

Avgiftsfinansierad livsmedels-, djurskydds- och foderkontroll

– för en högre och jämnare kvalitet

*Betänkande av kommittén
Avgifter för livsmedelstillsyn m.m.*

Stockholm 2005



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2005:52

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av Elanders Gotab AB
Stockholm 2005

ISBN 91-38-22370-8
ISSN 0375-250X

Till Statsrådet och chefen för Jordbruksdepartementet

Den 14 oktober 2004 bemyndigade regeringen chefen för Jordbruksdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppgift att lämna förslag till en avgiftskonstruktion för foder-, livsmedels- och djurskyddstillsyn. Denna skall baseras dels på de kriterier som återfinns i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 om offentlig kontroll, dels på principen att varje tillsynsmyndighet själv beslutar om avgiftens storlek för sina respektive tillsynsobjekt. Utredaren skall även lämna förslag till ett system som ger myndigheterna möjlighet att i sin helhet avgiftsfinansiera livsmedelstillsynen. Samma dag förordnade chefen för Jordbruksdepartementet med stöd av bemyndigandet f.d. miljöchefen Åke Larsson att vara särskild utredare.

Den 3 mars 2005 beslutades om ett tilläggsdirektiv. Detta innebär att utredaren utöver det ursprungliga uppdraget skall lämna förslag till ett avgiftssystem för foderkontroll i primärproduktionsledet samt utreda om förslaget till avgiftssystem för foder-, livsmedels- och djurskyddstillsyn påverkar svenska företags konkurrensförhållande gentemot företag i andra delar av EU.

Till sekreterare i utredningen förordnades den 24 november 2004 agronomen Annika Atterwall. Att bistå utredningen som experter förordnades den 27 december 2004 departementssekreteraren Fredrik Alfer, rättssakkunniga Klara Cederlund, utredaren Lasse Henricson och ämnesrådet Maria Wetterling. Juristen Stefan Ernlund, Livsmedelsverket, har biträtt utredningen i de delar som berör livsmedelslagstiftningen.

Utredningen överlämnar härmed sitt betänkande (SOU 2005:52)
”Avgiftsfinansierad livsmedels-, djurskydds- och foderkontroll -
för en högre och jämnare kvalitet”. Utredningsuppdraget är där-
med avslutat.

Stockholm i juni 2005

Åke Larsson

/Annika Atterwall

Innehåll

Sammanfattning	9
Författningsförslag	13
1 Inledning	27
1.1 Uppdraget.....	29
1.2 Utredningens arbete	30
1.3 Kontroll kontra tillsyn.....	30
2 Nuvarande förhållanden	33
2.1 Livsmedelskontroll	33
2.1.1 Råd och stöd till lokal kontroll.....	36
2.1.2 Köttbesiktning - ständig kontroll.....	37
2.1.3 Registrering och godkännande av anläggningar.....	38
2.1.4 Importkontroll.....	39
2.1.5 Exportkontroll.....	40
2.1.6 Kontroll av främmande ämnen	42
2.1.7 Kontroll av kött, mjölk, ägg och fisk m.m.	42
2.1.8 Kontroll i primärproduktionen, utökat livsmedelsbegrepp.....	43
2.1.9 Kostnader för extra offentlig kontroll	43
2.1.10 Offentliggörande av kontrollresultat	44
2.2 Djurskyddskontroll	44
2.2.1 Råd och stöd till lokal kontroll.....	49
2.3 Foderkontroll.....	51
2.3.1 Kontroll på gårdsnivå	53

2.4	Djurhälsa.....	54
3	Överväganden och förslag	57
3.1	Livsmedelskontroll.....	57
3.1.1	Råd och stöd till lokal kontroll	62
3.1.2	Köttbesiktning - ständig kontroll.....	62
3.1.3	Registrering och godkännande.....	63
3.1.4	Kontroll av kött, mjölk, ägg och fisk m.m.	65
3.1.5	Kontroll i primärproduktionen, utökat livsmedelsbegrepp	66
3.1.6	Kontroll av främmande ämnen.....	66
3.1.7	Exportkontroll	67
3.2	Djurskyddskontroll.....	68
3.2.1	Avgifter för förprovning, godkännande, registrering och tillstånd.....	71
3.3	Foderkontroll	72
3.4	Djurhälsa.....	74
3.5	Kostnader för extra offentlig kontroll.....	74
3.6	Samordning av avgifter.....	75
3.7	Uppbörd	75
3.8	Nedsättning av avgifter.....	76
3.9	Utbildning av inspektörer.....	77
4	Kriterier för finansieringens utformning.....	79
4.1	EG:s nya kontrollförordning.....	79
4.2	Tillsynsutredningens betänkande.....	81
5	Ekonomiska och andra konsekvenser	83
5.1	Det allmännas kostnader.....	83
5.2	Konsekvenser för det kommunala självstyret	85
5.3	Konsekvenser för företagare.....	86

5.4	Konsekvenser för konkurrensen gentemot företag i övriga EU-medlemsstater.....	88
5.5	Konsekvenser för sysselsättningen och offentlig service.....	89
6	Författningskommentar	91
6.1	Förslaget till lag om ändring i livsmedelslagen (1971:511).....	91
6.2	Förslaget till lag om ändring i lag om foder (1985:295)	91
6.3	Förslaget till lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534).....	92
	Litteraturförteckning	93
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2004:140.....	95
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2005:25.....	101
Bilaga 3	Utredningens enkät till ett urval av kommuner	103
Bilaga 4	Utredningens enkät till samtliga länsstyrelser	109
Bilaga 5	Beräkning av timavgift för livsmedelstillsynen i Botkyrka kommun.....	111

Sammanfattning

I betänkandet lämnas förslag till ett nytt avgiftssystem för livsmedels-, djurskydds- och foderkontroll vars grundprincip är full kostnadstäckning för kontrollmyndigheterna. För den ordinarie kontrollverksamheten föreslås att en årlig avgift tillämpas. Däremot lämnar utredningen inte förslag till avgiftsfinansiering på djurhälsoområdet. Föreslagna avgiftssystem bygger på att kontrollens omfattning regleras genom föreskrifter utarbetade av Livsmedelsverket, Djurskyddsmyndigheten och Jordbruksverket. I dessa anges omfattningen av den operativa kontrollen för samtliga kategorier av kontrollobjekt, uttryckt i antal timmar per år. Verksamheterna delas in i riskklasser efter en beräkning i den så kallade riskmodulen och tilldelas då en kontrollfrekvens. Därefter tas hänsyn till erfarenheten av tidigare kontroll och om verksamheten har en fungerande egenkontroll, genom den så kallade erfarenhetsmodulen. Den tillämpade kontrollfrekvensen kan då antingen ökas eller minskas. Kontrollfrekvensen skall på sikt motsvara behovet av kontroll för att säkerställa att lagstiftningen efterlevs, inte som i dagsläget när kontrollfrekvensen till stor del är beroende av befintliga resurser. Dock bedömer utredningen att en övergångsperiod krävs för att anpassa kontrollorganisationen till det ökade behovet av personella resurser. En övergång från skattefinansierad till avgiftsfinansierad kontroll riskerar även att drabba företagets konkurrenskraft. Det är därför lämpligt att dessa ges möjlighet att minimera kontrollbehovet genom exempelvis satsning på egenkontroll. Övergångsperioden bör beslutas av regeringen. På djurskyddssidan bedömer dock utredningen att denna övergångsperiod bör vara lägst fyra och högst sju år. På livsmedelsområdet är beredskapen något bättre och anpassningsperioden torde kunna bli något kortare. När det avser foderkontrollen ser utredningen inte några hinder för att det nya avgiftssystemet skulle kunna träda ikraft den 1 januari 2007. Kontrollmyndigheten, i tillämpliga fall kommun-

fullmäktige, beslutar om en timtaxa vilken skall tillämpas på all operativ kontrollverksamhet. Timtaxan skall beräknas så att full kostnadstäckning uppnås enligt en mall vilken utformas av de centrala myndigheterna, dock skall den uppgå till lägst 500 kronor per timme. Vid återbesök föranlett av brister i efterlevnaden av regelverket skall hela kostnaden för detta belasta berörd verksamhet. Avgiften debiteras då efter tidsåtgång och gällande timtaxa.

Utredningen föreslår att kontrollmyndigheterna ges möjlighet att nedsätta avgifterna med högst 50 procent av ordinarie kontrollavgift för verksamheter lokaliserade i regioner med särskilda geografiska begränsningar och traditionella metoder samt för nystartade företag under ett år. Utredningen har däremot inte föreslagit denna möjlighet för verksamheter med liten produktion. Anledningen är att dessa erfarenhetsmässigt kräver större kontrollresurser än de större företagen vilka oftast har en bättre egenkontroll. Små företag hamnar dessutom automatiskt i en lägre riskgrupp just för att spridningen av produkterna är mindre och får då en lägre avgift. All nedsättning av avgifter är frivillig för kontrollmyndigheterna då bortfallet skall bekostas med skattemedel. En av huvudprinciperna i utredningens förslag är att varje anläggning skall bära de kontrollkostnader som den ger upphov till med hänsyn till den risk som verksamheten utgör. Subventionering inom avgiftskollektivet skall undvikas. Detta ger klarare incitament till företag med sämre egenkontroll att förbättra sig samtidigt som företag med god egenkontroll åtnjuter lägre avgifter.

Utredningen föreslår att finansieringen av Livsmedelsverkets samordnande och stödjande funktion inte längre finansieras via avgifter från kommunerna. Istället föreslås myndighetens ramanslag utökas motsvarande behovet för verksamheten.

Utredningen avser inte att lägga något förslag som avser omedelbar förändring vad gäller avgiftssystemet för köttbesiktning. Det bör dock uppdras åt Livsmedelsverket att göra en översyn av avgiftsättningen så att denna på ett relevant sätt speglar risknivån förknippad med respektive verksamhet samt att utrymme skall ges för företag med god egenkontroll att tillgodogöra sig detta i form av minskade kontrollkostnader.

Utredningen föreslår att avgifterna i samband med registrering och prövning av godkännande skall kopplas till de ordinarie årsavgifterna på följande sätt. För godkännandeprövning skall en hel årsavgift utgå och en halv årsavgift vid omgodkännanden (exempelvis vid ägarbyten). För registrering skall en timmes avgift debiteras.

Utredningen föreslår att de särskilda avgifterna, vilka i dagsläget återfinns i 1 a och b §§ förordning (1989:1110) om avgifter för livsmedelstillsyn m.m. avskaffas. Avgifterna för kontroll av dessa verksamheter inkluderas i det allmänna årliga avgiftssystemet enligt Livsmedelsverkets riskmodul.

Vidare lägger utredningen förslag till att avgifterna för livsmedelskontroll i primärproduktionen skall följa samma riskbaserade system som övriga livsmedelsverksamheter.

Utredningen föreslår även att Livsmedelsverket skall ges i uppdrag att se över avgiftskonstruktionen för kontroll av spannmål och spannmålsprodukter som producerats inom landet (LIVSFS 2003:24) så att avgifterna i ökad grad speglar risken i respektive verksamhet. Modellen med riskbaserad avgift skall även, enligt utredningens förslag, tillämpas för exportkontrollerade anläggningar och för de anläggningar som i dag jämföras med dessa, när det gäller den ordinarie kontrollverksamheten. Den extra kontroll samt intygsskrivande som krävs då det finns särskilda krav från tredje land, vilken i dag omfattas av timtaxa för besiktningspersonal, skall finansieras genom en särskild avgift.

Utredningen föreslår att de kontrollmyndigheter som tillämpar samordning av kontroll, det vill säga att kontroll sker enligt flera lagstiftningsområden vid samma tillfälle, även skall samordna årsavgiften.

En inventering bör enligt utredningen göras när det gäller utbildningsbehovet av inspektörer, både på livsmedels- och djurskyddssidan, för att kvantifiera behovet av ytterligare utbildningsplatser som en konsekvens av utredningens övriga förslag. En genomgång av utbildningarnas innehåll bör även göras för att bättre anpassa dessa till kontrollorganisationernas efterfrågan och behov.

Författningsförslag

Förslag till ändring i livsmedelslagen (1971:511)

Härigenom föreskrivs att 29 a § livsmedelslagen (1971:511) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för en myndighets och ett enskilt kontrollorgans kostnader för *tillsyn* enligt lagen, enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller enligt de EG-förordningar som kompletteras av lagen. Sådana avgifter får också avse en myndighets kostnader för prövning, enligt lagen, föreskrifterna eller förordningarna.

Regeringen får föreskriva att kommun skall ombesörja uppböörden av avgifter för prövning enligt lagen, föreskrifterna eller förordningarna.

Föreslagen lydelse

29 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om *att den som hanterar eller på marknaden släpper ut livsmedel skall betala* avgifter för en myndighets och ett enskilt kontrollorgans kostnader för *kontroll* enligt lagen, enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller enligt de EG-förordningar som kompletteras av lagen. Sådana avgifter får också avse en myndighets kostnader för prövning eller registrering enligt lagen, föreskrifterna eller förordningarna.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur avgifterna skall beräknas.

Denna lag träder i kraft...

Förslag till lag om ändring i lag (1985:295) om foder

Härigenom föreskrivs att 16 § lag (1985:295) om foder skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Jordbruksverket får *föreskriva att avgifter får tas ut* i ärenden som rör frågor som avses i 8 eller 10 § samt för tillsyn som utövas enligt de EG-bestämmelser som avses i 2 a § eller enligt denna lag eller med stöd av lagen meddelade föreskrifter eller beslut.

Föreslagen lydelse

16 §

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Jordbruksverket får *meddela föreskrifter om att den som utfordrar djur eller som hanterar eller på marknaden släpper ut foder skall betala avgifter* i ärenden som rör frågor som avses i 8 eller 10 § samt för kontroll som utövas enligt de EG-bestämmelser som avses i 2 a § eller enligt denna lag eller med stöd av lagen meddelade föreskrifter eller beslut.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Jordbruksverket får meddela föreskrifter om hur avgifterna skall beräknas.

Denna lag träder i kraft...

Förslag till lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534)

Härigenom föreskrivs att 25 § djurskyddslagen (1988:534) skall ha följande lydelse

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

25 §

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Djurskyddsmyndigheten får meddela föreskrifter om hur tillsynen enligt denna lag skall bedrivas.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Djurskyddsmyndigheten får föreskriva att *det får tas ut avgift för tillsynen* och i ärenden enligt denna lag. Regeringen får överlåta åt kommunen att meddela föreskrifter om sådana avgifter.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Djurskyddsmyndigheten får meddela föreskrifter om hur tillsynen enligt denna lag skall bedrivas.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Djurskyddsmyndigheten får föreskriva att *den som håller djur skall betala avgifter för kontrollen* och i ärenden enligt denna lag.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Djurskyddsmyndigheten får meddela föreskrifter om hur avgifterna skall beräknas.

Denna lag träder i kraft...

Förslag till ny förordning om avgift för livsmedelskontroll

Härigenom föreskrivs följande.

Definitioner

1 §

Begreppen livsmedelsföretagare och utsläppande på marknaden har i denna förordning samma betydelse som i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelssäkerhet, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet.

Begreppet anläggning har samma betydelse som i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 852/2004 av den 29 april om livsmedelshygien.

Årlig avgift

2 §

Den som driver verksamhet genom att hantera eller på marknaden släppa ut livsmedel (livsmedelsföretagare) skall till kontrollmyndigheten betala en avgift för kontroll som utövas enligt livsmedelslagen.

Avgiften skall betalas årligen.

3 §

Avgiftens storlek skall beräknas på grundval av verksamhetens risk och beräknad tidsåtgång för kontroll av verksamheten. Vid bedömningen av verksamhetens risk skall hänsyn tas till förekomsten av en fungerande egenkontroll och kontrollmyndighetens erfarenheter av verksamheten.

Livsmedelsverket får meddela föreskrifter om

1. hur de olika verksamheterna skall delas in i klasser med hänsyn till verksamhetens risk och kontrollbehov, och
2. avvikelser från bestämmelserna om tillämplig kontrollklass.

4 §

Kontrollmyndigheten bestämmer avgiftens storlek med utgångspunkt i de kontrollfrekvenser som fastställts av Livsmedelsverket i

föreskrifter meddelade med stöd av 3 §. Myndighetens avgiftsbeslut skall grundas på närmast föregående års förhållanden.

Avgiften skall fastställas till ett visst belopp per timme som täcker myndighetens kostnader för

1. löner och andra direkta kostnader, inklusive resor, för personal som medverkar vid kontroll av verksamheten,
2. lokaler, utrustning, verktyg och andra indirekta kostnader för kontroll av verksamheten och
3. provtagning och laboratorieanalyser.

Avgiften skall lägst uppgå till 500 kr per timme.

Livsmedelsverket får meddela närmare föreskrifter om hur kommunernas kostnader skall beräknas.

5 §

Kontrollmyndigheten får sätta ned avgiften för en verksamhet som är lokaliserad i en region med särskilda geografiska begränsningar eller som bedrivs med traditionella metoder.

För nystartade företag får avgiften sättas ned det första året efter det att verksamheten har påbörjats.

Avgiften får högst sättas ned med femtio procent av den ordinarie avgiften.

6 §

Om den årliga avgiften helt eller delvis täcker samma kostnader som en avgift som tas ut med stöd av djurskyddslagen (1988: 534) eller lagen (1985:295) om foder, skall avgiften sättas ned i motsvarande mån.

Avgift för kostnader för extra kontroll

7 §

Utöver den årliga avgiften skall en avgift betalas för att bekosta kontrollmyndighetens utökade kontroll till följd av anmärkningar vid den ordinarie kontrollen.

Kontrollmyndigheten fastställer avgiftens storlek till ett bestämt belopp per timme utförd kontroll. Avgiften skall täcka de kostnader som anges i 4 § andra stycket.

Avgiften skall betalas av den livsmedelsföretagare som ansvarat för den bristande efterlevnaden eller som äger eller innehar de aktuella livsmedlen.

Avgift skall inte betalas för kontroll som föranleds av klagomål som visat sig vara obefogade.

Avgift för stickprovskontroll av vissa livsmedel

8 §

Livsmedelsföretagare skall betala en avgift för att bekosta kontroll av rester av bekämpningsmedel, veterinärmedicinska preparat och persistenta organiska miljöföroreningar i vissa inom landet producerade livsmedel, nämligen spannmål och spannmålsprodukter, ägg, kött och köttvaror samt potatis.

Avgift för prövning av godkännande av livsmedelsanläggning

9 §

För prövning av en ansökan om godkännanden av en anläggning skall en avgift betalas.

Avgift skall betalas efter beslut från kontrollmyndigheten med ett belopp som motsvarar en årlig avgift.

Om prövningen sker på grund av ägarskifte skall avgift betalas med ett belopp som motsvarar en halv årlig avgift.

Avgift för registrering av anläggning

10 §

För registrering av en livsmedelsanläggning skall en avgift betalas. Avgift skall betalas efter beslut från kontrollmyndigheten med ett belopp som motsvarar kostnaderna enligt 3 § andra stycket för myndighetens kontroll under en timme.

Betalning av den årliga avgiften

11 §

Den årliga avgiften skall betalas från och med det kalenderår som följer efter det att livsmedelshanteringen har påbörjats. Om placeringen i avgiftsklass ändras skall den nya avgiften betalas från och med det påföljande kalenderåret.

Avgiftsskyldigheten upphör från och med det kalenderår som följer efter det att hanteringen upphört.

Om verksamheten endast skall bedrivas under del av ett kalenderår skall avgift betalas för helt kalenderår.

Verkställighet

12 §

Kontrollmyndighetens beslut enligt denna förordning gäller omedelbart.

13 §

Om en avgift inte betalas inom föreskriven tid, skall den avgiftsskyldige åläggas att betala avgiften inom viss tid. Följs inte åläggandet skall kontrollmyndigheten vidta de åtgärder som behövs för att driva in fordringen.

En myndighets beslut om betalning av avgifter får verkställas enligt utsökningsbalken.

Överklagande m.m.

14 §

En kommunal nämnds beslut enligt denna förordning får överklagas hos länsstyrelsen.

I livsmedelslagen (1971:511) och 22 a § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om överklagande hos allmän förvaltningsdomstol.

Om överklagande i övrigt finns bestämmelser i livsmedelslagen.

15 §

Livsmedelsverket får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna förordning.

Denna förordning träder i kraft den...

Förslag till förordning om ändring i djurskyddsförordningen (1988:539)*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

För en kommunal nämnds verksamhet enligt djurskyddslagen (1988:534) och denna förordning får kommunen ta ut avgift enligt taxa som kommunen bestämmer. Avgift får dock inte tas ut för djur som hålls som cirkusdjur.

57 a §

En djurhållare skall betala en avgift för kontroll som utövas enligt djurskyddslagen (1988:534) och denna förordning.

Avgift får dock inte tas ut för djur som hålls som cirkusdjur.

57 b §

Avgiftens storlek skall beräknas på grundval av verksamhetens risk och beräknad tidsåtgång för kontroll av verksamheten. Vid beräkning av verksamhetens risk skall hänsyn tas till förekomsten av en fungerande egenkontroll och kontrollmyndighetens erfarenheter av kontrollobjektet. Djurskyddsmyndigheten får meddela föreskrifter om

1. hur de olika verksamheterna skall delas in i klasser med hänsyn till den djurskyddsmässiga risken i verksamheten,

2. avvikelser i bestämmelserna om tillämplig kontrollklass.

57 c §

Kontrollmyndigheten bestämmer avgiftens storlek med utgångspunkt i den kontrollfrekvens som Djurskyddsmyndigheten föreskriver med stöd av 3 §. Beräkningen skall ske på grundval av föregående års förhållanden. Avgiften skall fastställas till ett visst

belopp per timme och täcka myndighetens kostnader för

1. löner och andra direkta kostnader, inklusive resor, för den personal som medverkar vid offentlig kontroll,

2. lokaler, utrustning, verktyg, och andra indirekta kostnader för kontrollen,

3. kostnader för provtagning och laboratorieanalyser.

Avgiften skall beräknas så att full kostnadstäckning uppstår. Dock skall den lägst uppgå till 500 kronor per timme.

Djurskyddsmyndigheten får meddela närmare föreskrifter om hur kostnaderna skall beräknas.

57 d §

Kontrollmyndigheten får sätta ned avgiften för en verksamhet som är lokaliserad i en region med särskilda geografiska begränsningar eller som bedrivs med traditionella metoder.

För nystartade företag får avgiften sättas ned det första året efter det att verksamheten har påbörjats.

Avgiften får högst sättas ned med 50 procent av den ordinarie avgiften.

57 e §

Om den årliga avgiften helt eller delvis täcker samma kostnader som en avgift som tas ut med stöd av djurskyddslagen (1988:534) eller lagen (1985:295) om foder, skall avgiften sättas ned i mot-

svarande mån.

57 f §

Utöver den årliga avgiften skall en avgift betalas för att bekosta kontrollmyndighetens utökade kontroll till följd av anmärkningar vid den ordinarie kontrollen.

Kontrollmyndigheten fastställer avgiftens storlek till ett bestämt belopp per timme utförd kontroll. Avgiften skall täcka de kostnader som anges i 4 § andra stycket.

Avgiften skall betalas av den djurhållare som ansvarat för den bristande efterlevnaden eller annan djurhållare som innehar djuren.

Avgift skall inte betalas för kontroll som föranleds av klagomål som visat sig vara obefogade.

Denna förordning träder i kraft...

Förslag till förordning om ändring i förordning (1998:213) om foder

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Föreskrifter om avgifter som avses i 16 § lagen (1985:295) om foder meddelas av Jordbruksverket efter samråd med Ekonomistyrningsverket.

5 §

En kommersiell foderföretagare skall betala en årlig avgift för kontroll som utövas enligt lagen (1985:295) om foder.

Jordbruksverket får meddela föreskrifter om skyldighet

1. för andra foderföretagare än de som avses i första stycket att betala en årlig avgift för kontroll enligt lagen, och

2. för foderföretagare att betala avgifter för ärenden som rör frågor som avses i 8 och 10 §§ foderlagen.

5 a §

Den årliga avgiftens storlek skall beräknas på grundval av verksamhetens risk och beräknad tidsåtgång för kontroll av verksamheten. Vid beräkning av verksamhetens risk skall hänsyn tas till förekomsten av en fungerande egenkontroll och kontrollmyndighetens erfarenheter av kontrollobjektet.

Jordbruksverket får meddela föreskrifter om

1. hur de olika verksamheterna skall delas in i klasser med hänsyn till risken i verksamheten,

2. avvikelser i bestämmelserna om tillämplig kontrollklass.

5 b §

Kontrollmyndigheten bestämmer avgiftens storlek med utgångspunkt i den kontrollfrekvens som Jordbruksverket föreskrivit med stöd av 5 a §.

5 c §

Beräkningen skall ske på grundval av föregående års förhållanden. Avgiften skall fastställas till ett visst belopp per timme och täcka myndighetens kostnader för

1. löner och andra direkta kostnader, inklusive resor, för den personal som medverkar vid offentlig kontroll,

2. lokaler, utrustning, verktyg, och andra indirekta kostnader för kontrollen,

3. kostnader för provtagning och laboratorieanalyser.

Avgiften skall beräknas så att full kostnadstäckning uppstår. Dock skall den lägst uppgå till 500 kronor per timme.

Jordbruksverket får meddela närmare föreskrifter om hur kostnaderna skall beräknas.

5 d §

Kontrollmyndigheten får sätta ned avgiften för en verksamhet som är lokaliserad i en region med särskilda geografiska begränsningar eller som bedrivs med traditionella metoder. För nystartade företag får avgiften sättas ned det första året efter det att verksamheten har påbörjats.

Avgiften får högst sättas ned med 50 procent av den ordinarie avgiften.

5 e §

Om den årliga avgiften helt eller delvis täcker samma kostnader som en avgift som tas ut med stöd av livsmedelslagen (1971:511) eller djurskyddslagen (1985:534), skall avgiften sättas ned i motsvarande mån.

5 f §

Utöver den årliga avgiften skall en avgift betalas för att bekosta kontrollmyndighetens ökade kontroll till följd av anmärkningar vid den ordinarie kontrollen.

Kontrollmyndigheten fastställer avgiftens storlek till ett bestämt belopp per timme utförd kontroll. Avgiften skall täcka de kostnader som anges i 4 § andra stycket.

Avgiften skall betalas av den foderföretagare som ansvarat för den bristande efterlevnaden eller den foderföretagare som innehar fodret.

Avgift skall inte betalas för kontroll som föranleds av klagomål som visat sig vara obefogade.

Denna förordning träder i kraft...

**Förslag till förordning om ändring i kungörelsen
(1974:271) om kontroll vid utförsel av livsmedel***Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

6 §

Innehavare av en exportkontrollerad anläggning skall betala en avgift för besiktning och kontroll *enligt denna kungörelse*.

Livsmedelsverket meddelar föreskrifter om avgiftens storlek och om hur avgiften skall betalas efter samråd med Ekonomistyrningsverket.

Ersättning till besiktningsman lämnas av statsmedel enligt taxa som fastställs av Livsmedelsverket efter samråd med Ekonomistyrningsverket.

Innehavare av en exportkontrollerad anläggning skall betala en *särskild* avgift för besiktning och kontroll *som föranleds av krav från tredje länder*.

Avgiften skall täcka samtliga kostnader för besiktningen och kontrollen.

Livsmedelsverket meddelar föreskrifter om avgiftens storlek och om hur avgiften skall betalas efter samråd med Ekonomistyrningsverket.

Denna förordning träder i kraft...

1 Inledning

Målet med Gemenskapslagstiftningen inom foder och livsmedel är att åstadkomma säkra och hälsosamma produkter. Vidare betonar kommissionen att djurhälsa och djurskydd är viktiga faktorer som bidrar till livsmedelskvalitet och livsmedelssäkerhet samt till en human behandling av djur och som förhindrar att djursjukdomar sprids. Lagstiftningen innehåller såväl bestämmelser för produktionsbetingelser som hur foder och livsmedel får föras ut på marknaden. De grundläggande bestämmelserna återfinns i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002. Utöver dessa grundläggande bestämmelser finns det mer specifika foder- och livsmedelsbestämmelser på olika områden, exempelvis hygien, märkning och tillsatser. Gemenskapens lagstiftning bygger på principen att foder- och livsmedelsföretagare på alla stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan har ansvar för att se till att uppfylla kraven i lagstiftningen. Medlemsstaterna bör å sin sida se till att foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd efterlevs samt övervaka och kontrollera att företagarna uppfyller relevanta krav. Offentliga kontroller bör företas i samband med detta. Hur kontrollen skall bedrivas framgår av Europaparlamentet och rådets förordning (EG) nr 882/2004. Denna nya grundläggande förordning, om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd, lägger grunden för utredningens arbete samt innebär ett delvis nytt synsätt på hur kontroll skall bedrivas och finansieras. En avgörande skillnad gentemot den tidigare inriktningen på kontrollen är att den skall vara riskbaserad. Frågan om finansieringsform har i allt väsentligt lämnats till medlemsstaterna att hantera med hänvisning till subsidiaritetsprincipen. Det finns dock vissa minimikrav vad gäller avgifter från företagen. Trots allt innebär denna frivillighet att företag i en medlemsstat med uteslutande

avgiftsfinansierad kontroll lever under sämre konkurrensvillkor än där skattefinansiering råder. I och med direktivet till denna utredning (dir 2004:140) är det regeringens avsikt att den svenska kontrollen i sin helhet skall vara avgiftsfinansierad.

I den svenska livsmedelslagen (1971:511), djurskyddslagen (1988:534) och i lagen (1985:295) om foder återfinns reglerna om att tillsyn skall ske över efterlevnaden av respektive lag samt att, efter beslut av regeringen eller den myndighet som regeringen bemyndigar, avgifter får tas ut för att finansiera denna. Livsmedels- och djurskyddskontrollen utövas på central, regional och lokal nivå, det vill säga av de centrala verken, länsstyrelserna och kommunerna. På foderområdet utövas kontrollen av Jordbruksverket som dock har möjlighet att överlåta kontrolluppgifter till länsstyrelser och andra myndigheter. Finansieringsförutsättningarna skiljer sig något åt mellan kontrollområden och myndigheter. Detta regleras för närvarande i djurskyddsförordningen (1988:539), förordning (1989:1110) om avgifter för livsmedelstillsyn m.m. och förordning (1998:213) om foder. I korthet kan sägas att de lokala kontrollmyndigheterna, det vill säga kommunerna, på djurskyddsområdet själva beslutar om avgifterna och hur stor del man väljer att skattefinansiera. På livsmedelsområdet är kommunerna däremot bundna att ta ut den avgift som Livsmedelsverket beslutar om. Avgifterna för foderkontroll beslutas av Jordbruksverket och återfinns i föreskriften SJVFS 2000:110.

Avgifterna på livsmedelsområdet har hittills endast fått användas för att täcka kontrollmyndighetens kostnader för provtagning och undersökning. Detta har medfört ett underskott i finansieringen för livsmedelskontrollen på de flesta håll. Kvalitén i kontrollen har därför blivit lidande. Det råder stora variationer mellan kommunerna vad gäller avgifter för djurskyddskontrollen. Den stora andelen skattefinansiering ger inte de incitament som skulle behövas för att åstadkomma en ökad satsning på djurskyddskontroll. I vissa fall bedrivs i princip inte någon regelrätt kontroll.

Proposition 2004/05:72 Förbättrad djurskydds- och livsmedelstillsyn berör i allt väsentligt inte finansieringsfrågan. Detta i inväntan på resultatet av Utredningen om en tydligare och effektivare statlig tillsyn, Ju 2000:06 (SOU 2004:100 Tillsyn) samt föreliggande betänkande. Dock innebar propositionen att förordningen (1989:1110) om avgifter för livsmedelstillsyn m.m. ändras så att avgiften för en kommunal nämnds tillsyn får användas till annat än provtagning och undersökning. Detta ger utrymme för avgifts-

höjningar så att dessa bättre överensstämmer med kommunernas kostnader för kontrollen.

1.1 Uppdraget

I korthet skall utredaren, enligt direktiv 2004:140 (se bilaga 1), lämna förslag till en avgiftskonstruktion för foder-, livsmedels-, djurhälso- och djurskyddstillsyn. Systemet skall grunda sig på principerna i förordning (EG) nr 882/2004 om offentlig kontroll och principen att varje tillsynsmyndighet (i tillämpliga fall kommunfullmäktige) själv beslutar om avgiftens storlek för sina respektive tillsynsobjekt. Systemet skall även ge kommunerna möjlighet att i sin helhet avgiftsfinansiera livsmedelstillsynen. Utredaren skall även balansera principen om likabehandling över landet med den att varje tillsynsmyndighet skall kunna nå full kostnadstäckning för sin verksamhet. Systemet skall kunna ta hänsyn till faktiska skillnader mellan kommunerna som kan påverka kostnadsnivån för tillsynen. Grunden skall vara att finansieringen ger underlag för fullgod tillsyn med hänsyn till relevanta riskfaktorer. Konsumenternas säkerhet står härvidlag i fokus liksom rättvisa vad gäller företagens konkurrensförhållanden. Utredaren skall ta ställning till huruvida avgiftssystemet riskerar att bli en alltför stor börda för små och nystartade företag och om så är fallet överväga lämpligheten i att ge vissa typer av företag sänkt tillsynsavgift. Konsekvenserna av detta för tillsynsmyndigheten skall även belysas. Företag med god egenkontroll och systematisk kvalitetssäkring samt särskilt goda tillsynsresultat får enligt 882/2004 premieras. Förordningen lämnar även utrymme för, eller snarare föreskriver att man skall, ta hänsyn till företag med liten produktion, företag som använder traditionella metoder samt företag som är lokaliserade i regioner med särskilda geografiska begränsningar. Utredaren skall beakta detta.

Utöver detta skall utredaren särskilt beakta hur 882/2004 påverkar avgiftssystemet för Livsmedelsverkets köttbesiktning vid slakterier och om detta medför behov av förändring även lämna förslag till denna.

Utredaren skall även beräkna kostnaderna för de centrala och regionala myndigheternas råd och stöd till de lokala tillsynsmyndigheterna samt lämna förslag till hur detta skall finansieras.

Den 3 mars 2005 beslutades om ett tilläggsdirektiv, dir. 2005:25 (se bilaga 2). Enligt detta skall utredaren lämna förslag till ett av-

giftssystem för foderkontroll i primärproduktionsledet. Dessutom skall belysas huruvida förslaget till nytt avgiftssystem enligt uppdraget i sin helhet påverkar svenska företags konkurrensförhållande gentemot andra delar av EU.

1.2 Utredningens arbete

Utredningen har vid tre tillfällen sammanträtt med expertgruppen bestående av Klara Cederlund, Finansdepartementet, Fredrik Alfer och Maria Wetterling, Jordbruksdepartementet samt Lasse Henricson, Ekonomistyrningsverket. Vid ett tillfälle knöts även juristen Stefan Ernlund, Livsmedelsverket, till expertgruppen. Expertgruppen har även inbjudits att delta i det löpande arbetet med utredningens betänkande. Samråd har skett med Lantbrukarnas Riksförbund, Föreningen Foder och Spannmål, Svenska Lantmännen, Livsmedelsföretagen, Svensk Mjölk, Svensk Fågel, Kött och Charkföretagen, Svensk Handel, Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare, Svensk Dagligvaruhandel samt Svenska Kennelklubben. Samråd har även skett med Jordbruksverket, Livsmedelsverket, Djurskyddsmyndigheten, Sveriges Kommuner och Landsting, Näringslivets Regelnämnd och representanter för länsveterinärerna. Ekonomistyrningsverket har genom representation i expertgruppen följt utredningens arbete. Följande har även inkommit med synpunkter till utredningen samt bistått med kunskaper och information: Botkyrka, Danderyds, Habo, Jönköpings, Kävlinge, Landskrona, Mullsjö, Stockholms, Tjörns och Täby kommuner. Utredningen har även samrått med Tillsynsutredningen, Smileyutredningen (Jo 2004:08, Utredningen om offentliggörande av resultat från livsmedelstillsyn) och Miljöbalkskommittén. Utredningen har även genomfört två enkätundersökningar, en hos samtliga länsstyrelser och en hos ett urval av landets kommuner.

1.3 Kontroll kontra tillsyn

I EG:s nya kontrollförordning 882/2004 används begreppet kontroll för det som enligt nuvarande svensk terminologi närmast benämns operativ tillsyn. Utredningen använder därför generellt sett ordet *kontroll* utom när det nuvarande regelsystemet beskrivs. Ordagrant definieras i kontrollförordningens artikel 2 kontroll såsom att kontrollera om specifika krav har uppfyllts, genom undersök-

ning och bedömning av sakligt underlag. I artikel 3 anges allmänna skyldigheter för genomförandet av offentliga kontroller. Bland annat sägs i 3.2 att: ”offentlig kontroll skall genomföras utan förvarning, utom i samband med revision och liknande fall då det krävs att foder- eller livsmedelsföretagaren underrättas i förväg. Offentlig kontroll får också genomföras på ad hoc-basis”. Tillsynsutredningen (SOU 2004:100) använder sig fortsatt av begreppet tillsyn men gör en snävare definition. Enligt Tillsynsutredningens mening, är kärnan i all tillsyn granskning som genomförs med stöd av lag och (vanligen) en möjlighet för tillsynsmyndigheten att besluta om någon form av ingripande. Dagens tillsynsbegrepp innefattar inte sällan rådgivning, allmän information, utvecklingsstöd och utfärdande av föreskrifter med mera. Genom att renodla begreppet tillsyn till att endast omfatta det som ofta benämns operativ tillsyn uppnås en högre grad av tydlighet, vilket enligt Tillsynsutredningen bidrar till ökad förutsägbarhet och därmed ökad rättssäkerhet för alla inblandade parter. Härmed inte sagt att myndigheterna inte skall behålla en rådgivande funktion. Den skall dock kallas vid sitt rätta namn och inte blandas samman med den operativa tillsynen.

2 Nuvarande förhållanden

2.1 Livsmedelskontroll

Antalet livsmedelsanläggningar år 2003 var cirka 51 000, enligt kommunernas inrapportering till Livsmedelsverket. 70 procent av dessa anläggningar var restauranger och storhushåll samt 23 procent utgjordes av anläggningar inom detaljhandeln. Tillverkare/producenter/packare (tillverkare med mera) stod för 4,1 procent, partihandel för 2,3 procent och producenter med egen butik för 0,81 procent av anläggningarna. Kontrollmyndigheterna genomförde i genomsnitt 0,64 besök per anläggning under 2003 och 0,43 inspektioner per anläggning. Kriteriet för en inspektion är att man vid ett kontrollbesök tittar på minst fem av nio kontrollpunkter, i annat fall räknas det som besök. Sammantaget innebär det en minskning av kontrollvolymen jämfört med föregående år med 0,07 för både inspektioner och besök. Andelen anläggningar som fått ett eller flera kontrollbesök var 49 procent. Detta är en betydande minskning jämfört med 2002 då motsvarande andel var 53 procent. I allmänna råden till 4 § i föreskriften om livsmedelskontroll (SLVFS 1990:10) anges att varje anläggning bör inspekteras årligen. Kontrollfrekvensen skulle således behöva fördubblas för att leva upp till de allmänna råden.

Tabell 2.1 Kontrollfrekvens bland livsmedelsanläggningar 2003

Anläggningstyp	Antal	Andel som haft kontrollbesök 2003 (%)	Totala antalet kontrollbesök per anläggning	Totala antalet inspektioner per anläggning
Tillverkare m.m.	2 098	59	1,1	0,83
Partihandel	1 162	52	0,45	0,31
Producenter med butik	412	51	0,74	0,50
Storhushåll m.m.	35 453	48	0,62	0,41
Detaljhandel	11 475	48	0,65	0,40
Primärproducenter	121	41	0,66	0,47
Totalt	50 721	49	0,64	0,43

Källa: Bearbetning av Livsmedelsverkets; Rapportering av den kommunala livsmedelstillsynen 2003.

Enligt Livsmedelsverkets rapport 9–2000 Effektivare livsmedelstillsyn, saknade vid denna tidpunkt 32 procent av landets kommuner verksamhetsplan för livsmedelskontrollen och 27 procent hade ingen egentlig uppföljning. Livsmedelskontrollen är i många kommuner inte prioriterad och skillnaden vid en länsvis jämförelse visar att Stockholms län endast hade 0,29 kontrollbesök per anläggning 2003 (lägst besöksfrekvens i landet) medan Skåne län låg högst med 1,06. Enligt en resursinventering i Kronobergs län år 2000 var de disponibla resurserna för kontroll otillräckliga i samtliga kommuner. Den disponibla tiden för kontroll räckte generellt endast för den löpande verksamheten vilket innebar att inspektionerna blev fåtaliga. Enligt Livsmedelsverket var antal årsarbetskrafter i kontrollen år 2003 totalt 393, varav 330 inspektörer. En viss ökning i kontrollbemanningen kunde skönjas jämfört med 2002. Värt att notera är att 95 kommuner som mest hade 0,5 inspektörsårsarbetskrafter, 34 kommuner som mest 0,2 och i en kommun var 0,2 årsarbetskraft uppdelad på fyra inspektörer.

Finansieringsmöjligheterna spelar stor roll för en enskild kommuns förmåga att bedriva en fullgod kontrollverksamhet. Enligt förordning (1989:1110) om avgifter för livsmedelstillsyn m.m. skall den som bedriver viss verksamhet i en livsmedelslokal betala en årlig avgift för livsmedelskontroll. Avgiften för den kommunala nämndens kontroll skall användas för att bekosta provtagning och

undersökning. Dessutom skall avgift betalas när en kontrollmyndighet prövar frågor om tillstånd, godkännande eller liknande samt för uppföljning av prov som lett till anmärkning. Det finns särskilda bestämmelser om avgifter vid införsel eller utförsel av livsmedel samt för köttbesiktning. För köttbesiktning utgår ingen årlig kontrollavgift utan kostnaderna för denna regleras via besiktningssavgifterna (se avsnitt 2.1.2).

Enligt 2 § i ovannämnda förordning skall Livsmedelsverket bestämma avgiftens storlek genom att meddela föreskrifter om hur verksamheterna skall delas in i avgiftsgrupper med hänsyn till kontrollbehovet, hur avgiftsgrupperna skall delas in i klasser med hänsyn till omsättning eller årsarbetskraft samt avvikelser från bestämmelserna om tillämplig avgiftsklass. Detta återfinns i Livsmedelsverkets föreskrift (1990:10). Kommunernas utrymme för att ta ut avgifter styrs i dag helt av dessa begränsningar. Regelverket medger således inte full kostnadstäckning utan kräver att en stor del av verksamheten skattefinansieras. Detta ger nackdelar för kommuner med svagt skatteunderlag där risken för att kompromissa med ambitionsnivån är uppenbar. Förordningen om avgifter för livsmedelstillsyn speglar heller inte behovet av avgiftsuttag så tillvida att den endast medger kommunen att använda den årliga avgiften till provtagning och undersökning. Dessutom har avgiften inte justerats upp med senare års kostnadsutveckling. Detta skedde emellertid den 1 mars 2005 då nivån på den årliga avgiften höjdes med 20 procent (på helår) genom ett beslut av Livsmedelsverket. Begränsningen att avgifterna endast får användas till provtagning och undersökning tas bort i och med regeringens proposition Förbättrad djurskydds- och livsmedelstillsyn (2004/05:72). Förändringen innebär att kommunerna får möjlighet att använda den årliga tillsynsavgiften för att finansiera även andra kostnader än provtagning och undersökning.

Tillsyns- och föreskriftsrådet genomförde 2004, i samarbete med Kommunförbundet, en enkätundersökning bland samtliga kommuner gällande förhållandena under 2003. Av dem som svarade på enkäten uppgav endast fem kommuner att de hade en kostnadstäckningsgrad inom hälsoskydd på över 81 procent, fyra svarade 61–80 procent, 10 svarade 41–60 procent och 10 kommuner hade 21–40 procents kostnadstäckningsgrad. Hur det låg till för resterande kommuner kan man inte dra någon slutsats av utifrån enkätundersökningen. Inom miljöskydd såg det emellertid betydligt bättre ut. 106 kommuner uppgav att de hade en kostnads-

täckningsgrad på över 41 procent. Trots att finansieringen av kontrollverksamheten i de flesta kommuner i dag i hög grad fordrar skattemedel uppgav endast 35 procent av kommunerna i enkätundersökningen att det finns någon politiskt uttalad strävan/målsättning att förändra kostnadstäckningsgraden för myndighetsutövningen inom miljö- respektive hälsoskyddet.

I enkätundersökningen ställdes även frågan om vilka timtaxor kommunerna tillämpade för tillsyn enligt miljöbalken under 2003. Det ger en viss bild av skillnaderna i kostnader och politiska prioriteringar mellan kommunerna. Den lägsta timtaxan var enligt uppgift 400 kronor och den högsta 800 kronor. De flesta kommunerna tillämpade timtaxor på mellan 500 och 600 kronor. Inför 2004 angav många kommuner dock att de ämnade justera upp taxenivån.

I den enkätundersökning som utredningen genomfört bland ett urval kommuner (se bilaga 3) framkom att kostnadstäckningsgraden inom livsmedelskontrollen är cirka 41 procent. Det betyder att avgifterna skulle behöva höjas med 141 procent för att uppnå full kostnadstäckning vid dagens verksamhetsvolym.

2.1.1 Råd och stöd till lokal kontroll

Utredningen är av den uppfattningen att råd och stöd till lokal kontroll från centrala och regionala myndigheter inte skall hänföras till den operativa kontrollverksamheten. Med andra ord kan ett enskilt kontrollobjekt, i det fall avgift debiteras för kontrollen, inte tillgodoräknas en motprestation motsvarande den kostnad som den centrala vägledningen står för. Denna funktion skall därför kostnadsmissigt inte belasta kontrollobjekten.

Livsmedelsverket

Enligt 11 § förordning (1989:1110) om avgifter för livsmedelstillsyn m.m. skall kommunerna årligen före utgången av april till Livsmedelsverket betala in femton procent av de årliga avgifterna som kommunen uppbär för livsmedelskontroll. Detta för att finansiera Livsmedelsverkets samordnande och stödjande funktion gentemot kommunerna. Denna lösning var ursprungligen ett provisorium, tänkt som en övergångslösning men har med tiden permanentats. Utredningen har gett Livsmedelsverket i uppdrag att be-

räkna sitt verkliga resursbehov för att upprätthålla en fullgod stödjande och samordnande verksamhet. Den budgeterade kostnaden för 2005 uppgår till cirka 17 miljoner kronor, vilket skulle motsvara inbetalningarna från kommunerna genom överföringen av 15 procent av avgiftsintäkterna. Livsmedelsverket ger en bild av ett omfattande behov av råd och stöd i kommunerna. Skälet, som verket ser det, är att det råder kompetensbrist bland livsmedelsinspektörerna vilket i sin tur beror på att det saknas personer med adekvat utbildning för uppgiften. Livsmedelsverket anser det vara helt nödvändigt med åtgärder på utbildningsområdet för att tillgodose behovet av inspektörer i framtiden.

Länsstyrelserna

Enligt en enkätundersökning som utredningen har genomfört bland landets samtliga länsstyrelser (se bilaga 4) avsätts i genomsnitt 0,2 årsarbetskrafter till råd och stöd till den lokala livsmedelskontrollen. Totalt avsätts knappt fyra årsarbetskrafter, vilket beräknas kosta cirka 1,8 miljoner kronor (exklusive overheadkostnader). Inkluderas overheadkostnaden blir den totala kostnaden cirka 2,8 miljoner kronor. Detta inkluderar inte Länsstyrelsen i Östergötland som inte har besvarat enkäten.

2.1.2 Köttbesiktning - ständig kontroll

Livsmedelsverkets besiktningsveterinärer (BVO) svarar för köttkontrollen vid landets slakterier. Kostnaden täcks av avgifter som tas ut från anläggningarna. Hur avgifterna skall tas ut regleras i föreskrifter om avgifter för veterinära besiktningar och kontroller vid slakterier, styckningsanläggningar samt kyl- och fryshus (SLVFS 1998:30). För slakterianläggningarna fastställer Livsmedelsverket en preliminär avgift för respektive anläggning enligt en taxa som motsvarar myndighetens faktiska kostnader. Efter årsskiftet görs en avstämning så att de debiterade avgifterna motsvarar den faktiska kostnaden samt att de inte underskrider schablonbeloppen vilka är gemensamma för alla EU-länder. Den 1 januari 2005 trädde ett nytt avgiftssystem ikraft för köttbesiktning vid slakterierna, efter beslut i Livsmedelsverkets styrelse. Den huvudsakliga förändringen är att avgifterna nu helt blir beroende av tiden som åtgår för

kontroll oavsett var i landet slakteriet ligger eller vilket djurslag som slaktas. Genom att inte debitera reskostnader samt kostnader för särskild kontroll av salmonella och läkemedelsrester utan lägga ut denna på timkostnaden, lika för samtliga företag, gynnas avlägset belägna småskaliga slakterier. Flertalet småskaliga slakterier får, enligt Livsmedelsverket, genom detta väsentligt lägre avgifter. Höjningen sker istället hos de medelstora anläggningarna.

Från köttbranschen har länge framförts kritik om ökade kostnader för besiktningens verksamhet. De 25 slakterier som står för 98 procent av slakten av nöt, gris, får/lamm och häst har haft en årlig avgiftshöjning på i genomsnitt cirka tio procent mellan 2001 och 2005 (enligt Kött och Charkföretagen). Avgiften för 2005 är 1 180 000 kronor för varje veterinär och 820 000 kronor för varje assistent. Som jämförelse kan nämnas att avgifterna år 2000 var 651 000 respektive 489 000 kronor. Till dessa avgifter kom då kostnader för rests substans- och salmonellakontroll (+ cirka 10 procent). Dessa kostnader är numera inbakade i avgifterna för veterinär respektive assistent.

Livsmedelsverkets generaldirektör har bildat en samverkansgrupp med branschorganisationen Kött och Charkföretagen för att åstadkomma en effektivisering av kontrollen. Bakgrunden är även arbetet med en övergång från en offentlig kontroll på detaljnivå till mer systemkontroll. Livsmedelsverket ser över köttbesiktningens arbetsuppgifter med anledning av detta. Under 2004 gjordes internrevision på sju slakterier. Denna genomgång kommer även att fortgå under 2005.

2.1.3 Registrering och godkännande av anläggningar

Avgift skall enligt 1.1 § förordningen om avgifter för livsmedelstillsyn m.m. tas ut när en tillsynsmyndighet prövar frågor om tillstånd, godkännande eller liknande. Ett motiv till att ta ut avgifter i samband med handläggning av ärenden är att det ger företagen ett tydligt incitament till att komma in med bra och genomtänkta underlag. Företagen betalar även för myndighetens rådgivning och stöd i samband med etablering. Det pågår i nuläget ett arbete med ett nytt system för godkännande respektive registrering vilket utredningen i dagsläget inte har full insyn i. Resultatet av denna översyn väntas dock bli att bägge förfaringssätten, godkännande och registrering, kommer att vara tillämpliga. Utredningens bedömning

är att registreringsförfarandet inte kommer att innebära något omfattande arbete för kontrollmyndigheten. Viss rådgivning kan bli aktuell för registreringen, liksom en administrativ hantering kring själva registreringsförfarandet. Godkännandeprövning är, till skillnad från registrering, ett betydligt mer omfattande arbete för kontrollmyndigheten. Tidsåtgången för mer komplicerade verksamheter är större än för enklare verksamheter. De mer komplicerade objekten är också normalt de som är förenade med störst risker. För förnyad prövning av befintlig verksamhet, till exempel vid ägarbyte, är arbetsinsatsen från kontrollmyndigheten lägre än vid nygodkännande. Avgifterna avser alltid prövning av ärenden och inte själva godkännandet. Således gäller avgifterna även vid eventuellt avslag.

2.1.4 Importkontroll

Avgifter vid importkontroll är obligatoriskt för animalier och för vissa vegetabilier, enligt gemenskapslagstiftningen. I artikel 27.8 förordning (EG) 882/2004 sägs: Avgifter som avser importkontroller skall betalas av företagaren eller dennes företrädare till den behöriga myndighet som ansvarar för importkontrollen. De svenska bestämmelserna för avgifter vid importkontroll av animalier återfinns i bilaga 6 till LIVSFS 2004:3 och för livsmedel andra än animaliska i bilaga till SLVFS 2000:41. För animalierna debiteras en grundavgift på 700 kronor per sändning och 6 öre per kilo vara i sändningen. För prover tas en avgift på 10 kronor per prov och 20 kronor för salmonellaprover. Dessutom tas den fulla kostnaden för laboratorieanalyser och transporter ut liksom kostnader för kontroll utanför normal arbetstid, extraordinära kontroller och oanmälda sändningar. När det gäller intyg för icke-gemenskapsvaror tas en avgift på 175 kronor. För icke-animaliska livsmedel utgår en grundavgift på 500 kronor per varuparti och 20 kronor per enskilt prov. Dessutom regleras avgifterna upp vid arbetstid utanför den normala och för så kallade extraordinära kontroller.

2.1.5 Exportkontroll

Med exportkontrollerad anläggning menas en anläggning som framställer eller bereder livsmedel för export. Livsmedelsverket förordnar då att anläggningen skall ställas under särskild kontroll, vilken förordas av införselbestämmelser i annat land¹.

Regler om exportavgifter (särskild avgift) finns dels i Livsmedelsverkets föreskrifter och allmänna råd (SLVFS 1991:11) för verksamheter med slakt, styckning, charkuteritillverkning med mera vid exportkontrollerade anläggningar. Dels återfinns regler i verkets föreskrifter och allmänna råd (SLVFS 1994:26) om avgifter för exportkontrollerade mjölk-, mjölkprodukts- och äggprodukt-anläggningar samt för fisk enligt verkets föreskrift (SLVFS 1999:29) om avgifter för tillsyn m.m. vid anläggningar som hantlar fiskvaror. Syftet med dessa avgifter är att täcka kostnader för kontrollen av anläggningarna. Dels den ordinarie kontrollen och dels den extra kontroll som krävs på grund av att importlandet ställer särskilda krav. Andra anläggningar, än de anläggningar där importlandet ställer särskilda krav, jämföras enligt 1 a § i förordning (1989:1110) om avgifter för livsmedelstillsyn m.m. med de exportkontrollerade anläggningarna. Avgift tas därför ut enligt föreskrifterna SLVFS 1991:11 och 1994:26 även för dessa. Det är emellertid viktigt att påpeka att dessa anläggningar inte är exportkontrollerade anläggningar i egentlig mening och att de därför inte omfattas av kungörelse 1974:271.

Avgifterna för export enligt 1991:11 och 1994:26 består dels av en fast avgift (särskild grundavgift) utifrån verksamhetsområde och av en timavgift för besiktningspersonal. För fiskanläggningar skall de faktiska kostnaderna för tillsynen betalas.

Grundavgiften är avhängig anläggningens inriktning och vilka destinationer som anläggningen är godkänd för enligt nedanstående tabell. Utöver detta skall den exportförordnade anläggningen betala den "ordinarie" årliga tillsynsavgiften som emellertid är reducerad till 25 procent.

¹ Kungörelse 1974:271 om kontroll vid utförsel av livsmedel.

Tabell 2.2 Avgifter för exportkontroll

Exportstatus	Anläggning/Avgifter (SEK)			
	Slakteri	Styckning	Chark	Fryshus
USA-godkänd	68 520	66 000	77 040	66 000
EG-godkänd	14 040	17 040	22 560	17 040
Övriga exportgodkända	5 520	11 280	14 040	11 280

Källa: Bilaga 3 SLVFS 1991:11.

Myndigheten fastställer den tid som skall åtgå för kontroll på respektive anläggning för den av Livsmedelsverket anställda besiktningsspersonalen. Timavgiften bestäms sedan utifrån kostnadsnivån för den personal som anställs, dock lägst 400 kronor per timme. För de exportkontrollerade anläggningarna skall den timbaserade avgiften täcka

- kostnaden för den ordinarie tillsynen på anläggningen,
- den extra tillsyn på plats som krävs på grund av importlandets särskilda regler samt
- intygsskrivande.

För de exportkontrollerade anläggningarna skall den fasta avgiften täcka

- Livsmedelsverkets kostnader för tillsyn, inklusive overhead, resor, samordning med mera.

Arbetet med att ta fram intyg kan vara tidskrävande eftersom det omfattar många kontakter och överenskommelser med det tilltänkta mottagarlandet. Detta arbete är i dag inte avgiftsfinansierat trots att intygen tas fram efter önskemål från företagen.

Vissa länder godkänner inte Sverige som exportland för en viss vara utan att först ha företagit en inspektion i landet. Denna inspektionsrunda är svår att knyta till någon speciell anläggning eftersom myndigheten i det tilltänkta mottagarlandet inte godkänner några anläggningar innan de godkänner Sverige som exportland. I nuläget debiterar inte Livsmedelsverket företagen sina kostnader för detta arbete. Detta trots att det ibland kan vara mycket omfattande.

De anläggningar som omfattas av exportavgifter kan både ligga under Livsmedelsverkets och kommunernas kontroll.

2.1.6 Kontroll av främmande ämnen

Utöver den årliga avgiften skall avgift betalas för kartläggning och övervakning av förekomsten av rests substanser och kontaminanter i vissa livsmedel. Det gäller för livsmedel producerade inom landet; spannmål och spannmålsprodukter, mjölk, mejeriprodukter, ägg, kött och köttvaror samt potatis vilket framgår av 1.2 § förordningen om avgifter för livsmedelstillsyn m.m. Avgiften för kontroll av animaliska livsmedel är en obligatorisk del i gemenskapslagstiftningen (882/2004). När det gäller kontroll av vegetabilier tas avgifter ut för två områden:

1. Spannmål och spannmålsprodukter som producerats inom landet (LIVSFS 2003:24).
2. Undersökning av bekämpningsmedelsrester på vegetabilier som odlats inom landet (SLVFS 1978:21).

Den första kategorin avser avgifter vid kvarnanläggningar där spannmål mals för livsmedelsändamål. Det är en årlig avgift med en fast och rörlig del. Den fasta varierar mellan 1 500 och 34 000 kronor medan den rörliga uppgår till 1,20 kronor per ton mald spannmål. Totalt tas avgifter omfattande cirka 900 000 kronor ut årligen. Undersökning av bekämpningsmedelsrester på vegetabilier som odlats inom landet gäller provtagning i grossistledet och kostnaden för uttagen vara skall bäras av den som innehar varan vid provtagningstillfället. Avgiften har i realiteten inte tagits ut, bestämmelsen är i själva verket avsedd att garantera Livsmedelsverket rätten att ta ut prover.

2.1.7 Kontroll av kött, mjölk, ägg och fisk m.m.

För kontroll av verksamhet i styckningsanläggningar, kyl- och fryshus för köttvaror, köttproduktionsanläggningar, anläggningar för malet kött och köttberedningar, mejerier och andra mjölk- och mjölkproduktanläggningar skall, enligt 1a § förordning (1989:1110) om avgifter för livsmedelstillsyn m.m., en särskild avgift betalas utöver den årliga avgiften. Livsmedelsverket eller i vissa fall en

kommunal nämnd får besluta om avgiftens storlek. Vad gäller anläggningar för fiskvaror betalas, enligt 1 b § samma förordning, en avgift som beräknas med ledning av verksamhetens omfattning och den faktiska kostnaden för tillsynen. Livsmedelsverket har bemyndigande att besluta om avgiften. I bilaga IV till förordning (EG) 882/2004 ges de miniminivåer som gäller för dessa kontrollavgifter vilka även förändras minst vartannat år för att ta hänsyn till inflationen. Fram till den 1 januari 2008 får medlemsstaterna fortsätta att använda de belopp som grundar sig på direktiv 85/73/EEG.

2.1.8 Kontroll i primärproduktionen, utökat livsmedelsbegrepp

Det nya EG-regelverket inom livsmedel och livsmedelskontroll innebär en viss utökning av livsmedelsbegreppet. Bland annat innebär den nya definitionen att mjölk klassificeras som ett livsmedel när kon mjölkats och inte som nu när mjölken hämtas av mjölkbilen, ett annat exempel är att spannmål anses vara livsmedel redan efter skörd och inte då spannmålen når kvarnen. Kontroller med syfte att kontrollera efterlevnaden av livsmedelslagstiftningen i primärproduktionen bedrivs inte i dagsläget. I fråga om mjölk görs dock i dag kontroller på gårdarna i enlighet med EG:s så kallade Mjölkdirektiv. Från och med den 1 januari 2006 skall enligt kontrollförordningen² en riskbaserad offentlig kontroll av mjölk och andra livsmedel i primärproduktionen genomföras. Mot bakgrund av de historiska kontrollerna i detta avseende och baserat på relevanta riskfaktorerna är bedömningen att kontroller av livsmedelshygien på gårdsnivå, åtminstone initialt, endast kommer att bedrivas i begränsad omfattning.

2.1.9 Kostnader för extra offentlig kontroll

Extra offentlig kontroll, är den kontroll som går utöver myndighetens normala kontrollverksamhet. Den är i allmänhet förknippad med påvisad bristande efterlevnad av regelverket men kan även beröra matförgiftningsärenden och klagomål. Kostnaden för kontrollen skall enligt huvudregeln i kontrollförordningens artikel 28 alltid debiteras den företagare som har ansvaret för den bristande

² Förordning (EG) nr 882/2004.

efterlevnaden. Alternativt får kostnaden debiteras den som äger eller innehar produkterna vid den tid som den extra kontrollen genomförs. Samma principer för avgiftens storlek skall gälla som vid ordinarie kontroll. Myndigheten får debitera företagen samtliga de kostnader som är förknippade med kontrollen, inklusive provtagning och analyskostnader. Undantaget är den kontroll som är resultatet av obefogade klagomål. De kostnader som föranleds av dessa skall inte debiteras företaget.

2.1.10 Offentliggörande av kontrollresultat

För närvarande pågår en utredning om offentliggörande av resultat i livsmedelskontrollen, vilken går under arbetsnamnet Smiley-utredningen. Slutsatserna från denna utredning väntas bli att resultatet av kontrollen skall ställas ut i olika sammanhang, i butiker och restauranger samt på Internet. Det kommer att ställa ytterligare krav på att myndigheterna inom rimlig tid kan erbjuda företagen en ombesiktning för att på så sätt minimera skadan av ett negativt kontrollresultat. En bedömning utifrån detta är att det kommer att ställa höga krav på kontrollmyndigheterna tillgänglighet och beredskap. Det ger också ökade kostnader vilka skall debiteras företagen. I förlängningen bedömer nämnda utredning dock, med ledning av resultatet av liknande verksamhet i Danmark, att offentliggörande av kontrollresultat sparar pengar för samtliga parter eftersom företagen har starkare incitament för en snabb förbättring.

2.2 Djurskyddskontroll

Det finns i dag cirka tio miljoner lantbruksdjur och cirka tre miljoner sällskapsdjur i Sverige. Dessa omfattas sedan 1988 av djurskyddslagen som säger att alla djur som hålls i fångenskap skall behandlas väl och inte utsättas för onödigt lidande. De skall också ha möjlighet att bete sig naturligt och inte utsättas för vanvård eller misshandel. Ambitionen inom djurskyddet har höjts successivt under senare år, inte minst vid inrättandet av den särskilda Djurskyddsmyndigheten 2004 som övertog det centrala ansvaret för djurskyddslagens efterlevnad. En av de viktigaste metoderna för att uppnå målen i lagstiftningen är en fungerande kontroll. Det är i dag

kommunerna som med sina djurskyddsinspektörer utför huvuddelen av kontrollen. Enligt Riksrevisionens rapport 2003:1 lade kommunerna i genomsnitt en halv årsarbetskraft på djurskydd. Totalt fanns 143 årsarbetskrafter fördelade på 400 djurskyddsinspektörer. Av dessa angav 70 procent att den tid som är avsatt för uppgiften inte är tillräcklig för att göra ett bra jobb. 40 procent uppskattade att det skulle behövas ytterligare 0,5–1 tjänst i kommunen. Antal inspektörer ökar stadigt i kommunerna och 2004 uppgick antal årsarbetskrafter till 163 fördelade på 507 personer, enligt Djurskyddsmyndighetens rapportering. Antal kända kontrollobjekt ökar emellertid också allteftersom inventering sker i kommunerna.

Tabell 2.3 Kommunernas kontrollverksamhet 1998–2002

År	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Årsarbetskrafter		90	106	112	122	139	149	163
...fördelade på antal personer							483	507
Antal kända kontrollobjekt						78 083	75 334	83 756
Antal kontrollobjekt per årsarbetskraft						561	505	517
Inspektioner			13 778	20 973	20 043	20 700	18 909	25 467
Antal besökta kontrollobjekt	7 784	15 358	14 682	15 487	14 947	17 016	17 844	19 096
Antal inspekterade kontrollobjekt per årsarbetskraft		170	139	126	123	122	120	117
Antal genomförda inspektioner			13 778	20 973	20 043	20 700	18 909	25 467
Antal genomförda inspektioner per årsarbetskraft			129	187	164	149	127	156

Källa: Djurskyddsmyndighetens rapport Dnr 2005–0739.

Länsveterinärerna vid landets länsstyrelser har ansvaret för att samordna djurskyddsarbetet i respektive län. Jordbruksverket är arbetsgivare för cirka 300 distriktsveterinärer som har anmälningsplikt om de upptäcker brister i djurskyddet. Livsmedelsverket är arbetsgivare åt cirka 70 besiktningsveterinärer som arbetar på slakterierna med att besiktiga kött. De skall också agera om djur far illa på slakterierna.

År 1999 hade de kommunala miljö- och hälsoskyddsnämnderna, enligt Svenska Kommunförbundets enkätundersökning totalt 106 000 djurskyddsobjekt vilka omfattades av krav på återkommande kontroll. Att döma av ovanstående kontrollfrekvens skulle detta i genomsnitt betyda att varje objekt är föremål för inspektion mindre än en gång vart femte år. Enligt tradition har vart tredje år setts som en lämplig kontrollfrekvens vad gäller lantbrukets djur.

I Djurskyddsmyndighetens allmänna råd om tillsyn (DFS 2004:9), Bilaga 1 anges rekommenderad kontrollfrekvens för olika objekt. Generellt kan man säga att verksamhet med djur som är komplex eller problematisk på något sätt och där genomströmningen av djur är hög också skall ha en högre kontrollfrekvens. I viss mån har även beaktats förekomsten av besiktningsveterinär och tävlingsveterinär. Dessutom har hänsyn tagits till hurvida det handlar om en sluten verksamhet med liten insyn från utomstående. För att få fram lämplig kontrollfrekvens tillfrågades kommuner och deras djurskyddsinspektörer om vilka kontrollfrekvenser som tillämpades samt vilka som var eftersträvsansvärda. Utifrån detta utarbetade Djurskyddsmyndigheten ett förslag till kontrollfrekvenser. Bilaga 2 i DFS 2004:9 innehåller rekommenderat antal inspektioner per år och kommun för olika typer av djurtransporter.

Djurskyddskontrollen i kommunerna finansieras i dag både via skattemedel och avgifter från djurägarna. 57 a § Djurskyddsförordningen (1988:539) ger kommunerna rätt att själva sätta taxan för de kommunala nämndernas kontrollverksamhet. Tidigare utredningar har rekommenderat en utökad tillämpning av avgiftsfinansiering och åtta av tio djurskyddsinspektörer angav, vid Riksrevisionens genomgång (RIR 2003:1), att deras kommun hade en taxa för tillsynen. Avgifterna kan användas för att helt eller delvis finansiera kontrollen och det finns stora variationer i användande av avgifter. Fyra procent av inspektörerna angav, enligt Riksrevisionen, att kontrollen helt finansierades med avgifter. 53 procent uppgav att hälften eller mindre än hälften av kontrollen finansierades med av-

gifter. Timtaxorna varierade 1999 mellan 250 och 800 kronor med ett snitt på 530 kronor. Detta kan jämföras med länsstyrelsernas avgiftsuttag, vid samma tidpunkt för liknande typ av tjänst, vilket låg på 800 kronor. För ett och samma kontrollobjekt kan (enligt RIR 2003:1) kostnaden variera mellan 0 och 9 000 kronor beroende på i vilken kommun objektet finns.

Enligt Riksrevisionens bedömning har de lokala kontrollresurserna förstärkts och antalet inspektioner har ökat något under 1990-talet. Trots detta konstaterar man brister i hur djurskyddskontrollen fungerar. De brister som Riksrevisionen konstaterade rörde till stor del omfattningen och utformningen av Jordbruksverkets stöd och uppföljning av djurskyddsarbetet på lokal och regional nivå. Man konstaterade även att det fanns stora variationer mellan landets kommuner vad gäller kontrollfrekvens vilket innebär stora kvalitetsskillnader och att djurägare inte behandlas lika över landet. För att komma tillrätta med bristerna konstaterade man att det inte kommer att vara tillräckligt med en utökad central styrning från Djurskyddsmyndigheten. Det måste också till en mer effektiv resursanvändning och en ökad resursinsats på lokal nivå.

Totalt sett var kostnadstäckningen för kommunernas djurskyddskontroll 1999 endast 17 procent. Enligt den enkätundersökning som utredningen har genomfört 2005 bland ett urval av kommuner har situationen förbättrats obetydligt sedan 1999. Kostnadstäckningsgraden anges vara cirka 18 procent med dagens verksamhetsvolym, med andra ord skulle avgifterna behöva höjas med cirka 460 procent för att uppnå full kostnadstäckning. Avgiftsfinansieringsgraden är betydligt lägre än inom livsmedelskontrollen där kostnadstäckningen 1999 var 71 procent. Den låga självfinansieringen är en av anledningarna till att miljöförvaltningarna i praktiken inte har resurser att utföra den kontroll som egentligen krävs för att säkerställa ett gott djurskydd. De totala intäkterna för djurskyddskontroll var cirka tio miljoner kronor 1999 att jämföras med intäkterna för miljöskydd och livsmedelskontroll som var över 100 miljoner kronor vardera. Att kostnadstäckningen för djurskydd är så pass låg förklaras med att kommunerna har svårt att sätta högre taxor inom sektorn, vissa kommuner avstår helt från att ta ut avgifter. Andelen som inte tar ut avgifter tenderar att öka i takt med att lönsamheten inom lantbruket försämras. Mellan 1996 och 2000 ökade andelen kommuner som inte tar ut avgift från 25 till 38 procent. Kommunförbundet menar att det ibland saknas kunskap om vilka kostnader som kan räknas in i avgiften. Flertalet kommuner

kan inte i sina beräkningar visa på högre belopp än 500 kronor per timme. Dessutom förekommer försiktighet vad gäller att ta ut ersättning för all den tid som går åt i ett uppdrag. Majoriteten av kommunerna utgår dock från Kommunförbundets rekommendationer när de tar fram sin lokala taxa. Flertalet uppdaterar taxorna genom indexuppräknings. Höjningen har under 1990-talet legat på 1,4 procent årligen för djurskyddstaxorna. Enligt utredningens enkätundersökning 2005 så debiteras i snitt en timtaxa på 600 kronor för djurskyddskontrollen. I storstäderna ligger taxan på 800 kronor per timme.

Det brister således mycket i konkurrensneutraliteten mellan kommunerna men också vad gäller tillgängliga resurser för kontroll. Även om vissa kommuner tillämpar årlig avgift för kontroll kan det på grund av bristande personalresurser bli mycket långt mellan kontrollbesöken. Avsaknaden av motprestation gör systemet med årliga avgifter ohållbart. LRF centralt förespråkar en löpande timbaserad avgift istället för årsavgift. Detta för att undvika varje risk för subventionering företagen emellan och garantera en prestation som motsvarar den debiterade kostnaden. Dessutom är man kritiska till oanmälda kontrollbesök, vilka rekommenderas av Djurskyddsmyndigheten, eftersom en stor del av djurägarna är förvärvsarbetande utanför företaget dagtid och därför inte tillgängliga att bistå inspektören med information som behövs för fullgod kontroll. Utredningen instämmer i att detta kan vara ett ineffektivt sätt att bedriva kontroll, det ger inte heller samma positiva effekter i form av kunskapsöverföring till djurägaren som annars eftersträvas. Dock är oanmälda kontrollbesök helt i överensstämmelse med förordning (EG) nr 882/2004. I artikel 3.2 sägs att: "Offentlig kontroll skall genomföras utan förvarning, utom i samband med revision och liknande fall då det krävs att foder- eller livsmedelsföretagaren underrättas i förväg. Offentlig kontroll får också genomföras på ad hoc-basis".

Det finns på sina håll en uppenbar ovilja hos kommunerna mot att belasta djurägare med större pålagor än nödvändigt. För att ändå, med begränsade resurser, åstadkomma en tillräcklig djurskyddskontroll krävs en effektivisering. I små kommuner är det mycket svårt då verksamheten inte är tillräcklig för att bekosta en hel tjänst. Lösningen kan då vara samverkan med andra kontrollområden och andra kommuner. Samverkan över kommungränser har hittills inte varit tillåtet enligt djurskyddslagen och livsme-

delslagen. Proposition 2004/05:72 Förbättrad djurskydds- och livsmedelstillsyn öppnar nu upp för denna möjlighet.

Enligt 57 § Djurskyddsförordningen (1988:539) får även Djurskyddsmyndigheten föreskriva att avgift skall betalas i ärenden om

1. förprovning eller godkännande i efterhand av åtgärder i fråga om stall eller annat förvaringsutrymme för djur,
2. godkännande på förhand och besiktning av anläggningar och andra förvaringsutrymmen för försöksdjur,
3. godkännande av ny teknik,
4. registrering av djurtransportörer och undantag från kravet på ligghall för utegångsdjur,
5. tillstånd enligt 19 a § Djurskyddslagen (1988:534),
6. godkännande enligt 20 § Djurskyddslagen och 37 § förordning 1998:539 och
7. undantag enligt 13 a § förordning 1998:539.

Avgifternas storlek, för ovanstående kontroll, anges i 2 § SJVFS 2003:40, och varierar mellan 1 200 kronor för enklare ärenden (tillstånd att använda, föda upp, förvara eller tillhandahålla djur) och 24 600 kronor för godkännande av anläggning för offentlig förevisning (flera utrymmen och mycket omfattande utredning). För ombesiktning eller om ytterligare utredning behöver göras debiteras en timavgift på 700 kronor utöver grundavgiften. Avgiften skall betalas när ärendet lämnas till länsstyrelsen, i annat fall tas ärendet inte upp till provning.

Avgifter vad gäller förprovning av djurstallar anges i 5 § SJVFS 1990:95. Dessa avgifter betalas först när länsstyrelsen har avgjort ärendet och uppgår till mellan 3 000 och 6 000 kronor beroende på byggnadens storlek och hur beprövad tekniken är. Merarbete vid utredningar utöver grundarbetet debiteras med 500 kronor per timme. Man kan här notera att timkostnaden är lägre än vad som gäller för ovannämnda ärenden. Det finns även enligt förordningen utrymme för länsstyrelsen att besluta om lägre avgiftsbelopp om det finns särskilda skäl.

2.2.1 Råd och stöd till lokal kontroll

Utredningen är av den uppfattningen att råd och stöd till lokal kontroll från centrala och regionala myndigheter inte skall hänföras till den operativa kontrollverksamheten. Med andra ord kan ett en-

skilt kontrollobjekt, i det fall avgift debiteras för kontrollen, inte tillgodoräknas en motprestation motsvarande den kostnad som den centrala vägledningen står för. Denna funktion skall därför kostnadsmissigt inte belasta kontrollobjekten.

Djurskyddsmyndigheten

Utredningen skall enligt direktiven beräkna kostnaden för den centrala kontrollvägledningen, kostnaden för råd och stöd till de lokala och regionala kontrollmyndigheterna. Djurskyddsmyndigheten är en ung myndighet och har inte haft ett fungerande tidsredovisningssystem förrän sent under 2004. Det är därför svårt att exakt beräkna tidsåtgången. Djurskyddsmyndigheten har istället gjort en skattning av kostnaden som beräknas uppgå till cirka tolv miljoner kronor.

Länsstyrelserna

Djurskyddsmyndigheten rapporterade 2005 om en kraftig minskning i antal årsarbetskrafter som avsätts på länsstyrelserna för råd och stöd till den lokala djurskyddskontrollen. Det har gått från 39 årsarbetskrafter år 2003 till 22 under 2004. Enligt en enkätundersökning som utredningen genomfört bland samtliga länsstyrelser avsätts i snitt 0,4 årsarbetskrafter på varje länsstyrelse för råd och stöd till den lokala djurskyddskontrollen. Totalt avsätts cirka nio årsarbetskrafter. Kostnaden för den regionala vägledande verksamheten beräknas utifrån enkätsvaren till cirka 5,5 miljoner kronor årligen (exklusive overheadkostnader). Inkluderas overheadkostnader blir kostnaden mellan åtta och nio miljoner kronor årligen. Då saknas kostnaden för Länsstyrelsen i Östergötland som inte har besvarat enkäten.

Trots de minskade resurserna så genomförde länsstyrelserna 70 procent fler kontrollbesök i kommunerna under 2004 jämfört med 2003 enligt Djurskyddsmyndighetens årliga rapport. Länsstyrelserna betonar att resurserna inte är tillräckliga för de behov som föreligger ute i kommunerna. De ökade kraven i och med propositionen Förbättrad djurskydds- och livsmedelstillsyn innebär ett ytterligare ökat behov av råd och stöd till kommunerna. Därtill måste läggas behovet som tillkommer med de så kallade tvärvill-

korsreglerna som införs i och med reformeringen av jordbrukspolitiken.

2.3 Foderkontroll

Det finns ett 40-tal anläggningar som tillverkar foderblandningar till livsmedelsproducerande djur. Två företag står för 90 procent av produktionen. Det är även vanligt med så kallade blandartjänstföretag som endast blandar djurägarens spannmål med inköpt kompletteringsfoder (koncentrat). Därutöver finns cirka 250 mellanhänder registrerade hos Jordbruksverket. Dessa importerar i huvudsak foder till sällskapsdjur.

Foderkontrollen, för vilken Jordbruksverket i dagsläget helt ansvarar, är i huvudsak avgiftsfinansierad och riktad mot den kommersiella fodertillverkningen. Även godkännande av tillverkning, såväl på kommersiell nivå som på gårdsnivå, är avgiftsbelagd. Stickprovskontroll på gårdsnivå och kontroll av dioxin finansieras med särskilda anslag på Jordbruksverket. Detta eftersom det handlar om slumpvisa, mindre frekventa provtagningar och analyser vilka är för kostsamma för att belasta ett enskilt företag med. Foderkontrollen sysselsatte 5,1 personer och omsatte fem miljoner kronor år 2003.

Foderkontrollen är indelad i följande delar:

- 1) Grundkontroll
- 2) Säkerhetskontroll
- 3) Särskild tillsyn
- 4) Datainsamling
 - a) Registrering av marknadens aktörer (tillverkare, handlare och i vissa fall användare)
 - b) Produktdata
 - i) Råvaror
 - ii) Foderblandningar
 - iii) Foderblandningar innehållande läkemedel

Foderkontrollens omfattning fastställs under hösten året före kontrollåret. Kontrollplanen utarbetas med utgångspunkt från redovisat produktsortiment, riskbedömningar och i enlighet med den koordinerade kontrollplanen (kommissionens rekommendation 2003/91/EG).

Foderfrågor inom EU regleras dels genom foderlagstiftning, dels genom veterinär lagstiftning och via lagstiftningen för ekologiskt lantbruk. På nationell nivå regleras fodertillsynen genom 12 § lag (1985:295) om foder (foderlagen). Jordbruksverket utövar tillsynen över efterlevnaden av denna lag och med stöd av lagen meddelade föreskrifter eller beslut. Jordbruksverket får överlåta åt länsstyrelsen att utöva viss tillsyn. Jordbruksverket får också överlåta åt andra myndigheter än länsstyrelsen att utöva tillsyn. Finansieringen regleras i 16 §: Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Jordbruksverket får föreskriva att avgifter får tas ut... Vidare sägs i 5 § förordning (1998:213) om foder (foderförordningen): Föreskrifter om avgifter som avses i 16 § foderlagen meddelas av Jordbruksverket efter samråd med Ekonomistyrningsverket. 6 kapitlet i Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 2000:110) innehåller bestämmelser om avgifter och kostnader. Avgiften utgår (52 §) för varje foderleverantör och legotillverkare samt tillverkningsställe i form av grundavgift och kvantitetsavgift. Kvantitetsavgiften betalas proportionellt mot tillverkad eller importerad fodermängd. Grundavgifternas storlek anges i 54 §:

1. En grundavgift om 850 kr för sällskapsdjur och 2 000 kr för andra djur än sällskapsdjur.
2. En kvantitetsavgift om 6 kr per ton debiterbart foder för sällskapsdjur och 0,90 kr per ton debiterbart foder för andra djur än sällskapsdjur.

Den som levererar foder till både sällskapsdjur och till andra djur än sällskapsdjur skall betala den högre grundavgiften.

Avgifterna totala omfattning skiftar, vad gäller företag som levererar foder till sällskapsdjur, mellan cirka 5 000 och 165 000 kronor. Företag som levererar foder till livsmedelsproducerande djur betalar allt mellan cirka 20 000 kronor och 1,8 miljoner kronor årligen. Utöver detta debiteras för provtagning och analyskostnader. Som mest betalar ett enskilt företag en miljon kronor för detta.

I 56 § ges bestämmelser om avgifter vid kontroll eller speciella insatser: Foderleverantör... skall vid kontroll eller speciella insatser betala en avgift som motsvarar de kostnader som uppstår genom kontrollen eller insatser. Detta avser kontroll utöver den grundläggande kontrollen.

2.3.1 Kontroll på gårdsnivå

EU:s förordning (EG) nr 852/2004 fastställer allmänna hygienregler för livsmedelsföretagare. De flesta jordbruksföretag är att betrakta som livsmedelsföretagare, enligt definitionen i (EG) nr 178/2002. I den senare förordningen definieras också begreppet foderföretagare och ger vid handen att majoriteten av alla jordbruksföretag, med eller utan animalieproduktion, är att betrakta som foderföretagare. I stort sett alla jordbruksföretag skall därför kontrolleras enligt de nya EG-förordningarna i det så kallade hygienpaketet.

Foder tillverkat på gårdsnivå kontrolleras i dag i begränsad omfattning med avseende på förekomsten av kött- och benmjöl, läkemedelsanvändning samt dioxin i grovfoder. Detta finansieras som tidigare nämnts genom särskilda anslag på Jordbruksverket. Kontrollen på gårdsnivå kommer att utökas i och med de verksamhetskrav (tvärvillkor) som införs i samband med den så kallade MTR-reformen. Till de verksamhetskrav som skall uppfyllas hör foderområdet. I ett första steg bedömer Jordbruksverket att en kontrollfrekvens på en procent är tillräcklig. Ansvaret för foderkontrollen faller generellt på Jordbruksverket. Det är emellertid Jordbruksverkets preliminära ståndpunkt att kontrollen bör utföras av de lokala kontrollmyndigheterna, det vill säga kommunerna.

En årlig kontrollfrekvens på en procent, av cirka 80 000 jordbruksföretag, innebär att cirka 800 företag skall besökas. Jordbruksverket bedömer att det, om denna kontroll samordnas med kommunernas övriga kontrollverksamhet, krävs 1–2 timmar extra tidsåtgång per besök för foderkontroll på gårdsnivå. Detta skulle innebära ett utökat resursbehov på 1 200 timmar utslaget över landet (lite drygt en helårsanställd). Resursbehovet, förutom kostnader för provtagning och analys torde uppgå till mellan en och 1,5 miljoner kronor.

Länsstyrelserna

Vid inspektioner på foderanläggningar bistår länsveterinären i det aktuella länet. Kostnaden för detta arbete finansieras av Länsstyrelsernas anslag och ingår inte i Jordbruksverkets budget för foderkontrollen. Vid en eventuell kraftig ökning av foderkontrollen bör

denna fråga belysas och en avgiftsfinansiering övervägas för att täcka kostnaden.

2.4 Djurhälsa

Djurhälsoarbetet bedrivs bland annat i form av deltagande i frivillig eller obligatorisk djurhälsokontroll samt främjande av en god djuravel. Detta regleras genom lagen om kontroll av husdjur samt delvis även av lagen om provtagning på djur. Genom dessa har jordbruksnäringen fått ansvaret för den organiserade hälsokontrollverksamheten. Djurens hälsa är enligt förarbetena till dessa lagar och även djurskyddslagen ett ansvar för djurhållaren. Det allmänna åtagandet är att tillhandahålla ett regelverk och att bedriva tillsyn. Dessutom råder anmälningsplikt för veterinärer vid djurskyddsmässiga missförhållanden och smittorisk, enligt förordning med allmän veterinärinstruktion (1971:810). Samtidigt ges ett statligt bidrag till djurhälsoverksamheten. Nedan följer en sammanställning av de medel som beviljades till djurhälsoprogram respektive bekämpnings- och övervakningsprogram.

Tabell 2.4 Djurhälsoprogram, beviljade medel 2005

Djurhälsoprogram	Beviljat (SEK)
Svensk Mjolk; kokontrollen, FRISKKO m.m.	4 232 000
Svenska Djurhälsovården, svin och får	4 606 000
Fiskhälsan	365 000
Fåravelsförbundet	365 000
Hästavelsförbundet	365 000
Planerat getregister	53 000

Källa: Jordbruksverket 2005.

Tabell 2.5 Bekämpnings- och övervakningsprogram

Program	Beviljat (SEK)
Svensk Fågel; campylobacter (inkl 50 % EU-finansiering av provtagning)	4 096 000
Svenska Djurhälsovården	
-paratuberkulos nötkreatur	5 900 000
-maedi-visna får	4 150 000
-tuberkulos hjort	1 650 000
-övervakning resistensutveckling	3 200 000
Svensk Mjök	
-BVD nötkreatur	9 250 000
-Leukos nötkreatur	5 500 000
-Djur- och folkhälsa, FRISKKO-smittskydd	2 400 000

Källa: Jordbruksverket, 2005.

De anslagna medlen bekostar i huvudsak de fasta kostnaderna i verksamheten såsom administration och anställd personal. Djurhälsoorganisationerna tar i sin tur ut olika avgifter från djurägarna för att bekosta bland annat provtagning. Jordbruksverket tar inte ut några avgifter inom området. Det är inte heller avsikten att man i nuläget skall öka graden avgiftsfinansiering inom djurhälsa och smittskydd.

3 Överväganden och förslag

3.1 Livsmedelskontroll

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att kontrollmyndigheten (dvs. kommunen och Livsmedelsverket) skall ta ut en årlig avgift för kontroll enligt livsmedelslagen (1971:511) och de EG-förordningar som kompletteras av livsmedelslagen. Avgiften skall beräknas utifrån en schablon vilken beslutas av Livsmedelsverket. Schablonen skall vara indelad i kontrollklasser där antalet kontrolltimmar per år anges för respektive riskkategori. Hänsyn skall tas till förekomsten av en fungerande egenkontroll och kontrollmyndighetens erfarenheter av kontrollobjektet. Kontrollmyndigheten skall ges möjlighet att nedsätta avgiften för verksamheter lokaliserade i regioner med särskilda geografiska begränsningar, verksamheter som bedrivs med traditionella metoder samt, under det första verksamhetsåret, nystartade verksamheter. Nedsättning får högst tillåtas med 50 procent av ordinarie årsavgift. Kontrollmyndigheten bestämmer vilken årsavgift som skall betalas för respektive verksamhet med utgångspunkt från de kontrollfrekvenser som anges i Livsmedelsverkets föreskrifter. Kontrollmyndigheten skall beräkna avgiften per timme på basis av de verkliga kostnaderna för löner för den personal som medverkar vid offentlig kontroll, kostnader för denna personal, inklusive kostnader för lokaler, verktyg, utrustning, resor och andra tillhörande kostnader samt kostnader för provtagning och laboratorieanalyser. Livsmedelsverket skall, på detaljnivå, föreskriva om de kostnadsposter som får ingå i underlaget. Timkostnaden skall beräknas så att full kostnadstäckning uppstår. Dock skall den lägst uppgå till 500 kronor per timme. Myndighetens beslut om tillämplig avgiftsklass skall grundas på närmast föregående års förhållanden.

Skälen för utredningens förslag: Om ett avgiftssystem skall ha som utgångspunkt att ge kontrollmyndigheten full kostnads-täckning måste systemet i många delar utgå från de lokala förutsättningarna. Utredningen har därför arbetat med förutsättningen att avgiften för en enskild verksamhet som skall bli föremål för kontroll, bestäms av den berörda kontrollmyndigheten. Detta motiveras bland annat med att kostnadsläget varierar mycket över landet. För att säkerställa en likvärdig tillämpning av systemet med lokalt fastställda timtaxor är det lämpligt att ange vilka parametrar som får ingå i beräkningen av timtaxan. Ett system som, liksom det nuvarande avgiftssystemet för livsmedelskontroll, bygger på en och samma taxa för liknande objekt i hela landet kommer inte att ge kontrollmyndigheterna samma möjligheter att utföra kontroller. Även om kostnadsläget varierar i landet bör avgiftssystemet tillgoda att ambitionsnivån i livsmedelskontrollen är likvärdig över landet. För att möjliggöra detta bör en viss styrning av kontrollavgifterna göras. Styrningen bör därvidlag inte ske genom avgiftens storlek utan snarare genom kontrollens omfattning för en viss verksamhet. Som illustreras i kapitlet om djurskyddskontrollen nedan är det också angeläget att avgiftssystemet innebär ett tvång för kontrollmyndigheten att ta ut en avgift. För att säkerställa att avgift tas ut och därmed att kontroll bedrivs anser utredningen att en lägsta timtaxa som får beslutas av kommunen fastställs centralt. Det kan anföras att även de parametrar som får ingå i timtaxan, liksom hur många timmar som bör åtgå för kontroll av varierande verksamheter bör beslutas av respektive kontrollmyndighet. En sådan lösning skulle medge full frihet för myndigheten att besluta om omfattning av kontrollerna, baserat på erfarenheter från de enskilda kontrollobjekten och de befintliga resurserna. Utredningen menar dock att en fullgod livsmedelskontroll i hela landet är av sådant allmänintresse att en godtagbar kvalitet måste säkerställas. Detta behov kan tillgodoses genom att hos centralmyndigheten fastställa en schablon för omfattningen av den årliga kontrollen hos olika typer av verksamheter. Det finns en koppling mellan kontrollernas reella omfattning och de avgifter som tas ut för att genomföra kontrollerna. Det är därför naturligt att låta den årliga kontrollavgiften bygga på den kontrollvolym som bedöms relevant för en viss livsmedelsverksamhet. Likartade verksamheter i olika delar av landet torde utgöra samma risk. Det är därför också naturligt att låta den centrala kontrollmyndigheten med sin överblick över landet och specialkunskap om kontrollområdet besluta om

fördelningen av olika verksamheter i schablonmodellen för kontrollernas omfattning.

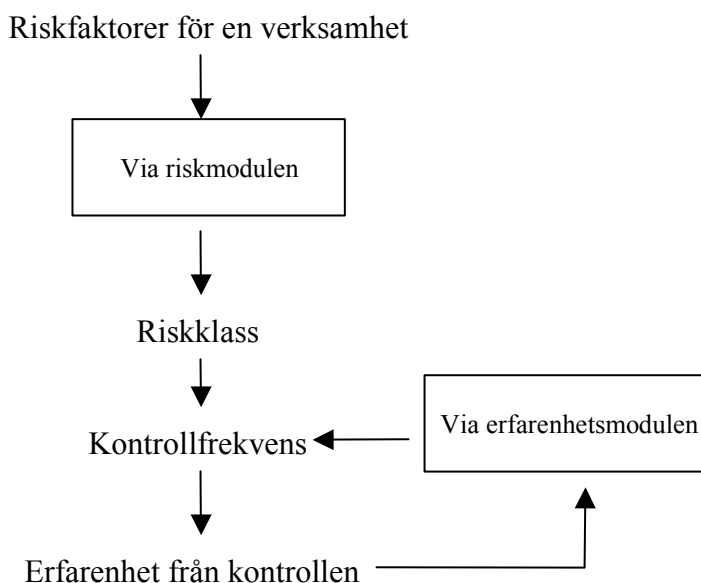
Utgångspunkten för det föreslagna avgiftssystemet är en årlig avgift som erläggs av alla verksamheter som faller inom ramen för kontrollernas räckvidd. Avgiften utgår från en schablon där kontrollmyndigheterna beräknar avgiften enligt sina egna kostnadsföresättningar. Beräkningen skall dock, så som angivits ovan, följa en centralt fastställd mall. Denna mall skall utarbetas av Livsmedelsverket. Den skall gälla lika för Livsmedelsverket såväl som för samtliga kommuner. Exempel på hur en sådan mall kan se ut finnes i bilaga 5 (från den så kallade Södertörnsutredningen). Avgiftsberäkningen sker i två steg; först bestäms kontrollmyndighetens specifika avgift per timme, vilken när det gäller kommunerna fastställs av kommunfullmäktige. Denna skall täcka kostnaderna för löner, utrymmen, verktyg, utrustning, utbildning, resor och andra tillhörande kostnader samt kostnader för provtagning och laboratorieanalyser. Steg nummer två är att placera in kontrollobjektet i en särskild riskkategori enligt Livsmedelverkets definition. För varje riskkategori finns sedan en angiven kontrollfrekvens och normativ tidsåtgång för denna. Kommunens uppgift blir således att utifrån sin egen kostnad per timme och Livsmedelverkets riskkategorisering räkna ut den årliga avgiften för varje kontrollobjekt. Även den bygger på ett poängsystem.

På Livsmedelsverket pågår just nu ett projekt med att riskklassificera kontrollobjekt (enligt en modell som beskrivs i nedanstående figur) genom att välja ut några kriterier som på ett relevant sätt beskriver risken med verksamheten; till exempel storleken på verksamheten, verksamhetens art, vilka råvaror som hanteras, vilka faror och risker som är förknippade med råvarorna, processen och produkten samt spridningsområde och målgrupp. I modellen används den så kallade riskmodulen där olika delar poängsätts för att utifrån den totala poängsumman placera in företaget i lämplig riskklass. Därpå tillämpas den så kallade erfarenhetsmodulen för att väga in erfarenheterna från tidigare kontroll, det vill säga om företaget har en fungerande egenkontroll och om man har visat upp god redlighet.

Livsmedelsverkets projektgrupp tänker sig preliminärt fyra olika riskklasser och att det inom varje klass kan finnas fyra nivåer utifrån företagets kontrollhistoria, det vill säga myndighetens tidigare erfarenhet av företaget. Riskklass 1 innebär högsta risk. Kontrollfrekvens B är den initiala kontrollfrekvensen, A är en högre

frekvens och C är en lägre frekvens. För tillfälliga verksamheter (t.ex. marknader) anpassas kontrollfrekvensen till behovet, det vill säga vid tillfället dessa äger rum. Utifrån riskklassificeringen ges ett förslag på kontrollfrekvens genom att ange lämpligt antal timmar som bör åtgå per år för att uppnå en fullgod kontroll. Med fullgod kontroll avses i detta fall kontroll i den omfattning att efterlevnaden i livsmedelslagstiftningen garanteras. Preliminärt ökas kontrollfrekvensen med 100 procent när man rör sig mellan risknivåerna, både uppåt i riskklasserna och från en lägre frekvensgrupp till en högre. Syftet är att åtgärder för att minska risken i företaget skall ge tydligt utslag i kontrollfrekvensen.

Figur 3.1 Modellen med riskmodul och erfarenhetsmodul



Källa: Livsmedelsverket, 2005

Tabell 3.1 Riskklasser erhållna ur riskmodulen och kontrollfrekvenser erhållna ur erfarenhetsmodulen

Riskklass	Kontrollfrekvens			
	A	B	C	D*
1				Efter behov
2				Efter behov
3				Efter behov
4				Efter behov

* Tillfälliga verksamheter

Källa: Livsmedelsverket, 2005

Som stöd för det nationella arbetet med att utforma en riskbaserad kontroll kommer även EU-kommissionen att ta fram en vägledning. Den skall bland annat innehålla kriterier för att dela in berörda verksamheter i riskkategorier (art 43, 882/2004). Livsmedelsverkets modul är således tänkt att vara flexibel för att kunna ta hänsyn till det gemensamma arbetet.

Utredningen har fört diskussioner med Livsmedelsverkets projektgrupp om möjligheterna att koppla den så kallade riskmodulen till ett avgiftssystem. Resultatet av diskussionerna har bland annat blivit att den föreslagna kontrollfrekvensen uttrycks i antal timmar per år. Det är på detta sätt möjligt att koppla en timtaxa till kontrollfrekvensen för ett enskilt företag och få fram en årsavgift. Det finns emellertid en avgörande skillnad mellan utgångspunkten i Livsmedelsverkets riskprojekt och utredningens direktiv. Ett nytt avgiftssystem skall medverka till att kontrollen får den omfattning och kvalitet att en fullgod nivå uppnås med hänsyn till hälsa och säkerhet. Livsmedelsverket utgår för sin del ifrån de befintliga resurser som är att tillgå inom den svenska livsmedelskontrollen. För att fungera som modell för avgiftsättning bör därför riskmodellen modifieras så att den verkar för en ökning av kontrollresurserna som krävs utifrån behovet. På livsmedelsområdet, liksom djurskyddsområdet, är det dock lämpligt med en övergångstid för att ge de lokala myndigheterna möjlighet att bygga upp den utökade kontrollorganisation som kommer att krävas för att tillgoda det utökade kravet på kontroll. Övergångstiden bör beslutas av regeringen.

3.1.1 Råd och stöd till lokal kontroll

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att finansieringen av Livsmedelsverkets samordnande och stödjande funktion inte längre finansieras via avgifter från kommunerna. Istället föreslås myndighetens ramanslag utökas motsvarande behovet för verksamheten. Detta beräknas i dagsläget till cirka 17 miljoner kronor.

Skälen för utredningens förslag: Utredningen är av den uppfattningen att råd och stöd till de lokala kontrollmyndigheterna inte är att anse som regelrätt kontroll och kostnaden härför bör därför inte belastas kontrollobjekten. Överföringen av kontrollavgifter från kommunerna till Livsmedelsverket ger inte bara en oförutsägbar finansiering för Livsmedelsverkets del. Det innebär även administrativa kostnader vid uppbörderna och motverkar kommunernas vilja att ta ut avgifter då de inte själva tillfullo får förfoga över dessa. Utredningen bedömer att den nuvarande intäkten för Livsmedelsverket från omföringen av medel från kommunerna till Livsmedelsverket utgör en rimlig ambitionsnivå för den stödjande och vägledande verksamheten. Den kostnad på cirka 17 miljoner kronor som härmed överförs från kommunerna till staten torde kunna regleras genom en minskning av statsbidragen till kommunerna i proportion till den historiska inbetalningen till SLV.

3.1.2 Köttbesiktning - ständig kontroll

Utredningens förslag: Utredningen avser inte att lägga något förslag som avser omedelbar förändring vad gäller avgiftssystemet för köttbesiktning. Det bör dock uppdras åt Livsmedelsverket att göra en översyn av avgiftssättningen så att denna på ett relevant sätt speglar risknivån förknippad med respektive verksamhet samt att utrymme skall ges för företag med god egenkontroll att tillgodogöra sig detta i form av minskade kontrollkostnader. Utredningen föreslår att avgiftssystemet på sikt förändras till att omfattas av det generella systemet för årliga avgifter inom livsmedelskontroll, enligt Livsmedelsverkets riskbaserade kontrollmodell. Förutsättningen är dock att kontrollverksamheten utvecklas till att bli mer systeminriktad och att det inte längre finns krav på ständig tillsyn.

Skälen för utredningens förslag: Livsmedelsverkets generaldirektör har, som tidigare nämnts, bildat en samverkansgrupp med branschorganisationen Kött och Charkföretagen för att åstadkomma en effektivisering av kontrollen. Bakgrunden är även arbetet med en övergång från en offentlig kontroll inriktad på detaljer till mer systemkontroll. Livsmedelsverket ser nu över köttbesiktningens arbetsuppgifter med anledning av detta. Mot bakgrund av att avgiftssystemet nyligen förnyats, bland annat med avsikten att hantera avgiftsbördan för småskaliga slakterier och slakterier med geografiska nackdelar, finner utredningen det lämpligt att invänta den utvärdering som pågår inom Livsmedelsverket. Myndigheten skall även tillse att systemet i alla delar är kongruent med förordning (EG) nr 882/2004. Bland annat med avseende på att kontrollen skall vara riskbaserad och minimibeloppen respekteras. Det är även av stor vikt att möjlighet ges för varje företag att så långt detta är möjligt påverka kontrollkostnaden genom god egenkontroll och planering av verksamheten. Utredningen gör dock bedömningen att medvetenheten om denna fråga redan finns hos Livsmedelsverket och att diskussioner pågår med branschföreträdare för att finna gemensamma acceptabla lösningar. Ledstjärnan bör vara den, vill utredningen betona, att den svenska köttbranschens företag inte drabbas av en kostnadsbörda som medverkar till att försätta näringen i en sämre konkurrenssituation än vad som i dagsläget råder. Om det arbete som nu bedrivs i samverkan mellan branschen och Livsmedelsverket inte blir framgångsrikt bör regeringen överväga att uppdraga åt Livsmedelsverket att förändra avgiftsättningen så att denna bättre kan komma att spegla de risker som är förknippade med slakteriverksamheten.

3.1.3 Registrering och godkännande

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att avgifterna i samband med registrering och prövning av godkännande skall kopplas till de ordinarie årsavgifterna på följande sätt. För godkännandeprovning skall en hel årsavgift utgå och en halv årsavgift vid förnyad provning (exempelvis vid ägarbyten). För registrering skall en timmes avgift debiteras.

Skälen för utredningens förslag: Avgift skall enligt 1.1 § förordning (1989:1110) om avgifter för livsmedelstillsyn m.m. tas ut när en tillsynsmyndighet prövar frågor om tillstånd, godkännande eller liknande. Ett motiv till att ta ut avgifter i samband med handläggning av ärenden är att det ger företagen ett tydligt incitament till att komma in med bra och genomtänkta underlag. Företagen betalar även för myndighetens rådgivning och stöd i samband med etablering. Det pågår i nuläget ett arbete med ett nytt system för godkännande respektive registrering vilket utredningen inte har full insyn i. Resultatet av denna översyn väntas dock bli att bägge förfaringsätten, godkännande och registrering, kommer att vara tillämpliga. Utredningens bedömning är att registreringsförfarandet inte kommer att innebära något omfattande arbete för kontrollmyndigheten. Viss rådgivning kan bli aktuell för registreringen, liksom en administrativ hantering kring själva registreringsförfarandet. Utredningen menar att en avgift motsvarande den lokalt fastställda timtaxan motsvarar de kostnader som uppkommer i de fall då endast registrering blir aktuell. Godkännandeprövning är, till skillnad från registrering, ett betydligt mer omfattande arbete för kontrollmyndigheten. Tidsåtgången för mer komplicerade verksamheter är större än för enklare verksamheter. Det är därför logiskt att för godkännandeprövningen ha en differentierad taxa. De mer komplicerade objekten är också normalt de som är förenade med störst risker. Precis som för den årliga avgiften torde den schablon för riskklassificering som tas fram vid Livsmedelsverket vara tillämplig. Timkostnaden för arbete med godkännandeprövning torde ligga mycket nära den timkostnad som myndigheten har för det operativa kontrollarbetet. Utredningen kommer därför till slutsatsen att avgiften för godkännandeprövning bör vara en fast avgift som motsvarar den årliga kontrollavgiften för den tillämpliga riskkategorin. För förnyad prövning av befintlig verksamhet, till exempel vid ägarbyte, är arbetsinsatsen från kontrollmyndigheten lägre än vid nygodkännande. Utredningen föreslår därför att avgiften för omgodkännande skall vara en halv årsavgift. Denna lösning kommer inte att ge kontrollmyndigheten full kostnadstäckning i varje enskilt fall. Modellen med en årsavgift för godkännanden och en halv avgift för omgodkännande är dock etablerad och välkänd bland verksamhetsutövare och kontrollmyndigheter. Dessutom innebär en fast prövningsavgift en säkerhet kring kostnaderna för godkännandet hos den sökande, något som exempelvis godkännandeprövning på löpande räkning inte

skulle ge. Avgifterna avser, liksom tidigare, prövning av ärenden och inte själva godkännandet. Således gäller avgifterna även vid eventuellt avslag. Utredningen lägger förslaget med förbehållet att eventuella förändringar i hanteringen av godkännande och registreringar gör att avgiftskonstruktionen blir olämplig.

3.1.4 Kontroll av kött, mjölk, ägg och fisk m.m.

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att de särskilda avgifterna, vilka i dagsläget återfinns i 1 a och b §§ förordning (1989:1110) om avgifter för livsmedelstillsyn m.m. avskaffas. Avgifterna för kontroll av dessa verksamheter inkluderas i det allmänna årliga avgiftssystemet enligt Livsmedelsverkets riskmodul. Det bör uppdras åt Livsmedelsverket att utforma riskkategorierna så att nämnda verksamheter inkluderas.

Skälen för utredningens förslag: Det finns enligt utredningen inte något hållbart skäl till att bibehålla separata avgiftssystem för rubricerade kontrollområden. Dessa har i vissa fall inte varit föremål för översyn på många år och endast justerats vid behov. Detta gör att avgifterna i vissa avseenden riskerar att strida mot förordning (EG) nr 882/2004. Det gäller exempelvis fiskekontrollen, som i sin konstruktion gör det omöjligt att förutsäga vad kontrollkostnaden för ett enskilt företag blir. Dessutom saknar avgiftskonstruktionen en riskkomponent, då den enbart baseras på faktiska kostnader för tillsynen. Utredningen anser det önskvärt att tillämpa det generella avgiftssystemet för livsmedelskontroll för så många områden som möjligt. Genom detta uppnås även likabehandling mellan olika branscher vilket ökar tilltron för myndigheterna totalt sett. Livsmedelsverket bör därför utveckla den schablon för omfattning av livsmedelskontrollen vid olika verksamheter som tidigare nämnts i utredningen att även omfatta de specialområden som återfinns i 1 a och b §§ förordning (1989:1110) om avgifter för livsmedelstillsyn m.m.

3.1.5 Kontroll i primärproduktionen, utökad livsmedelsbegrepp

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att avgifter för kontroll i primärproduktionen följer samma riskbaserade system som övriga livsmedelsverksamheter. Livsmedelsverket skall placera in verksamheterna i lämpliga riskkategorier med tillhörande kontrollfrekvens.

Skälen för utredningens förslag: Från och med den 1 januari 2006 skall enligt kontrollförordningen en riskbaserad offentlig kontroll av mjölk och andra livsmedel i primärproduktionen genomföras. Grundat på de resonemang som utredningen fört om en riskbaserad offentlig kontroll, där olika verksamheter placeras i riskkategorier, ser utredningen inget hinder för att även primärproduktionen placeras in i den riskmodul för livsmedelskontroll som Livsmedelsverket skall utarbeta som grund för beräkningen av de årliga kontrollavgifterna. Mot bakgrund av de historiska kontrollerna i detta avseende och baserat på relevanta riskfaktorerna är bedömningen att kontroller av livsmedelshygien på gårdsnivå, åtminstone initialt, endast kommer att bedrivas i begränsad omfattning. Med hänsyn till den låga kontrollfrekvens och tidsåtgång som det här med all sannolikhet blir tal om lär kontrollavgifterna vara på en låg nivå.

3.1.6 Kontroll av främmande ämnen

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att Livsmedelsverket ges i uppdrag att se över avgiftskonstruktionen för kontroll av spannmål och spannmålsprodukter som producerats inom landet (LIVSFS 2003:24) så att avgifterna i ökad grad speglar risken i respektive verksamhet.

Skälen för utredningens förslag: Dagens avgiftsuttag är endast volymbaserat och det finns inte någon möjlighet för företagen att tillgodogöra sig en god egenkontroll. Detta kommer i konflikt med principen om att kontrollerna skall vara riskbaserade. Kvarnar som ställer högre krav på låga halter bekämpningsmedel hos leverantörerna, exempelvis ekologiska producenter, skall också åtnjuta lägre kontrollavgifter menar utredningen. För att säkerställa att avgif-

terna även för kontrollen av främmande ämnen lever upp till kravet på riskhänsyn och att detta återspeglas i avgifternas storlek, bör regeringen uppdra åt Livsmedelsverket att se över avgifts-sättningen.

3.1.7 Exportkontroll

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att modellen med riskbaserad avgift även skall tillämpas för exportkontrollerade anläggningar och för de anläggningar som i dag jämföras med dessa när det gäller den ordinarie kontrollverksamheten. Den extra kontroll samt intygsskrivande som krävs då det finns särskilda krav från tredje land, vilken i dag omfattas av timtaxa för besiktningspersonal, skall finansieras genom en särskild avgift. Denna avgift skall debiteras enligt en schablon. Avgiften skall finansiera besiktningspersonalens extra arbete för exportkontrollen och Livsmedelsverkets kostnader för densamma. Livsmedelsverket bör ges i uppdrag att fastställa avgifterna.

Skälen för utredningens förslag: Det finns enligt utredningen inte något hållbart skäl till att i sin helhet bibehålla det separata avgiftssystem som gäller för exportkontroll. Den ordinarie kontrollverksamheten för exportkontrollerade anläggningar skiljer sig inte i något väsentligt avseende från övriga kontrollobjekt. Genom att inkludera företagens avgifter för den ordinarie kontrollen i modellen med riskbaserad avgift ökar möjligheten för ett enskilt företag att förutsäga kontrollkostnaden. Utredningen anser det önskvärt att använda det generella avgiftssystemet för livsmedelskontroll för så många områden som möjligt. Genom detta uppnås även lika-behandling mellan olika branscher och verksamhetsinriktningar vilket ökar tilltron för myndigheterna totalt sett. Den extra kontroll och intygsskrivande som är en följd av särskilda krav från tredje land innebär en fördyring för vilken kontrollmyndigheten skall ha ersättning. Arbetet med att ta fram intyg kan vara tidskrävande eftersom det omfattar många kontakter och överenskommelser med det tilltänkta mottagarlandet. Detta arbete är i dag inte avgiftsfinansierat trots att intygen tas fram efter önskemål från företagen. För att finansiera delar av denna verksamhet bör det finnas möjlighet att ta ut en schablonavgift för varje framtaget intyg. Om en timbaserad avgift tillämpas skulle den första anläggning

som begär ett intyg betala för en högre tidsåtgång än efterföljande vilket inte skulle bli rättvist.

Vissa länder godkänner inte Sverige som exportland för en viss vara utan att först ha företagit en inspektion i landet. Denna inspektionsrunda är svår att knyta till någon speciell anläggning eftersom myndigheten i det tilltänkta mottagarlandet inte godkänner några anläggningar innan de godkänner Sverige som exportland. Trots detta finns det behov av att finansiera Livsmedelsverkets arbete. Utredningen ser det som lämpligt att en lösning på denna finansiering utarbetas av Livsmedelsverket.

3.2 Djurskyddskontroll

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att kontrollmyndigheterna (d.v.s. kommunerna) skall ta ut en avgift enligt djurskyddslagstiftningen. Avgiften skall beräknas utifrån en schablon vilken beslutas av Djurskyddsmyndigheten. Schablonen skall vara indelad i kontrollklasser där antalet kontrolltimmar per år för olika djurslag och verksamheter anges. Hänsyn skall tas till förekomsten av en fungerande egenkontroll och kontrollmyndighetens erfarenheter av kontrollobjektet. Kontrollmyndigheterna skall ges möjlighet att nedsätta avgiften för verksamheter lokaliserade i regioner med särskilda geografiska begränsningar, verksamheter som bedrivs med traditionella metoder samt, under det första verksamhetsåret, nystartade verksamheter. Nedsättning får högst tillåtas med 50 procent av ordinarie årsavgift. Kontrollmyndigheten beslutar om vilken årsavgift som skall betalas för respektive verksamhet med utgångspunkt från de kontrollfrekvenser som anges i Djurskyddsmyndighetens föreskrifter. Kontrollmyndigheten skall beräkna avgiften per timme på basis av de verkliga kostnaderna för löner för den personal som medverkar vid offentlig kontroll, övriga personalkostnader, inklusive kostnader för lokaler, verktyg, utrustning, resor och andra tillhörande kostnader samt kostnader för provtagning och laboratorieanalyser. Djurskyddsmyndigheten skall, på detaljnivå, föreskriva om de kostnadsposter som får ingå i underlaget. Myndighetens beslut om tillämplig avgiftsklass skall grundas på närmast föregående års förhållanden. Avgiften skall beräknas så att full kostnadstäckning uppstår. Dock skall avgiften per timme lägst uppgå till 500 kronor. De kontrollmyndigheter som tillämpar samordning av kontroll, det vill säga att kontroll sker enligt flera

lagstiftningsområden vid samma tillfälle, skall även samordna årsavgiften. Den totala årsavgiften som debiteras ett kontrollobjekt skall inte överskrida de verkliga kostnader som myndigheten har haft för kontroll av detsamma. Kostnader för eventuella analyser, utöver de rutinundersökningar som ingår i själva kontrollbesöket, skall alltid debiteras i sin helhet. Djurskyddsmyndigheten skall besluta om kontrollfrekvenser som tar hänsyn till befintliga resurser hos de lokala kontrollmyndigheterna. Målet skall emellertid på sikt vara att djurskyddsbehovet styr vilken frekvens som skall gälla. Övergångsperiodens längd bör beslutas av regeringen och åtföljas av en noggrann konsekvensanalys både ur djurskyddshänsyn och ur företagsekonomiska aspekter.

Skälen för utredningens förslag: Grunden för det avgiftssystem som utredningen föreslår för djurskyddskontrollen är, i likhet med det som gäller livsmedelkontroll, ett risktänkande. Det vill säga att de anläggningar som löper störst risk att drabbas av missförhållanden för djuren, och/eller där dessa riskerar att få de mest allvarliga konsekvenserna, också har den högsta kontrollfrekvensen. Principen att varje kontrollobjekt skall bära sina egna kostnader gör då att objekt förknippade med hög risk också belastas med de högsta avgifterna. Dagens avgiftsuttag och ambitionsnivå vad gäller djurskyddskontrollen skiljer sig mycket åt mellan landets kommuner. Detta är otillfredsställande såväl ur djurskyddssynpunkt som ur konkurrenshänsyn, företagen emellan. Kontrollbehovet är långt större än de medel som avsätts för verksamheten. Så som kommit till uttryck i flera utredningar, till exempel Riksrevisionens rapport *Hur effektiv är djurskyddstillsynen?* (RiR 2003:1), kan avgiften för den offentliga kontrollen för liknande objekt variera så mycket som mellan 0 och 9 000 kronor beroende på i vilken kommun kontrollobjektet finns. Även riksdagen har ställt sig bakom revisorernas bedömning att variationerna kommunerna emellan är så stora att det inte är acceptabelt (bet. 2001/02:MJU22, rskr. 2001/02:319, 2001/02:320). Trots att djurskyddslagen medger att kommunerna tar ut avgifter som täcker kostnaderna anför ofta bristande resurser som motiv för en låg ambitionsnivå i kontrollverksamheten. Detta är enligt utredningens mening inte en hållbar situation och Sverige kan under dagens förhållanden inte säkert säga sig ha en fullgod kontroll över djurskyddet. Det är därför utredningens mening att en ökad styrning av avgifterna för djurskyddskontrollen är nödvändig. En åtgärd för att öka resurserna för djurskydds-

kontrollen samtidigt som snedvridningen av konkurrensen minskar är att införa en obligatorisk årlig avgift även för djurskydds-kontrollen. Precis som på livsmedelsområdet bör en schablon över olika verksamheters risker ligga till grund för beräkningen av avgiftens storlek. Riskmodulen som skall läggas fast av Djurskydds-myndigheten skall innehålla den normala tidsåtgången för kontrol-len av olika typer av objekt. I analogi med livsmedelskontrollen skall också en lokalt fastställd timtaxa appliceras på riskmodulen varvid den årliga kontrollavgiften för en viss verksamhet kan fast-ställas. Den lokala timtaxan bör baseras på samma kriterier som inom livsmedelskontrollen, det vill säga de verkliga kostnaderna för löner för den personal som medverkar vid offentlig kontroll, övriga personalkostnader, inklusive kostnader för lokaler, verktyg, utrust-ning, resor och andra tillhörande kostnader samt kostnader för provtagning och laboratorieanalyser. För att säkerställa att avgift tas ut i alla delar av landet bör en lägsta timtaxa fastställas. Från bland annat myndigheter och djurägare har det framförts att en drastisk övergång till en tvingande behovsanpassad kontroll-frekvens, samtidigt med en finansiering fullt ut via avgifter, på ett allvarligt sätt skulle kunna motverka syftet med åtgärden. Detta i form av att viljan bland djurägarna att samarbeta med kontroll-myndigheten radikalt skulle minska i syfte att undvika vad som kan upplevas som alltför betungande avgifter. Utredningen föreslår därför en successiv övergång till en bindande behovsanpassad kon-trollfrekvens. En sådan övergång skulle kunna konstrueras så att kontrollmyndigheterna får frihet att bestämma sin timtaxa helt fritt under ett antal år, men att timtaxan vid övergångsperiodens slut skall täcka kostnaderna för de faktorer som skall ingå avgifts-beräkningen. Därmed kan en stegvis ökning av avgiften göras på den lokala nivån allteftersom kontrollerna förstärks i enlighet med kraven i den riskmodul som reglerar kontrollfrekvensen. Över-gångstiden bör beslutas av regeringen, men bör enligt utredningen sättas till minst fyra men högst sju år.

3.2.1 Avgifter för förprovning, godkännande, registrering och tillstånd

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att Djurskyddsmyndigheten i sitt pågående arbete med en ny avgiftsförfattning för avgifter som, enligt 57 § djurskyddsförordningen (1988:539) myndigheten får meddela föreskrifter om, tillser att dessa är kongruenta med förordning (EG) nr 882/2004. Särskilt avser detta avgifternas anpassning till risknivån på verksamheten. Detta skall emellertid vägas emot intentionen att full kostnadstäckning för myndighetens arbete skall uppnås.

Skälen för utredningens förslag: Storleken på avgifterna för förprovning, godkännande, tillstånd och registrering beslutas i dagsläget av Djurskyddsmyndigheten. Avgifterna är lika över landet och varierar i storlek beroende på omfattningen av den utredning som en kategori av ärenden bedöms vara förknippad med. Under utredningens gång har det framkommit att det finns behov av en mer genomgripande översyn av avgiftsföreskrifterna. Detta gäller inte minst förprövningsärenden där avgiftsnivån senast fastställdes av Jordbruksverket 1999. Enligt Djurskyddsmyndigheten bygger avgifterna på beräkningar enligt ett förhållandevis gammalt beräkningsunderlag. Utredningen har fått indikationer på att förprövningsärendena har blivit mer komplexa med tiden och att tidsåtgången för handläggningen därmed har ökat de senaste åren. Djurskyddsmyndigheten har nyligen avslutat arbetet med att ta fram ett förslag till ny avgiftsförfattning. Syftet med den nya författningen är dels att samla avgiftsföreskrifterna i en och samma författning, dels att införa avgifter för ärenden om godkännande i efterhand, undantag från kravet på ligghallar samt undantag enligt 13 a § djurskyddsförordning (1988:539) med mera. Det är enligt utredningen nödvändigt att i detta sammanhang, då en genomgripande förändring av avgiftsförfattningarna är aktuell, tillse att dessa är kongruenta med förordning (EG) nr 882/2004. I övrigt bedömer utredningen att Djurskyddsmyndigheten, i samråd med berörda parter, är bäst lämpad att utforma avgifterna för rubricerade kontrollområden.

3.3 Foderkontroll

Utredningens förslag: Utredningen bedömer att foderkontrollen i den kommersiella sektorn även fortsättningsvis skall finansieras via avgifter. Det bör ges i uppdrag åt Jordbruksverket att se över fördelningen av kontrollavgifterna så att dessa bättre speglar riskerna i verksamheten. I detta ligger även en översyn av nuvarande uppdelning på kontrollkategorier. Utredningen föreslår att Jordbruksverket skall ta ut en årlig avgift för foderkontrollen. Avgiften skall beräknas utifrån en schablon vilken beslutas av Jordbruksverket. Schablonen skall vara indelad i kontrollklasser där antalet kontrolltimmar per år för olika verksamheter anges. Hänsyn skall tas till förekomsten av en fungerande egenkontroll och kontrollmyndighetens erfarenheter av kontrollobjektet. Det skall även innefatta möjligheter för kontrollmyndigheten att nedsätta avgiften för verksamheter lokaliserade i regioner med särskilda geografiska begränsningar, traditionella metoder samt, under det första verksamhetsåret, nystartade verksamheter. Nedsättning får högst tillåtas med 50 procent av ordinarie årsavgift. Kontrollmyndigheten skall beräkna avgiften per timme på basis av de verkliga kostnaderna för löner för den personal som medverkar vid offentlig kontroll, övriga personalkostnader, inklusive kostnader för lokaler, verktyg, utrustning, resor och andra tillhörande kostnader samt kostnader för provtagning och laboratorieanalyser. Myndighetens beslut om tillämplig avgiftsklass skall grundas på närmast föregående års förhållanden. Avgiften skall beräknas så att full kostnadsäckning uppstår. Den totala årsavgiften som debiteras ett kontrollobjekt skall inte överskrida de verkliga kostnader som myndigheten har haft för kontroll av detsamma. Kostnader för eventuella analyser, utöver själva kontrollbesöket, skall alltid debiteras i sin helhet. Jordbruksverket får emellertid besluta om undantag från denna princip om väsentliga skäl föreligger.

När det gäller kontroll av foder i primärproduktionen (gårdsnivå) anser utredningen det inte vara rimligt att belasta enskilda företag med denna kostnad, vid aktuell kontrollfrekvens vilken i dagsläget bedöms ligga kring en procent per år. Utredningen vill därför se en finansiering av kontroll på gårdsnivå via Jordbruksverkets anslag. Vid en frekvens på tio procent kan en årlig schablonavgift motiveras för samtliga kontrollobjekt.

Skälen för utredningens förslag: I dagens system saknas helt möjligheten för ett företag med god egenkontroll och redlighet att minska sina kostnader för kontrollen. Detta är olämpligt och har resulterat i att det i vissa fall blir orimligt höga kostnader per kontrolltillfälle. Det är önskvärt och även nödvändigt, enligt förordning (EG) nr 882/2004, att god egenkontroll och kontrollmyndighetens erfarenheter av kontrollobjektet resulterar i minskade kontrollavgifter.

Redlighetskontroll har hittills varit en av huvudinriktningarna för foderkontrollen. Enligt uppgift till utredningen är redligheten bland de kommersiella foderföretagen mycket god och denna kontrolluppgift skulle således inte ha samma prioritet som tidigare. Det borde därför kunna gå att göra besparingar och härigenom frigöra medel för att rikta mot mer ändamålsenliga områden.

När det gäller kontroll av foder i primärproduktionen (gårdsnivå) är, enligt utredningens förmenande, finansieringen helt abhängig vilken kontrollfrekvens som blir aktuell. Vid en frekvens understigande tio procent skulle belastningen på vissa företag bli orimligt hög i förhållande till övriga. Detta är olämpligt ur konkurrenssynpunkt. Att ta ut en schablonavgift av samtliga företag vid en alltför låg kontrollfrekvens innebär att kravet på motprestation inte uppfylls. Det riskerar därför att betraktas som en skatt och skulle alltså inte godtas av kontrollobjekten. Utredningen vill därför, vid en kontrollfrekvens understigande tio procent, se en finansiering av foderkontroll på gårdsnivå via Jordbruksverkets anslag. Vid en frekvens på tio procent kan en årlig schablonavgift motiveras för samtliga kontrollobjekt. Motprestationen blir då ett kontrollbesök vart tionde år. Avgiftens storlek torde bli mycket låg för varje enskilt objekt. Lämpligt vore därför att samordna denna avgift med andra kontrollområden, exempelvis årsavgiften för djurskyddskontroll. Jordbruksverket bör kunna utforma en lämplig uppborndsmodell för detta. För det fall det blir aktuellt med ett kommunalt ansvar för foderkontrollen bör avgiftssystemet för detta bygga på samma principer som utredningen redogjort för inom livsmedels- respektive djurskyddskontrollen. Därvidlag skulle Jordbruksverket fastställa en schablonmodell för kostnadsslag som skall ingå i avgiften samt en riskmodul med kontrollfrekvens och beräknad tidsåtgång. Icke desto mindre bör en samordning med avgiften för djurskyddskontroll och/eller avgiften för livsmedelskontroll i primärproduktionen kunna göras.

3.4 Djurhälsa

Utredningen avser inte att lägga något förslag inom området djurhälsa och smittskydd. Skälen för detta är att verksamheten i dagsläget är anslagsfinansierad, förutom de avgifter som tas ut av djurhälsoorganisationerna själva, vilka används för att finansiera den löpande verksamheten. I dagsläget är inte en ökad avgiftsfinansieringsgrad genomförbar eller ens önskvärd, om avsikten är att bibehålla verksamheten i dess nuvarande form.

3.5 Kostnader för extra offentlig kontroll

Utredningens förslag: Utredningen anser att extra offentlig kontroll skall debiteras i sin helhet. Detta gäller inte vid klagomål som inte är befogade. Kostnader som är förknippade med denna kontroll skall bekostas med allmänna medel. Övriga avgifter skall debiteras per timme, inklusive reskostnader. Dessutom debiteras samtliga kostnader för provtagning och analys.

Skälen för utredningens förslag: Extra offentlig kontroll, är den kontroll som går utöver myndighetens normala kontrollverksamhet. Den är i allmänhet förknippad med påvisad bristande efterlevnad av regelverket men kan även beröra matförgiftningsärenden och klagomål. Kostnaden för kontrollen skall enligt huvudregeln i kontrollförordningens (EG nr 882/2004) artikel 28 alltid debiteras den företagare som har ansvaret för den bristande efterlevnaden. Alternativt får kostnaden debiteras den som äger eller innehar produkterna vid den tid som den extra kontrollen genomförs. Samma principer för avgiftens storlek skall gälla som vid ordinarie kontroll, det vill säga den av kontrollmyndigheten beslutade timtaxan. Myndigheten skall debitera företagen de kostnader som är förknippade med den extra kontrollen, inklusive provtagning och analyskostnader. Undantaget är den kontroll som är resultatet av obefogade klagomål. Utredningen anser att den som genom bristande efterlevnad av reglerna förorsakar extra kontroller eller annat merarbete för kontrollmyndigheten skall finansiera myndighetens kostnader för detta. På samma sätt skall en verksamhetsutövare som sköter sig få sänkt avgift i och med att han eller hon blir utsatt för färre kontroller. En sådan konstruktion torde stimulera verksamhetsutövarna att efterleva regelverket.

3.6 Samordning av avgifter

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att de kontrollmyndigheter som tillämpar samordning av kontroll, det vill säga att kontroll sker enligt flera lagstiftningsområden vid samma tillfälle, även skall samordna årsavgiften. Den totala årsavgift som debiteras för kontroll enligt livsmedelslagen, djurskyddslagen och foderlagen skall inte överskrida de verkliga kostnader som myndigheten har haft för kontrollobjektet.

Skälen för utredningens förslag: Det hör till vanligheten att de lokala kontrollmyndigheterna i möjligaste mån samordnar kontrollen, exempelvis vad gäller lantbruk. Det beror dels på att samma personal har ansvar för flera lagstiftningsområden, dels är det en medveten åtgärd för att effektivisera verksamheten. Det sparar pengar och tid för både myndigheter och företag. Alltför många kontrolltillfällen på ett och samma företag riskerar att undergräva myndighetens trovärdighet.

Utredningen anser att det även är lämpligt att samordna avgiftsuttaget med det som avser kontroll inom miljöbalkens område. För detta finns i dagsläget inte några hinder. Det skulle även vara möjligt att använda samma avgiftskonstruktion inom samtliga lagstiftningsområden. Den avgiftsmodell som utredningen föreslagit inom livsmedels-, djurskydds- och foderkontrollen skulle även, enligt utredningens förmenande, lämpa sig väl för kontroll inom miljöbalkens område. Att föreslå avgiftsmodell inom detta område ligger emellertid utanför utredningens uppdrag.

3.7 Uppbörd

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att frågan om detaljer kring när och hur uppbörden av kontrollavgifterna skall ske beslutas av den berörda kontrollmyndigheten. Detta gäller såväl central, regional som lokal kontroll.

Skälen för utredningens förslag: Utredningen har inte funnit några skäl till att det skulle vara fördelaktigt att centralt besluta om detaljer kring uppbörden av avgifterna. Fördelarna med att ha möjlighet till anpassning av uppbörden till verksamhetens organisering och myndighetens administrativa rutiner torde överväga. Livs-

medelsverket och Djurskyddsmyndigheten kan dock lämpligen utforma allmänna råd kring uppbördsfrågan som ett stöd till de lokala kontrollmyndigheterna.

3.8 Nedsättning av avgifter

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att avgifterna inom livsmedels- och djurskyddskontrollen i vissa fall får nedsättas. Det gäller för verksamheter lokaliserade i regioner med särskilda geografiska begränsningar, traditionella metoder samt, under det första verksamhetsåret, nystartade verksamheter. Nedsättning får högst tillåtas med 50 procent av ordinarie årsavgift. Bortfallet skall täckas med skattemedel och inte genom subvention inom avgiftskollektivet.

Skälen för utredningens förslag: Kravet på att hänsyn skall tas till ovanstående verksamheter finns uttryckt i förordning (EG) nr 882/2004 artikel 27. I denna artikel anges även att hänsyn skall tas till särskilda omständigheter för företag med liten produktion. Detta tillgodoses, enligt utredningen, på livsmedelsområdet genom att storleken på företaget ingår som ett av kriterierna i det riskbaserade avgiftssystemet. Små företag hamnar således i en lägre riskkategori vilket i sin tur ger lägre kontrollfrekvens och därmed lägre årsavgift. På djurskyddssidan torde motsvarande samband gälla men det är i dagsläget inte utrett hur riskindelningen kommer att se ut. Nedsättningen av avgifter bör beslutas av den berörda kontrollmyndigheten. Bevekelsegrunden för detta är att det är denna som är mest lämpad att avgöra om det mot bakgrund av de faktorer som enligt EG-förordningen kan föranleda nedsatt avgift är uppfyllda. Utredningen har inte bedömt att det finns skäl att generellt nedsätta eller efterge avgiften för små eller nystartade företag med tanke på de varierande förhållanden kring exempelvis geografiska begränsningar som finns över landet. Ett centralt beslut om att vissa verksamheter skall få en lägre avgift skulle också skapa svårigheter kring finansieringen av det underskott som uppkommer i kontrollverksamheten. Ett system med omföring av medel från stat till kommun för objekt med nedsatt avgift riskerar att bli synnerligen administrativt krångligt och för att istället ianspråkta kommunala skattemedel för att finansiera underskottet måste enligt utredningens förmenande beslutet om nedsättningen av avgif-

ten fattas av kommunen. Frivilligheten när det gäller att sätta ned avgifter borgar för att principen om det kommunala självstyret följs.

3.9 Utbildning av inspektörer

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att en inventering görs när det gäller utbildningsbehovet av inspektörer, både på livsmedels- och djurskyddssidan, för att kvantifiera behovet av ytterligare utbildningsplatser som en konsekvens av utredningens övriga förslag. En genomgång av utbildningarnas innehåll bör även göras för att bättre anpassa dessa till kontrollorganisationernas efterfrågan och behov.

Skälen för utredningens förslag: Redan med nuvarande kontrollvolym finns ett behov av rekrytering av inspektörer, särskilt inom de lokala myndigheterna. Huvudorsaken till varför rekrytering inte sker i den omfattning som behövs är, enligt uppgift till utredningen, brist på pengar. Genom utredningens förslag, vilket innebär krav på full kostnadstäckning, tillförs pengar som bör komma att omsättas i fler inspektörstjänster i kommunerna. Det har emellertid till utredningen framförts synpunkter på att dagens miljö- och hälsoskyddsinspektörsutbildning inte är anpassad till behovet hos kontrollmyndigheterna. Alltför grunda kunskaper inom vissa områden ställer höga krav på vidareutbildning och central vägledning.

4 Kriterier för finansieringens utformning

4.1 EG:s nya kontrollförfordning

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd antogs i april 2004. Förordningen behandlar bland annat organisation, finansiering och genomförande av medlemsstaternas kontroller. De kontroller som omfattas av förordningen är de som genomförs för att kontrollera efterlevnaden av all gemenskapslagstiftning inom områdena foder, livsmedel, djurskydd och djurhälsa. Medlemsstaten skall enligt grundprincipen utforma finansieringen så att tillräckliga finansiella resurser finns tillgängliga för offentlig kontroll. Det kan ske genom antingen allmän beskattning, avgifter eller pålagor, vilket som anses lämpligast. För det fall en medlemsstat väljer att avgiftsfinansiera kontrollen, lägger förordningen fast ett antal principer som skall ligga till grund för det nationella avgiftssystemet. Dessa återfinns i kapitel VI 26-29 §§.

För vissa specificerade delar av kontrollen är det obligatoriskt för medlemsstaterna att ta ut en avgift. Avgiften skall, enligt förordningen, alltid tas ut för verksamheter som omfattas av direktiven 89/662/EEG¹, 90/425/EEG², 93/119/EG³ och 96/23/EG⁴ och för vilka avgift tas ut enligt direktiv 85/73/EEG⁵. Det sistnämnda

¹ RättelseRådets direktiv 89/662/EEG av den 11 december 1989 om veterinära kontroller vid handel inom gemenskapen i syfte att fullborda den inre marknaden

² Rådets direktiv 90 /425/EEG av den 26 juni 1990 om veterinära och avelstekniska kontroller i handeln med vissa levande djur och varor inom gemenskapen med sikte på att förverkliga den inre marknaden

³ Rådets direktiv 93/119/EG av den 22 december 1993 om skydd av djur vid tidpunkten för slakt eller avlivning

⁴ Rådets direktiv 96/23/EG av den 29 april 1996 om införande av kontrollåtgärder för vissa ämnen och restsubstanser av dessa i levande djur och i produkter framställda därav och om upphävande av direktiv 85/358/EEG och 86/469/EEG samt beslut 89/187/EEG och 91/664/EEG

⁵ Rådets direktiv 85/73/EEG av den 29 januari 1985 om finansiering av hygienundersökningar och kontroller av färskt kött och fjäderfäkött

direktivet föreskriver att medlemsstaterna skall ta ut avgifter för att täcka kostnader för hygienundersökningar och kontroller vid slakt, detsamma gäller för kött importerat från tredje land. I 85/73/EEG förbjuds även direkt eller indirekt återbetalning av dessa avgifter för att säkerställa likabehandling. Det är även obligatoriskt att belägga godkännande av foderanläggningar med avgift. Här får dock nuvarande avgifter (direktiv 85/73/EEG) bibehållas under en övergångsperiod fram till den 1 januari 2008. Avgift skall även tas ut för verksamheter som omfattas av direktiven 97/78/EG och 91/496/EEG (kontroll av varor och levande djur som införs i gemenskapen) och för vilka medlemsstaterna för närvarande tar ut avgifter enligt direktiv 85/73/EEG. För dessa finns i förordning (EG) 882/2004 angivet minimiavgifter. Minimibeloppen för ovanstående avgifter skall uppdateras minst vartannat år i synnerhet för att beakta inflationen. Ovannämnda kontrolluppgifter utgör volymmässigt en mindre del av kontrollverksamheten i Sverige och ligger i allmänhet utanför de lokala kontrollmyndigheternas ansvarsområde.

Avgifterna för offentlig kontroll får enligt förordning (EG) 882/2004 inte överstiga ansvarig myndighets kostnader för: löner, utrymmen, verktyg, utrustning, utbildning, resor och andra tillhörande kostnader samt kostnader för provtagning och laboratorieanalyser. Avgifterna får fastställas som schablonbelopp på grundval av de kostnader som behörig myndighet haft under en bestämd tid. Vid fastställandet av avgifterna skall man beakta typ av företag och relevanta riskfaktorer. Särskilda omständigheter för företag med liten produktion, traditionella metoder och geografiska begränsningar skall även beaktas. Om myndigheten väljer att genomföra offentlig kontroll vid färre tillfällen enligt undantagen ovan, får man fastställa en lägre avgift än schablonbeloppet. Eventuella undantag skall dock redovisas till kommissionen. Om myndigheten genomför flera typer av kontroll (t.ex. foder och livsmedel) samtidigt på en och samma anläggning skall en enda avgift tas ut.

Kostnad för offentlig kontroll, utöver myndighetens normala kontrollverksamhet, till följd av bristande efterlevnad, skall debiteras den företagare som har ansvaret för den bristande efterlevnaden. Även här skall hänsyn tas till företagets storlek, risknivå, geografiska begränsningar etcetera.

4.2 Tillsynsutredningens betänkande

Tillsynsutredningens betänkande ”Tillsyn - förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn” (SOU 2004:100) presenterades i oktober 2004. Betänkandet innehåller bland annat ett avsnitt där man lägger ramarna kring hur avgifter inom tillsynsområdet bör vara utformade. En av grundstenarna gäller konkurrensförutsättningar för företag och man säger här att avgifterna inte får leda till snedvriden konkurrens. Vidare tar utredningen upp frågeställningen om avgifter som grundar sig på betalningsförmåga och inte på den kostnad som företaget orsakar. Problemet är då vem som skall betala det som dessa företag inte betalar; skattebetalarna eller konkurrenterna? Frågan är även hur det ofinansierade underskottet skall finansieras.

Övriga principer som finansieringen av tillsynen bör grundas på är att den bör uppfattas som rättvis. Den skall vara rimligt accepterad av berörda objekt och vara enkel att förstå för den som betalar. Finansieringen bör heller inte verka hämmande på företagens utveckling. Det vill säga, den bör inte medföra negativa konsekvenser för en viss bransch eller marknad. Finansieringen bör även bidra till att skapa en effektiv kontroll. Den bör rikta tillsyn till objekt där riskerna är som störst och/eller konsekvenserna av eventuella brister är som störst. I det fall det inte går att åstadkomma en riskkoppling bör åtminstone inte avgiften motverka syftet med tillsynen.

Finansieringen bör även vara enhetlig. Detta gäller avgiftsfinansiering. Med enhetlighet menas att de enskilda avgifternas storlek, den tillämpade avgiftskonstruktionen och det ekonomiska målet (kostnadstäckningen) för en tillsynsavgift bör vara lika för alla delar av landet. Centralt beslutade nivåer kan medföra att vissa kommuner inte får sina kostnader täckta medan andra uppvisar överskott. Enhetlighet kan därför betyda att mallen är lika över landet utan att nivån blir densamma. Det ekonomiska målet kan normeras, exempelvis genom att det ställs krav på full kostnadstäckning. Finansieringen bör vara förutsebar för tillsynsobjekten vilket gör att en löpande timtaxa framstår som mindre lämplig.

Det är enligt Tillsynsutredningen viktigt att ha god framförhållning vid övergång från skatte- till avgiftsfinansiering. Det är också nödvändigt att avgiften motsvaras av en motprestation. Det vill säga att avgiften, över en viss tidsperiod, bör motsvara omfattningen av tillsynsmyndighetens verksamhet gentemot den beta-

lande. En uppbörd utan motprestation är ingen avgift utan är att betrakta som skatt. Gränsdragningen mellan avgift och skatt bör beaktas. Om avgifter tillämpas bör en tydlig koppling mellan tillsynens omfattning och avgifterna finnas. Detta kan även ses på ett samlat plan.

Enligt Tillsynsutredningen bör ett avgiftssystem vara kostnadsbaserat. Med alltför svag kostnadskoppling är avgiften att betrakta som en skatt och skulle då utgöra en fråga för riksdagen att besluta om. Hänsyn bör tas till närliggande områdens finansiering. Exempelvis bör djurskydd och miljöskydd på lantbruk ha ett likartat avgiftsuttag för att skapa större förståelse för den som betalar avgiften. Avgiftsuppbörden bör även innebära så låga administrativa kostnader som möjligt för tillsynsmyndigheten.

5 Ekonomiska och andra konsekvenser

5.1 Det allmännas kostnader

Utredningen föreslår att den lokala kontrollen i sin helhet finansieras med avgifter, vilket även är en grundförutsättning i utredningens direktiv. Samtidigt föreslås en starkare styrning av omfattning och inriktning genom föreskrifter från de centrala myndigheterna. Detta kommer sammantaget att medföra en ökning av den totala kontrollvolymen hos kommunerna. Det bör även på sikt effektivisera verksamheten då kontrollen i högre grad inriktas på sådan verksamhet som är förbunden med den högsta risken. Även själva kontrollens inriktning kommer att förändras så att den koncentreras kring de riskmässigt kritiska punkterna i verksamheten.

Den mycket låga avgiftsfinansieringsgrad som i dag råder i de flesta kommuner, i kombination med kravet på en utökad kontrollverksamhet, betyder att intäkterna från kontrollverksamheten kommer att öka kraftigt. Enligt den enkätundersökning som utredningen har genomfört bland ett urval av kommuner är bedömningen att avgiftsintäkterna skulle behöva öka med 140 procent för att uppnå full kostnadstäckning för livsmedelskontrollen. Motsvarande höjning för djurskyddskontrollen är betydligt högre, mellan 400 och 500 procent. Den minskade skattefinansieringen innebär att belastningen på kommunernas budgetar minskar.

Femton procent av de avgiftsintäkter som kommunerna uppbär, för kontroll enligt livsmedelslagen, betalas i nuläget till Livsmedelsverket för att finansiera den centrala kontrollvägledningen och rådgivningen. Utredningen föreslår istället att dessa intäkter disponeras av kommunerna för att finansiera den lokala kontrollen. Livsmedelsverkets centrala vägledning skall finansieras ur myndighetens ramanslag, med utgångspunkt från budgeterat behov av medel. Den kostnad på cirka 17 miljoner kronor som härmed överförs från kommunerna till staten torde kunna regleras genom en minskning

av statsbidragen till kommunerna i proportion till den historiska inbetalningen till SLV.

Utredningen har föreslagit att den foderkontroll i primärproduktionen som kommer att bli aktuell preliminärt skall finansieras med skattemedel. Det gäller vid en kontrollfrekvens understigande tio procent. Över denna nivå föreslås full avgiftsfinansiering, företrädesvis i kombination med annan kontrollverksamhet. För att åskådliggöra den kostnad som staten kommer att belastas med i och med den utökade kontrollen kan en årlig kontrollfrekvens på en procent väljas. Med 80 000 jordbruksföretag skulle det innebära cirka 800 besök årligen. Enligt Jordbruksverkets uppskattning kräver varje besök 1–2 timmar vilket ger ett extra resursbehov på 800–1 600 timmar per år. Det motsvarar som mest uppemot 1,5 årsarbetskraft eller 1,3 miljoner kronor vid en timkostnad på 800 kronor. I dagsläget är det oklart vem som kommer att ansvara för kontrollen och vem som skall utföra den. I det fall den operativa kontrollen åläggs kommunerna, i samordning med djurskyddskontrollen, skall dessa ersättas för den ökade resursåtgången. Det löses lämpligen genom den myndighet som blir ansvarig, en hypotes i sammanhanget är Jordbruksverket. Med en kontrollfrekvens överstigande tio procent, i det fall kommunerna får ansvaret för den operativa kontrollen, skall uppbörden skötas lokalt och samordnas med övriga kontrollavgifter.

Ett problem med föreslaget avgiftssystem är att det bygger på kontrollbehov och inte befintliga kontrollresurser. Det kommer att kräva att personalstyrkan i kommunerna förstärks betydligt för att avgifterna inte skall överstiga kommunernas kostnader i strid med förordning (EG) 882/2004. Enligt utredningens enkätundersökning bedömer kommunerna att de redan i dagsläget behöver förstärka personalresurserna med 75 procent för livsmedelsinspektörer och 80 procent för djurskyddsinspektörer. Utredningen har därför föreslagit en övergångsperiod för att ge möjlighet till kommunerna att anpassa verksamheten till den nya resursituationen. Regeringen bör i samråd med Livsmedelsverket och Djurskyddsmyndigheten utarbeta formen för övergången. Parallellt med detta krävs en översyn av utbildningssituationen för att tillgodose den ökade efterfrågan av inspektörer.

Utredningen har ansett att varje kontrollobjekt skall bära de kostnader som man ger upphov till vilket gör att subventionering inom företagarkollektivet inte är aktuell. En eventuell nedsättning av avgift för att ta hänsyn till utsatta företagskategorier, såsom ny-

startade företag samt företag med geografiska nackdelar, måste därför bekostas med skattemedel. Utredningen har därför föreslagit att denna avgiftsnedsättning skall vara frivillig och bedömas individuellt i kommunerna. För att inte bygga in för stora skillnader vad gäller företagens konkurrensläge i olika kommuner begränsas nedsättningen till 50 procent av den ordinarie avgiften. För nystartade företag ges möjlighet till avgiftsnedsättning endast under ett år.

5.2 Konsekvenser för det kommunala självstyret

Kommunerna är sedan länge ansvariga myndigheter för den lokala djurskydds- och livsmedelskontrollen. Kommunerna utövar, enligt 24 § livsmedelslagen (1971:511) och 24 § djurskyddslagen (1988:534), tillsyn över hur dessa lagar efterlevs inom kommunen. Däremot har inte foderkontrollen tillhört ansvarsområdet. Diskussioner om hur en kommande foderkontroll på gårdsnivå skall organiseras pågår för närvarande. I dessa diskussioner ingår kommunerna som en möjlig utförare av den operativa kontrollen i primärproduktionen.

Avgifternas storlek för djurskyddskontrollen har beslutats i kommunfullmäktige och för livsmedelskontrollen har de av Livsmedelsverket centralt beslutade avgiftsnivåerna varit bindande för kommunerna. Bestämmelser om vilken kontrollfrekvens som skall tillämpas har inte varit tvingande utan utformade som allmänna råd. Det har resulterat i kraftigt varierande avgiftsuttag och avsatta resurser för kontrollverksamheten. Ambitionsnivån i kontrollen har härmed skiftat mycket över landet. På många håll med resultatet att en fullgod kontrollkvalitet inte har kunnat garanteras.

Det föreslagna avgiftssystemet är tänkt att utjämna skillnaderna mellan kommunerna samt bygger på att verksamheten dimensioneras efter kontrollbehovet och inte som i dag efter tillgängliga resurser. Kommunerna tvingas möta samhällets krav på ökad kvalitet i kontrollverksamheten men får samtidigt möjligheten att tillföra resurser genom ökad avgiftsfinansiering. Trycket på skattefinansiering minskar således.

Förslaget innebär ett inskränkande av det kommunala självstyret genom att avgiftsuttaget görs obligatoriskt även för kontroller enligt Djurskyddslagen. Dessutom är avgiftssystemet på sikt förknippat med en ökning av kontrollfrekvensen och härmed behovet av

anställd personal. Det finns ett stort mått av allmänintresse i att kommunerna har resurser att genomföra fullgoda kontroller av livsmedelssäkerheten och djurskyddet. Konsumenterna har rätt att förvänta sig säkra livsmedel och att djur hanteras på ett acceptabelt sätt var än i landet de befinner sig. För att säkerställa en fullgod och likvärdig kontroll i landet finns det därför ett behov av statlig styrning inom dessa kontrollområden. Utredningen gör bedömningen att förslaget med en avgiftsmodell som består av en centralt fastställd riskfaktor och en lokalt fastställd timtaxa balanserar behovet av styrning av kontrollen mot principen om kommunalt självstyre.

Det finns lagstöd sedan tidigare för att utföra kontrollerna enligt djurskydds- och livsmedelslagarna. Detta gäller däremot inte foderkontrollen vilket kräver ett nytt bemyndigande i foderlagen. Utredningen föreslår att kommunerna i det fall detta blir deras ansvar, tillförs medel så att full kostnadstäckning uppnås.

5.3 Konsekvenser för företagare

Utredningen konstaterar att valet av finansieringsmodell angivet i utredningens direktiv, det vill säga en övergång av skatte-subventionerad kontroll till avgiftsfinansiering, i sig innebär att en finansiell börda överförs från skattebetalarna till företagen. På djurskyddssidan handlar det om att gå från cirka 30 procent kostnadstäckning till 100 procent, vilket innebär en total avgiftsökning med över 230 procent. Livsmedelsföretagen kommer också att känna av en betydande ökning, från cirka 70 till 100 procents kostnadstäckning, detta enligt Kommunförbundets tidigare undersökning. Enligt utredningens enkätundersökning bland ett urval kommuner skulle ökningen kunna bli betydligt högre. Detta räknat på dagens kontrollvolym. Även volymen kommer, enligt utredningens bedömning, att öka i takt med att intäkterna för kommunerna ökar och man får resurser att anställa fler inspektörer för att fylla det verkliga kontrollbehovet. Företagens totala kostnad för kontrollen kommer således att öka än mer på sikt.

Varje kontrollobjekt kommer att få bära de egentliga kostnader som det ger upphov till och subventionering inom kollektivet är inte aktuell. Företag med dålig lönsamhet kan få svårt att bära de ökade avgifterna. Samtidigt innebär det att potentiellt lönsamma företag inte längre tyngs av att subventionera de mindre lönsamma. I vissa fall, särskilt inom djurhållningen, rör det företag av hobby-

karaktär. Denna skiftning i finansieringsprincip har framförts från företagarkåll som ett klart önskemål. Med den pressade lönsamhet som upplevs på många håll inom lantbruket och livsmedelsindustrin är man inte längre beredda att som enskilda företag stå för andra företags kostnader. De nya avgifterna kommer i högre grad att spegla den risknivå som ett företags verksamhet är förknippad med. Storleken på företaget kommer inte att vara avgörande härvidlag utan endast ingå som en del av faktorerna vid riskbedömning. Detta gör att förhållandevis små företag med hög risk i produktionen kan få en oproportionerligt stor avgiftshöjning. Detta speglar emellertid bättre den kostnad som kontrollen är förknippad med eftersom små företag ofta har sämre egenkontroll och kunskapsnivå än vad som är fallet med stora företag. De stora företagen har i många fall, så att säga, redan på förhand tagit kostnaden för en god status. Det bör dock uppmärksammas att den ökade avgiftsbördan riskerar att drabba de små företagen och deras konkurrenskraft negativt. Ytterst är det resultatet av ett politiskt ställningstagande att överföra finansieringsbördan för kontrollverksamheten från det allmänna till företagen.

Det nya finansieringssystemet innebär även en ökad grad av konkurrensneutralitet mellan kommunerna. Från företagarkåll har det vid flera tillfällen under utredningens gång framförts att likabehandling och förutsägbarhet är mycket viktigt. Dessutom anges ofta motprestation för årsavgiften, i form av kontrollbesök inom rimliga tidsintervall, som en nyckelfaktor för relationen mellan företag och myndighet.

Även om företagens kostnader, i och med det föreslagna systemet, väntas öka betydligt så kommer med all sannolikhet detta att resultera i en förbättrad kontrollkvalitet. En sådan förbättring ligger även i företagens intresse eftersom en väl fungerande kontroll främjar en produktion av livsmedel av hög kvalitet samt en god och därmed lönande djurhållning. En effektiv kontroll är också en förutsättning för en rättvis konkurrenssituation mellan företagen. Detta eftersom det i högre grad gynnar de skötsamma och duktiga företagen. De företag som har en sämre djurskydds- respektive hygienstatus får högre kostnader på grund av att de måste åtgärda brister och ta kostnader för att förbättra standarden. Av stor betydelse, särskilt för småföretagen, är även den rådgivning som innefattas i kontrollen. Det är utredningens uppfattning att den rådgivande rollen är mycket viktig för måluppfyllelsen, det vill säga syftet bakom lagstiftningen. Att fortsatt ha möjlighet att arbeta med

kunskapsuppbyggnad och att underlätta för företagen, är viktigt för relationen mellan företag och myndigheter. Inskränkande av rätten till att ge råd i samband med kontroll skulle inverka menligt på förtroendet för djurskydds- och livsmedelsinspektörerna.

En tydlig motprestation från kontrollmyndigheternas sida kommer dock att krävas vid de avgiftsnivåer som det kan bli fråga om. Om detta inte uppfylls inom en rimlig tidsrymd så riskerar avgiftssystemet, och kontrollmyndigheterna, att förlora sin legitimitet.

5.4 Konsekvenser för konkurrensen gentemot företag i övriga EU-medlemsstater

Enligt tilläggsdirektiv 2005:25 skall det utredas huruvida förslaget till avgiftssystem påverkar svenska företags konkurrensförhållande gentemot företag i andra delar av EU. Sverige har, i och med innehållet i regeringens direktiv till denna utredning, valt att i sin helhet avgiftsfinansiera kontrollverksamheten. Undantaget är vissa delar av foder- och djurhälsokontrollen där staten tillskjuter medel. I förordning (EG) 882/2004, kontrollförordningen, ges möjlighet för medlemsstaterna att välja om man vill ta ut avgifter för kontrollen. Det finns dock vissa miniminivåer angivna i kontrollförordningen för att garantera en lägsta nivå, dock inte på alla områden. Detta för att inte konkurrensförhållandena mellan företag i olika medlemsstater skall snedvridas alltför mycket. Enligt vad utredningen erfarit finns det i dag stora skillnader i tillämpningen mellan medlemsstaterna. I grunden ligger inte bara skillnader i finansiering av kontrollverksamheten utan även vilken ambitionsnivå som råder och vilka lagkrav som kontrollen är avsedd att säkerställa. Sverige har till exempel en mer långtgående djurskyddslag än de flesta andra medlemsstaterna. Vissa länder har mycket lågt satta lagkrav och kontrollen behöver härmed inte vara lika omfattande. Utredningen har gjort försök att sammanställa vad som gäller i respektive medlemsstater för att göra kostnadsjämförelser. Bland annat har EU:s myndighet Food and Veterinary Organization (FVO) gjort efterforskningar för utredningens räkning. FVO har emellertid nu inte gjort någon sammanställning över medlemsstaternas finansiering av kontrollen. Det har inte heller Kommissionen genomfört. Utredningen har tillfrågat intresseorganisationer om de genom sina samarbetsorganisationer besitter uppgifter om

hur kontrollen finansieras men utan framgång. Den allmänna uppfattningen är dock, både från myndigheter och intresseorganisationer, att Sverige har en lägre grad av skattefinansiering än övriga medlemsstater. Dessutom är det en utbredd uppfattning att Sverige bedriver en förhållandevis ambitiös kontrollverksamhet vilken dessutom är baserad på hårdare lagkrav. Utredningen är av den uppfattningen att konsekvenserna av det föreslagna avgiftssystemet för svenska företags konkurrensförhållande bör studeras löpande för att inte effekterna skall bli alltför negativa. Sverige bör även på gemenskapsnivå driva frågan om en harmonisering av kontrollavgifterna. En utgångspunkt kan vara att införa miniminivåer på samtliga områden.

5.5 Konsekvenser för sysselsättningen och offentlig service

Förslaget innebär en ökad grad av avgiftsfinansiering och avlastar kommunerna genom att kravet på tillskjutande av skattemedel för kontrollverksamheten minskar. Totalt sett kommer det att innebära att tillgängliga resurser för kontroll ökar, på sikt även kraftigt. Enligt den enkätundersökning som utredningen har genomfört bland ett urval av kommuner är behovet av resursförstärkning bland personalen 75 procent för livsmedelskontrollen och 80 procent för djurskyddskontrollen. Det gäller vid dagens målsättning för kontrollfrekvensen. Ytterligare ambitioner kommer att kräva än mer personalförstärkning. Enligt Livsmedelsverket var antal årsarbetskrafter i kontrollen år 2003 totalt 393 och enligt Djurskyddsmyndigheten var antal årsarbetskrafter inom kontrollen år 2004 totalt 163, fördelade på 507 personer. Beräknat på enkätundersökningens resultat skulle detta innebära att behovet av personalförstärkning är minst 300 årsarbetskrafter inom livsmedel- och 130 inom djurskyddskontrollen.

6 Författningskommentar

6.1 Förslaget till lag om ändring i livsmedelslagen (1971:511)

29 a §

Genom en ändring i paragrafens första stycke och ett nytt andra stycke klargörs att bemyndigandet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om avgifter innefattar både avgiftsskyldigheten som sådan och beräkningen av avgifternas storlek. Det nuvarande andra stycket som gör det möjligt att föreskriva skyldighet för kommunerna att betala in viss del av uppburna avgifter till Livsmedelsverket har tagits bort.

6.2 Förslaget till lag om ändring i lag om foder (1985:295)

16 §

Genom ändringen i paragrafens första stycke kan regeringen eller Jordbruksverket föreskriva om generell skyldighet för en foderföretagare att betala avgifter för bland annat foderkontrollen. Detta innebär att det inte längre kommer att vara upp till den enskilda kommunen att bestämma om avgift skall tas ut för myndighetens kontroll. Paragrafen har vidare tillförts ett nytt andra stycke som ger regeringen eller Jordbruksverket rätt att meddela föreskrifter om hur avgifterna skall beräknas.

6.3 Förslaget till lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534)

25 §

Genom ändringen i paragrafens andra stycke kan regeringen eller Djurskyddsmyndigheten föreskriva om generell skyldighet för en djurhållare att betala avgifter för bland annat djurskyddskontrollen. Detta innebär att det inte längre kommer att vara upp till den enskilda kommunen att bestämma om avgift skall tas ut för myndighetens kontroll. Paragrafen har vidare tillförts ett nytt tredje stycke som ger regeringen eller Djurskyddsmyndigheten rätt att meddela föreskrifter om hur avgifterna skall beräknas.

Litteraturförteckning

Offentligt tryck

- Ds 2004:11 Förbättrad djurskydds- och livsmedeltillsyn
Förslag till riksdagen 2001/02:RR19, Statens styrning av livsmedelstillsynen
Prop. 2004/05:72 Förbättrad djurskydds- och livsmedelstillsyn
SOU 1996:13 Offentlig Djurskyddstillsyn, betänkande av Utredningen om djurskyddstillsynen
SOU 1998:61 Livsmedelstillsyn i Sverige, betänkande av Utredningen om livsmedelstillsynen
SOU 2004:100 Tillsyn - förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn, slutbetänkande av Tillsynsutredningen

Övrigt tryck

- Djurskyddsmyndigheten, Tillsynsstatistik 2002 och 2003
Djurskyddsmyndigheten, Lokal och regional djurskyddstillsyn under år 2004, Skara 2004
Ekonomistyrningsverket, Rapport ESV 2004:16, Finansiering av tillsyn – rapport till Tillsynsutredningen, Stockholm 2004
Jordbruksverket, Rapport 2004:8, Jordbruksverkets foderkontroll 2003
Jönköpings län Projekt 1. 2000- Livsmedelstillsyn F-län, Resursinventering – livsmedelstillsyn
Livsmedelsverket, Rapport 9-2000, Effektivare livsmedelstillsyn - förslag till arbetssätt, organisation och finansiering, Uppsala 2000
Livsmedelsverket, Rapport 10-2004, Rapportering av livsmedelstillsyn 2003- kommunernas rapportering om livsmedelstillsyn, Uppsala 2004
Riksrevisionen, RIR 2003:1, Hur effektiv är djurskyddstillsynen ? Stockholm 2003

- Riksrevisionsverket, RRV 2001:33, Livsmedelsverkets stöd till den lokala livsmedelstillsynen, Stockholm 2001
- Svenska Kommunförbundet, Finansiering av kommunal prövning och tillsyn inom miljöbalkens område – underlag för lokala bedömningar, Stockholm 2000
- Svenska Kommunförbundet, Miljö- och hälsoskydd i kommunerna – en enkätundersökning, Stockholm 1997
- Svenska Kommunförbundet, Miljö- och hälsoskydd i kommunerna – en enkätundersökning, Stockholm 2000
- Svenska Kommunförbundet, Taxa inom miljö-, hälso- och djurskyddsområdet samt taxa för uppdragsverksamhet – underlag för lokala bedömningar, Stockholm 2003
- Svenska Kommunförbundet, Taxa för prövning och tillsyn inom miljöbalkens område – underlag för lokala bedömningar, Stockholm 1998



Beslut vid regeringssammanträde den 14 oktober 2004

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall lämna förslag till ett avgiftssystem för foder-, livsmedels-, djurhälso- och djurskyddstillsyn. I uppdraget ingår att lämna förslag till en avgiftskonstruktion som baseras dels på de kriterier som återfinns i Europaparlamentets och rådets Förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd (EUT L 165, 30.4.2004, sid. 1) dels på principen att varje tillsynsmyndighet (i tillämpliga fall kommunfullmäktige) själv beslutar om avgiftens storlek för sina respektive tillsynsobjekt.

Utredaren skall även lämna förslag till ett system som ger kommunerna möjlighet att i sin helhet avgiftsfinansiera livsmedelstillsynen, samt ta ställning till hur behovet att styra avgifternas storlek för att både säkerställa en likvärdig tillsyn och att företag i olika delar av landet behandlas likvärdigt kan balanseras mot grundprincipen att varje tillsynsmyndighet skall kunna nå full kostnadstäckning för sina tillsynsverksamheter. Utredaren skall föreslå de författningsändringar som bedöms vara nödvändiga.

Bakgrund

I april 2004 antogs förordning (EG) nr. 882/2004. Förordningen behandlar bl.a. organisation, finansiering och genomförande av medlemsstaternas kontroller. Vad gäller avgifter för tillsynen fastställer förordningen vilka kostnadsslag som får ingå i beräkningen av avgifterna och vilka faktorer i företagets verksamhet som skall vägas in i avgiftssättningen. Förordningen träder i dessa delar i kraft den 1 januari 2007.

Enligt förordning (EG) nr 882/2004 får medlemsstaterna finansiera kontrollerna med avgifter och med anslag (motsvarande). De kontroller som omfattas av förordningen är de som genomförs för att kontrollera efterlevnaden av all gemenskapslagstiftning inom områdena foder, livsmedel, djurskydd och djurhälsa. Exempel på verksamheter som omfattas är årlig tillsyn, restsubstanskontroll och köttbesiktning. För vissa specificerade delar av kontrollen är det obligatoriskt för medlemsstaterna att ta ut en avgift, i övriga fall innebär förordningen en möjlighet för medlemsstaten att finansiera kontrollen med avgifter. För det fall en medlemsstat väljer att avgiftsfinansiera kontrollen, lägger förordningen fast ett antal principer som skall ligga till grund för det nationella avgiftssystemet.

De kommunalt fastställda avgifterna för djurskyddstillsynen har kritiserats av Riksrevisionen i rapporten 2003/04:1 Hur effektiv är djurskyddstillsynen? Bland annat kritiserar Riksrevisionen den mycket stora spridningen mellan kommunerna när det gäller storleken på avgifterna för djurskyddstillsynen och de orättvisor och variationer i tillsyn som detta har skapat. Riksdagen har behandlat revisorernas rapport och tillkännagivit regeringen som sin uppfattning att regeringen bör överväga om det behövs förändringar i regleringen av hur det lokala djurskyddsarbetet finansieras och att vikten av att djurhållare i olika delar av landet behandlas på ett så långt möjligt likvärdigt sätt beaktas (bet. 2003/04:MJU14, rskr. 2003/04:211).

Riksdagen har också tillkännagivit regeringen som sin uppfattning att regeringen bör vidta åtgärder för att reformera finansierings- och avgiftssystemet för livsmedelskontrollen (bet. 2001/02:MJU22, rskr. 2001/02:319, 2001/02:320), även detta baserat på revisorernas granskning.

Nuvarande ordning

De nuvarande finansieringssystemen för de fyra tillsynsområdena är uppbyggda på olika sätt. För fodertillsynen tar Statens jordbruksverk ut avgift från de storskaliga foderproducenterna över vilka verket också utövar kontrollen. Inom livsmedelsområdet bedrivs den årliga tillsynen av livsmedelsanläggningar i huvudsak av kommunerna, men för vissa objekt har Livsmedelsverket tillsynsansvar. Den avgift som årligen skall betalas av verksamhetsutövarna till respektive tillsynsmyndighet fastställs av Livsmedelsverket. Även djurskyddstillsynen bedrivs i huvudsak av kommunerna. För denna kontroll kan kommunerna besluta om och ta ut avgifter för tillsynen. Avgifterna får täcka tillsynsmyndighetens kostnader enligt den kommunala självkostnadsprincipen. Finansieringen av de centrala och regionala myndigheternas s.k. tillsynsvägledning varierar mellan tillsynsområden och myndigheter. För Djurskyddsmyndigheten och länsstyrelserna finansieras detta genom myndigheternas respektive ramanslag inom utgiftsområde 23 respektive 18. För Livsmedelsverkets del överförs 15 % av de årliga tillsynsavgifterna från kommunerna till verket (29 a § livsmedelslagen (1971:511) och 11 § förordning (1989:1110) om avgifter för livsmedelstillsyn m.m.). Tillsynen över djurhälsobestämmelserna finansieras i huvudsak över Jordbruksverkets myndighetsanslag utgiftsområde 23. Det finns dock undantag, exempelvis finansieras kontrollen av import av djur från tredje land genom avgifter liksom den officiella djurhälsokontrollen som utövas av veterinärer.

Uppdraget

Utgångspunkter för avgiftssystemet

Utgångspunkten är att avgiftssystemet skall konstrueras så att det uppfyller kraven i förordning (EG) nr. 882/2004 och medger full kostnadstäckning för tillsynsmyndigheten. En annan utgångspunkt är att tillsynsmyndigheternas avgiftsinkomster skall medge att tillsynen för olika typer av objekt ligger på en godtagbar nivå och att tillsyn och principer för avgiftssättning blir likvärdiga i hela landet. Ytterligare en utgångspunkt för det nya avgiftssystemet är att respektive tillsynsmyndighet själv (i fråga om kommunerna kommunfullmäktige) ska besluta om avgiftens storlek. Denna princip skall ställas mot faktiska skillnader mellan olika kommuner som kan påverka kostnaderna för tillsynen och förklara skillnader i av-

giftssättning, t.ex. skillnader i geografisk storlek. I detta ingår även att lämna förslag till vilken instans som skall besluta om de olika avgifternas storlek.

Utredaren skall ta fram en modell för beräkning av avgiftsnivån för olika typer av företag. Avgifternas storlek skall baseras på en fullgod ambitionsnivå för tillsynen så att denna bedrivs på ett tillfredsställande sätt och tar hänsyn till relevanta riskfaktorer. I detta ligger att avgiftssystemet skall skapa förutsättningar för en likvärdig och effektiv tillsyn i hela landet så att konsumenternas säkerhet tryggas och konkurrensförhållanden blir rättvisa.

Små och nystartade företag skall inte bära en avgiftsbörda som riskerar att hämma deras konkurrenskraft och utvecklingspotential. En analys av vilka typer av företag som är särskilt känsliga för en ökad avgiftsbörda skall göras. Baserat på denna analys skall utredaren i sitt förslag till avgiftssystem överväga om det finns anledning att vissa typer av företag får sänkt tillsynsavgift. Utredaren skall också belysa på vilket sätt tillsynsmyndigheten påverkas av ett sådant system med nedsatta tillsynsavgifter för vissa objekt.

Förordning (EG) nr. 882/2004 medger att företag som genom god egenkontroll och systematisk kvalitetssäkring av verksamheten visar särskilt goda tillsynsresultat premieras. Detta kan göras genom att de aktuella företagen inte inspekteras lika ofta och därmed får lägre avgift. Även företag med liten produktion, företag som använder traditionella metoder samt företag som är lokaliserade i regioner med särskilda geografiska begränsningar kan enligt förordningen ges nedsatt avgift. Utredaren skall beakta detta i sitt förslag till nytt avgiftssystem.

Samma kommunala nämnd utövar flera typer av tillsyn, nämligen miljö-, djurskydds- och livsmedelstillsyn. Men en verksamhetsutövare kan också bli föremål för tillsyn från olika myndigheter. Exempelvis bedriver kommunen djurskyddstillsynen och staten (Jordbruksverket) tillsyn över fodertillverkningen vid ett lantbruk. Likartade principer för avgiftssystemens utformning, tillsynsområden och myndigheter emellan, bedöms vara till fördel för såväl tillsynsmyndigheter som för företagare. Utredaren skall härvid belysa en modell för att ge kommunerna möjlighet att i sin helhet avgiftsfinansiera livsmedelstillsynen.

En inledande analys av konkurrensaspekter inom tillsynsområdet har gjorts av Riksrevisionen i fråga om djurskyddstillsynen. Utredaren skall utveckla och beakta detta i sitt arbete med förslag till organisationen för fastsättandet av avgifternas storlek.

Det avgiftssystem som tillämpas i dag för Livsmedelsverkets köttbesiktning m.m. vid slakterier kan komma att påverkas av förordning (EG) nr. 882/2004. Utredaren skall analysera om förordningen bör föranleda en förändring av det nuvarande avgiftssystemet för köttbesiktning och, om så är fallet, föreslå ett nytt avgiftssystem.

Utredaren skall vidare beräkna de centrala och regionala tillsynsmyndigheternas kostnader för råd och stöd till de lokala tillsynsmyndigheterna samt lämna förslag till hur dessa uppgifter bör finansieras. Härvidlag skall lämpligheten i den nuvarande överföringen av 15 % av den årliga tillsynsavgiften från kommunerna till Livsmedelsverket analyseras. I detta ingår att överväga om uppgifter att ge vägledning är att anse som en del av tillsynen. Om så bedöms vara fallet skall utgångspunkten vara full kostnadstäckning.

Avgiftssystemet skall vara klart och begripligt så att det inte riskerar att inverka negativt på förtroendet för tillsynsmyndigheterna. I detta ingår att beakta kravet på att avgiftssättningen för tillsyn för att verifiera efterlevnaden av gemenskapslagstiftning inom områdena foder, livsmedel, djurskydd och djurhälsa i Sverige skall redovisas till Europeiska kommissionen.

Uppdragets närmare innehåll

Utredaren skall lämna förslag till:

- ett system som ger kommunerna möjlighet att i sin helhet avgiftsfinansiera livsmedelstillsynen,
- utformning av ett system för avgifter avseende tillsynen av efterlevnaden av foder-, livsmedels- och djurskyddslagstiftningen samt i relevanta delar av lagstiftningen om djurhälsa,
- principer för att på ett enhetligt sätt bedöma de företag som har rutiner, vilka kan leda till lägre risker och minskat behov av tillsynsbesök,
- principer för att på ett enhetligt sätt bedöma de företag som baserat på sin storlek eller omsättning, geografiska begränsningar eller användning av traditionella metoder kan komma att få sänkt tillsynsavgift, liksom ett eventuellt system för ersättning till tillsynsmyndigheterna för inkomstbortfallet i dessa fall,

- ändringar i det nuvarande systemet för avgifter för offentlig kontroll av livsmedel av animaliskt ursprung (köttbesiktning vid slakterier m.m.),
- finansiering av de centrala och regionala tillsynsmyndigheternas vägledande arbete inom tillsynen med full kostnadstäckning som utgångspunkt,
- de författningsändringar som övervägandena leder fram till.

En konsekvensbedömning skall göras för samtliga förslag. I denna skall det, utöver en beräkning av förslagets ekonomiska konsekvenser för kommunerna och de berörda företagen, ingå en redovisning av de samhällsekonomiska konsekvenserna samt statsfinansiella effekter. För de förslag som har statsfinansiella effekter skall utredaren föreslå finansiering i enlighet med gällande finansieringsprinciper. Om utredarens förslag innebär regeländringar som påverkar kommunernas möjligheter att ta ut avgifter eller påverkar kommunernas möjligheter till andra inkomster skall finansieringsprincipen mellan staten och kommunsektorn tillämpas.

I sitt arbete skall utredaren samråda med berörda aktörer och organisationer, inklusive Ekonomistyrningsverket och Näringslivets nämnd för regelgranskning. Vidare skall utredaren vid utarbetandet av sina förslag ta hänsyn till Tillsynsutredningens slutsatser (SOU 2004:100).

Uppdraget skall vara avslutat senast den 1 april 2005.

(Jordbruksdepartementet)



Beslut vid regeringssammanträde den 3 mars 2005

Sammanfattning

Utredaren skall utöver det ursprungliga uppdraget lämna förslag till ett avgiftssystem för foderkontroll i primärproduktionsledet samt utreda om förslaget till avgiftssystem för foder-, livsmedels- och djurskyddstillsyn påverkar svenska företags konkurrensförhållande gentemot företag i andra delar av EU. Utredningen skall redovisa sitt uppdrag senast den 30 juni 2005.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 14 oktober 2004 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag bl.a. att lämna förslag till ett avgiftssystem för foder-, livsmedels- och djurskyddstillsyn.

Avgifter för foderkontroll i primärproduktionen

Den nuvarande foderkontrollen består i huvudsak av kontroller av större foderfabrikanter genom Statens jordbruksverks försorg. Dessa kontroller finansieras med avgifter. Avgifterna fastställs och disponeras av Statens jordbruksverk.

En mer regelmässig kontroll av foderkvaliteten på gårdsnivå kommer att krävas i framtiden. Detta kommer att innebära att en tillsynsmyndighet skall genomföra riskbaserade offentliga kontroller av foder på gårdar. Dessa kontroller genomförs genom revisioner, inspektioner och provtagning. Även kontrollen på gårds-

nivå, liksom den nuvarande mer begränsade kontrollen, bör finansieras genom avgifter.

Avgiftssystemets konkurrensneutralitet inom EU

Systemen för finansiering av de olika tillsynsområdena inom utredningens ram varierar inom EU. Frågan om finansieringssystem har med några undantag i allt väsentligt lämnats till medlemsstaterna att hantera med hänvisning till subsidiaritetsprincipen. I vissa länder är därför viss tillsyn skattefinansierad medan samma tillsyn i en angränsande medlemsstat kan vara avgiftsfinansierad.

Tilläggsuppdraget

Utredaren skall utöver det ursprungliga uppdraget lämna förslag till utformning av ett avgiftssystem för foderkontroll i primärproduktionsledet. Utredaren skall också utreda om förslaget till avgiftssystem kan påverka svenska företags konkurrensförhållande gentemot företag i medlemsstater som valt en annan finansieringsform.

Förlängd tid för uppdraget

Utredaren skall enligt direktiven redovisa sitt uppdrag senast den 1 april 2005. Med anledning av tilläggsuppdragen förlängs utredningstiden, vilket innebär att utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 30 juni 2005.

(Jordbruksdepartementet)

Till förvaltningschefen/miljöchefen

2005-03-30

Jordbruksdepartementet, utredning Jo 2004:07
Åke Larsson, särskild utredare

Annika Atterwall, utredningssekreterare
c/o SLI
Box 730
220 07 Lund

E-mail: annika.atterwall@sli.lu.se
Tel. 046-2220797
Mobil. 070-6208616

Utredning om avgifter för foder -, livsmedels- och djurskydds- tillsyn

Regeringen beslutade den 14 oktober 2004 att tillsätta en utredning i rubricerade frågor (Jo 2004:07). Genom ett tilläggsdirektiv har utredningstiden förlängts och skall vara avslutad den 30 juni 2005. I direktiven till uppdraget (2004:140) ingår bland annat att lämna förslag till ett avgiftssystem som ger kommunerna möjlighet att i sin helhet avgiftsfinansiera tillsynen. Detta skulle med största sannolikhet, för majoriteten av kommunerna, innebära en intäktsökning. För att utreda konsekvenserna av denna krävs bättre kunskaper om nuläget. Med hjälp av Kommunförbundet går vi därför ut med en enkät till ett urval av kommuner. De kommuner som ingår

i detta urval är samma som ingick i en enkätundersökning från 1999 inom samma område, den gången helt i Kommunförbundets regi. Motivet till att samma kommuner tillfrågas även denna gång är att få en jämförbarhet och att se utvecklingen över tiden för denna grupp.

Utredningen vore tacksam för Er medverkan och emotser att en ifylld enkät sänds till Annika Atterwall (se adress ovan) *senast den 15 april 2005*.

Med vänlig hälsning

Åke Larsson
Särskild utredare

/Annika Atterwall
Utredningssekreterare

Kommun	ENKÄT	Kommunkod
Förvaltning/avdelning/enhet	Sänds senast 2005.04.15 till	
Uppgiftslämnare	Annika Atterwall	
Befattning/titel	c/o SLI Box 730 220 07 Lund	
Telefon	e-mail: annika.atterwall@slu.se	
	Tel 046-2220797 Mobil 070-6208616	

Tillsynsverksamhet

1 Tillsynens omfattning

1 Uppge omfattningen av de verksamheter som Ni bedömer fordrar återkommande tillsyn inom följande obligatoriska tillsynsområden. Uppge även det årliga resursbehovet i timmar.

	Antal objekt	Totalt resursbehov (timmar)
--	--------------	-----------------------------

A Livsmedel

B Djurskydd

2 Personalresurser

1 Gör en uppskattning av genomsnittligt antal årsarbetskrafter under 2004 (ett årsarbete är 200 arbetsdagar à 8 timmar, 1600 nettotimmar)

Antal årsarbetskrafter (tiondelars noggrannhet)

A Livsmedel

B Djurskydd

3 Resursbehov

1 Ange eventuellt behov av resursförstärkning

Antal årsarbetskrafter (tiondelars noggrannhet)

A Livsmedel

B Djurskydd

2 Har ni funnit svårigheter att rekrytera kompetent tillsynspersonal under 2004?

1 Ja

2 Nej

Om Ja, inom vilket verksamhetsområde?

3 Livsmedel

4 Djurskydd

4 Intäkter från tillsynsverksamheten

<p>1 Ange de totala intäkterna för 2004.</p> <p>1 Tillsyn enligt Livsmedelslagen 2 Tillsyn enligt Djurskyddslagen</p>				
<p>2 Vilken timtaxa debiterade Ni under 2004 för tillsyn enligt Djurskyddslagen? (om taxan är ändrad så ange den nya taxan)</p> <p>1 Taxa 2004kr 2 Eventuell ny taxa.....kr</p>				
<p>3 Hur stor procentuell ökning av avgiftsintäkterna bedömer Ni att full kostnadstäckning skulle innebära för;</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <p>1 Tillsyn enligt Livsmedelslagen? %</p> </td> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <p>2 Tillsyn enligt Djurskyddslagen? %</p> </td> </tr> </table>			<p>1 Tillsyn enligt Livsmedelslagen? %</p>	<p>2 Tillsyn enligt Djurskyddslagen? %</p>
<p>1 Tillsyn enligt Livsmedelslagen? %</p>	<p>2 Tillsyn enligt Djurskyddslagen? %</p>			
<p>4 Bedömer Ni att en eventuell ökning av intäkterna till full kostnadstäckning inom rimlig tid skulle kunna omsättas i ökad kvalitet i tillsynsarbetet?</p>				
<p>1 Tillsyn enligt Livsmedelslagen:</p>	<p>1 Ja <input type="checkbox"/></p>	<p>2 Nej <input type="checkbox"/></p>		
<p>2 Tillsyn enligt Djurskyddslagen:</p>	<p>1 Ja <input type="checkbox"/></p>	<p>2 Nej <input type="checkbox"/></p>		

5 Samverkan/samordning

1. Utnyttjar kommunen möjligheten att samverka med andra kommuner om myndighetsutövning?

1 Ja

2 Nej

Om Ja, inom vilket verksamhetsområde?

3 Livsmedel

4 Djurskydd

2 Sker det i Er kommun samordning vad gäller tillsyn enligt exempelvis Djurskyddslagen och Miljöbalken?

1 Ja

2 Nej

Utveckla gärna:

6 Synpunkter

2005-03-29

Till samtliga länsstyrelser

Utredning om avgifter för foder-, livsmedels- och djurskyddstillsyn

Regeringen beslutade den 14 oktober 2004 att tillsätta en utredning i rubricerade frågor (JO 2004:07).

I direktiven till uppdraget (2004:140) ingår bland annat att beräkna de centrala och regionala tillsynsmyndigheternas kostnader för råd och stöd till de lokala tillsynsmyndigheterna samt lämna förslag till hur dessa uppgifter bör finansieras.

För att kunna beräkna dessa kostnader, behöver utredningen underlag för detta.

Utredningen får därför begära, att länsstyrelsen redovisar sina kostnader för råd och stöd till kommunerna, dels för djurskyddstillsynen och dels för livsmedelstillsynen. Ange om möjligt även vad detta omfattar i form av personalresurser (årsarbetskrafter) och Er syn på dagens resurssituation.

Utredningen är tacksam om uppgifterna kan lämnas till utredningssekreterare Annika Atterwall (adress nedan) senast den 15 april 2005.

Med vänlig hälsning,

Åke Larsson
Särskild utredare

Annika Atterwall
c/o SLI
Box 730
220 07 Lund

e-mail: annika.atterwall@sli.lu.se
tel. 046-2220797
mobil. 070-6208616

Beräkning av timavgift för livsmedelstillsynen i Botkyrka kommun

2005-05-16

Inom den så kallade "Södertörnsutredningen" (Utredning för att ta fram underlag för ställningstagande till ett eventuellt sammangående av miljö- och hälsoskyddskontoren i Botkyrka, Haninge, Huddinge, Nykvarn, Nynäshamn, Salem, Södertälje och Tyresö) har ingående analyser av resurser, kostnader och avgifter inom samtliga tillsynsområden genomförts.

Följande beräkningsgrund har använts:

Årskostnader för

- Personal – Löner och sociala avgifter
- Lokaler med städning och underhåll
- Administrativt stöd
- IT-stöd
- Verksamhetssystem
- Utbildning
- Resor
- Bilresekostnader
- Provtagningar
- Undersökningar
- Nämndkostnader
- m.m.

Årskostnaden har beräknats för varje tjänst som är involverad i livsmedelstillsynen, miljöchef, administrativ personal och handläggare. Varje tjänst har åsatts ett procentuellt värde utifrån hur stor del av den tjänstens totala arbetstid som åtgår till livsmedelstillsynen. Procentsatsen har därefter använts för fördelning av de totala årskostnaderna enligt ovan.

Baserat på Botkyrkas underlag har följande beräkningsgrund använts för att ta fram den effektiva tid som det går att ta ut en avgift för.

En tjänst motsvaras av 12*167 timmar vilket ger 2004 timmar per år total tid per tjänst.

Semester	260
Sjukdom	60
Vård av sjuka barn	20
Utbildning	60
Extern samverkan	100
Intern samverkan	150
Friskvård	40
Planeringsdagar	40
Kvalitetsarbete	40
Dataavbrott och andra problem med tekniska system	70
Personlig tid (3 %)	60
Tid som kan faktureras	1100
SUMMA	2000

De totala årskostnaderna har fördelats mellan de olika verksamheterna enligt ovan. För livsmedelstillsynen gäller följande uppgifter:

Tjänst	Verksamhetsområde	Andel i % Livsmedel	Andel i kr Livsmedel
Miljöchef	Chefer	5	44.537
Registrator	Administration	18	96.800
Assistent	Administration	10	53.778
Assistent	Administration	10	50.031
Assistent	Administration	15	73.770
Livsmedelsinspektör	Livsmedelsteamet	75	473.588
Livsmedelsinspektör	Livsmedelsteamet	75	432.692
Livsmedelsinspektör	Livsmedelsteamet	75	403.298
Summa tjänster		2,83	
Summa lednings- tjänster		0,05	
Summa stödtjänster		0,53	
Summa handläggartjänster		2,25	
Nämndens kostnader			59.799
Summa kronor			1.688.293

Av detta kan följande beräkning av timavgiften göras:

Total kostnad för livsmedelstillsynen/Summa handläggartjänster/
1100 timmar

$$1.688.293/2,25/1100=682 \text{ kr per tim.}$$

En handläggare inom livsmedelstillsynen i Botkyrka måste alltså producera 1100 timmar tillsyn vid företag inom kommunen till ett pris av 682 kr per timma för att full kostnadstäckning skall uppnås.

Statens offentliga utredningar 2005

Kronologisk förteckning

1. Radio och TV i allmänhetens tjänst. Riktlinjer för en ny tillståndsperiod. Ku.
2. Radio och TV i allmänhetens tjänst. Finansiering och skatter. Ku.
3. Sveriges tillträde till 1995 års Unidroit-konvention om stulna eller olagligt utförda kulturföremål. Ku.
4. Liberalisering, regler och marknader. + Bilagor. N.
5. Postmarknad i förändring. N.
6. Säkert inlåst?
En granskning av rymningarna från Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred 2004. Ju.
7. Försvarsfastigheter – information till riksdagen och effektiv lokalförsörjning. Fi.
8. Behov av rörlig ledningsstödsresurs. Fö.
9. KRUT
Reformerat regelverk för handel med försvarsmateriel. UD.
10. Handla för bättre klimat.
Från införande till utförande. M.
11. Välfärdsverksamhet för sjömän. N.
12. Bokpriskommissionens slutrapport. Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter. U.
13. Lördagsdistribution av dagstidningar. U.
14. Effektivare handläggning av anknýtningssärenden. UD.
15. Familjeäterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare. UD.
16. Reformerat system för insättningsgarantin. Fi.
17. Vem får jaga och fiska?
Rätt till jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen. Jo.
18. Prospektansvar. Fi.
19. Beskattningen vid omstruktureringar enligt fusionsdirektivet. Fi.
20. Konsumentskydd vid modemkapning. Ju.
21. Vinstandelar. Fi.
22. Nya upphandlingsregler. Fi.
23. en BRASKatt? – beskattning av avfall som förbränns. Fi.
24. Arbetslivsinriktad rehabilitering.
Framtida organisation för Arbetslivstjänster och Samhall Resurs AB. N.
25. Gränslös utmaning – alkoholpolitik i ny tid. S.
26. Mobil med bil. Ett nytt synsätt på bilstöd och färdtjänst. + Bilaga, lättläst och Daisy. S.
27. Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering. Jo.
28. Dubbel bosättning för ökad rörlighet. Fi.
29. Storstad i rörelse.
Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal. Ju.
30. Lagen om byggfelsförsäkring.
En utvärdering. M.
31. Stödet till utbildningsvetenskaplig forskning. U.
32. Regeringens stabsmyndigheter. Fi.
33. Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden. M.
34. Socialtjänsten och den fria rörligheten. S.
35. Krav på kassaregister Effektivare utredning av ekobrott. Fi.
36. På väg mot ... En hållbar landsbygdsutveckling. Jo.

37. Tolkutbildning – nya former för nya krav. U.
38. Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m. Ju.
39. Skog till nytta för alla? N.
40. Rätten till mitt språk
Förstärkt minoritetsskydd. Ju.
41. Bortom Vi och Dom.
Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering. Ju.
42. Säker information. Förslag till informationssäkerhetspolitik. Fö.
43. Vårdnad – Boende – Umgänge
Barnets bästa, föräldrars ansvar.
Del A + B. Ju.
44. Smiley: Hygien och redlighet i livsmedelshanteringen. Jo.
45. Säkra förare på moped, snöskoter och terränghjuling. N.
46. Bättre arbetslivsinriktad rehabilitering.
En fusion mellan Arbetslivstjänster och Samhall Resurs AB. N.
47. Kärnavfall – barriärerna, biosfären och samhället. M.
48. Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning. U.
49. Unionsmedborgares rörlighet inom EU. UD.
50. Arbetskraftsinvandring till Sverige
– befolkningsutveckling, arbetsmarknad i förändring, internationell utblick. N.
51. Bilen, Biffen, Bostaden. Hållbara laster
– smartare konsumtion. Jo.
52. Avgiftsfinansierad livsmedels-, djurskydds- och foderkontroll – för en högre och jämnare kvalitet. Jo.

Statens offentliga utredningar 2005

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Säkert inläst?

En granskning av rymningarna från Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred 2004. [6]

Konsumentskydd vid modemkapning. [20]
Storstad i rörelse.

Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitiken lokala utvecklingsavtal. [29]

Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m. [38]

Rätten till mitt språk

Förstärkt minoritetsskydd. [40]

Bortom Vi och Dom.

Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering. [41]

Vårdnad – Boende – Umgänge.

Barnets bästa, föräldrars ansvar.

Del A + B. [43]

Utrikesdepartementet

KRUT

Reformerat regelverk för handel med försvarsmateriel. [9]

Effektivare handläggning av anknytningsärenden. [14]

Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare. [15]

Unionsmedborgares rörlighet inom EU. [49]

Försvarsdepartementet

Behov av rörlig ledningsstödsresurs. [8]

Säker information. Förslag till informations-säkerhetspolitik. [42]

Socialdepartementet

Gränslös utmaning – alkoholpolitik i ny tid. [25]

Mobil med bil. Ett nytt synsätt på bilstöd och färdtjänst. + Bilaga, lättläst och Daisy. [26]

Socialtjänsten och den fria rörligheten. [34]

Finansdepartementet

Försvarsfastigheter – information till riksdagen och effektiv lokal försörjning. [7]

Reformerat system för insättningsgarantin. [16]

Prospektansvar. [18]

Beskattningen vid omstruktureringar enligt fusionsdirektivet. [19]

Vinstandelar. [21]

Nya upphandlingsregler. [22]

en BRASKatt? – beskattning av avfall som förbränns. [23]

Dubbel bosättning för ökad rörlighet. [28]

Regeringens stabsmyndigheter. [32]

Krav på kassaregister Effektivare utredning av ekobrott. [35]

Utbildnings- och kulturdepartementet

Radio och TV i allmänhetens tjänst.

Riktlinjer för en ny tillståndperiod. [1]

Radio och TV i allmänhetens tjänst.

Finansiering och skatter. [2]

Sveriges tillträde till 1995 års Unidroitkonvention om stulna eller olagligt utförda kulturföremål. [3]

Bokpriskommissionens slutrapport.

Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter. [12]

Lördagsdistribution av dagstidningar. [13]
Stödet till utbildningsvetenskaplig
forskning. [31]
Tolkutbildning – nya former för nya krav.
[37]
Ett utvecklat resurstilldelningssystem
för högskolans grundutbildning. [48]

Jordbruksdepartementet

Vem får jaga och fiska?
Rätt till jakt och fiske i lappmarkerna
och på renbetesfjällen. [17]
Den svenska fiskerikontrollen – en ut-
värdering. [27]
På väg mot ... En hållbar landsbygds-
utveckling. [36]
Smiley: Hygien och redlighet i livsmedels-
hanteringen. [44]
Bilen, Biffen, Bostaden. Hållbara laster
– smartare konsumtion. [51]
Avgiftsfinansierad livsmedels-, djurskydds-
och foderkontroll – för en högre och
jämnare kvalitet. [52]

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

Handla för bättre klimat.
Från införande till utförande. [10]
Lagen om byggfelsförsäkring.
En utvärdering. [30]
Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden. [33]
Kärnavfall – barriärerna, biosfären och
samhället. [47]

Näringsdepartementet

Liberalisering, regler och marknader. [4]
Postmarknad i förändring. [5]
Välfärdsverksamhet för sjömän. [11]
Arbetslivsinriktad rehabilitering.
Framtida organisation för Arbetslivs-
tjänster och Samhall Resurs AB. [24]
Skog till nytta för alla? [39]
Säkra förare på moped, snöskoter och
terränghjuling. [45]
Bättre arbetslivsinriktad rehabilitering. En
fusion mellan Arbetslivstjänster och
Samhall Resurs AB. [46]
Arbetskraftsinvandring till Sverige
– befolkningsutveckling, arbetsmarknad
i förändring, internationell utblick. [50]