

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

Stockholm
2022-11-28

Ert dnr
2022/03570

Vårt dnr
2022/128

Remissvar angående förslag till ändring av Livsmedelsverkets föreskrifter om avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet, samt Komplettering till förslag om ändring av Livsmedelsverkets föreskrifter (2021:8) om avgifter för offentlig kontroll

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 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 men även en förändrad importlagstiftning och fortsatt arbete med kontrollprogrammen gör att Livsmedelsverket (nedan SLV) behövt se över avgifterna redan nu. Denna översyn har nu i huvudsak genomförts varför flera ändringar av avgifter föreslås. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

SLV föreslår bland annat att timtaxorna för kontrollen vid slakterier och vilthanteringsanläggningar höjs. SLV skriver att kostnadsmassan som ligger till grund för beräkningen av timtaxorna inte i sig ökar i någon större omfattning, men ett minskat antal kontrolltimmar för med sig en höjning. För övriga livsmedelsanläggningar föreslår SLV en mindre höjning av timtaxorna.

Konsekvensutredning

NNR noterar att SLV menar att remissen inte omfattas av reglerna i konsekvensutredningsförordningen. NNR menar 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.

Myndigheten skriver på flera ställen, bl.a. i avsnitt 4.3 (sidan 9 i PM), 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.

Enhetlig regeltillämpning

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 noterar att ett tungt vägande skäl till de förslagna höjda kontrollavgifterna är att SLV har räknat fel när det gäller antalet kontrolltimmar som ska utföras under ett år. SLV skriver att det hittills under år 2022 har genomförts färre kontrolltimmar än som planerats med utgångspunkt i planeringen för 2021 (då efterhandsdebitering inte gällde). Skillnaden är så stor som 24 000 timmar. Detta antal timmar motsvarar drygt 12 tjänster hos SLV. Det naturliga, om det visar sig föreligga ett minskat behov av personal i verksamheten, är att säga upp ett antal anställda pga arbetsbrist. Om personalstyrkan, med viss fördröjning pga uppsägningstid, anpassas till det antal timmar kontrolltid som verkligen utförs under år 2022 är inte behovet av höjda kontrollavgifter uppenbart för NNR. NNR menar att underlagen måste kompletteras med en beskrivning av hur SLV planerar att anpassa personalstyrkan och hur detta skulle påverka behovet av att höja avgifterna.

NNR efterfrågar också en beskrivning av hur SLV arbetar för att effektivisera verksamheten, som alternativ åtgärd till att höja avgifterna. SLV skriver kort att man genomför så kallade ”enkla täta kontroller som effektiviserat verksamheten”. NNR skulle exempelvis vilja veta 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.

Vidare saknar NNR 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.

Överimplementering

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.

För att undvika och tydliggör de negativa effekter som överimplementering innebär för svenska företag anser NNR att det är EU-lagstiftningens miniminivå som ska gälla vid genomförande och tillämpning. Konsekvensutredningen ska innehålla en beskrivning av miniminivån och en bedömning av om den kommer att överskridas. Det behöver redogöras för om:

- Nationella regelkrav läggs till utöver det som krävs i direktivet.
- Området för reglernas tillämpning utvidgas.
- Möjligheter till undantag inte utnyttjas eller utnyttjas bara delvis när detta kan leda till hinder på den inre marknaden.
- Nationella regelkrav som är mer omfattande än vad som krävs av det aktuella direktivet behålls.
- Kraven i ett direktiv genomförs tidigare än det datum direktivet kräver.
- Strängare sanktioner eller andra efterlevnadsmekanismer används än vad som är nödvändigt för att genomföra lagstiftningen på ett korrekt sätt.

I det fall miniminivån överskrids bör konsekvensutredningen innehålla en motivering till varför, en beskrivning av vilka genomförandeåtgärder som föreslås och en bedömning av vilka effekter detta får för företag. För att undvika att svenska företag får konkurrensnackdelar och högre kostnader i förhållande till sina konkurrenter behöver jämförelser också göras med hur övriga nordiska länder och andra EU medlemsstater planerar, respektive har genomfört eller tolkat relevant EU-lagstiftning. Syftet med jämförelserna är att undersöka om mer effektiva alternativ finns, som kan användas i Sverige.

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 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.

Motprestation, efterhandsdebitering och digitalisering

SLV skriver på sidan 5 i PM att en kombination av olika metoder har använts vid beräkningen av SLVs kontrollavgifter. SLV skriver vidare att det ska finnas en tydlig koppling till motprestation (sidan 18 i Bilaga 1) vid utformandet av avgiftssystem. NNR menar att detta ställningstagande behöver tolkas som att det handlar om en tydlig motprestation mot det individuella företaget, inte en kollektiv motprestation mot företagen i branschen. I annat fall går tydligheten i motprestationstanken förlorad. NNR noterar att SLV schabloniserar ett antal

kostnader som ingår i underlaget till de föreslagna tim-avgifterna (kontrollavgifterna). NNR menar att detta kan accepteras i de fall det är tydligt vilken del av en kontrollavgift som är schabloniserad och vilken del som inte är det (exempelvis kontrolltid på plats, förberedelse och tid för beslutsförfattande) d.v.s. vilka arbetsmoment/kostnadsposter som ingår i en schablon.

NNR menar att efterhandsdebitering handlar om att möjliggöra transparens gentemot företagen. Vid fakturering av kostnader som inte går att individualisera menar NNR att datumet för denna fakturering inte har någon betydelse, även om det naturligtvis inte är någon nackdel att en schabloniserad del redovisas på samma faktura som de individualiserade delarna, d.v.s. i efterhand. Det är positivt att SLV tillämpar efterhandsdebitering av kontrollavgifterna.

NNR noterar att ett stort antal arbetsinsatser (kostnader) som specificeras i remissunderlagen i Bilaga 1 har skattats av respektive avdelningschef. NNR menar i stället att handläggares egenregistrering 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. När det gäller digitaliseringens möjligheter noterar NNR att SLV i PM avsnitt 13 skriver att man prioriterat ned framtagandet av ett digitalt räkneverktyg som skulle möjliggöra för slakterier och vilthanteringsanläggningar att preliminärt beräkna sina avgifter.

Kostnader orsakade av myndigheten själv

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. Särskilt när det gäller kraftiga avgiftshöjningar, såsom exempelvis avgiften för provtagning för kontaminanter i slakt-kött som föreslås höjas med en faktor 6, är dialogen mellan bransch och myndighet särskilt viktig.

Extern utvärdering

I PM avsnitt 19 – Uppföljning/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 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. NNR uppfattar av PM 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 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. NNR menar att slakterier generellt sett har mycket låga marginaler och redan betalar höga avgifter till SLV. Det finns redan idag en utslagning av små slakterier och effekterna av om denna trend riskerar att förstärkas av SLVs förslag till nya kontrollavgifter, är av intresse. Detta 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