

PM 2005 RVIII (Dnr 309-2998/2005)

Avgiftsfinansierad livsmedels-, djurskydds- och foderkontroll för en högre och jämnare kvalitet (SOU 2005:52)

Remiss från Jordbruksdepartementet

Remisstid 15 oktober 2005

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

Som svar på remissen "Avgiftsfinansierad livsmedels-, djurskydds- och foderkontroll för en högre och jämnare kvalitet" (SOU 2005:52) översänds och återopas denna promemoria.

Föredragande borgarrådet Viviann Gunnarsson anför följande.

Ärendet

Jordbruksdepartementet har remitterat "Avgiftsfinansierad livsmedels-, djurskydds- och foderkontroll för en högre och jämnare kvalitet (SOU 2005:52) till Stockholms stad för yttrande. Sammanfattning i *bilaga*. I betänkandet lämnas förslag till ett nytt avgiftssystem för livsmedels-, djurskydds- och foderkontroll. Grundprincipen i förslaget bygger på att kontrollmyndigheterna ska ges full kostnadstäckning för tillsynen vilket innebär en förändring mot dagens förhållanden med delvis skattefinansierad tillsynsverksamhet. För den ordinarie kontrollverksamheten föreslås att taxan debiteras genom en årlig avgift.

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 debiteras 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.

De verksamheter som är föremål för tillsyn delas in i riskklasser efter en beräkning i en så kallad riskmodul. Utifrån denna beräkning tilldelas de 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.

Syftet är att kontrollfrekvensen på sikt ska motsvara behovet av kontroll för att säkerställa att lagstiftningen efterlevs, inte som i dagsläget då kontrollfrekvensen till stor del bestäms utifrån befintliga resurser. Dock bedömer utredningen att en övergångsperiod krävs för att anpassa kontrollorganisationen till det ökade behovet av tillsynspersonal.

En övergång från skattefinansierad till avgiftsfinansierad kontroll riskerar att drabba företagens konkurrenskraft. Det är därför lämpligt att dessa ges möjlighet att minimera kontrollbehovet genom exempelvis satsning på egenkontroll.

Remisser

Ärendet har för synpunkter remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälso-skyddsnämnden och konsumentnämnden.

Stadsledningskontoret ställer sig i likhet med övriga remissinstanser bakom förslaget till avgiftsfinansierad livsmedels-, djurskydds- och foderkontroll. Förslaget innebär en strävan att arbeta mot full kostnadstäckning för tillsynsverksamheten vilket ligger i linje med övriga lagstiftningar som styr tillsynsverksamhet inom området. Kontoret pekar dock på problem som förslaget kan ge upphov till.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden ställer sig positiv till förslaget till nytt avgiftssystem för livsmedels-, djurskydds- och foderkontroll vars grundprincip är full kostnadstäckning för kontrollmyndigheterna, men påpekar samtidigt att vissa tillsynsinsatser alltså kommer att kunna genomföras endast om dessa skattefinansieras.

Konsumentnämnden ställer sig positiv till förslaget. Nämnden vill särskilt lyfta fram de delar som kan bidra till en likvärdig livsmedelstillsyn.

Mina synpunkter

Livsmedelssäkerheten är en mycket viktig fråga för människors hälsa. Problemet med antalet matförgiftningsfall som uppkommer på grund av brister i livsmedelshanteringen hos livsmedelsföretagen är stort och måste tas på största allvar. I Stockholms stad har vi en bit kvar att gå innan vi når Livsmedelsverkets nu gällande norm om en inspektion per verksamhet och år. I förslagen i denna utredning och förslaget till anpassning till nya EG-bestämmelser om livsmedel, djurhälsa, foder, djurskydd m.m. (Ds 2005:31) kommer i vissa fall kontrollfrekvenserna att utökas. Hur detta kommer att påverka kommunerna beror på de nivåindelningar som föreslås i utredningarna där utredaren lämnar till Livsmedelsverket att avgöra avgiftsnivåerna. Först då dessa beslutats kan den fulla effekten av förslagen värderas i förhållande till kommunens verksamhet.

Klart är emellertid att med det nya förslaget till avgiftssystem för livsmedels-, djurskydds- och foderkontroll vars grundprincip är full kostnadstäckning för kontrollmyndigheterna, kommer antalet inspektioner att öka. Förslaget innebär dock att kommunernas anslagsfinansiering minskar radikalt eftersom det är verksamhetsutövarna samt staten som bekostar kontrollerna.

Förslaget att införandet ska ske över en fyraårsperiod ger kommunerna möjlighet till omställning men innebär också oklarheter i hur finansieringen ska delas mellan stat och kommun under denna tid.

Syftet med förslaget är att få fram en väl fungerande egentillsyn så att kontrollfrekvensen kan hållas nere vilket i sig resulterar i lägre avgifter för verksamhetsutövaren. Detta kommer att utgöra ett incitament för företagen att påskynda och utveckla sin egentillsyn, vilket i slutändan gynnar både företag och konsumenter.

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

Som svar på remissen ”Avgiftsfinansierad livsmedels-, djurskydds- och foderkontroll för en högre och jämnare kvalitet” (SOU 2005:52) översänds och återopas denna promemoria.

Stockholm den 29 september 2005

VIVIANN GUNNARSSON

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Kristina Axén Olin* och *Sten Nordin* (båda m) och *Lotta Edholm* (fp) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. i huvudsak godkänna föredragande borgarrådets förslag till beslut, samt
2. därutöver anför:

Principen om att myndighetsutövning i största mån skall vara avgiftsfinansierad är på många sätt god. Det är dock angeläget att den totala regel- och finansieringsbördan för olika verksamheter beaktas vid utformningen av regelverk och kontrollskyldighet. Bördan för näringsidkare eller privatpersoner får aldrig bli så stor att den i praktiken omöjliggör verksamheten som regelverket avser.

Reservation anfördes av borgarrådet *Margareta Olofsson* (v) enligt följande.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. I huvudsak avstyrka förslagen i betänkandet
2. samt därutöver anför

Tillsyn av livsmedel är en fråga för alla som äter. Det är ett typiskt allmänt intresse. Den bör därför vara skattefinansierad. Förslaget innebär att den idag delvis avgiftsfinansierade livsmedelstillsynen skall bli helt avgiftsfinansierad. Den sammanlagda kostnaden för tillsynen förutsätts öka kraftigt. Det har inte på ett övertygande sätt visats att det är behövligt.

En offentligt finansierad tillsyn, som inte måste ägna mycket kraft åt att dra in pengar till verksamheten, kan göra intelligenta riskbaserade prioriteringar och behöver därför inte vara så stor.

En avgiftsfinansierad tillsyn kräver mycket byråkrati, och riskerar att bli ineffektiv och tappa övergripande fokus. Vi riskerar att få självgående tillsynsorganisationer, som uppträder olika i olika kommuner, organisationer som definierar och finansierar sig själva. Det är bra att de som missköter sig föreslås få betala för extra kontroller, men grundtillsynen bör samhället stå för. Det är bra att Livsmedelsverkets normerande föreskrifter ges större tyngd och att kommunernas inbetalning till Livsmedelsverket av 15% av inkommande avgifter föreslås upphöra.

Kommunerna föreslås kunna sätta vilken timpeng som helst för arbetet med livsmedelstillsyn, dock lägst 500 kr, detta leder till att avgifterna blir olika på olika orter. Livsmedelsverket klassar objekt och föreskriver kontrollfrekvens - men SLV har ingen beslutanderätt. Kommunerna har olika resurser, kompetens och ambition och kommer därför att i olika utsträckning hörsamma Livsmedelsverkets föreskrifter.

Sammantaget leder detta till ett rättsosäkert läge med brister i konkurrensneutralitet. Den föreslagna taxekonstruktionen riskerar att missgynna nyföretagande. Även om det fanns möjlighet att få nedsättning av avgifterna efter nådig bedömning. Små och nya verksamheter missgyn-

nas, speciellt om ”kontrollmyndighetens erfarenhet av verksamheten” är låg. För nystartade små entreprenörer med exotiska livsmedel kan den sammanlagda tillsynskostnaden uppfattas som konkurrenshämmande.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av *Kristina Axén Olin*, *Sten Nordin* och *Mikael Söderlund* (alla m), *Lotta Edholm* och *Ann-Katrin Åslund* (båda fp) och *Ewa Samuelsson* (kd) med hänvisning till reservationen av (m) och (fp) i borgarrådsberedningen.

Reservation anfördes av *Ann-Margarethe Livh* (v) med hänvisning till reservationen av (v) i borgarrådsberedningen.

ÄRENDET

Jordbruksdepartementet har remitterat ”Avgiftsfinansierad livsmedels-, djurskydds- och foderkontroll för en högre och jämnare kvalitet” (SOU 2005:52) till Stockholms stad för yttrande. I betänkandet lämnas förslag till ett nytt avgiftssystem för livsmedels-, djurskydds- och foderkontroll. Grundprincipen i förslaget bygger på att kontrollmyndigheterna ska ges full kostnadstäckning för tillsynen vilket innebär en förändring mot dagens förhållanden med delvis skattefinansierad tillsynsverksamhet. För den ordinarie kontrollverksamheten föreslås att taxan debiteras genom en årlig avgift.

REMISSER

Ärendet har för synpunkter remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden och konsumentnämnden.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade den 20 september 2005 att i huvudsak tillstyrka förslagen i betänkandet samt att betona vikten av att förslagen i betänkandet avgiftsmässigt samordnas med den aktuella Smileyutredningen SOU 2005:44.

Reservation anfördes av tjänstgörande ersättaren *Stellan Hamrin* (v) enligt följande.

Nämnden beslutar att i huvudsak avstyrka förslagen i betänkandet samt därutöver anför följande.

Tillsyn av livsmedel är en fråga för alla som äter. Det är ett typiskt allmänt intresse. Den bör därför vara skattefinansierad. Förslaget innebär att den idag delvis avgiftsfinansierade livsmedelstillsynen skall bli helt avgiftsfinansierad. Den sammanlagda kostnaden för tillsynen förutsätts öka kraftigt. Det har inte på ett övertygande sätt visats att det är behövligt.

En avgiftsfinansierad tillsyn kräver mycket byråkrati, och riskerar att bli ineffektiv och tappa övergripande fokus. Vi riskerar att få självgående tillsynsorganisationer, som uppträder olika i olika kommuner, organisationer som definierar och finansierar sig själva. Det är bra att de som missköter sig föreslås få betala för extra kontroller, men grundtillsynen bör samhället stå för. Det är bra att Livsmedelsverkets normerande föreskrifter ges större tyngd och att kommunernas inbetalning till Livsmedelsverket av 15% av inkommande avgifter föreslås upphöra.

Kommunerna föreslås kunna sätta vilken timpeng som helst för arbetet med livsmedelstillsyn, dock lägst 500 kr, detta leder till att avgifterna blir olika på olika orter. Livsmedelsverket klassar objekt och föreskriver kontrollfrekvens - men SLV har ingen beslutanderätt. Kommunerna har olika resurser, kompetens och ambition och kommer därför att i olika utsträckning hörsamma Livsmedelsverkets föreskrifter.

Sammantaget leder detta till ett rättsosäkert läge med brister i konkurrensneutralitet. Den föreslagna taxekonstruktionen riskerar att missgynna nyföretagande. Även om det fanns möjlighet att få nedsättning av avgifterna efter nådig bedömning. Små och nya verksamheter missgynnas, speciellt om ”kontrollmyndighetens erfarenhet av verksamheten” är låg. För nystartade små entreprenörer med exotiska livsmedel kan den sammanlagda tillsynskostnaden uppfattas som konkurrenshämmande.

Reservation anfördes av ledamöterna *Johan Steenboff Eriksen* (m) och *Katarina Larsson* (m) samt tjänstgörande ersättaren *Torbjörn Erbe* (m) och vice ordföranden *Jakob Forssmed* (kd) enligt följande.

Nämnden beslutar att i huvudsak bifalla förvaltningens förslag till beslut samt därutöver anför följande.

Principen om att myndighetsutövning i största mån skall vara avgiftsfinansierad är på många sätt god. Det är dock angeläget att den totala regel- och finansieringsbördan för olika verksamheter beaktas vid utformningen av regelverk och kontrollskyldighet. Bördan för näringsidkare eller privatpersoner får aldrig bli så stor att den i praktiken omöjliggör verksamheten som regelverket avser.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande var i huvudsak av följande lydelse.

Miljöförvaltningen instämmer i förslaget till nytt avgiftssystem för livsmedels-, djurskydds- och foderkontroll vars grundprincip är full kostnadstäckning för kontrollmyndigheterna.

Utifrån utredningsmaterialet bedöms dock att även framgent vissa tillsynsinsatser alltjämt kommer att kunna genomföras endast om dessa skattefinansieras. Exempel på sådana är: operativ tillsyn av nystartade företag med nedsatt avgift, av icke-registrerade/icke-godkända (d.v.s. illegala) verksamheter, dricksvattentillsyn i kommuner utan vattenverk, djurskyddstillsyn avseende enstaka ägda sällskapsdjur, tillsynsinsatser andra än operativ tillsyn/kontroll.

Principen att kontrollen ska dimensioneras efter riskklassificering är bra. Genom kombination av riskklassificering och full kostnadstäckning skapas resurser för en bra kontrollorganisation.

Förvaltningen stödjer förslaget att Livsmedelsverkets samordnande och stödjande funktion ska finansieras med ökat ramanslag till myndigheten. Förslaget innebär att den 15%-iga avgifts-uppbörden föreslås upphöra.

Förslaget om hel respektive halv årsavgift vid godkännande- respektive omprövning bygger på schablon. Den är enkelt att tillämpa och förefaller rimlig. När det gäller avgift för registrering anser förvaltningen att en timmes avgift är för lågt, särskilt med tanke på att det ännu inte är klart vilka underlag som ska krävas in.

Det är viktigt att så snart som möjligt inventera utbildningsbehovet för inspektörer och att uppdatera utbildningarnas innehåll.

Konsumentnämnden beslutade den 22 september 2005 att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Reservation anfördes av ledamoten *Sofia Arkelsten* (m) enligt följande.

Nämnden beslutar att i huvudsak bifalla förvaltningens förslag till beslut, samt att därutöver anföra följande.

Principen om att myndighetsutövning i största mån skall vara avgiftsfinansierad är på många sätt god. Det är dock angeläget att den totala regel- och finansieringsbördan för olika verksamheter beaktas vid utformningen av regelverk och kontrollskyldighet. Bördan för näringsidkare eller privatpersoner får aldrig bli så stor att den i praktiken omöjliggör verksamheten som regelverket avser.

Konsumentförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 7 september 2005 var i huvudsak av följande lydelse.

Konsumentförvaltningen har tagit del av utredningen och ställer sig positiv till förslaget. Förvaltningen vill särskilt lyfta fram de delar som kan bidra till en likvärdig livsmedelstillsyn.

Från och med januari i år har vi en ny gemensam livsmedelslag inom EU. Med den nya lagen kopplas de hygien- och kontrollförfordningar som träder i kraft 1 januari 2006. Förfordningarna har sin utgångspunkt från riskbaserad systemtillsyn vilket innebär en helhetssyn på livsmedelsverksamheten och inte detaljkontroll.

I och med att kontrollfrekvensen och därmed avgiften för kontroll både kan ökas och minskas, så kommer kontrollfrekvensen på sikt motsvara behovet av kontroll för att säkerställa att

lagstiftningen efterlevs, inte som i dagsläget när kontrollfrekvensen till stor del är baserat på befintliga resurser.

En väl fungerande egentillsyn gör att kontrollfrekvensen kan minskas vilket i sig resulterar i lägre avgifter. Detta kommer att utgöra ett incitament för företagen att påskynda och utveckla sin egentillsyn. Vilket i slutänden gynnar både företag och konsumenter.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 14 september 2005 var i huvudsak av följande lydelse.

Stadsledningskontoret har tagit del av utredningen och ställer sig i likhet med övriga remissinstanser bakom förslaget till avgiftsfinansierad livsmedels- djurskydds- och foderkontroll. Förslaget innebär en strävan att arbeta mot full kostnadstäckning för tillsynsverksamheten vilket ligger i linje med övriga lagstiftningar som styr tillsynsverksamhet inom området.

Stadsledningskontoret vill uppmärksamma de problem som kan komma att uppstå då branschen blir medveten om den förändring som förslaget ger upphov till. Det är rimligt att anta att taxan, åtminstone initialt, kommer att stiga kraftigt för många näringsidkare. På sikt ges möjlighet att minska taxan genom att införa en fungerande egenkontroll vilket i sig kan vara kostnadsdrivande för verksamhetsutövaren. Detta faktum kommer sannolikt att innebära vissa synpunkter från enskilda näringsidkare och från branschföreträdare. Stora resurser behöver sannolikt sättas in för att genomföra det informationsarbete som med nödvändighet bör föregå förändringarna. Förslaget är otydligt med avseende på hur finansiering av detta arbete ska ske då det inte direkt innebär möjlighet till ökad taxebitering.

Vidare tillstyrker stadsledningskontoret utredningens förslag att finansiera Livsmedelsverkets samordnande uppgifter direkt via ökade statliga anslag till skillnad mot dagens kommunala avgift till livsmedelsverket.

Med anledning av att övriga remissinstanser har expertkunskaper inom området avstår stadsledningskontoret från att avge mer detaljerade synpunkter på förslaget med hänvisning till övriga utlåtanden.