

**Remissyttrande till Näringsdepartementet angående
Statskontorets rapport *Avgifter i livsmedelskontrollen.*
*Förslag på en mer effektiv avgiftsfinansiering (2015:17)***

Livsmedelsverkets synpunkter

Sammanfattning

Livsmedelsverket delar Statskontorets uppfattning att huvudproblemet är att livsmedelskontroll inte utförs i tillräcklig omfattning. Detta har framkommit bl.a. vid EU-kommissionens revisioner av Sveriges livsmedelskontroll. Riksrevisionen belyste också problemet i sin rapport om livsmedelskontrollen från 2014. Sedan dess har Livsmedelsverket lämnat en rapport till regeringen där verket redogör för de föreskrifter om offentlig kontroll som man avser att anta. Livsmedelsverket anser således inte nuvarande avgiftslagstiftning och dess tillämpning är orsaken till att kontroll inte utförs i tillräcklig omfattning.

Livsmedelsverket anser att det finns för- och nackdelar med vilken avgiftsmodell man än väljer. Ett system med efterhandsdebitering kan bl.a. ge en större förståelse från företagarna men kommer troligen att sammantaget totalt sett bli dyrare. Sammantaget bedömer dock Livsmedelsverket att fördelarna med förhandsdebitering i de flesta fall överväger nackdelarna.

Vad gäller riskklassningsmodellen anser Livsmedelsverket att den i huvudsak fungerar väl och uppskattas av de flesta kontrollmyndigheter som berörs av den. Modellen justeras regelbundet av Livsmedelsverket för att den ska fortsätta vara ett effektivt verktyg för att prioritera kontrollens resurser på ett riskbaserat sätt.

Livsmedelsverket delar bedömningen att det behövs ökad kommunal samverkan samt att vägledning för uttag av avgifter för extra offentlig kontroll behöver förtydligas.

När det gäller Livsmedelsverkets möjligheter att förelägga kommuner som inte sköter livsmedelskontrollen så har Livsmedelsverket sedan 2014 arbetat mer aktivt med detta. Livsmedelsverket ser dock ett problem i att bristfällig kontroll ofta orsakas av problem med bemanning, vilket normalt sett inte kan åtgärdas genom förelägganden.

Avgiftsuttag

Enligt nu gällande regler i förordningen (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter, ska kontrollavgift tas ut som en årlig avgift med ett helt avgiftsbelopp från och med det kalenderår verksamheten påbörjas.

Livsmedelsverket delar Statskontorets bedömning att huvudproblemet är att kontroll inte utförs i tillräcklig omfattning och anser att avgiftssystemet, oavsett utformning, inte kan lösa detta problem. Fokus bör därför ligga på att se till att kontrollen utförs. Sverige har genom åren fått kritik för att landets livsmedelskontroll inte når upp till de EU-gemensamma kraven från EU-kommissionens revisorer, bland annat vad gäller kompetens hos inspektörer och hur myndigheterna säkerställer att kontroll utförs i tillräcklig omfattning. Att kontroll inte blir gjord i tillräcklig omfattning ökar risken för att hälsofarliga livsmedel eller livsmedel som vilseleder konsumenterna kommer ut på marknaden. Bristfällig kontroll påverkar också Sveriges och EUs möjligheter att exportera livsmedel.

När det gäller avgiftssystemets utformning anser Livsmedelsverket att det finns fördelar och nackdelar med både förhandsdebitering och efterhandsdebitering.

Efterhandsdebitering kan, såsom Statskontoret framhåller, ge livsmedelsföretagaren en större förståelse för livsmedelskontrollen och avgiftssystemet. Vidare kan ett sådant avgiftssystem utgöra ett incitament för myndigheterna att verkligen se till att utföra den kontroll som ska göras. En möjlig anledning till att vissa kommuner börjat fundera över att ta ut avgiften för livsmedelskontroll i efterhand är kritik från företagare, vars verksamheter inte kontrollerats i den omfattning som borde ha gjorts.

En efterdebiterad kontrollavgift kommer dock troligen att medföra en ökad administration för såväl företagen som myndigheterna. Myndigheterna fattar idag ett beslut om årlig kontrollavgift i samband med planeringen av nästkommande års kontroller utifrån respektive verksamhets kontrollbehov. Med ett system med efterhandsdebitering kommer avgiftsbeslut och medföljande fakturahantering att utföras efter varje kontrollbesök. För de anläggningar som får flera besök kommer det således att fattas flera avgiftsbeslut. Om man därtill inför ett system med en särskild årlig administrativ avgift tillkommer ytterligare ett faktureringsfall. Förutsatt att samma mängd kontroll ska utföras riskerar avgiften att bli högre med efterhandsdebitering än förhandsdebitering.

En annan aspekt av avgiftsuttag är hur det påverkar arbetsmiljön för de enskilda inspektörerna. Ett system med efterhandsdebitering riskerar att öka risken för att enskilda inspektörer sätts under större press från företagarna att minska på kontrollens omfattning, och därmed på den direkta kostnaden för kontrollen.

Även om ett system med efterhandsdebitering kan ge en större förståelse från företagare, finner Livsmedelsverket vid en sammantagen bedömning att nackdelarna med ett sådant system överväger fördelarna.

2016-01-15

Dnr 2015/07943

Saknr 1.1.4

Livsmedelsverket menar vidare att det är av stor vikt att avgiftssystemet är så likformigt som möjligt i olika kontrollmyndigheter, för att främja en likvärdig kontroll i landet (jfr prop. 2005/06:128, del 1, s. 168). Att som Statskontoret föreslår tillåta efterdebitering för de myndigheter som vill, öppnar för en högre grad av icke likvärdig behandling av företagare i landet.

Livsmedelsverket vill slutligen understryka att avgiften som tas ut för livsmedelskontroll ska användas för kontroll i enlighet med förordning (EG) nr 882/2004, och inte till tillväxtfrämjande aktiviteter. Koncept som tillämpas av vissa kommunala myndigheter, där myndighetskontroll och tillväxtfrämjande åtgärder gentemot företagare blandas, kan vara tveksamma i detta avseende.

Samverkan mellan myndigheter

Livsmedelsverket instämmer i Statskontorets slutsats att sårbarheten hos kommuner med få livsmedelsinspektörer är ett stort problem. Samverkan mellan kommuner är därför eftersträvänsvärt och det nämns också av Livsmedelsverket i redovisningen av ett regeringsuppdrag i september 2015 om hur verket nyttjar föreskrifter för den offentliga kontrollen, Livsmedelsverkets dnr 2014/42416. Livsmedelsverket anser således att det bör övervägas att införa krav på samverkan mellan kommunala myndigheter, i syfte att minska problemet med små myndigheters sårbarhet.

Samverkan mellan kontrollmyndigheter i hela livsmedelskedjan kommer att behövas i ökad omfattning, för att möta kraven på kontroll av hela livsmedelskedjan, exempelvis vad gäller spårbarhetskontroll. Livsmedelsverket välkomnar Statskontorets förslag om att ge länsstyrelserna i uppdrag att verka för kommunal samordning och samverkan. Det bör dock erinras om att samverkan mellan kommuner inte bör begränsas till att enbart gälla kommuner inom samma län.

Ingripande mot kommuner som inte sköter sitt kontrolluppdrag

Livsmedelsverket har befogenhet att förelägga kommuner att vidta åtgärder för att livsmedelskontrollen ska fungera i enlighet med lagstiftningens krav. Sedan 2014 har Livsmedelsverket varit mer aktivt i att förelägga kommuner att vidta specifika åtgärder för att förbättra deras respektive kontroll. Arbetet fortgår och utvecklas.

Tyvärr kan konstateras även i detta sammanhang att kommuner som har förbättrat sig väsentligt efter föreläggande från Livsmedelsverket fortfarande är bemanningsmässigt sårbara om de har få, eller kanske bara en, inspektör- /er. Det gör att myndigheten har stor risk att återfalla i bristfällig livsmedelskontroll om inspektören blir sjuk eller byter arbete, utan att en kompetent ersättare kan rekryteras direkt. Med en myndighetsstruktur där ca en tredjedel av de kommunala myndigheterna har en årsarbetskraft eller mindre avsatt för livsmedelskontroll, är det svårt att upprätthålla en tillräcklig kontroll i landet som helhet.

Även om Livsmedelsverket ingriper med föreläggande mot en sådan mindre myndighet, finns sårbarheten i bemanningssituationen kvar.

En tydligare redovisning från Livsmedelsverket av vilka myndigheter som inte uppnår lagstiftningens krav med avseende på utförandet av livsmedelskontroll är planerad.

Timtaxa

Statskontoret konstaterar att det finns en stor variation mellan timtaxenivåerna i olika kommunala myndigheter. Livsmedelsverket håller med om att det kan innebära ett likvärdighetsproblem, att företagare får betala olika mycket för liknande verksamhet i olika kommuner. I synnerhet anser Livsmedelsverket att timtaxan är ett problem om den är så lågt satt att den inte möjliggör att kontrollverksamhet kan utföras i lämplig omfattning med kompetent bemanning och ändamålsenlig utrustning.

Eftersom Sverige har många kontrollmyndigheter med sinsemellan olika förutsättningar och med frihet att besluta om sin egen timtaxa, är det svårt att uppnå en enhetlig timtaxa med nuvarande myndighetsstruktur.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har ett underlag för att beräkna handläggningens kostnad för kommunal livsmedelskontroll. Sådana underlag främjar likvärdighet i timtaxesättning. En mer bindande reglering av hur kostnaden för kontroll ska beräknas kan vara nödvändig för att uppnå bättre likvärdighet i timtaxesättningen mellan myndigheter.

I frågan om hantering av anslag för nedsättning av kontrollavgifter för slakteri- och vilthanteringsanläggningar, se avsnitt 3.7.3 i Statskontorets rapport, anser ESV att Livsmedelsverkets sätt att hantera anslaget är tveksamt och kan vara felaktigt. Livsmedelsverket delar inte ESV:s uppfattning. Riksrevisionen har efter en grundlig granskning av Livsmedelsverkets hantering av nedsättningen under hösten 2015 kommit fram till att den är i enlighet med uppdragsgivarens (regeringens) intentioner. Livsmedelsverket planerar under 2016 att tillsammans med branschen göra en översyn för att se vilka möjligheter som finns till en enklare avgiftsmodell för slakterier och vilthanteringsanläggningar.

Riskklassning

Livsmedelsverkets riskklassningsmodell är anpassad för att fungera för de ca 90 000 livsmedelsanläggningar som kontrolleras i huvudsak av kommuner. Dessa anläggningar är av skiftande karaktär, både storleksmässigt och vad gäller den verksamhet som bedrivs. Modellen testades noga innan den lanserades, för att säkerställa att den skulle fungera i praktiken. Den redovisas i sin helhet i Livsmedelsverkets vägledning *Riskklassning av livsmedelsanläggningar och beräkning av kontrolltid*.

Livsmedelsverket har förståelse för att riskklassningsmodellen kan uppfattas svår att förstå för företagare och andra som inte är vana att arbeta med den. Modellen tar hänsyn

2016-01-15

Dnr 2015/07943

Saknr 1.1.4

till många olika parametrar och kan därför upplevas som komplex. Den är utformad som den är för att ge en rättvisande kontrolltid, genom att belysa vilken risk varje anläggnings verksamhet för med sig och hur stort behov av kontroll anläggningen bedöms ha.

Livsmedelsverkets uppfattning är dock att de flesta kommuner är huvudsakligen nöjda med den och inte har några uttalade svårigheter att tillämpa modellen. Livsmedelsverket delar således inte Statskontorets uppfattning om att det finns ett generellt missnöje bland kontrollmyndigheterna med riskklassningsmodellen. Statskontorets underlag av tillfrågade kommunala myndigheter (7 st) var troligen alltför litet för att dra några långtgående slutsatser om nöjdheten med modellen hos de myndigheter som använder den.

Statskontoret hävdar att kommunernas tillämpning av riskklassningsmodellen varierar kraftigt och hänvisar till en undersökning gjord av Näringslivets Regelnämnd 2012, om livsmedelskontrollens avgifter och tillämpning. Livsmedelsverket vill understryka att undersökningen visade att 68 % av de kommuner som deltog klassade samma fiktiva, i text beskrivna, butik på exakt samma sätt. Livsmedelsverkets uppfattning är att det ger en mer rättvisande bild att titta på hur majoriteten av kommunerna har tillämpat modellen än att titta på de två kommuner som skiljer sig mest åt i bedömningen. Näringslivets Regelnämnd konstaterar i sin rapport att majoriteteten av kommunerna gör en likartad bedömning av behov av kontrolltid utifrån Livsmedelsverkets riskklassningsmodell.

Riskklassningsmodellen justeras kontinuerligt i takt med ändrade förutsättningar i omvärlden. Livsmedelsverket ser framöver att bland annat behov av redlighetskontroll och kontroll av kemiska risker bör avspeglas bättre i den kontrolltid som faller ut av riskklassningen. I avvägningen mellan precision och förenkling anser dock Livsmedelsverket att modellen inte kan förenklas särskilt mycket, utan att systemet blir trubbigt och riskerar att bli missvisande i fråga om bedömningen av behov av kontroll vid enskilda anläggningar.

Riskklassningsmodellens syfte är att den ska vara ett effektivt verktyg för att prioritera kontrollens resurser. Statskontoret föreslår i sin rapport en ny riskklassningsmodell som baseras på antal besök istället för antal kontrolltimmar, som Livsmedelsverkets modell baseras på. Det bör i sammanhanget påpekas att faktorn "tid" alltid ligger till grund även för besöksbaserade riskklassningsmodeller. Hur lång tid ett besök motsvarar måste myndigheten veta för att kunna planera sin verksamhet i praktiken.

Oavsett hur ett riskklassningssystem utformas kommer ett visst mått av utrymme för bedömning att finnas. Hur stort det utrymmet ska vara måste vägas mot strävan att avgiften ska bli så rättvisande som möjligt för den mångfald av verksamheter som bedrivs vid de 90 000 livsmedelsanläggningarna som berörs. Statskontoret anser att inspektörer ska ha ökad möjlighet att göra egna bedömningar av hur mycket tid som ska läggas ned vid en viss kontroll. Livsmedelsverket befarar att Statskontorets förslag i denna del skulle

2016-01-15

Dnr 2015/07943

Saknr 1.1.4

öka risken för olika bedömningar av likartade verksamheter, vilket inte främjar likabehandling och konkurrensneutralitet.

Livsmedelsverket framhåller att om en myndighet ser att behovet av kontroll vid en specifik anläggning inte är så stort som riskklassningsbedömningen har indikerat, så kan och bör myndigheten justera kontrolltiden (se Livsmedelsverkets vägledning *Riskklassning av livsmedelsanläggningar och beräkning av kontrolltid*, avsnitt 13).

Statskontoret anger att det av några myndigheter upplevs svårt att förklara riskklassningen och kontrolltiden för sina företagare. Ett sätt att tydliggöra och få ökad förståelse för riskklassningsmodellen för företagare kan vara att ha ett webbaserat beräkningsverktyg tillgängligt, där företagare kan ange sina uppgifter och själv se hur deras verksamhet riskklassas. Livsmedelsverket menar vidare att företagarnas förståelse sannolikt skulle öka om det tydligt framgick i avgiftsbesluten att det i kontrolltiden även ingår förberedelser och efterarbete. All kontrolltid avverkas inte på plats hos företagarna. I beslutet kan också finnas en förklaring att objekt med lite kontrolltid kanske inte får kontroll varje år. I vissa fall är det mer ändamålsenligt att samla ihop kontrolltid och göra kontroll vartannat eller vart tredje år istället.

Uttag av avgift för extra offentlig kontroll

Livsmedelsverket instämmer i att det behövs tydligare vägledning rörande hur kostnader för extra offentlig kontroll ska debiteras, för att få en mer likvärdig behandling av företagare i landet. Det är en kommande uppgift för Livsmedelsverket att utarbeta en sådan vägledning.

Beslut i detta ärende har fattats av t.f. generaldirektör Annica Sohlström. I den slutliga handläggningen har deltagit chefsjurist Kristina Ohlsson, t.f. områdeschef Malin Engdahl, områdeschef Annika Rimland, områdeschef Claudia Gardberg Morner och statsinspektör Victoria Wahlman, föredragande.



Annica Sohlström



Victoria Wahlman