

Livsmedelsverket
Område Strategisk utveckling och stöd, Juridiska avdelningen
Att: Elin Häggqvist
Via e-post: livsmedelsverket@slv.se

Stockholm
2021-11-22

Ert dnr
2021-04250

Vårt dnr
2021/148

Remissvar angående ändringar av Livsmedelsverkets föreskrifter om avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet och föreskrifter om offentlig kontroll samt angående komplettering till tidigare utskickat förslag om ändring av Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2021:8) om avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet

Näringslivets Regelnämnd NNR har beretts tillfälle att avge yttrande över ovan nämnd remiss med komplettering (samma diarienummer i båda) och anför följande;

Bakgrund

I mars 2017 antog EU den s.k. nya kontrollförordningen, förordning (EU) 2017/625 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. Förordningen innehåller t.ex. bestämmelser om finansieringen av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Förordningen tillämpas sedan den 14 december 2019.

I och med antagandet av nämnda förordning behövdes även en översyn av de nationella författningarna i Sverige. Regeringen har gjort justeringar på förordningsnivå som inte i sig först bedömdes kräva ändringar på lagnivå. Riksdagen beslutade sedan i slutet av februari 2021 om ändringar i exempelvis livsmedelslagen (2006:804) och lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter. Regeringen har därefter beslutat om följdändringar på förordningsnivå, exempelvis förordningen (2021:176) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter.

Med tanke på den översyn av de nationella författningarna som nu skett med anledning av den nämnda EU-förordningen ansåg Livsmedelsverket att det var nödvändigt att helt se över sina avgiftsföreskrifter. Livsmedelsverket beslutade därför den 21 juni 2021 om nya föreskrifter om

avgifter, Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2021:8) om avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Dessa föreskrifter ska tillämpas från den 1 januari 2022. Såsom Livsmedelsverket angav i den remiss som föregick beslutet om nya föreskrifter har under året pågått översyn av ytterligare kontroll och avgifter såsom exempelvis kontrollprogrammen och import- och exportkontroll. Förslagen med anledning av denna översyn remitteras nu.

Inledning

NNR menar att avgifternas storlek och myndighetens bakomliggande kostnader beror på många olika faktorer i utformningen av myndighetens verksamhet. Med en väl utformad kontrollverksamhet där effektiviteten och måluppfyllelsen är det som styr kan avgifterna hållas låga och företagens upplevelse av avgifterna som relevanta och rimliga maximeras.

Riskstyrd tillsyn

Livsmedelsverket beskriver i promemorian (sidan 7, avsnitt 3.3.2.) att två olika beräkningsmetoder kan användas för de obligatoriska avgifterna. Den ena, som NNR länge har förordat, utgår från de verkliga kostnaderna för varje enskild offentlig kontroll, tillämpad på de aktörer som varit föremål för sådan offentlig kontroll. Den andra metoden utgår från ett schablonbelopp för samtliga aktörer i en viss kategori. Livsmedelsverket skriver att man avser att tillämpa en kombination av metoderna vid beräkningen av sina avgifter. NNR saknar en tydlig argumentation för detta val. Det saknas också en konsekvensbeskrivning av den alternativa regleringsmöjligheten utgående från en helt individbaserad avgiftsmodell. NNR menar exempelvis att det finns fördelar ur riskstyrningssynpunkt att välja den individbaserade avgiftsmodellen. Dessa fördelar och eventuella nackdelar behöver beskrivas i konsekvensutredningen.

Med riskstyrning avser NNR att företag som på olika sätt visar att de bedriver en seriös verksamhet ska få mindre kontroll samtidigt som andra företag får mer. NNR menar att ett individbaserat avgiftssystem möjliggör för företag med god regelefterlevnad att kunna få minskad avgift. En riskstyrd kontroll kan också ta hänsyn till information från annan kontroll- eller tillståndsverksamhet inom samma eller närbesläktad myndighetsverksamhet. NNR skulle vilja ta del av vilka informationskanaler, vid sidan av myndighetens egen kontrollverksamhet, som utnyttjas för att styra kontrollen dit den gör störst nytta. En redovisning av sådan kunskapsinhämtning skulle kunna bidra till remissinstansernas möjlighet att bedöma effektiviteten i kontrollverksamheten och relevansen i avgiftsuttaget.

Eftersom kontroll handlar om att bedöma verklighetens överensstämmelse med ett teoretiskt regelverk måste det finnas en medvetenhet om att olika bedömningar av likartade omständigheter kan förekomma. Förekomsten av dessa olikheter behöver minimeras och NNR menar att Livsmedelsverket bättre behöver redovisa ett strukturerat arbete med att uppnå största möjliga samsyn mellan olika handläggare inom myndigheten. Med största möjliga likhet i bedömningar bör också den upplevda olikheten i handläggningens effektivitet i relation till avgiften, minska.

Myndigheten skriver på flera ställen, bl.a. i avsnitt 6.3. Alternativa lösningar, att det saknas alternativa lösningar till att justera timtaxorna. Detta må vara sant men det är NNRS uppfattning att frågan om alternativ till förslagen lösning inte handlar om extremalternativet att inte justera timtaxorna alls, utan om att justera dem på ett annat sätt.

Konsekvensutredningen behöver kompletteras på flera punkter.

Effektivitet

En ökad effektivitet i kontrollarbetet menar NNR har potential att leda till minskade kostnader för Livsmedelsverket och därmed lägre avgifter. I promemorians avsnitt 3.2.3. tar Livsmedelsverket upp att enligt Avgiftsförordningen (1992:191) ska avgifterna normalt sett tas ut så att full kostnadstäckning uppnås. I överensstämmelse med denna princip menar NNR att myndigheten därmed är skyldigt att också ingående redovisa samtliga sina kostnader för kontrollverksamheten, för att utomstående ska kunna göra en bedömning av effektiviteten. Det som redovisas angående kostnader är det som finns i Bilaga 1 – Exempel på avgifter, där det utifrån några olika kontrollobjekts-exempel finns redovisat antal timmar som uppskattas åtgå i kontrollverksamheten, och vilken timtaxa som gäller, går att räkna fram. Timtaxorna täcker uppenbarligen mer än enbart lönekostnaden för den personal som utför kontrollen. NNR antar att den överskjutande delen av intäkterna avses täcka så kallade överhead-kostnader (exempelvis utbildning, lokaler, ekonomi- och ledningsfunktioner o.s.v.). Konsekvensutredningen behöver kompletteras på denna punkt.

I diskussionen om effektivitet vill NNR framhålla att avgifter per definition inte ska vara en finansieringskälla för utgifter som faller under statens generella ansvar som exempelvis vissa former av myndighetsutövning. Även kostnader som är kopplade till hur myndigheten drivs, och som kan bero på bl.a. personalpolitik och organisation, är frågor som påverkar effektiviteten i arbetet och bör enligt NNR finansieras på annat sätt och inte via ökning av avgifterna.

Effektivitet i verksamheten handlar också om att nyttan med planerade kontroller ska överstiga kostnaden för desamma. Restsubstanskontroll handlar om att genom laboratorieanalyser kontrollera förekomsten av otillåtna substanser såsom tungmetaller och antibiotikarester. Förekomsten av dessa är dock mycket låg i Sverige och ett övervägande av behovet och omfattningen av dessa kontroller behövs i konsekvensutredningen. Om behovet är lågt och kostnaden relativt stor behöver omfattningen minskas eller kontrollinsatsen helt tas bort. Konsekvensutredningen behöver kompletteras på denna punkt.

Berörda företag

NNR konstaterar att konsekvensutredningen saknar komplett information om förslagets påverkan på företagen. Bland annat saknas information om antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen, vilka kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen, utöver själva avgiften. Det saknas också information om i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen och hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen. Konsekvensutredningen behöver kompletteras i dessa avseenden.

Internationell jämförelse

Angående de svenska företagens konkurrenskraft efterlyser NNR underlag i promemorian som gör det möjligt för remissinstanserna att bilda sig en uppfattning om hur de svenska avgifterna förhåller sig till andra länders avgifter. NNR anser att Livsmedelsverket bör göra en djupgående analys som kan ge ett underlag för en jämförelse av avgiftsnivåerna i omvärlden, framförallt inom EU, i förhållande till de som svenska företag behöver betala. En viktig del i arbetet bör också vara att hitta lösningar som bidrar till att förstärka de svenska företagens konkurrenskraft. I arbetet bör därför ingå att titta på om det finns alternativa lösningar för denna myndighetsutövning och tjänstetillhandahållande som används i andra länder och som skulle kunna innebära lägre kostnader för företag i dessa länder och därmed

bättre konkurrensförutsättningar, och utreda om dessa skulle vara möjliga att tillämpa också i Sverige.

Extern utvärdering

I avsnitt 21. Uppföljning och utvärdering av föreskrifterna, förklarar Livsmedelsverket att man planerar för att justera de remitterade avgifterna utifrån ett treårigt intervall. NNR menar att all offentlig verksamhet som berörs av förslaget regelbundet behöver utvärderas och redovisas genom en oberoende granskning/uppföljning av myndigheternas system för att fastställa avgifter. Detta för att bl.a. se om det uppskattade antalet timmar för ordinarie kontroll, som ligger till grund för uttaget av avgifter är rimliga. Det bör också ingå att granska om den modell som används för finansiering är den mest kostnadseffektiva utifrån ett företagsperspektiv. NNR uppfattar av promemorian att utvärderande åtgärder planeras och NNR utgår från att även externa aktörer kommer att få möjlighet att ta del av de underlag som då tas fram och att effektiviteten i den offentliga kontrollen kommer att kunna följas.

Vid en utvärdering menar NNR att påverkan på den nationella livsmedelsstrategin behöver tas upp. Kontrollinsatser och avgiftsuttag ska naturligtvis bidra till ett stärkande av den nationella livsmedelsstrategin. Remissinstanserna behöver få redovisat hur Livsmedelsverket avser att åstadkomma detta.

Slutsats

Med anledning av bristerna i underlaget anser NNR att Livsmedelsverket behöver göra en kompletterande konsekvensutredning för förslagen.

Näringslivets Regelnämnd NNR

August Liljeqvist