



Förordning om offentlig kontroll

2012/13:FPM115

Landsbygdsdepartementet

2013-06-10

Dokumentbeteckning

KOM (2013) 265

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och välbefinnande, växters sundhet, växtförökningsmaterial och växtskyddsmedel samt om ändring av förordningarna (EG) nr 999/2001, (EG) nr 1829/2003, (EG) nr 1831/2003, (EG) nr 1/2005, (EG) nr 396/2005, (EG) nr 834/2007, (EG) nr 1099/2009, (EG) nr 1069/2009, (EG) nr 1107/2009, (EU) nr 1151/2012, och (EU) nr (...)/2013, och direktiven 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG, 2008/120/EG and 2009/128/EG (förordningen om offentlig kontroll)

Sammanfattning

Ett förslag till förordning om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet har presenterats av kommissionen i ett paket bestående av ett meddelande och fem förslag till rättsakter. Kommissionens namn på paketet liksom på dess meddelande är ”Friskare djur, sundare växter och en säkrare jordbruksbaserad livsmedelskedja - En moderniserad lagstiftning för ett mer konkurrenskraftigt EU”. Förutom förslaget om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet innehåller paketet förslag till rättsakter om djurhälsa, om växtförökningsmaterial, om växtskadegörare samt om EU-utgifter inom områdena djurhälsa, växtskadegörare och offentlig kontroll.

Dagens kontrollförordning reglerar medlemsstaternas kontroll av att foder- och livsmedelsföretagarna följer de regler som gemenskapen ställt upp inom områdena foder, livsmedel, djurskydd och djurhälsa. Den nya förordningen utvidgas till att även omfatta områdena växtskadegörare, växtförökningsmaterial, växtskyddsmedel (användning och saluföring), avsiktligt utsläppande i miljön och innesluten användning av GMO samt animaliska biprodukter.

Förordningen slår fast hur den offentliga kontrollen i medlemsstaterna ska organiseras och genomföras. Förordningen riktar sig således till

medlemsstaterna och deras behöriga myndigheter. Syftet med förordningen är att förhindra, undanröja eller till godtagbara nivåer minska riskerna för människor och djur direkt eller via miljön samt att säkerställa god sed inom handeln med foder och livsmedel samt skydda konsumenternas intresse.

Målsättningen med förslaget är att förenkla, förtydliga och att stärka det integrerade synsättet längs hela den jordbruksbaserade livsmedelskedjan och därmed inkludera de flesta kontrollområden från jord till bord. Vidare vill kommissionen säkerställa att medlemsstaternas kontrollmyndigheter har de resurser som krävs för att bedriva ett effektivt kontrollarbete.

Regeringen sympatiserar med motiven och syftet med den föreslagna förordningen. Regeringen ser fördelar med att förordningens tillämpningsområde utvidgas till att omfatta all offentlig kontroll av risker kopplade till människor, djur och växter direkt eller indirekt via miljön. Samtidigt är det viktigt att hänsyn tas till att kontrollområdena är olika och att det är enbart regler som reglerar den offentliga kontrollen som omfattas. Fortsatta analyser av förslagen, inklusive bedömning av kostnaderna, är dock nödvändiga för att kunna ta slutlig ställning i sak. Regeringen bedömer att vissa områden inte bör inkluderas i kontrollförordningen, nämligen kontroll av skogsodlingsmaterial och kontroll av utrustning för spridning av växtskyddsmedel i yrkesmässig användning. Regeringen ser inget mervärde av att inkludera dessa i förordningen då det idag finns fungerande lagstiftning. Regeringen avser att närmare granska omfattningen av tillämpningsområdet för kontrollförordningen vad avser avsiktlig utsättning och innesluten användning av GMO. Det är även viktigt att bevaka att den administrativa bördan inte blir för stor, varken för de behöriga myndigheterna eller företagen. Regeringen delar kommissionens bedömning att det är en grundläggande förutsättning att medlemsstaterna ser till att det finns tillräckliga resurser till den offentliga kontrollen. Regeringen anser dock att medlemsstaterna bör kunna välja den finansieringsform de anser vara lämplig t.ex. allmän beskattning eller avgifter, och vilka aktörer som ska undantas från avgifter, utifrån nationella förutsättningar.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

1.1.1 Nuvarande lagstiftning om offentlig kontroll

I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd¹ regleras medlemsstaternas offentliga kontroll av att foder- och

¹ EUT L 165, 30.4.2004, s. 1 (Celex 32004R0882)

livsmedelsföretagarna följer de regler som gemenskapen fastställt inom områdena foder, livsmedel, djurskydd och djurhälsa. Förordningen reglerar hur den offentliga kontrollen i medlemsstaterna ska organiseras och genomföras. Den riktar sig således till medlemsstaterna och dess behöriga myndigheter. Syftet med förordningen är att förhindra, undanröja eller till godtagbara nivåer minska riskerna för människor och djur direkt eller via miljön samt att säkerställa god sed inom handeln med foder och livsmedel samt skydda konsumenternas intresse.

Den offentliga kontrollen är uppbyggd på regelbundenhet och att kontrollen står i proportion till risken (riskbaserad kontroll). Grundprincipen är att kontrollerna ska genomföras utan förvarning, även om det finns möjlighet att i vissa fall komma överens om kontroller i förväg t.ex. i samband med revision och liknande fall. Om det finns misstanke om brister i efterlevnaden av lagstiftningen ska särskilda kontroller utföras.

Medlemsstaterna utser behöriga myndigheter som ansvarar för den offentliga kontrollen. I Sverige finns de behöriga myndigheterna på olika nivåer; statlig, regional och lokal. Kontrollmyndigheterna ska ha hög grad av insyn i sin verksamhet samt upprätta rapporter om kontroller som utförts.

När det gäller offentliga kontroller vid införseln av foder och livsmedel från tredje land är det den myndighet som utsetts som behörig att utföra kontroller i enlighet med rådets direktiv 97/78 /EG av den 18 december 2007 om principerna för organisering av veterinärkontroller av produkter från tredje land som förs in i gemenskapen² som ska utföra dessa, i nära samarbete med tullverket.

Medlemsstaterna ska säkerställa att det finns tillräckliga resurser för den offentliga kontrollen genom den finansieringsform de anser vara lämplig. I Sverige är t.ex. stora delar av livsmedelskontrollen avgiftsfinansierad och djurskyddskontrollerna och kontrollen av primärproduktionen anslagsfinansierad. I de fall avgifter används får dessa inte vara högre än de behöriga myndigheternas kostnader.

Varje medlemsstat ska utforma en samlad flerårig nationell kontrollplan. Den ska innehålla information om uppbyggnad och organisation av systemen för foder- och livsmedelskontroll och för kontroll av djurhälsa och djurskydd i den berörda medlemsstaten. Utöver detta ska medlemsstaterna årligen rapportera till kommissionen om sina offentliga kontroller.

Vidare fastställs i förordningen att kommissionens experter får utföra revisioner i medlemsstaterna för att säkerställa att den gemensamma lagstiftningen följs. Dessa revisioner utförs av kommissionens kontor för livsmedels och veterinärfrågor (FVO).

² EGT L 24, 30.1.1998, s. 9 (Celex 3 1997L0078)

1.1.2 Kommissionens översyn

Kommissionen har under lång tid arbetat med att samla information om hur den nuvarande förordningen (EG) 882/2004 tillämpas. I juli 2009 publicerade kommissionen en rapport om hur kontrollförordning fungerat sedan den trädde i kraft den 1 januari 2006. Slutsatsen i rapporten var att kontrollförordningen fungerar bra, men att den kunde förenklas och att den administrativa bördan kunde lättas. Även ytterligare studier har gjorts för att utvärdera förordningen. Bland annat har kommissionen analyserat hur medlemsstaterna finansierar den offentliga kontrollen. Slutsatsen från denna analys var att vissa medlemsstater saknar tillräckliga resurser för den offentliga kontrollen. Kommissionen fann även brister i hur avgifter tas ut samt hur de beräknas.

Kommissionen publicerade en rapport i december 2010 om den sanitära och fytosanitära importkontrollen av livsmedel, foder, djur och växter. Enligt rapporten borde importkontrollerna ses över och nuvarande lagstiftning konsolideras.

Vidare har kommissionen i sitt utvärderingsarbete använt sig av rapporter från FVO. FVO utför regelbundet revisioner av medlemsstaternas offentliga kontroll och av hur lagstiftningen följs. Medlemsstaterna har konsulterats inom bland annat den ständiga kommittén för livsmedelkedjan och djurhälsa (SKLD), på olika kontrollmyndighetsmöten samt i olika kommissionsarbetsgrupper. Intressenter, såsom bransch- och intresseorganisationer, har också konsulterats under processen.

Eftersom förslaget till ny kontrollförordning har ett större tillämpningsområde, och därmed inkluderar offentlig kontroll av fler områden än vad som gäller idag, har kommissionen tillsatt en intern styrgrupp inom kommissionen där flera generaldirektorat deltagit (jordbruk och landsbygdsutveckling, budget, miljö, näringsliv, forskning och innovation, skatter och tullar, handel, utveckling och samarbete - EuropeAid, havsfrågor och fiske, rättsliga frågor, inrikesfrågor och generalsekretariatet).

Förslaget presenterades av kommissionen den 6 maj 2013.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Tillämpningsområdet

En av de större förändringarna med förslaget till ny kontrollförordning är att förordningens tillämpningsområde utvidgas till ett antal nya områden. Förslaget omfattar, till skillnad från nuvarande kontrollförordning, även offentliga kontroller inom områdena växtskadegörare, växtförökningsmaterial (inklusive skogsodlingsmaterial), växtskyddsmedel (användning och saluföring), avsiktligt utsläppande i miljön och innesluten användning av GMO och animaliska biprodukter. Hur den offentliga kontrollen kommer att vara uppbyggd inom de olika tillämpningsområdena kommer emellertid att till stor del fastställas i delegerade akter.

Den offentliga kontrollen kommer fortsatt att vara riskbaserad, styras av tidigare efterlevnad av reglerna, tillförlitlighet till företagarnas egenkontroll samt information som tyder på brister i efterlevnaden. Grundregeln är fortfarande att kontrollen ska ske utan förvarning. Förslaget öppnar dock upp för undantag i vissa fall t.ex. om det är nödvändigt eller om en företagare har begärt en kontroll. Vidare klargörs det i förslaget att även annan offentlig verksamhet kommer att omfattas av förordningen. Med detta avses bland annat undersökning, övervakning, utrotning och åtgärder för hantering av sjukdomar. Kommissionen vill med detta begrepp även täcka in övrig verksamhet som kontrollmyndigheterna gör i samband med kontroller.

1.2.2 Gemensamma regler för djur och varor som kommer in i unionen

Nuvarande kontrollförordning omfattar redan idag importkontroller. I och med att den nya förordningens tillämpningsområde utvidgas kommer regler för importkontroll även att omfatta bland annat växtskadegörare. Detta innebär att bestämmelser införs i förordningen om all kontroll som ska utföras vid EU:s gränser av djur och varor som kommer från länder utanför EU och som kräver ökad uppmärksamhet p.g.a. hälsoskäl. I detta sammanhang införs ett nytt begrepp gränskontrollstationer där vissa kontroller av djur och varor som kommer från länder utanför EU ska utföras. Dessa gränskontrollstationer kommer att ersätta nuvarande gränskontrollstationer (för djur och animaliska produkter), utsedda införselställen (för foder och livsmedelsprodukter av vegetabiliskt ursprung) och införselställen (för växter och växtprodukter). Enhetliga bestämmelser kommer att gälla för den kontroll som utförs vid gränskontrollstationerna.

Ett nytt gemensamt hälsodokument för införsel introduceras som ska användas för föranmälan av en sändning av djur eller varor från tredje land samt innehålla resultat och beslut från den offentliga kontrollen. Detta dokument ersätter de standarddokument som nu används inom respektive sektor. Grundregeln kommer fortsatt vara att dokument- och identitetskontroller ska utföras på alla sändningar av reglerade djur och varor medan de fysiska kontrollerna ska baseras på riskbedömningar. Kommissionen föreslås dock att genom delegerade akter kunna fastställa kriterier för reducerade identitetskontroller.

1.2.3 Obligatoriska avgifter

Baserat på slutsatsen från kommissionens analys att vissa medlemsstater inte har tillräckliga finansiella resurser för den offentliga kontrollen, föreslår kommissionen att de obligatoriska avgifterna för kontrollen ska utvidgas till att omfatta alla registrerade livsmedels- och foderföretagare, och professionella aktörer inom sektorerna för växter och växtförökningsmaterial så att kostnaderna för kontrollerna sprids över hela kedjan. På så sätt kommer kostnaderna för kontrollerna att spridas över hela kedjan och kontrollmyndigheterna kommer att kunna täcka alla sina utgifter i samband

med kontrollen, varmed de blir mindre beroende av den statliga budgeten. I förslaget stärks även transparensen avseende hur avgifterna beräknas och de kostnader som får täckas av kontrollavgiften.

De aktörer som konsekvent följer bestämmelserna ska kunna belönas genom nedsatta avgifter. Kommissionen föreslår även att företag som har mindre än 10 anställda och vars årliga omsättning eller balansomsättning är under 2 miljoner euro (s.k. mikroföretag) ska undantas från de obligatoriska kontrollavgifterna.

1.2.4 Administrativa system, m.m.

Förslaget stärker de artiklarna som berör administrativ assistans och samarbeten mellan medlemsstaterna så att medlemsstaterna får mer effektiva verktyg i arbetet mot gränsöverskridande problem. Medlemsstater ska för varje sektor som omfattas av förordningen utse en myndighet som ansvarar för att samordna utarbetandet och säkerställa enhetligheten i en flerårig kontrollplan och som är kontaktpunkt för kommissionen och övriga medlemsstater när det gäller offentlig kontroll. Vidare införs en legal grund för att anta standardiserade mallar för rapporteringen till kommissionen. Kommissionen föreslår även ett nytt integrerat IT-system (IMSOC) som ska omfatta alla existerande och framtida IT-system som finns inom de berörda områdena. Det berör bland annat nuvarande system för varning om hälsovådliga livsmedel (Rapid Alert System for Food and Feed, RASFF), systemet och nätverket för EU-ländernas veterinärmyndigheter och ekonomiska aktörer (Trade Control and Expert System, TRACES) och nätverket för anmälan av nya förekomster av skadegörare (European Network of Plant Health Information Systems, EUROPHYT). Detta system ska användas för informationsutbyte mellan kontrollmyndigheterna och kommissionen, men även för aktörer där det är lämpligt. Systemet ska innehålla data, dokument, information m.m. rörande offentliga kontroller.

1.2.5 Övrigt

I förslaget förbättras transparensen av den offentliga kontrollen. I nuvarande kontrollförordning anges att allmänheten som regel ska ha tillgång till information om den behöriga myndighetens kontrollverksamhet och dess effektivitet. I förslaget anges att kontroller ska genomföras med en hög grad av öppenhet samt att allmänheten ska få relevant information om den offentliga kontrollens uppbyggnad och hur den genomförs. Vidare ska kontrollmyndigheten regelbundet offentliggöra information om bland annat antal och typ av kontroller och utfallet av dessa.

Regler gällande officiella laboratorier klargörs och anpassas till de nya sektorer som ska omfattas av förordningens tillämpningsområde. Ett antal nya regler föreslås såsom revisioner och inspektioner av officiella laboratorier.

Även inom området verkställighetsåtgärder skärps lagstiftningen. Det föreslås bland annat att de ekonomiska påföljderna vid avsiktliga överträdelse uppväger den ekonomiska fördel som eftersträvades vid överträdelsen.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

För de områden som idag omfattas av nuvarande förordning (EG) nr 882/2004, dvs. livsmedel, och foder, djurhälsa och djurskydd, kommer det nya förslaget inte att innebära några förändringar lagstiftningsmässigt av betydande omfattning. Nuvarande förordning kompletteras av nationell lagstiftning på varje sakområde varför anpassningar i den nationella lagstiftningen behöver göras. Omfattningen kan dock inte till fullo bedömas innan innehållet fastställs i de delegerade akter och genomförandeakter som föreslås ska antas.

På livsmedelsområdet finns bestämmelser om offentlig kontroll i livsmedelslagen (2006:804), livsmedelsförordningen (2006:813) och myndighetsföreskrifter antagna med stöd av lagen och förordningen. Bestämmelser om offentlig kontroll finns även i lagen (2009:1424) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel och tillhörande förordning (2009:1425) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel. Avgiftsbestämmelser finns i förordning (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter.

Beträffande ekologisk produktion finns bestämmelser om offentlig kontroll i lagen (1995:551) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter och förordning (2009:27) om ekologisk produktion. Lagen ersätts den 1 januari 2014 av lag (2013:xxx) om kontroll av ekologisk produktion.

Bestämmelser om offentlig kontroll finns även i djurskyddslagen (1988:534), djurskyddsförordningen (1988:539) och myndighetsföreskrifter antagna med stöd av lagen och förordningen. Djurhälsoområdet regleras av bisjukdomslagen (1974:211), epizootilagen (1999:657), zoonoslagen (1999:658), lagen (2006:806) om provtagning på djur m.m., lagen (2006:807) om kontroll av husdjur m.m. och tillhörande förordningar samt myndighetsföreskrifter antagna med stöd av dessa lagar och förordningar. Därutöver regleras införsel av djur genom föreskrifter utfärdade med stöd av förordning (1994:1830) om införsel av levande djur m.m.

Beträffande foderområdet finns bestämmelser i lag (2006:805) om foder och animaliska biprodukter (2006:805), förordning (2006:814) om foder och animaliska biprodukter, förordning (2006:1165) om avgifter för offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter samt myndighetsföreskrifter antagna med stöd av lagen och förordningarna. För de områden som idag inte omfattas av nuvarande förordning (EG) nr 882/2004 kommer förslaget att innebära förändringar i nuvarande nationell lagstiftning. Omfattningen kan

dock inte till fullo bedömas innan innehållet fastställs i de delegerade akter och genomförandekter som föreslås ska antas.

Bestämmelser beträffande animaliska biprodukter finns i ovan nämnda lagstiftning på foderområdet. Bestämmelser om offentlig kontroll av animaliska biprodukter finns emellertid i dels Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 av den 21 oktober 2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel och om upphävande av förordning (EG) nr 1774/2002³, dels kommissionens förordning (EU) nr 142/2011 av den 25 februari 2011 om genomförande av Europaparlamentets och rådet förordning (EG) nr 1069/2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel och om genomförande av rådets direktiv 97/78/EG vad gäller vissa prover och produkter som enligt det direktivet är undantagna från veterinärkontroller vid gränsen⁴. I förslaget till ny kontrollförordning föreslås dessa rättsakter ändras på så sätt att artiklarna om offentlig kontroll flyttas över till den nya kontrollförordningen. Detta innebär att följdändringar i nationell lagstiftning kan behöva göras.

För de områden som idag inte omfattas av nuvarande förordning (EG) nr 882/2004 kommer detta att innebära förändringar i lagstiftningen. Offentlig kontroll av växtskadegörare regleras idag i rådets direktiv 2000/29/EG av den 8 maj 2000 om skyddsåtgärder mot att skadegörare på växter eller växtprodukter förs in till gemenskapen och mot att de sprids inom gemenskapen, och sex rådsdirektiv som styr kontroll av specifika växtskadegörare. I nationell lagstiftning regleras detta i växtskyddslagen (1972:318). Kommissionens förslag till ny förordning om växtskadegörare, tillsammans med bestämmelserna om offentlig kontroll kommer att innebära omfattande förändringar i växtskyddslagen.

Den gemensamma lagstiftningen för växtförökningsmaterial består av tolv rådsdirektiv och sammanlagt upp mot 90 rättsakter. I svensk lagstiftning regleras detta för annat utsäde än skogsodlingsmaterial i utsädeslagen (1976:208) och i lag (1975:74) med bemyndigande att meddela vissa föreskrifter för trädgårdsnäringen. Handel med och användning av skogsodlingsmaterial regleras i 7 § skogsvårdslagen (1979:429), i skogsvårdsförordningen (1993:1096) och i Skogsstyrelsens föreskrifter. Kommissionens förslag till ny förordning om växtförökningsmaterial, tillsammans med bestämmelserna om offentlig kontroll kommer att innebära omfattande förändringar i den nationella lagstiftningen.

När det gäller växtskyddsmedel regleras dessa i förordning (EG) nr 1107/2009 om utsläppande av växtskyddsmedel och i EU:s direktiv

³ EUT L 300, 14.11.2009, s. 1 (Celex 32009R1069).

⁴ EUT L 54, 26.2.2011, s.1 (Celex 32011R0142).

2009/128/EG om hållbar användning av bekämpningsmedel. Kompletterande nationella bestämmelser om växtskyddsmedel finns i förordning (2006:1010) om växtskyddsmedel och Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 2008:3) om bekämpningsmedel. Tillsyn över kemiska produkter och biotekniska organismer, däribland växtskyddsmedel, regleras i kapitel 26 i miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Som en del i genomförandet av direktivet om hållbar användning av bekämpningsmedel ska det finnas ett kontrollsystem för utrustning för spridning av växtskyddsmedel i yrkesmässig användning (d.v.s. funktionskontroll av i huvudsak lantbrukssprutor). Efter den 26 november 2016 får endast utrustning som har godkänts vid kontroll användas yrkesmässigt vid spridning av växtskyddsmedel. I dag finns ett frivilligt system för funktionskontroll av lantbrukssprutor där ofta små företag, ibland enskilda näringsidkare, utför funktionskontroller. Statens jordbruksverk, Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen har i en gemensam rapport föreslagit att det svenska genomförandet ska bygga på att företag även fortsättningsvis ska utföra funktionskontrollerna. Förslaget att kommissionen ska få rätt att anta delegerade akter om vilka krav som ska gälla för dem som utför kontrollerna kan omöjliggöra detta, t.ex. genom att ställa krav på certifiering vilket kan innebära orimliga kostnader för mindre företag. Förslaget innebär vidare att genomförandet försvåras genom att en onödigt osäkerhet skapas för dem som utför eller avser utföra funktionskontrollerna om under vilka förutsättningar detta kan ske på längre sikt.

Att användning av växtskyddsmedel omfattas av kontrollförordningen kan komma att innebära förändringar för tillsynsmyndigheternas arbetssätt. Hur stora förändringarna blir beror på innehållet i de delegerade akterna.

Avsiktlig utsättning av GMO i miljön regleras av direktiv 2001/18/EG av den 12 mars 2001 om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön. I nationell lagstiftning regleras den i miljöbalken (1998:808) och förordning (2002:1086) om utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön. Tillsynsverksamheten regleras i miljötillsynsförordningen (2011:13).

Innesluten användning av genetiskt modifierade mikroorganismer (GMM) regleras inom EU genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/41/EG av den 6 maj 2009 om innesluten användning av genetiskt modifierade mikroorganismer, som är ett minimidirektiv. Direktivet är genomfört i nationell lagstiftning genom 13 kap. miljöbalken och förordning (2000:271) om innesluten användning av genetiskt modifierade organismer (GMO). Ändringar i miljöbalken kommer att bli nödvändigt.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget bedöms få budgetära konsekvenser, främst för de nya sakområden som ska inkluderas i kontrollförordningen men även för de områden som idag omfattas av förordning (EG) nr 882/2004. Det är dock i dagsläget inte möjligt att närmare bedöma vilka budgetära eller

samhällsekonomiska konsekvenser ett genomförande av förslaget i sin helhet kommer att få för Sverige. Omfattningen av de budgetära konsekvenserna och konsekvenserna i övrigt av eventuella förändringar i lagstiftningen för Sveriges och för de kommunala, regionala och statliga kontrollmyndigheternas del behöver utredas ytterligare innan slutlig ställning kan tas i sak.

Beträffande de administrativa krav som finns i förslaget är en del nya för vissa kontrollmyndigheter, till exempel årliga rapporter till kommissionen och krav på kontrollplaner. Andra krav är även nya för befintliga kontrollmyndigheter, t.ex. kontroll av officiella laboratorier. Detta är krav som kan innebära både ökade administrativa och budgetära kostnader för de berörda kontrollmyndigheterna och dessa måste noggrant analyseras i relation till det mervärde de tillför innan slutlig ställning kan tas. Även näringen kommer att påverkas ekonomiskt av förslaget, dels då nya krav kommer att kontrolleras, dels då kontrollen kommer att utföras enligt nya regler.

För att säkerställa att medlemsstaterna har tillräckliga resurser för att bedriva offentlig kontroll föreslås, som en generell princip, att kontrollen blir avgiftsfinansierad. De områden som idag avgiftsfinansieras föreslås utökas ytterligare för att därmed omfatta bland annat alla livsmedels- och foderföretagare och professionella aktörer inom sektorerna för växter och växtförökningsmaterial. Förslaget undantar dock mikroföretag, det vill säga företag som sysselsätter färre än 10 personer och har en årsomsättning eller balansomsättning som inte överstiger 2 miljoner euro, från den obligatoriska avgiftsfinansieringen. En majoritet av de berörda företagen i Sverige är mikroföretag och föreslås därmed undantas från avgifter. Samtidigt som området för obligatorisk avgiftsfinansiering utökas undantas många aktörer från avgifter. Detta kan givetvis komma att innebära budgetära konsekvenser.

Kommissionens konsekvensanalys (SANCO/12482/2012) har identifierat ett antal brister i tillämpningen av förordning (EG) nr 882/2004. Kommissionens bedömning är att bristerna beror på dels hur ramverket för den offentliga kontrollen är uppbyggd, dels otillräckliga resurser för att finansiera den offentliga kontrollen. Konsekvensanalysen pekar på luckor i lagstiftningen, överlappande kontrollkrav, inkonsekvent tillämpning av riskbaserade kontroller, etc. Beträffande finansieringen av officiella kontroller har en del medlemsstater för lite resurser, och även vid avgiftsfinansiering uppnås inte full kostnadstäckning.

Utifrån denna bakgrund har kommissionen arbetat med olika policyförslag för hur man kan se över kontrollförordningen. Kommissionen kom fram till att expandera listan över obligatoriska kontrollavgifter till alla aktörer som är registrerade eller godkända enligt livsmedels- och foderlagstiftning och aktörer inom området växtskadegörare och växtförökningsmaterial skulle uppfylla målen med förenkling, klarhet, följdriktighet och minskad administrativ börda. När det gäller finansieringen minskar detta beroendet av offentliga finanser och därmed risken att det inte finns tillräckliga resurser

till de offentliga kontrollerna. Dock undantas mikroföretag från de obligatoriska avgifterna då kommissionen ska kunna fullfölja sitt åtagande att minska bördorna för de allra minsta företagen.

2012/13:FPM115

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen sympatiserar med motiven för förslaget som har till syfte att stärka det integrerade synsättet längs hela den jordbruksbaserade livsmedelskedjan. Regeringen ser fördelar med att förordningens tillämpningsområde utvidgas till att omfatta all offentlig kontroll av risker kopplade till människor, djur och växter direkt eller indirekt via miljön. Denna förändring bidrar till en ökad enhetlighet, transparens och möjlighet till ökad kvalitet i kontrollarbetet. Fortsatta analyser av förslagen, inklusive bedömningar av kostnaderna och möjligheten att hanteras dessa inom befintliga ramar, är dock nödvändiga för att kunna ta slutlig ställning i sak. Det är viktigt att hänsyn tas till att kontrollområdena är olika och att det är enbart regler som reglerar den offentliga kontrollen som omfattas. Övriga delar bör tas om hand i speciallagstiftningarna. Regeringen anser att det är viktigt att hänsyn även tas till andra områden som kan beröras av förslaget, t.ex. det pågående moderniseringsarbetet inom tullområdet, för att undvika motsättningar dem emellan. Det är samtidigt viktigt att säkerställa att förordningen inte begränsar eller komplicerar möjligheterna till import givet hänsyn till säkra livsmedel, djurhälsa och växtskydd direkt eller indirekt via miljön.

Regeringen bedömer att vissa områden inte bör inkluderas i kontrollförordningen, nämligen kontroll av skogsodlingsmaterial och kontroll av utrustning för spridning av växtskyddsmedel i yrkesmässig användning. Regeringen avser att närmare granska omfattningen av tillämpningsområdet för kontrollförordningen vad avser kontroller av avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer (GMO) och innesluten användning av dessa. Beträffande skogsodlingsmaterial är skoglig förnyring av hög prioritet för ett hållbart skogsbruk, inte minst med tanke på klimatförändringen. Nuvarande direktiv 1999/105/EG av den 22 december 1999 om saluföring och kontroll av skogsodlingsmaterial fungerar väl enligt EU:s medlemsstater, berörda företag och intresseorganisationer. Regeringen bedömer att förslaget innebär en ökad administrativ börda för företag och myndighet som eventuellt inte motsvaras av ett mervärde.

Det svenska genomförandet av direktivet 2009/128/EG avseende införande av ett system för kontroller av utrustning för spridning av växtskyddsmedel i yrkesmässig användning förutsätter att det finns företag som är beredda att utföra dessa funktionskontroller. För att de ska vara intresserade av att utföra denna verksamhet och göra de investeringar som krävs måste företagen känna en tillförsikt om de långsiktiga förutsättningarna för verksamheten. Det är ofta fråga om mindre företag, ibland enskilda näringsidkare. Förslaget om att kommissionen ska få anta delegerade akter om vilka krav som ska

gälla för dem som utför funktionskontrollerna kan leda till att det uppstår en osäkerhet om i vilken utsträckning, och under vilka former, det är möjligt att bedriva verksamheten. Bestämmelserna om funktionskontroller bör därför även fortsättningsvis vara reglerade genom direktivet 2009/128/EG. Förslaget att kommissionen ska få rätt att anta delegerade akter om vilka krav som ska gälla för dem som utför kontrollerna kan omöjliggöra att företag även fortsättningsvis utför funktionskontroller, t.ex. genom att ställa krav på certifiering vilket kan innebära orimliga kostnader för mindre företag. Om kontroll av funktionstest av lantbrukssprutor ska inkluderas i kontrollförordningen kan inte nuvarande system behållas och regeringen ser negativt på detta. De föreslagna förändringarna av hur kontrollsystemet ska utformas innebär ingen ökad miljönytta samtidigt som den administrativa bördan för enskilda företag ökar.

Det är positivt att, precis som i dagens kontrollförordning, den offentliga kontrollen ska bygga på ett riskbaserat system där kontrollfrekvensen står i proportion till risken med hänsyn tagen till tidigare kontroller och till resultaten av företagens egenkontroll.

Regeringen ställer sig avvaktande till alla de sektorsspecifika regler som ska bestämmas i delegerade akter. Det är viktigt att dessa är väl avgränsade och noggrant analyserade.

Beträffande finansieringen av de offentliga kontrollerna föreslås, som generell princip, att kontrollen ska avgiftsfinansieras för att därigenom säkerställa att medlemsstaterna har tillräckliga resurser. De områden som idag omfattas av obligatoriska avgifter föreslås utökas ytterligare till att omfatta bland annat alla livsmedels- och foderföretagare och professionella aktörer inom sektorerna för växter och växtförökningsmaterial. Förslaget undantar dock mikroföretag (företag som sysselsätter färre än 10 personer och har en årsomsättning eller balansomsättning som inte överstiger 2 miljoner euro) från avgifterna. Regeringen delar kommissionens bedömning att det är viktigt att medlemsstaterna ser till att tillräckliga finansiella resurser finns tillgängliga för att tillhandahålla personal och andra resurser som de behöriga myndigheterna behöver för att genomföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Regeringen anser dock att medlemsstaterna själva ska få välja på det sätt som resurserna ska säkerställas, det vill säga genom anslagsfinansiering eller avgiftsfinansiering, och vilka företag som ska få undantas från avgifter. Vidare anser regeringen det är positivt att avgifterna ska vara helt kostnadstäckta, att det regleras vilka kostnader som ska täckas av avgiften och att företagens tidigare regelefterlevnad återspeglas i avgiftssättningen. Dock anser regeringen att förslaget innehåller alltför rigida bestämmelser om hur avgiften ska beräknas.

Regeringen ser att inom vissa områden skulle förslaget kunna medföra onödiga administrativa bördor för både företag och myndigheter. Regeringen ska därför verka för att de administrativa bördorna ska bli så små som möjligt.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas generella ståndpunkter på kontrollförordningen är inte kända i nuläget.

Under diskussionerna i bland annat den ständiga skogskommittén har en majoritet av medlemsstaterna framfört att de anser att kontroll av saluföring av skogsodlingsmaterial inte ska omfattas i kontrollförordningen. Bland annat enades medlemsstaterna om ett utlåtande under den ständiga skogskommittén 4 juli 2012 med detta budskap. Åsikten delas av ett antal skogliga intresseorganisationer i Europa.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är inte kända i nuläget.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Remissbehandlingen är ännu inte påbörjad.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artiklarna 43, 114 och 168.4b i EUF-fördraget. Beslut fattas av rådet och Europaparlamentet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet i artikel 294 (tidigare artikel 251). Beslutsfattande med kvalificerad majoritet tillämpas generellt i rådet där det ordinarie lagstiftningsförfarandet används.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Enligt subsidiaritetsprincipen ska unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaternas, vare sig på central nivå, regional eller lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå (artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen).

Kommissionen har såvitt gäller subsidiaritet bland annat angett följande: Problemen med dagens kontrollförordning ligger i regelverkets utformning och därför är det nödvändigt för EU att intervensera. Mervärdet av ett gemensamt EU regelverk för offentliga kontroller ligger i att de kompetenta myndigheterna i medlemsstaterna kan lita på att andra medlemsstater utför samma aktiviteter. Regelverket försäkrar även att de regler som finns för EU:s livsmedelskedja, vilka är viktiga för en fungerande inre marknad, tillämpas på ett enhetligt sätt inom alla medlemsstater.

Ett effektivt EU kontrollsystem är även viktigt för import och export från EU. Vid export är det viktigt att EU kan visa en enad front mot andra handelspartner att EU har trovärdiga offentliga kontroller. För import är det viktigt att alla livsmedel som kommer in på EU:s marknad är säkra.

Kontroller som utförs på varor från tredje land av kompetenta myndigheter vid gränsen ska kunna garantera att de mött godtagbara säkerhetsnivåer för att komma in i EU.

När det gäller finansieringen av kontrollerna innebär gemensamma EU regler att de kompetenta myndigheterna kan förlita sig på ett inflöde av resurser så att de kan upprätthålla en tillräckligt hög nivå på kontrollerna relaterat till riskerna och tillämpningen. Det är även viktigt med gemensamma regler för att förebygga diskriminerande behandling av företag som är lokaliserade i en medlemsstat som tillämpar avgifter jämfört med ett företag i en medlemsstat som finansierar kontrollen med skattemedel.

Vidare anser kommissionen att den genom att titta på ett antal olika policy alternativ har hittat det mest proportionella systemet för att försäkra ett tillräckligt och jämnt inflöde av resurser för de offentliga kontrollerna samtidigt som medlemsstaterna får tillräckligt med tid och nödvändig flexibilitet för att ta hand om deras interna arrangemang.

Enligt proportionalitetsprincipen får unionens åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i EU-fördraget (artikel 5.4 i fördraget om Europeiska unionen). Kommissionen anser att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen.

Regeringen delar kommissionens bedömning om behovet av regler på EU-nivå för de offentliga kontrollerna varför förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Regeringen anser dock att det, i enlighet med proportionalitetsprincipen, bör lämnas åt medlemsstaterna att säkerställa resurser åt den offentliga kontrollen på det sätt medlemsstaten finner mest lämpligt.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Paketet, varav förslaget till kontrollförordning är en av fem rättsakter, antogs av kommissionskollegiet den 6 maj 2013. En första behandling i rådsarbetsgrupp är planerad till den 13-14 juni. Därefter kommer arbetet i rådet att fortsätta under Litauens ordförandeskap.

Ansvarigt utskott i Europaparlamentet är utskottet för miljö, folkhälsa och livsmedelssäkerhet. I övrigt är i nuläget Europaparlamentets planer för behandling av förslaget inte kända.

Förslaget ska remissbehandlas av Jordbruksverket och Livsmedelsverket. Remitteringen innefattar en möjlighet att lämna in synpunkter både skriftligen och muntligen vid en hearing. Skogsstyrelsen ska remittera förslaget till producenter av skogsodlingsmaterial och andra skogliga intressenter.

4.2 Fackuttryck/termer

2012/13:FPM115

Innesluten användning av genetiskt modifierade mikroorganismer (GMM)
- varje verksamhet där mikroorganismer modifieras genetiskt eller där man odlar, förvarar, transporterar, destruerar, bortskaffar eller på annat sätt använder sådana GMM och där specifika inneslutningsåtgärder används för att begränsa dessa mikroorganismers kontakt med allmänheten och miljön och för att åstadkomma en hög grad av säkerhet för de senare.