

Livsmedelsverket
Juridiska avdelningen
Box 622, 751 26 Uppsala
Att: Linda Welzien
Via e-post: livsmedelsverket@slv.se

Stockholm
2023-03-13

Ert dnr
2023/00931

Vårt dnr
2023/020

Remissvar angående förslag till ändring av Livsmedelsverkets föreskrifter om avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet

Näringslivets Regelnämnd NNR har beretts tillfälle att avge yttrande över ovan nämnd remiss och anför följande;

Bakgrund

Mot bakgrund av ny lagstiftning, både inom EU och nationellt, beslutade Livsmedelsverket 2021 om nya föreskrifter (LIVSFS 2021:8) om avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Föreskrifterna har tillämpats sedan den 1 januari 2022. Införandet av efterhandsdebitering inom livsmedelskontrollen 2022 medförde en översyn av avgifterna under hösten 2022. Nya timtaxor för livsmedelskontrollen är därför gällande sedan den 1 januari 2023. Livsmedelsverket har dock sedan beslutet om nu gällande timtaxor kunnat konstatera fortsatta förändringar i antalet kontrolltimmar för slakterier och vilthanteringsanläggningar och i kostnadsmassan som inte kunde förutses innan beslutet togs. Livsmedelsverket har därför gjort en förnyad översyn och vissa sänkningar av timtaxor kan därmed föreslås redan nu. Ändringarna föreslås träda i kraft så snart som möjligt och gälla retroaktivt från den 1 januari 2023.

För övriga livsmedelsanläggningar föreslår SLV ingen ytterligare ändring av timtaxorna, utöver den mindre höjning som föreslogs i motsvarande remiss hösten 2022.

Konsekvensutredning

SLV skriver i promemorian avsnitt 9 angående kostnadsmässiga konsekvenser av den föreslagna regleringen att ”En jämförelse av konsekvenserna för de övervägda alternativen till avgiftssystem har gjorts i tidigare remisser”. NNR vill dock påminna om att tidigare konsekvensutredningar av SLV:s nya avgiftsmodell inklusive avgiftsnivåer av näringslivets företrädare inte har kunnat betraktas som uttömmande. Därför måste också det aktuella förslaget betraktas som bristfälligt utrett. Konsekvensutredningen behöver kompletteras för att kunna ligga till grund för beslut.

NNR noterar vidare att SLV i samband med tidigare remissomgångar för den nya avgiftsmodellen har framfört att myndigheten inte omfattas av reglerna i konsekvensutredningsförordningen. NNR menar dock att konsekvenserna av ett regelförslag, såsom detta, alltid behöver utredas och redovisas för att remissinstanserna ska kunna ta ställning till förslaget och behörigt organ ska kunna fatta beslut om införandet. Detta följer enligt NNRs mening av officialprincipen (principen om myndigheternas utredningsansvar), som bland annat manifesteras på några ställen i Förvaltningslagen.

Enhetlig regeltillämpning

Angående enhetlighet i regeltillämpningen vill NNR upprepa vad som tidigare framförts i frågan: 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 SLV behöver redovisa ett strukturerat arbete med att uppnå största möjliga samsyn mellan olika handläggare inom myndigheten, särskilt med tanke på att det finns 49 regionala kontor där anställda inom kontrollverksamheten arbetar. Skillnader mellan handläggare inom samma kontor kan finnas, men skillnaderna mellan handläggare från olika kontor har en tendens att vara större. Dessa skillnader behöver motverkas. Med största möjliga likhet i bedömningar bör också en upplevd olikhet i handläggningseffektivitet i relation till avgiften, minska. Underlagen behöver kompletteras i detta avseende.

Avgifter och effektivitet

NNR har tidigare framfört synpunkter på vilken flexibilitet i arbetsstyrkan som SLV har; d.v.s. vilka möjligheter SLV har att reducera personalstyrkan när antalet utförda kontrolltimmar under ett år inte motiverar den personalstyrka som finns. NNR menar att denna fråga hänger nära samman med effektiviteten i verksamheten. NNR efterfrågar en analys från SLV:s sida när det gäller att snabbt anpassa personalstyrkan efter ett varierande behov av kontrolltimmar. NNR menar att underlagen måste kompletteras med en beskrivning av hur SLV arbetar med anpassningar av personalstyrkan och hur detta skulle påverka möjligheterna att ytterligare sänka avgifterna.

NNR efterfrågar också en beskrivning av hur SLV arbetar för att effektivisera verksamheten, för att ytterligare kunna sänka avgifterna. SLV har tidigare beskrivit att man genomför så kallade ”enkla täta kontroller som effektiviserat verksamheten”. NNR efterlyser en redovisning av hur stor effektivisering denna nya kontrollmetod har lett till. En annan effektivitetsfråga som skulle kunna tas upp är hur kontrollpersonalens resor planeras (exempelvis genom användning av digitala verktyg), för att kostnaderna ska bli så låga som möjligt och effektiviteten så hög som möjligt.

Överimplementering

NNR har i tidigare remissvar framfört kritik mot misstänkt överimplementering av EU-regelverk och efterlyst redogörelser och motiveringar av desamma. NNR saknar i detta avseende fortfarande en argumentation kring varför ett stort antal over-head-kostnader (exempelvis verksjurist och IT-support) ska räknas med i kostnadsunderlaget till timavgifterna (kontrollavgifterna). NNR uppfattar att beslutet att kostnadsberäkna dessa over-head-kostnader följer av SLVs tolkning av Artikel 81 i EU:s kontrollförordning. NNR kan inte finna något tydligt stöd för denna tolkning. Det är till och med så att ett antal kammarrättsdomar har fastslagit att en extensiv tolkning av vilka kostnader som har med kontrollverksamheten att göra, inte är tillåten enligt svensk rätt.

Denna extensiva tolkning av EU:s kontrollförordning (Europaparlamentets och Rådets Förordning (EU) 2017/625) utgör en överimplementering, enligt NNRs mening. Underlagen behöver kompletteras med en beskrivning och motivering i frågan om överimplementering.

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. Såsom tidigare framförts anser NNR fortfarande att SLV bör göra en djupgående analys som kan ge ett underlag för en jämförelse av avgiftsnivåerna i omvärlden, framför allt 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.

Digitalisering

NNR har tidigare framfört synpunkter på att ett stort antal arbetsinsatser (kostnader) i kontrollverksamheten skattats av respektive avdelningschef. NNR menar i stället att handläggares egen-registrering av varje enskilt arbetsmoment och vilket företag det avser skulle ge SLV helt nya möjligheter att bl.a. identifiera flaskhalsar och förbättra effektiviteten i verksamheten. Idag finns digitala ärendehanteringssystem som kan hjälpa handläggarna att allokera arbetstiden till respektive ärende. Remissunderlagen skulle behöva kompletteras med en beskrivning av hur SLV arbetar med utnyttjandet av digitaliseringens möjligheter, för att effektivisera verksamheten.

Ett rimligt avgiftsuttag

NNR vill påminna om att det finns arbetsuppgifter och kostnader inom en myndighet som inte på något sätt förorsakas av företagen och deras vandel. Extra kostnader kan exempelvis uppkomma som en följd av myndighetens personalpolitik och attraktionskraft som arbetsgivare. Vid ovanligt hög personalomsättning hos en myndighet ökar naturligtvis utbildningskostnader och effektiviteten i myndighetsutövningen sjunker. NNR menar att detta är kostnader som inte ska bäras utav företagen utan som behöver belasta statskassan genom förvaltningsanslaget. Av detta skäl önskar branschen en ingående diskussion med myndigheten om vad som är en rimlig avgiftsnivå för exempelvis kontrollarbetet.

Frågan om rimligheten i avgiftsnivåer är särskilt kritisk för små gårdsmejerier med många olika verksamhetsgrenar underkastade SLV:s livsmedelskontroll (säljer nationellt). Sådana företag riskerar att bli tvungna att avveckla sina verksamheter när SLV:s avgifter äter upp hela den lilla vinstmarginal som finns. Att SLV har uttryckt att det ska gå att göra undantag när det samlade avgiftsuttaget hos ett specifikt företag blir orimligt, är inget som en liten företagare kan räkna med när han/hon ska besluta sig för om verksamheten är fortsatt lönsam eller inte.

Extern utvärdering

I promemorian avsnitt 17 – Uppföljning/utvärdering av föreskrifterna, skriver SLV att man löpande kommer att följa kostnadsutvecklingen. Att sådana utvärderande åtgärder vidtagits

under år 2022 för att följa upp effekterna av införandet av efterhandsdebitering framgår av avsnitt 4.1. NNR menar att all offentlig verksamhet som berörs av förslaget regelbundet behöver utvärderas och redovisas genom en oberoende granskning/uppföljning av myndighetens 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. Eftersom utvärderande åtgärder utförs löpande utgår NNR 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 över tid.

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 SLV avser att åstadkomma detta. NNR finner det anmärkningsvärt att SLV inte på något ställe i remissunderlagen tar upp den nationella livsmedelsstrategin och hur genomförandet av densamma kan komma att påverkas av de föreslagna ändringarna. NNR skulle exempelvis gärna se en beskrivning av riskerna för utslagning bland små livsmedelsproducenter med anledning av de höjda avgifterna, och dess följdverkningar på livsmedelsförsörjningen i Sverige. Särskilt små gårdsmejerier riskerar att drabbas hårt av SLVs nyligen införda avgiftsmodell och kommer att påverka livsmedelsförsörjningen i Sverige. Detta är frågor som måste tas upp och beskrivas i remissunderlagen.

Slutsats

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

Näringslivets Regelnämnd NNR

August Liljeqvist