för kontroll på mobila anläggningar gäller dock ej för planerad offentlig kontroll (8 och 9 §). Den kontrollen kan alltså inte debiteras företagaren genom ytterligare årlig avgift, timavgift eller liknande utan är finansierad genom anslag.

Om det vid kontrollen konstateras bristande efterlevnad kan myndigheten vidta åtgärder och debitera företagaren för uppföljande kontroll. (artikel 79.2 c kontrollförordningen).

### **Kontaktmaterialverksamheter (FCM)**

Sedan 15 juli 2021 är kommunerna ansvariga för kontrollen av material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel. Det avser bl.a.

livsmedelsförpackningar, glas, tallrikar, bestick, dricksflaskor och köksredskap. Material i kontakt med livsmedel benämns också som FCM (Food Contact Materials) eller kontaktmaterial. Kommunerna ska kontrollera företag som tillverkar, förädlar eller distribuerar den här typen av kontaktmaterial. Det innebär ett helt nytt kontrollområde med nya kontrollobjekt. Motsvarande kontroll vid livsmedelsanläggningar ska utföras av den kontrollmyndighet som ansvarar för livsmedelskontrollen vid anläggningarna i dag.

Livsmedelsverket har för avsikt att försiktigt starta upp kontrollen tillsammans med en mindre grupp av kommunala kontrollmyndigheter. De ska tillsammans bygga upp kompetensen inom området och ta fram vägledning och annat stödjande material. Livsmedelsverket ser gärna att resterande kommuner inväntar deras vägledningar och börjar utföra riskklassad planerad kontroll först under 2024. Merparten av Sveriges kommuner kommer alltså inte utföra någon kontroll förrän dess, men kan likväl behöva hantera händelsestyrd kontroll eller RASFF-ärenden.

Även om det i det här underlaget inte ingår överväganden från SKR avseende kontrollen av kontaktmaterialverksamheter har det införts en möjlighet för kommunerna att avgiftsfinansiera registrering och kontroll av kontaktmaterialverksamheter i de fall behov uppstår. Mot bakgrund av att kontaktmaterialverksamheter har införts i livsmedelslagens tillämpningsområde och att justeringar gjorts i livsmedelsförordningen (2006:813) samt i förordning om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter (2021:176) bedömer SKR att kommunerna kan ta betalt för kontrollen genom livsmedelstaxan.

### **Riskklassning**

Avgifter för planerad kontroll utgår från Livsmedelsverkets modell för riskklassning. Krav på riskklassning kommer i stora delar från kontrollförordningens artikel 9 och samt Livsmedelsverkets föreskrifter om offentlig kontroll av livsmedel (LIVSFS 2016:12). Där ställs krav på att de behöriga myndigheterna regelbundet och med lämplig frekvens ska utföra riskbaserad kontroll. Risk definieras i kontrollförordningen artikel 3.24 som en ”funktion av sannolikheten för en negativ effekt för människors och djurs hälsa, växtskydd, djurskydd eller miljön, och denna effekts allvar, till följd av en fara”. För att kunna utföra en riskbaserad kontroll måste kommunerna riskklassificera livsmedelsanläggningarna.

Vid bedömningen av verksamhetens risk ska hänsyn tas till förekomsten av en fungerande egenkontroll och kontrollmyndighetens erfarenheter av verksamheten. Principen är att ju högre risk en företagares verksamhet utgör, desto större är kontrollbehovet ur hygienisk och redlighetssynpunkt.

Livsmedelsverket ser för närvarande över riskklassningsmodellen och förväntas presentera ett nytt förslag under 2022. Riskklassningsmodellen är viktig för att kommunerna ska kunna planera och resurssätta kontrollen.

### Efterhandsdebitering

Genom den nya förordningen avskaffades också det tidigare systemet med årlig förskottsbetalning och istället infördes ett system med obligatorisk efterhandsdebitering för livsmedelskontroll (7 § LAF). Bestämmelsen om efterhandsdebitering trädde i kraft 1 april, men eftersom bestämmelserna om årlig avgift i 3, 9, 12 och 12 b §§ i den gamla förordningen (2006:1166) får tillämpas till utgången av 2023, samt att den årliga avgiften då får omfatta kostnader även för annan offentlig verksamhet, behöver inte kommunerna gå över till efterhandsdebitering förrän 2024, vilket vi i Trelleborg valt att göra.

Med införandet av efterhandsdebitering ska det inte längre tas ut en fast årlig avgift för den ordinarie livsmedelskontrollen. En avgift ska i stället debiteras den enskilde efter utförd kontroll. I prop 2020/21:43 står att läsa att ”grunden till det ställningstagandet är den kritik som från flera håll riktats mot systemet med en årlig kontrollavgift som betalas i förskott. Statskontoret har t.ex. i en rapport år 2015 dragit slutsatsen att den årliga avgiften skapar vissa pedagogiska problem gentemot enskilda näringsidkare eftersom kontrollen i vissa fall utförs under senare delen av året, nästkommande år eller ett par år senare. På samma sätt kan det enligt Statskontoret också uppstå problem om den beräknade tiden inte stämmer överens med den tid som kontrollmyndigheten faktiskt använder, eller om kontrollen helt uteblir.”

Att ersätta ett förhandsdebiteringssystem som har schablonavgifter med ett efterhandsdebiteringssystem innebär att helt nya taxebestämmelser behöver beslutas av kommunfullmäktige.

### Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen anser att taxan behöver revideras och antas i kommunfullmäktige. Om justeringar inte görs kommer taxan delvis vara uppbyggd på ett regelverk som inte längre gäller och förvaltningen kan inte ta betalt för allt arbete som omfattas i de nya lagstiftningarna.

År 2024 kommer förhandsdebiteringssystemet som har schablonavgifter ersättas med ett efterhandsdebiteringssystem. För att förvaltningen ska kunna följa lagstiftningen innebär det att helt nya taxebestämmelser behöver beslutas av kommunfullmäktige.

### Bestämmelser som beslutet grundar sig på

Livsmedelslagen (2006:804)

Förordning om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter (2021:176)

Kontrollförordning (EU 2017/625)

Animaliska biprodukter (2006:805)

För Samhällsbyggnadsförvaltningen

Mikael Noren  
Miljöchef

Sofia Javensköld  
Livsmedelsinspektör