

Livsmedelsverket
751 26 UPPSALA

Remissyttrande över Kommissionens förslag till ny förordning om offentlig kontroll

Lantbrukarnas riksförbund (LRF), LRF Mjök, LRF Skogsägarna, Sveriges Grisföretagare, Sveriges Nötköttsproducenter, Svenska Fåravelsförbundet, Svensk Fågel och Svenska Ägg har fått rubricerad remiss och vill framföra följande.

De organisationer som här lämnar synpunkter på förslaget till ny kontrollförordning representerar företag inom samtliga områden som omfattas av förslaget till ny kontrollförordning.

Sammanfattning

Kontroll och tillsyn har en viktig funktion som uppföljning av lagstiftningens genomförande och för att säkra konsumenternas förtroende för våra medlemmars produkter. Vi är positiva till tillsyn och kontroll under förutsättning att den genomförs på ett rättssäkert och effektivt sätt, med tillsynspersonal som har rätt kompetens.

I motiven till de föreslagna förändringarna i kontrollförordningen återkommer begreppet förenkling. Såvitt vi kan se handlar det dock främst om förenklingar för myndigheterna och inte för företagen.

Vi uppskattar intentionen från myndigheternas sida att så snabbt som möjligt remittera kommissionens förslag till alla berörda. Analys av förslagens konsekvenser ur ett svenskt perspektiv saknas dock, vilket är olyckligt ur effektivitetssynpunkt för svenska myndigheter och företag.

Vi vill understryka att vi även i det fortsatta arbetet med förordningen gärna deltar genom att lämna ytterligare underlag och synpunkter.

Vi stödjer principen att kontrollerna ska vara riskbaserade. Det lägger grunden för ett kostnadseffektivt system där myndigheterna lägger sina resurser där de bäst behövs och där välskötta företag premieras genom till exempel en lägre kontrollfrekvens.

Att öka kraven på kompetens hos den personal som utför offentlig kontroll är bra och utgör ett viktigt led i genomförandet av lagstiftningen. Med kompetens menar vi till exempel sakkunskap, praktisk erfarenhet och social kompetens. Utan denna kompetens riskeras förtroendet för myndigheterna och hela kontrollapparaten samt rättssäkerheten för den enskilde.

Oaviserade kontroller är en central fråga för många av våra medlemmar. Förslaget till kontrollförfordning behöver ändras för att myndigheterna på ett bättre sätt ska kunna anpassa sina rutiner. Dessa kan behöva se olika ut beroende på vilken typ av verksamhet som ska kontrolleras, tidigare erfarenhet från verksamheten, anledningen till kontrollen, vilket regelverk som ska kontrolleras, om företaget omfattas av andra kontroller inom ramen för till exempel olika kvalitetssystem etc.

Vi anser att det istället bör föreskrivas att kontroller regelmässigt ska genomföras efter avisering och i samarbete med verksamhetsutövaren, men att det i vissa fall bör ske oaviserat, till exempel när det finns indikationer på allvarliga brister i verksamheten.

När det gäller avsiktliga överträdelser vill vi framföra att det vanligtvis är de rättsvårdande myndigheternas uppgift att, i de fall det har betydelse för påföljden, avgöra om en överträdelse har skett avsiktligt eller ej. Den bedömningen ska inte göras av tillsynsmyndigheterna.

Kontroll av sprutor för användning av bekämpningsmedel, så kallade funktionstester, är en bra och viktig verksamhet för skyddet av hälsa och miljö. LRF anser dock att kontrollen av utrustning för spridning av bekämpningsmedel helt ska utgå ur kontrollförfordningen.

Livsmedelssäkerhet, djurskydd och sunda växter är viktiga allmänna intressen och vår ståndpunkt är att kostnaderna för tillsynen ska bäras av skattekollektivet, i vilket även de företag som omfattas av tillsynen ingår. Konstruktionen att mikroföretag är undantagna från avgifter utom i de fall myndigheten har konstaterat sådana brister som kräver en uppföljande kontroll är därför bra. Det innebär att det finns incitament för myndigheterna att effektivisera sitt arbete och för företagen att undvika anmärkningar.

En modell där varje medlemsstat väljer finansieringsalternativ riskerar i högre grad att resultera i att finansieringen och därmed kontrollkvaliteten även i fortsättningen skiljer sig mellan länderna, vilket ju varit ett grundläggande problem som också leder till konkurrensnackdelar om kostnaderna för svenska företag är högre.

Vi konstaterar att det i många fall inte går att se i förslaget till kontrollförordning vad den innebär eftersom det i stor utsträckning lämnas över till kommissionen att ytterligare reglera området genom förfarandet med delegerade akter och genomförandeakter. Dessa tillhör ett i grunden ifrågasatt system där tillämpningen och uppföljningen reser en rad frågetecken¹. Vi anser därför att utrymmet för dessa bör vara betydligt mer begränsat än i det nuvarande förslaget till förordning.

Vi ser positivt på kontrollförordningens skrivningar om samordning av kontroll mellan och inom myndigheter. Det är av stor vikt att svenska myndigheter utvecklar sitt arbete med kalibrering av kontroller och bedömningar som genomförs av många olika myndigheter och att myndigheter som bedriver olika former av kontroll mot samma verksamhetsutövare samordnar sig på ett bättre sätt än idag. Detta är frågor som är av betydelse för rättssäkerheten och effektiviteten och det bör ligga i både myndigheternas och företagens intresse att det sker en förstärkning av arbetet på dessa områden.

Vi välkomnar förslaget att ett företag bereds tillfälle att yttra sig innan resultatet från en kontroll offentliggörs. Detta förslag bör dock kompletteras med att företaget också ges tillfälle att genomföra justeringar i verksamheten innan ett offentliggörande.

När det gäller offentliggörande av kontrollresultat är det också viktigt att överväga på vilket sätt det görs. Det ställer högre krav på myndigheternas personal att formulera rapporter och beslut på ett korrekt sätt om en i lagstiftningen och företagande icke insatt allmänhet får fri tillgång till underlag och beslut via till exempel internet.

Allmänna synpunkter

Kontroll och tillsyn har en viktig funktion som uppföljning av lagstiftningens genomförande. Tillsynen är ett steg i att säkra konsumenternas förtroende för våra medlemmars produkter. Tillsynen är också viktig för att säkra en sund konkurrens mellan företagen. Vi är positiva till tillsyn och kontroll under förutsättning att den genomförs på ett rättssäkert och effektivt sätt, med tillsynspersonal som har rätt kompetens. Att kontroller utförs är ett allmänt intresse, varför kostnaderna för dessa inte bör läggas på företagen.

Sedan kontrollförordningen infördes har en diskussion pågått i Sverige med avseende på om förordningen omfattar enbart kontroll eller även det vidare begreppet tillsyn samt svenska myndigheters skyldigheter att bedriva kontroll

¹ Se till exempel ECOSOC:s Informationsrapport INT/656 Bättre lagstiftning: genomförandeakter och delegerade akter. Bryssel den 3 juli 2013.

respektive tillsyn. Det är vår bestämda åsikt att det är viktigt att svenska myndigheter fortsätter att bedriva tillsyn och att den ska vara effektiv och framåtsyftande. Det innebär både en uppföljande kontroll av att lagkraven följs, men också till väsentlig del framåtsyftande råd, information och åtgärder för att hjälpa verksamhetsutövarna till lagefterlevnad. En alltför stor tonvikt på kontroll har lett till att myndigheter tenderar att ägna sig åt bakåtsyftande felsökeri, att företagarna känner sig misstänkliggjorda och att de inte får tillräcklig vägledning i de ofta omfattande och svårtillgängliga regelverk som en verksamhet omfattas av. Grundsynen i både lagstiftningen och hos ansvariga myndigheter bör vara att företagarna försöker göra rätt och att myndigheternas uppgift är att stötta i det arbetet. Den nu remitterade kontrollförordningen andas i alltför hög grad att kontrollens syfte är att hitta fel och att företagens syn på kontroll skulle vara att den är ett onödigt ont. Vi anser att denna grundsyn är förlegad och att tillsyn för att vara effektiv behöver ske genom en dialog och med modern tillsynsmetodik.

Det är en fördel att det i den nya förordningen förtydligas att reglerna gäller för vissa delar av myndigheternas verksamhet, men det bör i Sverige göras tydligt att svenska myndigheter utöver detta fortsatt har ett ansvar för vägledning och råd inom den lagstiftning där de ansvarar för tillsynen samt inom ramen för förvaltningslagstiftningen.

I motiven till de föreslagna förändringarna i kontrollförordningen återkommer begreppet förenkling. Såvitt vi kan se handlar det dock främst om förenklingar för myndigheterna. Några större förändringar som förenklar för den stora andel företag som strävar efter att följa de många och komplicerade regler som finns på de olika områden som omfattas av kontrollförordningen har vi dock inte noterat.

Remissförfarandet och det fortsatta arbetet med den nya kontrollförordningen

I det här sammanhanget, liksom det visat sig i många tidigare sammanhang, är det viktigt att stämma av med berörda aktörer när regleringar på EU-nivå diskuteras och förhandlas. Detta för att slippa framtida överraskningar och negativa konsekvenser som kunde ha förutsetts och undvikits om myndigheter och andra aktörer arbetat tillsammans.

Vi uppskattar därför intentionen från myndigheternas sida att så snabbt som möjligt remittera kommissionens förslag till alla berörda. Analys av förslaget konsekvenser ur ett svenskt perspektiv saknas dock, vilket gör att samtliga remissinstanser själva får göra denna. Det kan knappast anses vara det effektivaste arbetssättet för svenska intressen, det vill säga både myndigheter och företag. Förslaget till kontrollförordning omfattar en rad nya områden, vilket gör det särskilt komplicerat, men också extra viktigt, att analysera

konsekvenserna på respektive område. Vi ser generellt att det finns stora fördelar att så tidigt som möjligt i processen när EU-gemensam lagstiftning tas fram arbeta gemensamt.

Vi lämnar här ett antal kommentarer på förordningsförslaget, men vill också understryka att vi även i det fortsatta arbetet med förordningen gärna deltar genom att lämna ytterligare underlag och synpunkter.

Kontrollens genomförande

Riskbaserade kontroller

Vi stödjer principen att kontrollerna ska vara riskbaserade. Det lägger grunden för ett kostnadseffektivt system där myndigheterna lägger sina resurser där de bäst behövs och där välskötta företag premieras genom till exempel en lägre kontrollfrekvens. Vi anser att en tydlig och rättssäker riskklassning bör införas inom de olika kontrollområdena som förordningen omfattar samt att företag med olika verksamhetsgrenar också får en sammanvägd och rimlig riskklassificering. Det är också viktigt att man vid riskklassningen tar hänsyn till de olika kvalitetsprogram som ett företag kan vara anslutet till.

Kompetens

Att öka kraven på kompetens hos den personal som utför offentlig kontroll innebär i sig att man ökar betydelsen och effektiviteten av det arbete som dessa personer genomför. Rätt kompetens hos inspektörer, laboratoriepersonal med flera är ett mycket viktigt led i genomförandet av en viss lagstiftning. Med kompetens menar vi till exempel sakkunskap, praktisk erfarenhet och social kompetens. Det är även viktigt att kunskaper förnyas och uppdateras regelbundet i form av fortbildning. Utan denna kompetens riskeras förtroendet för myndigheterna och hela kontrollapparaten. Rättssäkerheten för den enskilde kan inte heller garanteras när myndighetspersonalen saknar adekvat kompetens eller om det finns anledning att misstänka intressekonflikter vid myndighetsutövningen. Vi ser därför positivt på att kraven på kompetens hos den som utför offentlig kontroll förtydligas i den nya kontrollförordningen. Kompetens hos anställda inom vissa branscher ska dokumenteras systematiskt (till exempel vid slakterier) och det är rimligt att så även sker på myndigheterna.

Avisering av kontroller

Att riskera att bli föremål för en omfattande, grundlig och tidskrävande tillsyn utgör ett stressmoment för både en egenföretagare och för den som representerar ett större företag som ska kontrolleras. Att ett besök, vilket ofta genomförs på någons gård som också är företagarens hem, dessutom görs helt

oaviserat ökar oron ytterligare. Det är heller ingen bra start på ett möte mellan en enskild och en myndighet då det ofta uppfattas som ett tecken på bristande respekt. Oaviserade kontroller är en central fråga för många av våra medlemmar och den har återkommande behandlats på LRF:s riksförbundsstämmor.

Nuvarande kontrollförordning och även det nya förslaget innehåller alltför rigida skrivningar om avisering av kontroll, vilket hindrar myndigheter från att arbeta på ett effektivt sätt. Frågan om avisering av kontroller är komplex, varför det i förordningen bör finnas ett större utrymme än nu att anpassa myndigheternas rutiner. Dessa kan behöva se olika ut beroende på vilken typ av verksamhet som ska kontrolleras, tidigare erfarenhet från verksamheten, anledningen till kontrollen, vilket regelverk som ska kontrolleras, om företaget omfattas av andra kontroller inom ramen för till exempel olika kvalitetssystem etc.

Vi anser som tidigare nämnts att det är ett förlegat synsätt att som utgångspunkt se på företagare som potentiella lagbrytare. Det har på flera områden också visat sig mycket fruktbart att vända perspektivet och från myndigheternas sida anta utgångspunkten att näst intill samtliga företagare vill göra rätt och att myndighetens uppgift är att hjälpa till med det. Det gynnar varken myndigheter eller företag att anpassa regelverket eller grundsynen till den lilla klick av personer och företag som inte har för avsikt att uppfylla lagkraven. Det kan inte heller anses vara ekonomiskt försvarbart att regelmässigt utföra oaviserade kontroller då detta arbetssätt innebär att många planerade kontroller inte kan genomföras.

Vi anser att det istället bör föreskrivas att kontroller regelmässigt ska genomföras efter avisering och i samarbete med verksamhetsutövaren, men att det i vissa fall bör ske oaviserat, till exempel när det finns indikationer på allvarliga brister i verksamheten.

Med tanke på det stora störningsmoment som oaviserade kontroller faktiskt utgör för ett företag anser vi också att skrivningarna om dessa går stick i stäv med förordningens ambition att kontrollerna ska genomföras på ett sätt som minimerar bördan för aktörerna. Om denna ambition ska bli verklighet måste utrymmet för avisering utökas. Myndigheter ska inte som idag känna sig hindrade att avisera utan på ett bättre sätt kunna arbeta tillsammans med företagarna för en bättre livsmedelssäkerhet, ett högre djurskydd eller sunda växter.

Kontroll av avsiktliga överträdelser

Avsiktliga överträdelser och de påföljder som bör följa på sådana lyfts fram på olika ställen i förordningsförslaget. Det anges att ekonomiska påföljder för

sådana överträdelser ska stå i proportion till den ekonomiska nytta som en aktör får av en sådan överträdelse. Vi vill här framföra att det vanligtvis är de rättsvårdande myndigheternas uppgift att, i de fall det har betydelse för påföljden, avgöra om en överträdelse har skett avsiktligt eller ej. Vi anser att bedömningen av ett eventuellt uppsåt inte ska läggas på tillsynsmyndigheterna.

Funktionstester ska inte omfattas av kontrollförordningen

Kontroll av sprutor för användning av bekämpningsmedel, så kallade funktionstester, är en bra och viktig verksamhet för skyddet av hälsa och miljö. LRF anser dock att kontrollen av utrustning för spridning av bekämpningsmedel helt ska utgå ur kontrollförordningen. Direktivet 2009/128/EG om hållbar användning av bekämpningsmedel stadgar hur kontrollen ska bedrivas. Kraven enligt kontrollförordningen skapar ett onödigt administrativt system som tydligt riskerar att helt i onödan fördyra verksamheten för den enskilde sprutägaren till ingen nytta för vare sig miljön eller användarens hälsa och samtidigt innebär en tydligt ökad administrativ börda. I Sverige finns sedan många år ett väl fungerande system som i stort återfinns i artikel 8 i 2009/128/EG. Förslaget till ny kontrollförordning, artikel 22, punkterna c, d och e bör därför utgå helt. Att kraven på tillverkad utrustning enligt direktiv 2009/127/EG kontrolleras gemensamt enligt artikel 22 a är mer rimligt.

Finansiering av kontrollen

Uppföljningen av den nuvarande förordningen har enligt kommissionen visat att kontrollen är underfinansierad. Förslaget till ny kontrollförordning innehåller fler obligatoriska avgifter för kontroll samt ett avgiftsundantag för så kallade mikroföretag.

Livsmedelssäkerhet, djurskydd och sunda växter är viktiga allmänna intressen och vår ståndpunkt är att kostnaderna för tillsynen ska bäras av skattekollektivet, i vilket även de företag som omfattas av tillsynen ingår. Konstruktionen att mikroföretag är undantagna från avgifter utom i de fall myndigheten har konstaterat sådana brister som kräver en uppföljande kontroll är därför bra. Det innebär att det finns incitament både för myndigheterna att effektivisera sitt arbete och för företagen att undvika anmärkningar.

En modell där varje medlemsstat väljer finansieringsalternativ riskerar i högre grad att resultera i att finansieringen och därmed kontrollkvaliteten även i fortsättningen skiljer sig mellan länderna, vilket ju varit ett grundläggande problem. Det kan också leda till konkurrensnackdelar om kostnaderna för svenska företag är högre.

I det fall ett företag betalar en avgift måste den alltid vara tydligt kopplad till en motprestation från myndigheten. Detta är den idag gällande principen i

Sverige, men gång på gång vid uppföljningar av hur till exempel kommunerna hanterar tillsynsavgifter visar det sig att avgifterna inte motsvarar den nedlagda tiden för tillsyn. Detta är en ohållbar situation för företagen, men det påverkar också förtroendet för myndigheterna. På livsmedelssidan har principen om full kostnadstäckning där alla tillkommande kostnader kan skjutas över på företagen visat sig vara kostnadsdrivande. Detta är till stor nackdel för svenska företag som verkar på en internationell marknad. Principen saknar också helt incitament för myndigheterna att arbeta för en kostnadseffektiv tillsyn och bör därför överges.

Vid sidan av att vi i Sverige har ett avgiftssystem där de ovan nämnda och grundläggande problemen frekvent förekommer riskerar dessa missförhållanden att förstärkas av skrivningarna i det nya förslaget till förordning i till exempel art 79.1. Dessa formuleringar frikopplar tydligt avgiften från tillsynsinsatsen, vilket torde vara otänkbart att acceptera från svensk sida. Detta är själva grundtanken när det handlar om avgifter till skillnad från skatter. Viss schablonisering är godtagbar, men på ett par eller några års sikt ska varje verksamhetsutövare få den tillsyn som han eller hon betalat för. Det behövs en grundlig analys av hur denna skrivning påverkar det svenska principerna för avgiftsuttag. Det finns ett behov av en uppstramning av myndigheternas hantering av avgifter för tillsyn, inte en frisedel för fortsatt undermålig hantering av avgifterna, vilket riskeras med den formulering som nu finns i förordningen.

Sanktioner

Ytterligare ett exempel på behovet av en fortsatt analys och förtydliganden med avseende på samspelet mellan den nya förordningen och den svenska lagstiftningen är skrivningen i art 136.3 a. Där slås fast att medlemsstaterna särskilt ska se till att påföljder åläggs i det fall aktörerna inte "samarbetar" i samband med offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet.

Det finns inom de olika svenska regelverk som omfattas av kontrollförordningen bestämmelser om myndigheternas tvångsmedel i samband med tillsyn och kontroll. Dessa är kända för myndigheter och i stor utsträckning även för företagare och vi anser inte att de behöver utvidgas. Det behöver därför i det fortsatta arbetet förtydligas hur kontrollförordningens skrivning om samarbete eventuellt påverkar dessa regelverk och om de nu behöver kompletteras och i så fall med vad. Begreppet "samarbete" definieras inte i förordningen, vilket torde betyda att vi inte behöver se en utveckling där myndigheterna på ett svårförutsebart och rättsosäkert sätt får utvidgade tvångs- eller sanktionsmöjligheter när någon enligt myndigheten inte "samarbetar".

Vi konstaterar att skrivningen i nu gällande kontrollförordnings artikel 8.2 om förfarandet för kontroll innehåller lämpligare formuleringar som ålägger

medlemsstaterna att se till att det finns regleringar som ger tillsynspersonalen tillträde till lokaler och tillgång till dokumentation.

Delegerade akter och genomförandeakter omöjliggör analysen

Vi konstaterar att det i många fall inte går att se i förslaget till kontrollförordning vad den innebär eftersom det i stor utsträckning lämnas över till kommissionen att ytterligare reglera området genom förfarandet med delegerade akter och genomförandeakter. Dessa tillhör ett i grunden ifrågasatt system där tillämpningen och uppföljningen reser en rad frågetecken². Vi anser därför att utrymmet för dessa bör vara betydligt mer begränsat än i det nuvarande förslaget till förordning.

Samordnade kontroller

Vi ser positivt på kontrollförordningens skrivningar om samordning av kontroll mellan och inom myndigheter. Det är av stor vikt att svenska myndigheter utvecklar sitt arbete med kalibrering av kontroller och bedömningar som genomförs av många olika myndigheter och att myndigheter som bedriver olika former av kontroll mot samma verksamhetsutövare samordnar sig på ett bättre sätt än idag. Detta är frågor som är av betydelse för rättssäkerheten och effektiviteten och det bör ligga i både myndigheternas och företagens intresse att det sker en förstärkning av arbetet på dessa områden.

Öppenhet och sekretess

De svenska sekretessbestämmelser som finns på tillsynsområdet syftar till att säkra en förtroendefull relation mellan myndigheten med tillsynsansvar och den enskilde företagaren som omfattas av tillsynen. Bestämmelserna om sekretess skiljer sig mellan olika rättsområden och det finns också olika regler för sekretess i statliga och kommunala myndigheters tillsyn. Även om huvudregeln är att allmänna handlingar är offentliga är det viktigt för förtroendet mellan företagen och myndigheterna att de sekretessbestämmelser som finns tillämpas på ett korrekt sätt. Vi anser inte att dagens sekretessbestämmelser i tillräcklig grad skyddar enskilda. Inte heller tillämpningen av nu gällande svenska regler är tillfredställande. Vi efterlyser därför en grundlig analys av hur förordningens skrivningar om tystnadsplikt och öppenhet korresponderar med den nuvarande svenska regleringen och vilka konsekvenser förordningens skrivningar skulle kunna få på detta mycket viktiga område. Vi välkomnar förslaget att ett företag bereds tillfälle att yttra sig innan resultatet från en kontroll offentliggörs. Detta förslag bör dock kompletteras med att företaget också ges tillfälle att genomföra justeringar i verksamheten innan ett offentliggörande.

² Se till exempel ECOSOC:s Informationsrapport INT/656 Bättre lagstiftning: genomförandeakter och delegerade akter. Bryssel den 3 juli 2013.

När det gäller offentliggörande av kontrollresultat är det också viktigt att överväga på vilket sätt det görs. Det ställer högre krav på myndigheternas personal att formulera rapporter och beslut på ett korrekt sätt om en i lagstiftningen och företagande icke insatt allmänhet får fri tillgång till underlag och beslut via till exempel internet.

LRF
LRF Mjök
LRF Skogsägarna
Svenska Fåravelsförbundet

Sveriges Grisföretagare
Sveriges Nötköttsproducenter
Svensk Fågel
Svenska Ägg