

Handläggare
Daniel Selin
Telefon: 08-508 28 813**Till**
Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Yttrande om Kommissionens förslag till ny förordning om offentlig kontroll

Remiss från Livsmedelsverket och
Jordbruksverket, dnr 5.1.17-7711/13

Förvaltningens förslag till beslut

1. Godkänna förvaltningens yttrande som svar på remissen
2. Justera beslutet omedelbart.

Gunnar Söderholm
FörvaltningschefDaniel Selin
Avdelningschef

Sammanfattning

Översynen av förordning (EG) nr 882/2004 föreslår ett antal justeringar till det nuvarande regelverket. Den största förändringen är förslaget om att integrera ytterligare sektorer inom livsmedelskedjan såsom kontroll av resthalter av veterinärmedicinska läkemedel i levande djur och animaliska produkter samt växtskyddskontroller.

En viktig del rör finansiering av den offentliga kontrollen. Enligt nu gällande regler är det upp till varje medlemsstat att välja huruvida den offentliga kontrollen ska bekostas via avgifter eller skattemedel. Enligt förslaget blir avgifter, i linje med den svenska modellen, obligatoriska i syfte att garantera de behöriga myndigheternas finansiella medel. Men förslaget innehåller även en klausul om att små mikroföretag som omsätter mindre än 2 miljoner euro eller har mindre än 10 årsarbetskrafter ska undantas

avgifter. Detta innebär att en majoritet av dagens livsmedelsföretagare inte ska behöva stå för de kostnader som de genererar vilket måste ses som en utveckling i fel riktning. Denna klausul borde vara en nationell möjlighet, inte ett obligatorium.

Utöver nya sektorer och finansiering så förtydligas de behöriga myndigheternas krav och mandat på ett antal punkter. Möjligheterna att vidta lämpliga åtgärder vid bristande efterlevnad utökas, exempelvis genom möjligheten att stänga webbplatser. Ökade krav på öppenhet, insyn och transparens föreslås i syfte att öka rättssäkerheten, likabehandling och gynna trovärdigheten för myndigheterna. Principen om att den offentliga kontrollen ska vara riskbaserad lyfts fram och ska utgöra fundamentet när myndigheternas resurser ska fördelas och kontrollen ska utföras. Inom detta område kan den svenska modellen med riskklassningssystem utvecklas oerhört mycket. Förslaget ökar även kraven på att varje behörig myndighet ska inrätta system för att verifiera kontrollens effekt. Regler för detta existerar redan men de är otydliga och praxis saknas inom stora delar av EU. En utveckling är både önskvärd och att vänta efter regelskärpningen .

Bakgrund

EU-lagstiftningen innehåller ett antal harmoniserade regler som förhindrar, undanröjer eller minskar de hälsorisker för människor, djur och växter som kan uppstå i den jordbruksbaserade livsmedelskedjan. Dessutom ingår bestämmelser om konsumentinformation och god handelssed i handeln med produkter i livsmedelskedjan.

I syfte att skapa en harmoniserad tillämpning av regelverket infördes den s k Kontrollförordningen (EG) nr 882/2004 vilket gav en rättslig ram för offentlig kontroll. Nu har denna förordning setts över för att åtgärda eventuella brister i dess utformning och i samband med dess tillämpning. Genom förslaget stärks ramverket och skapar ett kraftfullt, överskådligt och hållbart regelverk som är mer ändamålsenligt. Förslaget inkluderar även ett flertal sektorsspecifika rättsakter och bestämmelser som inte längre kommer att behövas när förslaget antas.

Antalet rättsakter som reglerar offentlig kontroll minskar från 70 till 5 genom denna harmonisering.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Miljöförvaltningen avstyrker Kommissionens förslag beträffande undantag från avgifter för mikroföretag.

Övriga delar av förslaget tillstyrks och välkomnas som en utveckling av ett välfungerade regelverk. Specifika synpunkter nedan.

Undantag från avgifter för mikroföretag

Förslaget i artikel 82 om undantag från avgifter för företag som sysselsätter färre än 10 årsarbetskrafter eller omsätter mindre än 2 miljoner euro avstyrks. "Polluter pays principle" är den princip som tillämpas i allt högre utsträckning inom EU på många olika områden. Att den som ger upphov till en kostnad också är den som står för kostnaden avlastar skattebetalarna och ger också företagarna möjlighet att påverka sina kostnader genom ökad efterlevnad. Artikel 82 saknar en tydlig definition av begreppet företag vilket skapar otydlighet vid gränsdragning. Ska en servering i inom ett större bolag beläggas med avgifter och kontrolleras medan en likvärdig men fristående servering ska slippa? Är det rimligt att företag som omsätter stora summor men vars livsmedelshantering är av låg risk (en bensinstation) kontrolleras mer än andra som omsätter mindre summor men där risken kan vara högre (en skolmatsal)? Det verkar strida mot intentionen att kontrollen ska vara riskbaserad. Dessutom öppnar detta upp för manipulation där organisationer kan fördela sin verksamhet på ett antal olika juridiska personer för att undkomma avgifter och kontroll.

Att s.k. mikroföretag ska kunna undantas bör vara en möjlighet för varje medlemsstat men inget obligatorium. Skulle förslaget behållas skulle det innebära en rejäl tillbakagång för den svenska livsmedelskontrollen då finansieringen inte längre kan garanteras. Bara i Stockholm stad skulle uppskattningsvis 70-80% av 7500 företag undantas vilket skulle leda till stora ekonomiska justeringar där kostnader lyfts från företagen till skattekollektivet.

Nya områden under kontroll

Miljöförvaltningen ser positivt på utvecklingen att integrera andra sektorer i livsmedelskedjan i kontrollförordningen. Mer specifikt är det kontrollen av animaliska biprodukter får en tydligare plats i det breda kontrolluppdraget vilket minskar risken för konflikter mellan befintliga separerade kontrollsystem. I Sverige har vi idag ett uppdelat ansvar där Jordbruksverket är ansvarig central myndighet för vissa delar medan Livsmedelsverket är ansvarig för andra delar. Denna uppdelning

hämmar kontrollen och förhoppningsvis kan den föreslagna regeländring leda till att även Sverige ser över sitt system och skapar en central myndighet för de kontrolluppgifter som förordningen reglerar.

Internethandel

Kontrollmyndigheternas mandat utökas i takt med att virtuella marknader växer fram. Det har visat sig att högriskabla livsmedel saluhålls i allt större utsträckning via internet och myndigheternas möjlighet att komma åt produkterna eller de ansvariga individerna bakom sådan verksamhet är begränsad. Möjligheten att bedriva kontroll anonymt gentemot distanshandel genom (s k ”mystery shopping”) i artikel 35 är mycket positivt och kommer att öka kontrollens närvaro och effektivitet även på denna marknad. Myndighetens mandat utökas ytterligare i artikel 135.2 i där stängning av webbplatser pekas ut som en möjlig åtgärd vid bristande efterlevnad,. Detta stärker och ökar konsumentskyddet även på internet.

Riskbaserad kontroll

Principen om att riskbaserade kontroller bör bevaras och stärkas i enlighet med förslaget. Det innebär att resurserna ska fördelas till områden där de gör mest nytta, ur ett riskperspektiv.

Miljöförvaltningen hoppas att denna lovvärda ambitionshöjning kan vara startskottet för nästa steg i utvecklingen av den svenska modellen som nu gäller där den förmodade risken omsätts i ett antal timmar utan att specificera närmre vad som ska göras eller åstadkomma. Vidare tar den svenska modellen inte hänsyn till kemiska risker förutom allergener i någon mån. Det finns ett antal områden där kemiska risker är själva anledningen till att kontroller ska utföras, exempelvis veterinärmedicinska preparat, bekämpningsmedelsrester m.fl. Det ter sig något udda att just den svenska modellen inte tar kemiska risker i större beaktande eftersom regelverket är avsett att skydda allmänheten även mot dessa. Avslutningsvis så tar den svenska modellen oproportionerligt stor hänsyn till den myndighetens erfarenheter av företagens skötsamhet. En förflyttning mellan erfarenhetsklasserna ger alldeles för stort påslag i tid hos en verksamhet som kan ha brustit inom någon enstaka del. Samtidigt tas ingen hänsyn till resultatet av företagens genomförda egna kontroll, exempelvis genom certifieringssystem eller kvalitetsledningsarbete. Den möjligheten pekas emellertid ut som något som ska ligga till grund för beslut om kontrollfrekvensen i artikel 8.1.c. En utjämning av sådan obalans skulle sannolikt stimulera fler företagare att arbeta proaktivt med

livsmedelssäkerheten genom egna system och då inte behöva kontrolleras i samma utsträckning. Förslagsvis kan modellen utvecklas och resultera i en rekommenderad kontrollfrekvens utifrån mikrobiologiska, kemiska och fysikaliska risker i linje med förslaget artikel 8, där hänsyn tas till eventuella certifieringar eller kvalitetsledningssystem för att stimulera egna fungerande kontrollsysten. Med fördel kan även en redlighetsmodul tas fram i en sådan utveckling då denna del av kontrollen blir allt större men har ingen koppling till risk och ger därmed ingen kontrolltid.

Öppenhet och insyn

Det är mycket positivt att förslaget förtydligar den önskevärda transparensen mellan myndigheter och allmänheten. Kravet på kontrollmyndigheter att säkerställa största möjliga öppenhet såväl som deras rätt att offentliggöra klassningen av enskilda aktörer i linje med artikel 10.3 bidrar till ökad rättssäkerhet och enhetlig myndighetsutövning. Sekretess av viss information regleras § 27 kapitel 30 i Offentlighets- och sekretesslagen vilket ger ett fullgott skydd av känsliga uppgifter. Artikel 12 förtydligar också kravet på att upprätta rapporter om varje enskild kontroll som har genomförts vilket ökar allmänhetens möjlighet till insyn i myndigheterna arbete genom att tydligt specificera vad som har granskats och hur det har bedömts vilket givetvis även ligger i företagarnas intresse. I förlängningen stärker detta trovärdigheten för kontrollmyndigheterna.

Supervision

Artikel 11.2 lyfter fram kravet på verifiering av kontrollernas effekt och enhetlighet. Detta ställer ökade krav på varje medlemsland och kontrollmyndighet att utveckla nya system för sådan verifiering på nationell, regional och lokal nivå. Det befäster även ytterligare vikten av fungerande interkontroller för varje kontrollmyndighet där Kommissionen redan i genomförandebeslut 2006/677/EC (Bilaga II, punkt 6.1b) konstaterar att varje kontrollmyndighet skall genom sitt system för internkontroll utvärdera och säkerställa kontrollernas effekt. Det saknas emellertid både vägledning och praxis för detta och avsaknaden av fungerande verifieringssystem är en signal om att kontrollerna som utförs inom Europa inte nödvändigtvis leder till den tänkta effekten. Det är önskvärt att den treåriga Nationella Kontrollplanen konkretiseras med tydliga effektmål som är möjliga att följa upp och verifiera på lokal nivå. Ett annat sätt att införa verktyg för verifiering är att dela upp kontrollinsatser i projekt där det då är möjligt att mäta tillståndet innan och efter en

viss kontroll samt få en kontinuerlig serie med data om kontrollerna återkommer över tid. Denna arbetsmetod används framgångsrikt på lokal nivå och borde vidareutvecklas på nationell nivå, exempelvis genom en årlig portfölj av ett antal riksprojekt vilka koordineras av Livsmedelsverket. Avsaknaden av verifieringssystem måste under alla omständigheter ses som en svaghet i kontrollen och förtydligandet om vikten av detta välkomnas således.

Slut

Bilagor

1. Jordbruksverkets och Livsmedelsverkets PM om remissen