

Handläggare
Camilla Husebye Becker
Telefon: 08-508 28 883**Till**
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2019-02-12, p. 13

En anpassning av bestämmelserna om kontroll i livsmedelskedjan till EU:s nya kontrollförordning (DS 2018:411)

Remiss från kommunstyrelsen, rotel IX, dnr KS 2018-1741

Förvaltningens förslag till beslut

1. Tillstyrka utredningens förslag, med de reservationer som framgår av miljöförvaltningens tjänsteutlåtande.
2. Godkänna miljöförvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.
3. Justera beslutet omedelbart.

Monika Gerdhem
Tf. förvaltningschefDaniel Persson
Avdelningschef

Sammanfattning

EU har antagit en ny kontrollförordning inom livsmedelsområdet, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625, nedan kallad kontrollförordningen¹. Den nya kontrollförordningen, som ersätter den gällande kontrollförordningen (EG)

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 av den 15 mars 2017 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 999/2001, (EG) nr 396/2005, (EG) nr 1069/2009, (EG) nr 1107/2009, (EU) nr 1151/2012, (EU) nr 652/2014, (EU) 2016/429 och (EU) 2016/2031, rådets förordningar (EG) nr 1/2005 och (EG) nr 1099/2009 och rådets direktiv 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG och 2008/120/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 854/2004 och (EG) nr 882/2004, rådets direktiv 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG och 97/78/EG samt rådets beslut 92/438/EEG (förordningen om offentlig kontroll)

882/2004, ska tillämpas vid offentlig kontroll som utförs för att säkerställa att unionslagstiftningen inom en rad olika sakområden följs, oavsett om de närmare tillämpningsbestämmelserna har fastställts på unionsnivå eller i medlemsstaternas nationella lagstiftning.

De berörda sakområdena är, såvitt berör nämndens verksamhet, livsmedel och livsmedelssäkerhet, foder och fodersäkerhet, ekologisk produktion, märkning samt användning av växtskyddsmedel. Den nya kontrollförfordningen ska i huvudsak börja tillämpas den 14 december 2019.

I departementspromemorian En anpassning av bestämmelserna om kontroll i livsmedelskedjan till EU:s nya kontrollförfordning (Ds 2018:41) föreslås ändringar som syftar till att anpassa den svenska lagstiftningen till den nya kontrollförfordningen.

Stockholms stad är en av remissinstanserna för promemorian och Kommunstyrelsen har remitterat den till nämnden för svar senast den 15 februari.

Nämndens verksamhet berörs av ändringarna främst i fråga om livsmedelskontrollen, men i mindre utsträckning även i fråga om tillsyn enligt miljöbalken av användning av bl.a. växtskyddsmedel.

De föreslagna ändringarna innebär sammanfattningsvis följande.

- Uttryck *offentlig kontroll* och *annan offentlig verksamhet* som förekommer i kontrollförfordningen ersätter respektive kompletterar tidigare kontrollbegrepp inom livsmedels- och foderlagstiftningen. Med offentlig kontroll avses de moment som ingår i kontrollen av lagstiftningens efterlevnad enligt förfordningens bestämmelser. Med annan offentlig verksamhet avses övriga uppgifter, såsom exempelvis rådgivning, allmän information och utvecklingsstöd m.m. I miljöbalken används uttrycken parallellt med *tillsyn*.
- I förfordningen ges möjlighet att under vissa förutsättningar delegera uppgifter som ingår i den offentliga kontrollen eller i annan offentlig verksamhet till enskilda *organ med delegerade uppgifter*, men även till *fysiska personer*.
- Kompletterande bestämmelser införs med anledning av de nya uttrycken och ändrade delegationsmöjligheterna, så att bestämmelserna får avsett genomslag i den svenska kompletterande lagstiftningen.
- Det införs möjlighet att under vissa omständigheter genomföra anonyma inköp för att kontrollera att ett livsmedel eller en produkt uppfyller gällande krav.
- Det föreslås vidare nya bestämmelser om skydd för s.k. vis-selblåsare som avslöjar bristande efterlevnad av den nya kontrollförfordningen.

- För livsmedelskontrollen föreslås ett finansieringssystem baserat på efterhandsdebitering.

Förvaltningen är överlag positiv till den nya kontrollförordningen och tillstyrker i stort de förändringar som föreslås i promemorian. De flesta ändringar bedöms för nämndens del inte medföra någon större praktisk förändring i förhållande till vad som gäller idag. Förvaltningen är emellertid särskilt positiv till det nya utredningsverktyget anonyma inköp, som länge har varit efterfrågat.

Förvaltningens övriga synpunkter i sak rör framförallt förslaget kring skydd för så kallade visselblåsare och förslaget till ändring av avgiftssystemet.

Sammanfattningsvis anser förvaltningen att kontrollförordningen möjligen förutsätter ett starkare skydd för visselblåsare än vad utredningen föreslår och förvaltningen lämnar härvid förslag på hur det kan lösas. Avseende förslaget om efterhandsdebitering anser förvaltningen att en sådan modell i princip är positiv, men att det finns en del praktiska problem som har förbisetts; bland annat hur ett sådant system riskerar att slå mot mindre företag och att den förutsedda minskade administrativa bördan för myndigheterna sannolikt är överdriven.

Därutöver lämnar förvaltningen även ett par förslag avseende de nationella bestämmelserna om behöriga kontrollmyndigheter och verkställigheten av nämndens avgiftsbeslut som nämnden tidigare har påtalat och som lämpligen bör adresseras inom ramen för denna genomgripande genomlysning av livsmedelslagstiftningen.

Bakgrund

EU har antagit en ny kontrollförordning inom livsmedelsområdet, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625, nedan kallad kontrollförordningen. Den nya kontrollförordningen, som ersätter den gällande kontrollförordningen (EG) 882/2004, ska tillämpas vid offentlig kontroll som utförs för att säkerställa att unionslagstiftningen inom en rad olika sakområden följs, oavsett om de närmare tillämpningsbestämmelserna har fastställts på unionsnivå eller i medlemsstaternas nationella lagstiftning.

De berörda sakområdena är livsmedel och livsmedelssäkerhet, inklusive bestämmelser om tillverkning och användning av material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel, avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön för livsmedels- och foderproduktion, foder och fodersäkerhet, djurhälsokrav, animaliska biprodukter, djurskyddskrav, skyddsåtgärder mot växtskadegörare, krav för utsläppande på marknaden och användning av

växtskyddsmedel, ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter samt användning och märkning av skyddade ursprungsbeteckningar, skyddade geografiska beteckningar och garanterade traditionella specialiteter.

Kontrollförordningen reglerar hur den offentliga kontrollen i medlemsstaterna ska organiseras, finansieras och genomföras. Vissa bestämmelser i förordningen gäller även för annan offentlig verksamhet än offentlig kontroll. Förordningen ska i huvudsak börja tillämpas den 14 december 2019.

Näringsdepartementet har med anledning av detta i en departementspromemoria, En anpassning av bestämmelserna om kontroll i livsmedelskedjan till EU:s nya kontrollförordning (Ds 2018:41), lagt fram förslag till ändringar som syftar till att anpassa den svenska lagstiftningen till den nya kontrollförordningen.

I promemorian föreslås ändringar i epizootilagen (1999:657), zoonoslagen (1999:658), livsmedelslagen (2006:804), lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter, lagen (2006:806) om provtagning på djur, m.m., lagen (2006:807) om kontroll av husdjur, m.m., lagen (2009:1424) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel, lagen (2013:363) om kontroll av ekologisk produktion, djurskyddslagen (2018:1192) och miljöbalken (1998:808).

Ändringarna innebär i huvudsak följande.

Uttrycken *offentlig kontroll* och *annan offentlig verksamhet* ska användas i berörda lagar. I miljöbalken används dessa uttryck parallellt med uttrycket tillsyn. Vissa bestämmelser om tillsyn i miljöbalken ska även gälla för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Det tydliggörs att de myndigheter som ansvarar för att utföra offentlig kontroll även ska utföra annan offentlig verksamhet.

Av den nya kontrollförordningen följer att uppgifter inom offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet kan delegeras till *organ med delegerade uppgifter* och till *fysiska personer*.

Bestämmelser om rätt för den som utför offentlig kontroll att få *tillträde* till områden och lokaler m.m. samt åtkomst till upplysningar och handlingar vid kontrollen samt om aktörernas skyldighet att lämna hjälp, utvidgas till att gälla även den som utför annan offentlig verksamhet.

De bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som finns i de olika lagarna om offentlig kontroll utvidgas till att även omfatta annan offentlig verksamhet. Det gäller även bemyndiganden om rätt att meddela föreskrifter om *avgifter*.

I dag tillämpas ett avgiftssystem som bygger på fasta avgifter och förhandsdebitering. Utredningen föreslår också att det för kontrollen av livsmedelslagstiftningen införs ett nytt avgiftssystem, som bygger på debitering av kostnaderna för kontrollen i efterhand. Detta till skillnad från det system som tillämpas idag och bygger på fasta avgifter och förhandsdebitering.

Nya bemyndiganden införs som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter om *skyldighet för aktörer att lämna uppgifter* om sin verksamhet. Vidare införs bestämmelser om *tystnadsplikt* för dem som utövar offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet. Därutöver ges myndigheter som utövar offentlig kontroll i vissa fall *rätt att köpa in produkter utan att identifiera sig*, i syfte att kontrollera att produkterna uppfyller gällande krav (s.k. mystery shopping). Det införs även en skyldighet för kontrollmyndigheterna att ha ett ändamålsenligt *rapporteringssystem för den som vill anmäla misstänkta överträdelser* av den nya kontrollförordningen.

Bestämmelser införs även om *överklagande av beslut* meddelade av organ med delegerade uppgifter och av fysiska personer som har delegerats vissa uppgifter.

Näringsdepartementet har remitterat promemorian till bland annat Stockholms stad. Kommunstyrelsen har i sin tur remitterat promemorian till Miljö- och hälsoskyddsnämnden för svar senast den 15 februari 2019.

Departementspromemorian omfattar ca 570 sidor och finns att tillgå i sin helhet via regeringens hemsida: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2019/01/en-anpassning-av-bestammelser-om-kontroll-i-livsmedelskedjan-till-eus-nya-kontrollforordning/> De sidhänvisningar som anges nedan hänvisar till sidnumreringen i promemorian.

Ärendet har beretts av avdelningen för livsmedelskontroll i samverkan med juristfunktionen vid avdelningen verksamhetsstöd.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Avgränsning

Miljö- och hälsoskyddsnämnden bedriver, såvitt är av intresse för denna remiss, tillsyn med stöd av livsmedelslagen, lagen om foder och animaliska biprodukter, lagen om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel, lagen om kontroll av ekologisk produktion samt med stöd av miljöbalken.

De bestämmelser i den nya kontrollförfordningen som berör miljöområdet avser avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön (art. 1.2 (b)), krav för utsläppande på marknaden och användning av växtskyddsmedel samt vad gäller hållbar användning av bekämpningsmedel, med undantag för utrustning för spridning av bekämpningsmedel (art. 1.2 (h)). I dessa avseenden bedriver miljö- och hälsoskyddsnämnden tillsyn av användare av växtskyddsmedel och på försäljningsställen. Nämnden berörs därför endast i mindre utsträckning av den nya kontrollförfordningen inom miljöområdet.

Förvaltningens synpunkter har mot bakgrund av vad som anförts ovan begränsats till att avse de förslag som berör nämndens verksamhetsområden.

Förvaltningens övergripande synpunkter på remissen

Förvaltningen konstaterar att de ändringar som föreslås i de olika lagarna är väsentligen desamma, med undantag för ändringarna i miljöbalken. Förutom redaktionella ändringar och språkliga uppdateringar är det fråga om förtydliganden och följdändringar på grund av de nya definitioner som förekommer i den nya kontrollförfordningen samt bemyndiganden till regeringen och myndigheter som regeringen utser att meddela närmare föreskrifter. De flesta ändringar bedöms dock för nämndens del inte medföra någon större praktisk förändring i förhållande till vad som gäller idag.

De nyheter som införs är bland annat rätt för kontrollmyndighet att genomföra anonyma inköp, skyldighet att ha ett rapporteringssystem för överträdelser (visselblåsare), skyldighet för bl.a. organ med delegerade uppgifter att följa vissa bestämmelser i förvaltningslagen. Vidare föreslås bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om rätt att ta ut avgift efter utförd kontroll. Det föreslås också bestämmelser om vilken myndighet som ska föra det allmänna talan vid överklagande av beslut.

De ändringar som föreslås i *miljöbalken* är i likhet med livsmedels- och foderlagstiftningen kompletteringar som är nödvändiga för att den nya kontrollförfordningen ska få fullt genomslag. Ändringarna föreslås huvudsakligen införas i 26 kap. miljöbalken (som reglerar tillsynen) samt i 28 kap. och 30 kap.

Ändringarna är dock mer begränsade och följer i större utsträckning miljöbalkens struktur. Kontroll m.m. enligt den nya kontrollförfordningen och andra EU-bestämmelser utgör endast en mindre del av miljöbalkens tillämpningsområde. Delegering av uppgifter – och framförallt delegering av myndighetsutövning – till utomstående organ förekommer i princip inte inom miljöområdet. Det blir därför inte aktuellt med lika omfattande följdändringar i miljöbalken. I

miljöbalken föreslås dock en ny punkt i straffbestämmelserna i 29 kap. 5 § (försvårande av miljökontroll) som omfattar den situationen att verksamhetsutövaren inte uppfyller skyldigheten enligt den nya kontrollförordningen att lämna uppgifter om verksamheten.

Den nya kontrollförordningen har en mycket lång beteckning och den fullständiga beteckningen anges första gången förordningen omnämns i varje nu berörd lag. För att underlätta förståelsen av bestämmelserna vore det dock önskvärt om den nya kontrollförordningen i själva författningstexten skulle kunna skrivas ut i kortform (förordning (EU) 2017/625) och den fullständiga beteckningen istället läggas i en fotnot.

Miljöförvaltningen bedömer i övrigt att de föreslagna ändringarna generellt är väl avvägda. Miljöförvaltningen kommenterar emellertid nedan särskilt de förslag som bedöms ha störst betydelse för nämndens verksamhet. Inledningsvis redovisas innebörden av den föreslagna förändringen och därefter förslagen för respektive lagsektor (livsmedels- och foderlagstiftningen respektive miljöbalken).

Nya begrepp

Offentlig kontroll, annan offentlig verksamhet, organ med delegerade uppgifter

Begreppens innebörd

Begreppet *offentlig kontroll* finns i den gällande kontrollförordningen (EG) nr 882/2004 med innebörden operativ kontroll av efterlevnad av specificerade krav. Annan verksamhet som ankommer på kontrollmyndigheten, såsom rådgivning, information etc. omfattas dock inte.²

I den nya kontrollförordningen återfinns begreppet *offentlig kontroll* och utredningen bedömer att innebörden av *kontroll* inte avsett att ändras i förhållande till vad som gäller idag. Däremot införs begreppet *annan offentlig verksamhet*, som något förenklat kan sägas omfatta åtgärder som vidtas av kontrollmyndigheten, men som inte faller inom *offentlig kontroll*. Således ingår även bl.a. tillståndsprövning och registrering i *annan offentlig verksamhet*. Gränsdragningen mellan begreppen *offentlig kontroll* och *annan offentlig verksamhet* förefaller dock inte helt klar.

Enligt gällande kontrollförordning kan delegering av uppgifter ske till ett eller flera kontrollorgan (en oberoende tredje part till vilken

den behöriga myndigheten har delegerat vissa kontrolluppgifter). I den nya kontrollförordningen kan delegering ske till ett eller flera *organ med delegerade uppgifter* eller till en eller flera fysiska personer. Ett organ med delegerade uppgifter definieras enligt artikel 3.5 i den nya kontrollförordningen som en separat juridisk person till vilken de behöriga myndigheterna har delegerat vissa uppgifter som ingår i den offentliga kontrollen eller vissa uppgifter med koppling till annan offentlig verksamhet.

Utredningens förslag

Utredningen anser att det finns ett behov av att begreppen används i de berörda nationella lagarna och lämnar ett stort antal främst redaktionella förslag som syftar till att åstadkomma detta.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen bedömer att de föreslagna definitionerna innebär ett visst förtydligande i förhållande till vad som gäller idag och ställer sig positiv till förslagen avseende livsmedels- och foderlagstiftningen. Vad gäller de föreslagna kompletteringarna i miljöbalken finner förvaltningen att de är nödvändiga för att den nya kontrollförordningen ska få fullt genomslag och har i övrigt inga synpunkter på förslaget.

Kompletterande ändringar med avseende på organ med delegerade uppgifter och fysiska personer som har delegerats vissa uppgifter

Förslag rörande livsmedels- och foderlagstiftningarna

Bestämmelserna i den nya kontrollförordningen om delegering av uppgifter är direkt tillämpliga i medlemsstaterna, men omfattar inte sådant som bara följer av den nationella regleringen. Utredningen konstaterar att det i livsmedelslagen inte finns behov av att komplettera med delegationsmöjligheter i fråga om de nationella bestämmelserna.³

Lagen om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel har också ett vidare tillämpningsområde än förordningen. Det finns redan idag en särskild bestämmelse om överlämnande av kontrolluppgifter till kontrollorgan och det föreslås att det ska framgå att bestämmelsen ska tillämpas utöver vad som följer av de EU-bestämmelser som lagen kompletterar.⁴

³ Aa. s. 201 ff.

⁴ Aa s. 39 f.

Till följd av de ändrade delegeringsmöjligheterna i den nya kontrollförordningen föreslås kompletterande bestämmelser i de berörda livsmedels- och foderlagstiftningarna. Ändringarna rör *överklagande av beslut* som fattas av organ respektive fysiska personer med delegerade uppgifter. Vidare föreslås att vissa centrala *bestämmelser i förvaltningslagen ska tillämpas* när ett organ eller en fysisk person med delegerade uppgifter utför offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet. Syftet med detta är bland annat att säkerställa att beslut som fattats av sådana organ och personer uppfyller förvaltningslagens krav på överklagbarhet.⁵

Det föreslås också att det föreskrivs *tystnadsplikt* för den som utför offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet. För kontroll- och tillsynsmyndigheter i det allmännas verksamhet bedöms det finnas tillräcklig reglering genom den befintliga offentlighets- och sekretesslagstiftningen.

Miljöförvaltningens synpunkter

Miljöförvaltningen konstaterar att nämndens verksamhet endast i mycket begränsad omfattning berörs av frågor rörande delegering. Med stöd av den gällande kontrollförordningen finns möjlighet att delegera uppgifter till kontrollorgan, men den möjligheten utnyttjas inte idag. Inom ramen för livsmedelskontrollen anlitas dock externa laboratorier som utför analyser på förvaltningens uppdrag. Förvaltningen ställer sig dock positiv till förslaget att bestämmelser i förvaltningslagen ska tillämpas inom sådana organ och av sådana personer som har delegerade uppgifter och att det föreskrivs tystnadsplikt.

För nämndens – och förvaltningens – egen verksamhet gäller redan förvaltningslagen och offentlighets- och sekretesslagstiftningen och i den delen föreslås inga ändringar i sak.

Förslag rörande miljöbalken

Miljöbalken har i likhet med livsmedelslagen ett vidare tillämpningsområden än förordningen. Det finns inte heller i miljöbalken behov av att kunna delegera sådana uppgifter och därför föreslås inte att det införs särskilda bestämmelser om delegering.⁶

Utredningen konstaterar dock att delegering av tillsynsuppgifter till privat organ idag inte förekommer inom miljöområdet och det förutses inte heller bli aktuellt i närtid. Om delegering ändå skulle ske med stöd av den nya kontrollförordningen, behöver den centrala

⁵ Aa s. 208. I lagen om kontroll av ekologisk produktion finns redan idag en bestämmelse om att vissa delar av förvaltningslagen ska tillämpas.

⁶ Aa s. 201 ff.

tillsynsmyndigheten få information om detta. Regeringen avser att meddela föreskrifter om detta.⁷

Beslut enligt den nya kontrollförordningen som rör EU-lagstiftning inom miljöbalkens tillämpningsområde föreslås överklagas till mark- och miljödomstol. Skulle behov av att fatta beslut uppkomma får den berörda delegaten vända sig till behörig myndighet för att få hjälp med den uppgiften. Beslutet som fattas av den behöriga myndigheten blir då överklagbart enligt gällande regler.⁸

Det föreslås att centrala delar av förvaltningslagens bestämmelser (något mer begränsad omfattning än för livsmedels- och foderlagstiftningen, eftersom det inte är aktuellt att delegera beslutsfattande) ska tillämpas i den verksamhet som bedrivs av organ eller personer med delegerade uppgifter.⁹

En bestämmelse om tystnadsplikt införs också.

Miljöförvaltningens synpunkter

I likhet med vad som gäller inom livsmedels- och foderområdet berörs nämnden endast i mycket liten utsträckning av förslagen. Se i övrigt förvaltningens synpunkter rörande livsmedels- och foderlagstiftningen ovan.

Kontrollredskap

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att det i livsmedelslagen, lag om foder och animaliska biprodukter och miljöbalken införs en ny bestämmelse som ger kontrollmyndigheten möjlighet att genomföra inköp under annan identitet och utan att ange avsikten med inköpet om det är nödvändigt för att skydda människors eller djurs liv eller hälsa eller miljön.

I livsmedelslagen och lag om foder och animaliska biprodukter ska inköpen syfta till att kontrollera att gällande krav på livsmedel respektive produkter är uppfyllda. I miljöbalken anges att inköp av produkt ska syfta till att kontrollera att den uppfyller kraven i miljöbalken, i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken samt i EU-förordningar inom balkens tillämpningsområde.

⁷ Aa s. 435 f.

⁸ Aa s. 445

⁹ Aa s. 209 och 446.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen konstaterar att det i synnerhet inom livsmedelskontrollen länge funnits ett behov av att kunna göra anonyma inköp för att kontrollera regelefterlevnad och välkomnar därför förslagen.

I miljöbalken föreslås bestämmelsens tillämpningsområde bli vidare än vad som behövs enbart för att tillgodose behoven i den nya kontrollförordningen. Det kommer således finnas möjlighet att genom anonyma inköp kontrollera även t.ex. andra typer av kemikalier än växtskyddsmedel, vilket miljöförvaltningen välkomnar.

Skydd för visselblåsare

Utredningens förslag

Av skälen (punkt 91) till den nya kontrollförordningen anges att vem som helst bör ha möjlighet att rapportera överträdelser av förordningen och av de bestämmelser som avses i art. 1.2.

Av art. 140 i den nya kontrollförordningen följer att medlemsstaterna ska säkerställa att behöriga myndigheter har verkningsfulla mekanismer för att möjliggöra rapportering av faktiska eller potentiella överträdelser av denna förordning. Mekanismerna ska åtminstone omfatta a) förfaranden för mottagande av rapporter om överträdelser och uppföljning av dem, b) lämpligt skydd för personer som inrapporterar en överträdelse mot repressalier, diskriminering och andra former av missgynnande behandling, och c) skydd av personuppgifter för den person som inrapporterar en överträdelse i enlighet med unionsrätten och nationell rätt.

Art.1.2 i förordningen nämns inte i art. 140. Mot bakgrund av artikelns lydelse har utredningen bedömt att bestämmelsen, trots vad som framgår av skälen, endast avser rapportering av överträdelse av själva kontrollförordningen, d.v.s. brister i hur den offentliga kontrollen utförs, men däremot inte de materiella bestämmelserna.¹⁰

Inom EU bereds emellertid ett förslag till direktiv om miniminormer för visselblåsarskydd. Det föreslagna direktivet kommer gälla inte bara för överträdelser av den nya kontrollförordningen utan även för de materiella bestämmelser som avses i art. 1.2. Enligt förslaget ska medlemsstaterna senast den 15 maj 2021 sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet.¹¹

¹⁰ Aa s. 218

¹¹ Aa s. 219 f.

Mot denna bakgrund föreslås i promemorian att det i berörda lagar införs bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om rapporteringssystemen.

I ljuset av utredningens tolkning av art. 140 är det i praktiken sannolikt anställda hos den behöriga myndigheten, och möjligtvis anställda hos den aktör som kontrolleras, som har möjlighet att upptäcka överträdelser, d.v.s. brister i den offentliga kontrollens utförande, och som kan vara i behov av skydd mot repressalier. Utredningen bedömer att kravet på skydd mot repressalier m.m. i art. 140 är uppfyllt i gällande rätt.¹²

Utredningen finner också att kravet på skydd av personuppgifter i art. 140 är tillgodosett genom EU:s dataskyddsförordning (GDPR)¹³, dataskyddslagen och brottsdatalagen.

Miljöförvaltningens synpunkter

För nämndens vidkommande förslås bestämmelserna införas i livsmedelslagen, lagen om foder och animaliska biprodukter, lagen om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel, lagen om kontroll av ekologisk produktion samt miljöbalken.

Förvaltningen finner att utredningens tolkning av art. 140 visserligen är korrekt ur rättstolkningsperspektiv, såtillvida att ordalydelse har företräde, men samtidigt inte helt ändamålsenlig. Förvaltningens bedömning är att syftet med bestämmelsen är att öka skyddet för visselblåsare som tipsar myndigheter om brister i efterlevnaden av livsmedelslagstiftningen i stort, se skäl 91. Förvaltningen menar att i vart fall är utredningens tolkning, att det endast är missförhållanden i genomförandet av den offentliga kontrollen som berörs, för snäv. Även andra aktörer träffas av krav som följer av den nya kontrollförordningen, t.ex. skyldighet för kontrollobjekt att lämna hjälp och uppgifter. I ljuset av detta finner förvaltningen att de situationer som avses regleras genom art. 140 sannolikt är betydligt mer komplexa och omfattande än vad som framgår av promemorian.

¹² Aa s. 223

¹³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

Ett nytt EU-direktiv¹⁴ om skydd för visselblåsare, som förefaller komma att tillgodose behovet av skydd för dem som rapporterar missförhållanden även i materiellt hänseende, är relativt nära förestående. Förvaltningen uppfattar att utredningen underförstått överlåter frågan om skyddet enligt den nya kontrollförordningen till kommande lagstiftningsarbete. Förvaltningen anser att det förutsätter att kravet på skydd för visselblåsare, så som det framgår av skäl 91, då kommer att fullt ut hanteras och tillgodoses. Under sådana förutsättningar anser förvaltningen att konsekvenserna av utredningens bedömning är acceptabla.

Ett problem som kommer att behöva hanteras inom ramen för genomförandet av ett sådant direktiv är hur en person som vill rapportera missförhållande till nämnden ska kunna förbli anonym. Detta är idag en svårighet.

I detta sammanhang bör också påpekas att förvaltningen inte delar utredningens tolkning av vad som avses med ”skydd av personuppgifter”. Enligt förvaltningens uppfattning framstår det som mer troligt att det som avses snarast rör sekretess för sådana uppgifter. Denna uppfattning stärks av det faktum att det uttryckligen av förordningens art. 143 följer att direktiv 95/46/EG¹⁵ ska tillämpas vid behandling av personuppgifter som utförs i medlemsstaterna i enlighet med förordningen. Det förefaller därför osannolikt att skyddet för personuppgifter i art. 140.2 c) skulle åsyfta detsamma som det som avses i art. 143.

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, innehåller idag i 36 kap. 4 § en bestämmelse om sekretess i domstol för en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i bland annat mål om tillämpningen av lagen (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden. Någon motsvarande bestämmelse för uppgifter som förekommer hos tillsynsmyndighet finns emellertid inte i OSL. Mot bakgrund av det ovan sagda vore det en önskvärd förändring att införa en sådan bestämmelse.

¹⁴ Förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten, COM(2018) 218 final, 2018/0106(COD).

¹⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter, numera ersatt av GDPR.

Avgifter

Förslaget om efterhandsdebitering

Utredningen bedömer att avgift för livsmedelskontroll bör debiteras den enskilde efter utförd kontroll och att efterhandsdebitering bör vara obligatorisk för alla kontrollmyndigheter. Avgiftsmodellen följer inte av den nya kontrollförordningen utan är överlämnad till respektive medlemsstat att organisera utifrån vissa givna förutsättningar.

Den nuvarande svenska modellen för avgiftsfinansiering bygger på olika fasta avgifter, bl.a. en årlig kontrollavgift och en avgift för godkännande eller registrering av verksamheterna. Den extra offentliga kontrollen, det vill säga kontroll som ligger utanför den ordinarie kontrollen och som påkallas av bristande efterlevnad av lagstiftningen, finansieras däremot av en särskild timavgift baserad på faktisk nedlagd handläggningstid.

Den årliga kontrollavgiften fastställs i dagsläget av kontrollmyndigheterna och betalas i förskott genom ett helt avgiftsbelopp för varje påbörjat kalenderår. Avgiften ska betalas oavsett om myndigheterna kontrollerar verksamheten under året eller inte. Avgifternas storlek beräknas genom en schabloniserad riskbedömning av varje kategori av företag som genererar ett uppskattat årligt kontrollbehov kvantifierat i ett antal timmar.

Systemet har kritiserats och Livsmedelsverket har hemställt hos regeringskansliet om att frågan om efterhandsdebitering av avgifterna för livsmedelskontrollen behöver utredas.¹⁶ Livsmedelsverket har bedömt att ett införande av efterhandsdebitering skulle öka tilltron till kontrollen och bidra till ökad legitimitet för avgifterna.

Utredningen finner att nackdelen med ett sådant system är att det skulle kunna leda till ökad administration och större risk för press från företagen på kontrollpersonal att genomföra kortare kontroller. Det kan även leda till problem med uteblivna betalningar, särskilt från företag som upphör med sin verksamhet en kort tid efter att kontrollen utförts. Utredningen bedömer dock att fördelarna med ett system med efterhandsdebitering överväger nackdelarna med systemet.

Kostnad för prövning eller registrering bör även fortsättningsvis finansieras genom en avgift. Kostnader för annan offentlig verksam-

het bör enligt utredningen vara möjligt att ta ut avgift för, i den mån verksamheten inte finansieras genom avgift för offentlig kontroll.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen är i likhet med Livsmedelsverket och många företag i grunden positiv till principen att man betalar först efter genomförd kontroll, men ser vissa praktiska problem med den lösningen.

Många små företag kommer att uppleva en stor avgiftsökning. De som i dag betalar 0,5-1 timme kontrolltid per år får besök var tredje år. De anser redan i dag att denna avgift är stor i förhållande till deras verksamhet och omsättning. Fördelen med dagens system är att kostnaden sprids ut och är förutsägbar. Med ett nytt system kommer kontroll för många objekt genomföras först vart tredje till vart femte år och kommer då att generera en faktura på 2-4 timmar. För många små verksamheter kan en sådan stor extra utgift bli svår att hantera. Många verksamheter som inte får kontrollbesök varje år föredrar därför en lägre avgift varje år eftersom det då blir lättare att budgetera för den offentliga kontrollens kostnader.

Enligt utredningen skulle den administrativa bördan för kontrollmyndigheten minska om faktureringen spreds ut över året. Förvaltningens uppfattning är dock att det mer sannolikt skulle vara tvärt om, eftersom det inte är antalet fakturor i sig som tar tid utan snarare att behöva upprepa processen. Att mängden frågor till myndigheten skulle minska är också osannolikt.

Mot denna bakgrund vill förvaltningen understryka att en övergång till ett system med efterhandsdebitering vore principiellt riktigt och på många sätt mer rättvist, även med de nackdelar som beskrivits ovan. Det finns dock vissa frågor som då nogsamt behöver adresseras så att det nya systemet inte riskerar att istället skapa mer problem och kostnader för såväl livsmedelsföretagare som kontrollmyndigheter.

Övriga frågor

Under denna rubrik vill förvaltningen lyfta några övergripande frågor av omedelbar betydelse för livsmedelskontrollens effektivitet, som förvisso inte omfattas av utredningens förslag, men som lämpar sig väl att adresseras i den genomgripande revidering av livsmedelskontrollen som genom remissen föreslås. Frågorna är ingalunda nya och har även i andra sammanhang lyfts av nämnden till berörda centrala myndigheter.

Avgränsningen mellan behöriga kontrollmyndigheter i 25 § livsmedelsförordningen (2006:813)

Behörig myndighet att utöva offentlig kontroll är enligt 25 § livsmedelsförordningen den myndighet som prövar frågan om godkännande av en anläggning eller som registrerar en anläggning. Från huvudregeln finns även undantag avseende mobila anläggningar (25 a §), särskilda befogenheter för jordbruksverket (26 §) och för livsmedel som importeras från ett tredje land (förordning [2006:812]).

För de allra flesta livsmedelsföretagare innebär detta att den kommunala livsmedelskontrollen i den kommun där verksamheten bedrivs är behörig kontrollmyndighet. Detta förhållningssätt fungerar väl för stationära verksamheter som inte rör sig över kommungränserna, men mindre väl för verksamheter som inte faller in under kategorin mobila anläggningar men som ändå flyttar livsmedel över olika kontrollmyndigheters områden. Detta gäller exempelvis för transportfordon som inte räknas som mobila anläggningar. Om bristande efterlevnad av livsmedelslagstiftningen upptäcks i ett sådant fordon som befinner sig i en annan kommun än den där transportverksamheten eller den mottagande verksamheten är registrerade eller godkända, är den upptäckande kontrollmyndigheten enligt nuvarande bestämmelser formellt sett inte behörig att vidta några andra åtgärder än att rapportera avvikelserna till respektive verksamhets kontrollmyndighet.

Det kan i praktiken vara nog så svårt att genom samverkan komma till rätta med sådana brister när samtliga kontrollmyndigheter finns i Sverige. Den stora utmaningen är dock den införsel av varor från EU-länder som sker via hamnar och andra gränsstationer. I sådana fall är oftast den transporterande verksamheten registrerad i ett annat EU-land och den mottagande verksamheten registrerad i en annan kommun än den som hamnen eller gränsstationen ligger i. Eftersom det är fråga om EU-införsel är Tullverkets, som ofta är den myndighet som upptäcker oegentligheterna, befogenheter ytterst begränsade och eftersom kontrollmyndigheten i den kommun där varorna befinner sig saknar behörighet slutar det ofta med att ingen i realiteten kan agera.

Detta är en mycket problematisk formell brist i den svenska lagstiftningen som riskerar att underminera effektiviteten i livsmedelskontrollen, i synnerhet avseende upptäckten och beivrandet av systematiskt livsmedelsfusk.

Förvaltningen anser därför att det är nödvändigt att se över behörighetsregleringen i livsmedelsförordningen så att en kontrollmyndig-

het även har möjlighet att vidta åtgärder mot bristande efterlevnad av livsmedelslagstiftningen avseende livsmedel som finns inom kontrollmyndighetens geografiska område. Förslagsvis kan detta ske genom ett utvidgat tillämpningsområde för 25 a § livsmedelsförordningen, så att den inte bara gäller mobila *anläggningar*, utan alla delar av en livsmedelsverksamhet som tillfälligt befinner sig i en annan kommun än där den är registrerad eller godkänd.

Avgifter för kontroll av animaliska biprodukter

Till lagen om kontroll av foder och animaliska biprodukter finns idag en avgiftsförordning¹⁷ som i allt väsentligt är likalydande med avgiftsförordningen för livsmedelskontroll¹⁸. Tanken är att kontrollen enligt lagarna ska samordnas. Detta förutsätter emellertid att riskklassningsmodell och vägledning om hur avgifter tas ut är harmoniserade mellan lagstiftningarna, vilket de inte är idag. Det är således av största vikt för att samordningen ska kunna fungera att Jordbruksverket och Livsmedelsverket antingen tar fram en gemensam vägledning för avgifterna eller i vart fall utarbetar vägledning och/eller föreskrifter i frågan som är tydligt sammankopplade.

Verkställighet av avgifter för livsmedelskontroll

Nämndens möjligheter att ta ut avgifter för att finansiera sin livsmedelskontroll följer av förordning (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter ("livsmedelsavgiftsförordningen"). Jämfört med motsvarande lagstiftningen på andra tillsynsområden,¹⁹ så saknar emellertid livsmedelsavgiftsförordningen både en exekutionstitel och en bestämmelse som medför att beslutet kan gälla med omedelbar verkställighet.

Avsaknaden av exekutionstitel

För att en förvaltningsmyndighets avgiftsbeslut, däribland nämndens beslut om avgift enligt gällande taxor, ska kunna verkställas direkt av Kronofogdemyndigheten krävs det att ett sådant beslut har givits en exekutionstitel genom en särskild föreskrift (3 kap. 1 § p. 6 utsökningsbalken [1981:774]).

¹⁷ Förordning (2006:1165) om avgifter för offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter.

¹⁸ Förordning (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter.

¹⁹ Jfr. exempelvis 9 kap. 4-5 §§ förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

En sådan föreskrift fanns i 10 § i den tidigare gällande förordning (1989:1110) om avgift för livsmedelstillsyn m.m. När förordningen ersattes av den nu gällande livsmedelsavgiftsförordningen saknades dock motsvarande bestämmelse. Någon motivering till varför bestämmelsen lyftes ur den nya förordningen gavs inte, men det innebär att det i förordningen numera saknas en sådan särskild bestämmelse som avses i 3 kap. 1 § 1 st. p. 6 utsökningsbalken. Därmed saknar nämndens livsmedelsavgiftsbeslut en självständig exekutionstitel.

Konsekvensen av detta är att betalningen av sådana avgifter fortfarande ska handläggas som ett allmänt mål (enligt 1 kap. 2 § p. 9 utsökningsförordningen [1981:981]), men nämnden måste först söka verkställighet på annat sätt; i praktiken genom dom eller betalningsföreläggande.

De problem som är förknippade med avsaknaden av exekutionstitel i livsmedelsavgiftsförordning har tidigare påtalats för regeringen av bland andra nämnden och SKL. I korthet innebär det ökad administration och ökade kostnader för att driva in nämndens avgifter, vilket i sin tur medför minskad effektivitet i livsmedelskontrollen och att skattekollektivet får täcka upp för de uteblivna intäkterna.

Avsaknaden av verkställighetsförordnande

Genom att nämnden inte har möjlighet att besluta att dess avgiftsbeslut för livsmedelskontroll ska gälla med omedelbar verkställighet, i kombination med den utdragna handläggningstid hos överprövande myndigheter som för närvarande råder, dröjer det inte sällan flera år innan nämnden kan verkställa betalningen. Det är då inte ovanligt att verksamheten redan är nedlagd eller har övergått till annan ägare, vilket medför att nämndens anspråk på ett eller annat sätt förfaller utan betalning. Förvaltningen har under de senaste åren märkt en trend i ökade kundförluster, vilket riskerar att påverka kontrollverksamheten. Det kan inte heller bortses från risken att oseriösa aktörer sätter möjligheten att överklaga avgiftsbesluten i system för att på så vis undgå betalningsskyldighet och skapa sig en konkurrensfördel i förhållande till seriösa livsmedelsföretagare som betalar sina avgifter.

Även detta problem har tidigare uppmärksammat av nämnden i olika sammanhang.

SLUT.