

Handläggare
Daniel Selin
Telefon: 08-508 28 813**Till**
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2015-11-17 p 21

Avgifter i livsmedelskontrollen - Förslag på en mer effektiv avgiftsfinansiering

Remiss från kommunstyrelsens, dnr 110-1442/2015

Förvaltningens förslag till beslut

1. Godkänna förvaltningens förslag till svar på remissen
2. Justera beslutet omedelbart.

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef

Daniel Selin
Avdelningschef

Sammanfattning

Den offentliga livsmedelskontrollen ska skydda människors hälsa och värna om konsumenternas intressen. Ett övergripande mål är att företagen inom livsmedelsbranschen ska ha tilltro till kontrollen. Andra mål är bland annat att kontrollen ska vara baserad på risker, vara rättssäker samt att kontrollmyndigheterna ska samverka. Livsmedelsverket och kommunerna tar ut avgifter från företagen för sin kontroll.

Regeringen gav den 11 november 2014 Statskontoret i uppdrag att utvärdera Livsmedelsverkets och kommunernas avgiftsfinansiering av den offentliga livsmedelskontrollen. Statskontoret presenterade resultaten från utvärderingen den 29 juni 2015.

Sammanfattningsvis föreslår Statskontoret förändringar inom fyra olika områden som alla påverkar kontrollens utförande.

1. En förenklad modell för riskklassning.
2. Efterhandsbetalning av kontrollavgifter bör bli möjligt
3. Ett tydligare och kraftfullare Livsmedelsverk efterlyses
4. Ökad kommunal samverkan

En förenklad modell för riskklassning

Statskontorets förslag

Statskontorets utgångspunkt är att en riskklassningsmodell bör vara begriplig och ha legitimitet hos såväl livsmedelsföretagarna som livsmedelsinspektörerna. Det ska gå att förstå på vilka grunder avgifterna tas ut samtidigt som de principer som ligger till grund för avgiftssättningen ska uppfattas som rimliga och tillämpas av livsmedelsinspektörerna.

Det finns en fara med system som styrs av kvantitativa mål i verksamheter som kräver ett stort mått av bedömningar. Kvantitativa och tidsangivna mål riskerar att skapa fel incitament när kommunerna planerar och genomför sina kontroller. Volymerna av kontroller blir viktigare än resultatet av desamma.

Livsmedelsverkets nuvarande modell leder till att allt för mycket uppmärksamhet ägnas åt tiden för kontroll mätt i antal timmar. Genom att den nuvarande riskklassningsmodellen leder fram till ett visst antal kontrolltimmar uppstår lätt felaktiga förväntningar på kontrollen bland företagarna. De kan komma att mer intressera sig för att få den mängd kontroll som de har betalat för, snarare än att se till resultatet av kontrollen.

Statskontoret föreslår en förenklad modell som ger en samlad bild av olika riskfaktorer. Modellen tonar ned betydelsen av kontrolltimmar för att i stället fokusera på antalet besök. Innehållet i kontrollen får därigenom styra i högre utsträckning än antalet timmar.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Begreppet kontrolltimmar skapar felaktiga förväntningar hos företagare i mötet med inspektörer. Det är en illa översatt term som antyder att det endast är tid på plats i verksamheten som företagarna ska betala för, vilket utgör ett pedagogiskt problem i dialogen mellan myndighet och företag. Det skapar även felaktiga incitament då det är viktigare att timmar åtgår och bockas av än vad kontrollen innehåller eller dess effekt. Tid bör ses för vad den är, en resurs, och inte ett mål i sig.

Miljöförvaltningen är positiv till en förenklad riskklassningsmodell som resulterar i en kontrollfrekvens per företag. Det borde även vara möjligt att "familjeklassa" verksamheter. Alla restauranger borde ha samma kontrollfrekvens exempelvis då de är mer lika varandra än olika. Detsamma gäller många andra verksamheter och principen tillämpas redan på miljöområdet.

Efterhandsbetalning av kontrollavgifter bör bli möjligt

Statskontorets förslag

Kontrollmyndigheterna måste ha resurser för att kunna utföra livsmedelskontrollen. Dagens avgiftsmodell med förhandsbetalning ska säkerställa myndigheternas behov av finansiella resurser. I praktiken visar det sig dock att förhandsbetalning långt ifrån garanterar att kontrollen blir genomförd.

Det är framför allt tre problem i relationen mellan avgift och kontroll som förhandsbetalningen kan ge upphov till.

För det första grundas avgiften på en beräknad kontrolltid som fastställs innan den faktiska kontrolltiden är känd. Problemen uppkommer om den beräknade tiden inte överensstämmer med den faktiskt använda. I dessa fall kommer den uttagna avgiften inte att motsvara kostnaderna för kontrollen. Detta undergräver tilltron till avgiftssystemet och i förlängningen legitimiteten för kontrollverksamheten.

För det andra uppstår problem när verksamheter avvecklas innan kontrollen har hunnit utföras. Reglerna hindrar då kontrollmyndigheterna att betala tillbaka avgiften.

För det tredje blir det problem om kontrollmyndigheter inte kontrollerar de anläggningar som ska kontrolleras. Eftersom avgiften inte återbetalas uppstår i stället en så kallade kontrollskuld, vilken kan betalas tillbaka först efterkommande år och då enbart i form av mer kontroll.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Så som avgiftssystemet är utformat idag ska företagaren betala i förskott, de ska även betala full avgift för det året som de avslutar sin verksamhet och myndigheten har inga legala möjligheter att återbetala outnyttjade avgifter. Systemet saknar både begriplighet och legitimitet vilket Statskontoret mycket riktigt påpekar. En ansevärd del av inspektörernas tid och de kontakter som miljöförvaltningen har med företagarna går åt att förklara avgiftssystemet, på bekostnad av att prata om verksamheterna eller den tillsyn som ska bedrivas.

Att ta in avgifter i förskott är bekvämt för kontrollmyndigheterna, men priset är en förståelig upprördhet bland företagare och tid som förspills på att förklara systemet i det oändliga. Inspektörerna blir måltavla för frustrationen över förskottsbetalningen vid inspektioner och samtalen vid mötet mellan inspektör och företagare ägnas

alltför ofta åt avgifter, inte så verksamheten eller tillsynen. Effekten av tillsynen hämmas således av det befintliga systemet.

Efterskottsbetalning är naturligtvis inte riskfritt. Ett problem i sammanhanget är att livsmedelsavgifterna saknar sk exekutionstitel enligt utsökningsbalken. Detta innebär att Kronofogdemyndigheten inte kan driva in obetalda avgifter. En förutsättning för all fortsatt debitering av livsmedelsavgifter är att denna lucka i avgiftsförordningen åtgärdas, särskilt om efterskottsbetalning blir möjlig.

Miljöförvaltningen är sammantaget positiv möjligheten att debitera efter utförd kontroll, förutsatt att möjligheten för Kronofogdemyndigheten åter ges möjlighet att driva in uteblivna fordringar återinförs.

Ett tydligare och kraftfullare Livsmedelsverk efterlyses

Statskontorets förslag

För att komma till rätta med bristerna i kommunernas kontrollverksamhet behöver Livsmedelsverket vara tydligare och kraftfullare i sitt agerande gentemot kommunerna. Det är en synpunkt som framförs av företrädare för såväl kommuner som branschorganisationer. Myndigheten bör i ökad utsträckning använda sig av sin föreskriftsrätt och av förelägganden. Den behöver även ges möjlighet att rikta sanktioner mot kommuner som grovt missköter sin kontrollverksamhet

Förvaltningens synpunkter och förslag

Miljöförvaltningen instämmer helt i detta förslag. Livsmedelsverkets underlåtenhet att agera mot ett fåtal missköta kommuner undergräver förtroendet för samtliga kontrollmyndigheter i landet. Detta måste få ett slut. Det måste få konsekvenser om en myndighet inte utför det uppdrag de är ålagda, oavsett om det är en kommun eller Livsmedelsverket själva.

Ökad kommunal samverkan

Statskontorets förslag

Att kommunerna behöver samverka mer inom livsmedelskontrollen är väl känt. Riksrevisionen rekommenderar i sin granskning Livsmedelsverket och länsstyrelserna att verka för en ökad samverkan mellan kommunerna i livsmedelskontrollen samt att följa upp i vilken utsträckning de använder sig av möjligheten att samverka. Regeringen har i regleringsbrevet för 2015 gett

länsstyrelserna i uppdrag att rapportera på vilket sätt och i vilken utsträckning de har verkat för en ökad samverkan mellan kommunerna när det gäller livsmedelskontrollen. Även SKL försöker i olika sammanhang uppmuntra till ökad kommunal samverkan.

Trots ambitionerna att öka samverkan har utvecklingen gått allt för långsamt enligt Statskontorets bedömning. Det skulle dock vara möjligt för riksdagen och regeringen att skynda på utvecklingen mot ökad kommunal samverkan genom att använda lagstiftningsinstrumentet. Finland har gjort detta. Där har man i livsmedelslagen angett att tillsynsmyndigheterna ska ha en ”tillräckligt stor och kvalificerad personal med tillräcklig erfarenhet” för att framgångsrikt bedriva livsmedelskontroll. I en lag om samarbetsområden inom miljö- och hälsoskyddet har detta krav sedan preciserats till att en kommun för miljö- och hälsoskyddet ska ha personalresurser som motsvarar 10 årsarbetskrafter. Om en kommun inte har sådana personalresurser ska den tillsammans med en eller flera andra kommuner bilda ett samarbetsområde. I Finland har de 317 kommunerna bildat 64 samarbetsområden.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Finlands modell med kommunala förbund som försäkrar en viss kritisk massa inom kontrolluppgiften är mycket intressant även för Sverige. Miljöförvaltningen delar uppfattningen att alltför små myndigheter inte mår bra med att bedriva en livsmedelskontroll i den utsträckning som är nödvändig. Samtidigt vet vi att ett förstatligande inte löser några problem i sig, tvärtom riskerar det att uppstå än större tröghet i en stor organisation sprid över hela landet.

Genom kontakter med livsmedelsbranschen erfar miljöförvaltningen att även branschföreträdare förespråkar en lösning med ett antal större kontrollmyndigheter som dels besitter kapaciteten att utföra kontroll av hög standard, men som också genom benchmarking sinsemellan kan utveckla arbetet kontinuerligt. En hälsosam konkurrens som uteblir vid ett förstatligande.

Miljöförvaltningen är positiv till förslagen om ökad kommunal samverkan, men är tveksam till om frivilliga lösningar är vägen fram. Möjligheten att föreskriva om minsta kritiska massa bör utredas vidare.

Övrigt

Utredningen konstaterar att det finns ett samband mellan brister i kontrollen och finansieringen av kontrollverksamheten. Om inte tillräckliga resurser avsätts för kontrollen så finns det en uppenbar risk för att den inte heller blir utförd.

Kontroll utförs i hela livsmedelskedjan, från jord till bord. I det första ledet, den så kallade primärproduktionen, finns bäst möjligheter att åtgärda och förebygga risker i senare led. Det är staten genom länsstyrelserna som ansvarar för kontrollen av landets uppskattningsvis 80 000 primärproducenter av livsmedel. Sverige har antagit det absolut lägsta kontrollambitionen i hela EU med målet att kontrollera 1% av dessa verksamheter, d.v.s. 800 verksamheter. Det innebär att en primärproducent ska få kontroll i genomsnitt vart 100:e år. Men inte ens EU:s lägst satta mål lyckas Sverige leva upp till. Under 2014 rapporterades 790 utförda kontroller, vilket är 100 färre än 2013, och det är mindre än 1%.

Detta beror på att resurser saknas. Det skjuts inte till några skattemedel och primärproducenter betalar inte heller någon kontrollavgift, till skillnad från företagare i senare led som grossister, tillverkare eller butiker. Hela Sveriges kontroll av livsmedelskedjan blir lidande av detta och konsumenter utsätts för onödiga risker. Senast i raden av livsmedelskandaler är svensk östersjölax som inte får föras ut ur landet men som under falskt intygande att det varit norsk fjordlax exporterats till bl.a. Frankrike. Det visar sig i den efterföljande utredningen att hos Sveriges samtliga länsstyrelser finns endast 1 fiskefartyg registrerat. Detta omöjliggör en systematisk hygien- och redlighetskontroll på primärproduktionsnivå. Det innebär dessutom att all efterföljande kontroll av fisk i senare led blir bristfällig eftersom ingen myndighet de facto har kontrollerat var fisken fångas, hur den fångas eller under vilka hygieniska omständigheter den fångas.

Livsmedelsbranschen tvingas till dyra återkallanden och utredningar när brister upptäcks i konsumentledet, i butiker eller restauranger. Dessa brister borde ha fångats upp av en fungerande kontroll hos primärproducenterna.

Oavsett om det är länsstyrelsen, Livsmedelsverket eller kommunen som har till uppgift att utföra kontroll så krävs det resurser. Oavsett vem som har kontrolluppdraget så måste det därutöver få konsekvenser om kontrollen inte utförs.

Slut

Bilagor

1. Statskontorets rapport ”Avgifter i Livsmedelskontrollen – förslag på en mer effektiv avgiftsfinansiering” (2015:17)