

Utföra offentlig kontroll - grunder

Stödjande instruktion för livsmedelskontrollen

På den här sidan finns grundläggande information om att utföra offentlig livsmedelskontroll. Du kan läsa om förberedelse, genomförande, rapport/beslut och uppföljning.

Om lagstiftningen

På alla sidor om det grundläggande för att utföra offentlig livsmedelskontroll finns relevant livsmedelslagstiftning samlad till höger. Där kan du klicka dig vidare och både få information om lagstiftningen och komma direkt till de olika lagarna och förordningarna. Den lagstiftning som främst reglerar området är:

- Förordning (EG) nr 178/2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet
- Förordning (EG) nr 882/2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd
- Förordning (EG) nr 854/2004 om fastställande av särskilda bestämmelser för genomförandet av offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel
- Förordning (EG) nr 2074/2005 om tillämpningsåtgärder för vissa produkter
- Livsmedelslagen (2006:804)
- Livsmedelsförordning (2006:813)
- Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:21) om offentligt kontroll av livsmedel

Regler under andra myndigheters områden är bland annat:

- Förvaltningslagen (1986:223)
- Skadeståndslag (1972:207)

Vad är riskbaserad offentlig livsmedelskontroll?

Offentlig livsmedelskontroll är att kontrollmyndigheten undersöker och bedömer om livsmedelslagstiftningen följs.

Livsmedelslagstiftning innefattar regler om både livsmedelssäkerhet och livsmedelsinformation och lagstiftningen innefattar alla stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan.

Livsmedelslagstiftningen har därmed även regler om primärproduktion av livsmedel. I artikel 2 och 3 i förordning (EG) nr 178/2002 definieras livsmedelslagstiftning, livsmedel respektive primärproduktion.

Utöver det jämföras genom 3 § livsmedelslagen (2006:804) ett antal produkter med livsmedel. En följd av det är att endast vissa, i nationella föreskrifter, utpekade krav i den EU-gemensamma lagstiftningen gäller för dessa produkter. De krav som finns i nationella föreskrifter för dessa produkter gäller givetvis.

Tillämpningsområdet för en EU-förordning framgår ofta i dess inledning under en rubrik som innehåller ordet "räckvidd", "tillämpningsområde" eller liknande. Livsmedelslagens (2006:804) tillämpningsområde framgår av dess 4 §.

Kravet på att kontrollen ska vara riskbaserad finns i artikel 3 i förordning (EG) nr 882/2004.

Det innebär att kontrollaktiviteter främst ska riktas mot de faror som utgör betydande hälsorisker eller de bedrägliga tillvägagångssätt som utgör störst risker för att konsumenter vilseleds.

I Sverige har vi riskklassnings- och erfarenhetsmodeller. I modellen för primärproduktionen prioriteras olika branschtyper utifrån risk och erfarenhet. Modellen som gäller leden efter primärproduktionen tilldelar kontrolltid till en anläggning utifrån verksamheten i och erfarenheten av anläggningen. Modellerna är metoder för att prioritera var kontrollinsatser är mest angelägna och är en grund när myndigheten tar fram sin riskbaserade plan.

Även kontrollen vid en enskild anläggning bör riskbaseras när det gäller vad som kontrolleras. Det innebär till exempel att kontroll bör genomföras oftare för en process med mikrobiellt stora risker än för en process med små mikrobiella risker. På motsvarande sätt riktas kontroll av om fusk förekommer vid en anläggning främst mot sådant där ett eventuellt bedrägligt tillvägagångssätt utgör störst risk för att konsumenter vilseleds.

Offentlig livsmedelskontroll vid livsmedelsanläggningar görs i huvudsak enligt den behöriga myndighetens riskbaserade plan. Men ytterligare kontroller kan behöva genomföras när behovet uppstår på grund av oförutsedda händelser, som till exempel vid matförgiftningsutbrott, klagomål, RASFF eller vid misstanke om fusk.

Kontroll utförs huvudsakligen på plats i livsmedelsföretagets verksamhet, dock kan vissa kontrollmoment som till exempel märkningsuppgifter på förpackningar utföras på kontoret hos kontrollmyndigheten. Texten på resten av denna sida är skriven med tanken på en kontroll som utförs på plats hos företaget.

Att förbereda kontrollbesök

Ta fram uppgifter om verksamheten, exempelvis vad som görs vid anläggningen, vem som är livsmedelsföretagare och resultat från senast genomförda kontroller från myndighetens register. Om möjligt hämta även uppgifter från internet, till exempel från företagets hemsida, om företagets verksamhet.

Utgå från den tid som finns till förfogande. Tänk igenom och vid behov välj vad som ska kontrolleras, ungefär i vilken omfattning och hur kontrollen ska utföras.

När det på grund av någon oförutsedd händelse ska genomföras en kontroll, så tänk och välj vad som ska kontrolleras utifrån vad som är lämpligt beroende på skälet för kontrollen.

Om det är en kontroll som ska genomföras utifrån myndighetens riskbaserade plan, bör du fundera på om det finns behov att lägga till något utöver vad som framgår av planen. Finns det till exempel ny information om verksamheten, några särskilda förutsättningar, tidigare erfarenheter eller möjliga särskilda risker som motiverar ett sådant tillägg och som inte beaktats i den riskbaserade planen.

Vad som ska kontrolleras kan till exempel vara en eller flera av följande exempel:

- Kontroll av efterlevnaden av en viss regel.
- Kontroll av risk för korskontamination.
- Kontroll av hygieniska förutsättningar i lokalerna.
- Märkningskontroll med avseende på ingrediensförteckning och att allergener verkligen anges.
- Kontroll av om företaget identifierat betydande faror i sin verksamhet och om dessa faror styrs på ett tillräckligt sätt. Med styrs menas att farorna elimineras eller minskas till acceptabla nivåer.

Omfattningen kan till exempel begränsas som i följande exempel:

- Kravet på spårbarhet kontrolleras för fem utvalda produkter.
- Risken för korskontaminationen kontrolleras för en viss process.
- De hygieniska förutsättningarna kontrolleras i vissa av verksamhetens lokaler.
- Märkning kontrolleras för fem utvalda varor.
- Faroidentifiering och styrning av faror kontrolleras för vissa utvalda processer.

Kontrollmetod som väljs kan till exempel vara en eller flera av följande:

- Inspektion
- Revision
- Provtagning

Utifrån de val du gjort av vad som ska kontrolleras och med vilken metod tänk igenom följande:

- Ska kontrollen göras föranmäld eller oanmäld?
Företaget ska inte informeras i förväg om när kontroll ska ske, utom i samband med revision och liknande fall då det krävs att företaget underrättas i förväg. Detta för att se till att rätt företagsrepresentanter kan delta vid kontrollbesöket.
- Vem eller vilka ska kontaktas före eller vid kontrollbesöket?

- Vilken tidpunkt är lämplig för kontroll?
När kontrollen bör göras påverkas av vad som ska kontrolleras. Rengöring kontrolleras till exempel ofta lämpligast innan verksamheten startar.
- Behövs extra inläsning för att kunna genomföra kontrollen?
Det kan vara inläsning av till exempel lagstiftning, andra vägledande dokument eller risker med livsmedel och tillverkningsprocesser i den aktuella anläggningen.
Finns det branschriktlinjer som omfattar den aktuella verksamheten?
- Behöver någonting mätas och vilken utrustning behövs för detta?
Är myndighetens mätutrustningen i sådana fall ok?
Är till exempel termometrar kalibrerade?
- Är provtagning aktuell?
Vad ska i så fall provtas?
Vilken utrustning och verktyg behövs för att till exempel ta ut och förvara prov?
Vad ska ingå i analysen för att provtagningen ska ge svar på aktuell frågeställning?
Vilket laboratorium ska analysera proven?
Hur ska ett analys svar som visar på att regelverket inte följs hanteras?

Du bör också förbereda dig på att vid behov kunna ändra planen för kontrollbesöket, om det behovet skulle uppstå under besöket. Det kan till exempel vara att du ser att livsmedel hanteras så att de inte kan anses säkra. För att du vid behov ska kunna agera snabbt bör du veta om du har befogenhet att fatta de olika beslut som kan vara aktuella. Om du inte har befogenhet för sådana beslut bör du veta vem eller vilka inom myndigheten som har det.

Att genomföra kontrollbesök

Genomförandet av kontrollen, kan delas upp i de tre delarna inledning, undersökning och avslutning.

Hur bra kontrollen lyckas beror många gånger på hur bra vi är på att kommunicera.

Samtalsmetodik och kommunikation

Inledning av ett kontrollbesök

Vid ett kontrollbesök bör du som inspektör på plats först ta kontakt med livsmedelsföretagaren eller en lämplig representant för företagaren. Det för att anmäla din närvaro och presentera dig. Förklara vad du planerar att kontrollera, hur kontrollen är tänkt att utföras och hur lång tid du uppskattar att kontrollen kommer att ta. Nämn även att du vid behov kan ändra på planen.

Om det är lämpligt fråga om en representant från företaget kan delta under hela kontrollbesöket. Det har fördelen att de observationer som görs kan kommuniceras direkt och förankras.

Fråga efter vilka verksamheter som bedrivs vid anläggningen och vem som är livsmedelsföretagare. Stäm av om de uppgifter om verksamhet och livsmedelsföretagare som du tagit fram från myndighetens register är aktuella. Om uppgifterna inte är aktuella, fundera på om anläggningen omfattas av krav på godkännande eller inte, om riskklassificeringen av anläggningen behöver ändras eller om någon ändring behöver göras i planen för vad som ska kontrolleras. Meddela eventuella ändringar i planen till företagets representant.

Undersökning av det som den aktuella kontrollen omfattar

Du kan börja med att undersöka företagets planerade arbetssätt och dokumenterade resultat för det som kontrollen omfattar. Alternativt kan du också börja med att undersöka arbetssätt och resultat genom att direkt observera eller ta prover i den verksamhet som bedrivs vid besöket. Om du valt att börja i den verksamhet som bedrivs så kan du ändå vid behov diskutera planerade arbetssätt. Det kan då göras under eller efter undersökningen ute i verksamheten och då lämpligen utifrån vad du ser eller har sett.

Under hela undersökningen ska du samla fakta (observationer) som ska ligga till grund för en bedömning om kraven i lagstiftningen uppfylls eller inte för det som kontrollen omfattar. Om möjligt så meddela observationer direkt till företagets representant.

För att få en beskrivning av vilka planerade arbetsätt företaget har är det lämpligt att du inledningsvis låter företagets representant berätta, och efter behov granskar du eventuella skrivna rutiner, om hur företaget jobbar med det som kontrollen omfattar. Vid behov ställer du uppföljande frågor för att till exempel få veta mer om något eller för att få bekräftat att du uppfattat beskrivningen på ett riktigt sätt eller om resultat av arbetsättet.

Vid undersökning ute i verksamheten så kan observationer samlas på olika sätt. Det kan vara registreringar som man får med hjälp av exempelvis mätutrustning. Det kan vara iakttagelser som är något som man gör med sina sinnen (ser, hör, känner, luktar). Det kan vara något som företagets personal berättar på eget initiativ eller som är svar på dina frågor.

Vid behov, som till exempel att du ser att livsmedel hanteras så att de inte kan anses säkra, ändrar du på planen för kontrollens omfattning så att du kan hantera det aktuella behovet. Sanktioner kan, om det är motiverat, vidtas omedelbart då det upptäcks att kraven i lagstiftningen inte uppfylls.

Åtgärder vid bristande efterlevnad

Att avsluta ett kontrollbesök – redovisning av observationer och preliminär bedömning

Det kan nu vara lämpligt att ta en stund för dig själv för att gå igenom observationerna och stämma av dem mot lagstiftningen samt dra slutsatser och göra preliminära bedömningar av om lagstiftningen uppfylls eller inte uppfylls. I det senare fallet ligger en eller flera observationer till grund avvikelse.

En avvikelse är alltså när företaget inte uppfyller ett krav i livsmedelslagstiftningen. En avvikelse är en bedömning som baseras på en eller flera observationer som inspektören gjort i företagets verksamhet. En avvikelse kan vara mer eller mindre allvarlig beroende på hur stor risk avvikelsen kan innebära för konsumenten.

Du ska nu redovisa resultatet av kontrollen för företagets representant. Det innebär att du som inspektör redogör vad som kontrollerats och om den preliminära bedömningen är att det finns avvikelser eller inte. I de fall den preliminära bedömningen är att det finns en eller flera avvikelser så anges vilka observationer som ligger till grund för respektive avvikelse.

Ge företagets representant möjlighet att lämna synpunkter och bemöta de observationer och preliminära bedömningar som har gjorts. Dokumentera eventuella synpunkter från företagets representant. Det är viktigt att klargöra om du och företagets representant gjort samma observationer.

I de fall du preliminärt bedömt att det finns en avvikelse så stäm av med företagets representant om ni är överens om att det finns en avvikelse och om företaget frivilligt tänker rätta till sin verksamhet. Om företagets representant uppger att företaget inte kommer att vidta några åtgärder är myndigheten skyldig att vidta åtgärder, se vidare nedan.

Rapport, beslut och uppföljning av eventuella avvikelser efter ett kontrollbesök

En rapport ska skrivas efter att en kontroll genomförts av ett företag. Se artikel 9 förordning (EG) nr 882/2004. Ätminstone när det vid kontrollen noterats en eller flera avvikelser så ska en kopia av rapporten ges till företaget.

Rapporterna ska innehålla en beskrivning av syftet med den genomförda kontrollen, den kontrollmetod som tillämpats, resultaten av kontrollen. Rapporten bör också innehålla var och när kontrollen genomfördes, vilka som medverkade från myndigheten och från företaget samt om företaget har åtagit sig att åtgärda eventuella avvikelser. I de fall det ställs krav på att företaget ska vidta åtgärder ska det formuleras som ett överklagningsbart beslut.

Resultatet av kontrollen bör skrivas så att det tydligt framgår vilka observationer som medfört en avvikelse och vilken lagstiftning avvikelsen grundas på. Det bör också tydligt framgå vad som bedömdes uppfylla lagstiftningens krav.

Myndigheterna ska följa upp att avvikelseerna åtgärdas inom rimlig tid. Uppföljningen kan till exempel göras genom ett nytt besök på anläggningen eller genom att företaget på annat sätt visar för myndigheten att avvikelseerna har korrigerats. Ett annat sätt kan till exempel vara att företaget skickar en etikett med korrigerad märkning till myndigheten.

När myndigheten noterat att företaget har en eller flera avvikelser, ska myndigheten se till att företaget rättar till dem. När det är motiverat fattar myndigheten de beslut som krävs för att få rättelse.

Åtgärder vid bristande efterlevnad

Mer information

Verksamhetsstyrning i kontrollen

Revision av lokala kontrollmyndigheters livsmedelskontroll

Senast uppdaterad 6 december 2017 Ansvarig grupp LK_Team Uppföljning