

Sektionen för plan, säkerhet och miljö
Maja Högvik

Näringsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

En anpassning av bestämmelser om kontroll i livsmedelskedjan till EU:s nya kontrollförordning

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) är positivt till EU:s nya kontrollförordning (EU) nr 2017/625 och instämmer i stort med de avvägningar som utredningen gjort för att anpassa den svenska lagstiftningen till de nya reglerna.

SKL är positivt till principen om efterhandsdebitering av livsmedelskontroll men ser ett antal problem som måste adresseras innan det införs:

- Ett nytt avgiftssystem och en ny riskklassningsmodell bör implementeras vid samma tillfälle och det är viktigt att säkerställa minst ett års övergångsperiod från att lagen börjar gälla.
- Staten måste ha nödvändig vägledning på plats i god tid inför att ett nytt avgiftssystem införs. Livsmedelsverket måste ges i uppdrag att klargöra hur kommunerna ska arbeta med de delar som inte kan avgiftsfinansieras.
- För att underlätta för kontrollmyndigheter att driva in avgifter måste regleringen kompletteras så att avgiftsbeslut dels blir en exekutionstitel, och dels att det tydliggörs att de kan gälla även om det överklagas.
- Staten måste utreda finansieringen av livsmedelskontrollen för att motverka problem som framförallt uppstår i de delar av Sverige som har stora avstånd mellan livsmedelsföretagen och kontrollmyndigheterna.
- Livsmedelskontrollen och livsmedelsföretagen ska ha samma förutsättningar oavsett sitt geografiska läge och därför behövs ett nationellt system för att motverka skillnader i kostnader för att genomföra kontroll.

SKL tillstyrker förslaget om anonyma inköp, som ger kontrollmyndigheter möjlighet att genomföra inköp under annan identitet och utan att ange avsikten.

SKL tillstyrker förslaget om rapportering av överträdelser men konstaterar att utredningen har gjort en snäv tolkning av förordningen.

För att skapa likvärdighet i den kontroll som styrs av kontrollförordningen bör berörda centrala myndigheter ges i uppdrag att harmonisera och utjämna avgiftssystemen.

Sveriges Kommuner och Landsting

Post: 118 82 Stockholm, Besök: Hornsgatan 20

Tfn: växel 08-452 70 00, Fax: 08-452 70 50

Org nr: 222000-0315, info@skl.se, www.skl.se

Förbundets ställningstagande

Allmänna synpunkter

SKL är positivt till EU:s nya kontrollförordning (EU 2017/625) och instämmer i stort med de avvägningar som utredningen gjort för att anpassa den svenska lagstiftningen till de nya reglerna. De flesta lagändringarna innebär inte någon större praktisk förändring för de kommunala kontrollmyndigheterna, utan handlar främst om förtydliganden till följd av nya definitioner och om bemyndiganden till regeringen eller till den som regeringen utser att meddela närmare föreskrifter. Det är framförallt kommunernas livsmedelskontroll som berörs, men även tillsynen för användning av växtskyddsmedel enligt miljöbalken till viss del.

Det nya kontrollområdet växtskyddsmedel och förtydligandet om animaliska biprodukter kräver ett nytt arbetssätt för den offentliga kontrollen inom livsmedelskedjan, vilket ställer krav på samtliga berörda myndigheter. Staten behöver ta sitt ansvar för att strukturera upp arbetet och säkerställa att vägledning finns att tillgå i god tid.

SKL kommer i det här yttrandet att mer specifikt kommentera de delar i promemorian som bedöms ha störst betydelse för de kommunala kontrollmyndigheternas verksamhet. I fokus är förslaget om att införa obligatorisk efterhandsdebitering, vilket innebär en stor förändring för kommunerna.

Finansiering

För att öka tilltron till livsmedelskontrollen och bidra till ökad legitimitet för kontrollavgifterna föreslår utredningen att efterhandsdebitering bör införas vid planerad livsmedelskontroll. För att säkerställa likvärdighet föreslås systemet bli obligatoriskt för alla kontrollmyndigheter. Det är inte ett förslag som styrs av kontrollförordningen, utan det står varje medlemsstat fritt att välja hur livsmedelskontrollen ska finansieras.

SKL ställer sig positivt till efterhandsdebitering som princip. Debitering efter utförd kontroll skapar en ökad förståelse och legitimitet för avgifterna. Det är också önskvärt om förändringen i avgiftssystemet kan leda till att diskussionen flyttas från att handla om kontrollskulder till att istället fokusera på kontrollens verkningsgrad. För att säkerställa att systemet inte skapar svårigheter för vare sig företagare eller kontrollmyndigheter krävs dock att staten först säkerställer och åtgärdar följande:

Viktigt att ge tid för anpassning och tillräcklig vägledning

Både efterhandsdebitering och den föreslagna nya riskklassningsmodellen har stor påverkan på livsmedelskontrollen och det är därför viktigt att ta ett helhetsgrepp och implementera dem vid samma tillfälle. Det krävs också minst ett års övergångsperiod för att hinna anpassa systemen och informera företagarna om förändringarna.

Det är viktigt att Livsmedelsverket ges i uppdrag att klargöra hur kommunerna ska arbeta med de delar av kontrollen som inte tydligt kan avgiftsfinansieras, exempelvis fusk och bedrägligt beteende, RASFF-administration, matförgiftningar samt de delar i dricksvattenkontrollen som innebär att fastställa planer för riskbedömning. Staten måste erbjuda nödvändig vägledning senast ett år före systemet införs.

Krävs en förenkling för myndigheter att driva in avgifter

Redan idag är det svårt för kommunerna att driva in avgifter, men med efterhandsdebitering riskerar det att bli ännu svårare. Svårigheten ligger i att förvaltningsmyndigheternas avgiftsbeslut inte blir en exekutionstitel idag, vilket leder till att verkställighet måste sökas genom dom eller betalningsföreläggande. Med tanke på att överprövande myndigheter har utdragna handläggningstider kan det dröja flera år innan nämnderna har möjlighet att driva in betalningarna. Det är inte helt ovanligt att verksamheter då har gått i konkurs eller övergått till en annan ägare, vilket gör att betalningar uteblir. Detta leder i sin tur till en osäkerhet gällande myndigheternas intäkter och skapar en reell risk att oseriösa aktörer sätter möjligheten att överklaga avgiftsbeslut i system, för att på så vis undgå betalning. För att komma till rätta med det måste regleringen kompletteras så att avgiftsbeslutet dels blir en exekutionstitel, och dels att det tydliggörs att avgiftsbeslutet kan gälla även om det överklagas. SKL vill här påminna om sin hemställan (N2015/07239/DL) som ännu inte har besvarats av departementet.

Det är också viktigt att komma till rätta med överprövande myndigheters långa handläggningstider.

Ur ett rättssäkerhetsperspektiv får svårigheter att debitera vissa företag inte styra kontrollen. Det är därför viktigt att genomföra kontroll av samtliga.

Oskäligen skillnader på grund av geografiskt läge

Efterhandsdebitering riskerar att ytterligare försvåra för de myndigheter som idag har svårt att klara sitt uppdrag och inte genomför kontroll i tillräcklig utsträckning. Kommunerna uppger att det kan bli svårare att planera för intäkter och resurser samt att administrationen och pressen på inspektörer riskerar att öka.

Det är idag stora skillnader i kostnader för att genomföra kontroll. En orsak är när det geografiska avståndet mellan livsmedelsföretag och kontrollmyndighet innebär långa

restider. Kostnaderna för restiden hamnar idag antingen hos skattekollektivet eller hos den enskilda livsmedelsföretagaren. Utredningens förslag om införande av efterhandsdebitering löser inte detta problem. Ska kontrollen och livsmedelsföretagen ha samma förutsättningar oavsett sitt geografiska läge behövs ett nationellt stöd som motverkar skillnaderna. Staten måste utreda finansieringen av livsmedelskontrollen för att motverka problem som uppstår i och med långa restider. Svårigheten att rekrytera behöver också hanteras, bland annat genom att staten bistår i att skapa fler utbildningsplatser.

Anonyma inköp

SKL tillstyrker förslaget om anonyma inköp, vilket ger kontrollmyndigheterna möjlighet att genomföra inköp under annan identitet och utan att ange avsikten. Det är välkommet för att kunna kontrollera hur reglerna efterlevs inom e-handeln. SKL betonar dock att det krävs vägledning kring hur det här verktyget ska användas och vilka typer av inköp som får göras med stöd av lagen. Det är viktigt att säkerställa att kontrollmyndigheterna har möjlighet att få full kostnadstäckning för utgifter i samband med kontrollköp.

Rapporteringsystem för överträdelser

SKL tillstyrker förslaget om rapportering av överträdelser men konstaterar att utredningen har gjort en snäv tolkning av förordningen. Enligt den nya kontrollförordningen ska medlemsstater säkerställa att behöriga myndigheter har verkningsfulla mekanismer för att rapportera faktiska eller potentiella överträdelser av förordningen. Det är dock inte helt klart om det är överträdelser av kontrollförordningen (brister i hur den offentliga kontrollen utförs) eller överträdelser av materiella bestämmelser (överträdelser av livsmedelslagstiftningen) som avses. Utredningen har gjort en snäv tolkning och menar att bestämmelsen enbart avser överträdelser av kontrollförordningen, vilket i praktiken innebär att det är anställda hos den behöriga myndigheten och de företag som kontrolleras som ska ges möjlighet att rapportera in överträdelser. Denna tolkning har gjorts med anledning av att det snart kommer ett nytt EU-direktiv¹ om skydd för visselblåsare, vilket kommer fokusera på rapportering av missförhållanden i materiellt hänseende. Mot den bakgrunden kan SKL acceptera tolkningen även om den med stor sannolikhet inte är ändamålsenlig.

¹ Förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten, COM(2018) 218 final, 2018/0106(COD).

Ändringar i lagen om foder och animaliska biprodukter

Staten bör harmonisera hur kontroll som styrs av kontrollförordningen finansieras. Statlig kontroll omfattas inte av de föreslagna ändringarna, men på sikt bör en likvärdighet eftersträvas. Idag är kontrollavgifter för slakt subventionerade och kontrollen på djurskydd skattefinansierad medan kontroll av livsmedelsanläggningar i senare led är avgiftsfinansierad. Inte heller kontroll av animaliska biprodukter omfattas av ändringarna. Detta leder till att myndigheter bedöms olika och kan innebära onödig administration för företag som omfattas av flera olika avgiftssystem. Berörda centrala myndigheter bör därför ges i uppdrag att harmonisera och utjämna avgiftssystemen.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko
Ordförande