

Till: Livsmedelsverket

Stockholm den 30 september 2013

Kommissionens förslag till ny förordning om offentlig kontroll

Generella synpunkter

På fler områden i förordningen föreslås att KOM, genom delegerade akter (delegated acts) ges stora befogenheter att ingripa med hög grad av detaljstyrning av bestämmelser. Detta innebär då en paradox som behöver hanteras eftersom såsom de senare årens regelverk har utformats, både nationellt och internationellt, innebär dessa mindre detaljstyrning och mera av målstyrning. Och detta förslag med de kommande delegerade akterna innebär i sig en återgång till detaljstyrning. Å andra sidan finns det ett växande behov inom EU att harmonisera de enorma olikheterna i medlemsstaternas olika kontrollsystem. Sverige bör då föreslå ett lämpligt sätt att hantera detta, vilket kan kräva en del kompromisser. T ex kan KOM uppmanas att *snabbt* komma ut med vägledningar kring olika bestämmelser, att dessa vägledningar ges högre status genom effektiv uppföljning genom FVO revisioner av medlemsstaterna samt att medlemsstater som inte väljer att följa vägledningar förpliktigas att redovisa för KOM på vilket alternativt sätt kommer bestämmelsen att tillämpas nationellt så att målet med förordningen uppfylls etc.

Sverige har, genom 64 § djurskyddsförordningen, valt att utöka förordningens tillämpningsområde till andra djurhållare än de som avses här (livsmedels- och foderföretagare). Vissa bestämmelser i den nya lagstiftningen som innebär en skärpning av KOM befogenheter att styra vårt kontrollsystem, obligatoriska avgifter m.m. vilket då gör att nyss nämnda paragraf behöver ses över i grunden.

Artikel 2

Den nya definitionen: *"andra offentliga aktiviteter"* är bra. Den omfattar mer än bara offentliga kontroller och kan således vara betydelsefull när det gäller att styra upp en del verksamheter som idag inte definieras som offentlig kontroll. Dessa verksamheter kan vara sådant som myndigheterna ska vidta för att eliminera eller begränsa riskerna med bland annat dålig djurvälstånd genom epidemiologiska kartläggningar, utrotningsprogram av sjukdom och annat. Inom ramen för kontrolluppdraget kan idag myndigheterna välja att rikta sin kontroll till en specifik typ av djurhållning, eller koncentrerat på viss typ av välfärdsproblem och detta kan, som vi tolkar det, då också utökas liksom möjligheten för myndigheterna att arbeta mera förebyggande innan välfärdsproblemen är utbredda samt så klart återanvända erfarenheter från dessa riktade insatser för att kunna bättre riskvärdera/klassificera kontrollobjekten.

I Sverige initieras en stor del av kontrollerna av anmälningar och även denna typ av kontroller bör införas i den nya förordningen. Frånvaro av en specifik definition och luddiga hänvisningar som kan tolkas in (ex. art. 3 "annan information som...") ger upphov till otydlighet. I definition 47

"*additional official controls*" skulle man kunna få in detta som tillägg. Nuvarande förslag pekar endast på uppföljande kontroller (ej planerade från början men föranledda av upptäckt av brister vid tidigare kontroller) och andra offentliga aktiviteter (och i dessa inbegrips sannolikt inte anmälningar). En fristående definition, som kompletteras av bestämmelserna om debitering vore värdefull. En beskrivning av lämplig strategi för hantering av anmälningar bör innehålla regler för debitering (ej debiterbara om avvikelser ej kan konstateras och debiterbara vid avvikelser).

Artikel 7

Om artikel 7.4 innebär att all ovanstående text i 7.1 till och med 7.3 ska tolkas utifrån nationell lagstiftning så anser vi att det är av vikt att förordningen lämnar över till nationell sekretesslagstiftning rätten att lyfta sekretess. Dessutom finns det i den svenska sekretesslagstiftningen ytterligare grunder för sekretess än de som finns upptagna i artikel 7. Det borde inte vara ett problem om första meningen i artikel 7.2 "*...in paragraph 1 shall include*" tolkas och översätts korrekt: det ska ges innebörden av "*ska bland annat inkludera...*".

Artikel 8

Genom skrivningen i artikel 8.3 ges en större möjlighet för kontrollmyndigheterna att avisera kontrollerna. Detta är mycket olyckligt eftersom tolkningen av "om nödvändigt" kan bli väldigt vid och myndigheten kan ge sig själv möjlighet att avisera på, av myndigheten bedömda, nödvändiga grunder som snarare är nödvändiga av effektivitetsskäl än av djurskydds/djurhälsoskäl. Redan idag är tolkningen av nuvarande skrivning vid och föranleder aviserade kontroller i högre utsträckning än vad som sannolikt avsetts med skrivningen. Det är vår mening att det måste vara syftet med kontrollen som styr avisering eller ej. Om skrivningen ska kvarstå (möjligen även om tidigare skrivning används) krävs en tydlig vägledning om vad detta innebär och att det framgår att icke aviserade kontroller är att föredra även om dessa är mer resurskrävande. Den pragmatiska hållning som flera kontrollmyndigheter haft i frågan med tidigare skrivning har, så vitt vi känner till, inte uppmärksamats av FVO och Sverige har således inte heller haft anledning att bli mera strikta. Det är dock vår uppfattning att huvuddelen av kontrollerna torde vara av sådan art att de inte bör aviseras i förväg.

Om formuleringen i artikel 8.3 b verkligen innebär att kontrollobjekt kan beställa sina kontroller själva och därmed få en aviserad kontroll är skrivningen mycket olämplig. Det finns såklart tillfällen där ett kontrollobjekt har anledning att beställa kontroll men att denna då ska vara strikt aviserad såsom skrivningen är nu är direkt felaktig. Även vid förbeställda kontroller bör kontrollmyndigheten se till syftet med kontrollen och utifrån denna avgöra avisering eller ej. Några exempel där beställda kontroller kan förekomma är besiktning av djur för export, uppföljning av tidigare förelägganden eller motsvarande samt besiktning av anläggning inför godkännande och/eller tillstånd för viss verksamhet. Möjligen skulle det första exemplet vara det enda där sådan strikthet kring avisering kan komma i fråga.

Skrivningen i artikel 8.4 behöver ses över så att den verkligen kommer åt syftet med att minimera intrånget då en kontroll de facto innebär intrång både vad avser kontrollobjektet d.v.s. den ansvariga djurhållaren och de djur som ska kontrolleras. För att en kontroll (aviserad eller ej) ska kunna genomföras krävs att djurhållaren avsätter rimlig tid och låter myndigheten få tillgång till de utrymmen och dokument som krävs för genomförandet liksom att myndigheten får möjlighet att undersöka djuren visuellt och fysiskt vid behov. En del i den offentliga kontrollen omfattar ju kontroll av djurhållarens tillsynsrutiner och framför allt hantering av djuren vilket kräver att myndigheten är där när detta sker.

Artikel 13

Genom att KOM vill harmonisera medlemsstaterna så innebär det också att styrningen från KOM kommer bli högre jämfört med idag även om styrningen till stor del kommer ske via delegerade akter. Om djurvälståndindikatorer kommer att göras obligatoriska så blir konsekvensen av skrivningen i artikel 13 f att tidsåtgången kommer öka väsentligt jämfört med den som idag åtgår för nuvarande kontrollpunkter.

Artikel 15

Vi anser att den som genomför levandedjursbesiktningen inför slakt vad avser djurens hälsa och välbefinnande ska utföras av tillräckligt utbildad, kompetent och kunnig personal som finns på plats för att undersöka djuret. Vi vill inte se ett framtida scenario där den utbildade, kompetente och kunnige ska finnas på annan plats och har delegerat uppgiften till någon med otillräcklig utbildning, kompetens och kunnighet. Detta har för oss en viktig djurskyddsaspekt då det också är den här personalen som ska kontrollera djuren när de kommer i till slakteriet och står uppstallade i det samma, inte bara att det är djur som är lämpliga som livsmedel.

Artikel 18

Vad avser punkt 1a och 1b så bör skrivningen gälla djurtransporter generellt och inte bara långa djurtransporter.

Vidare bör det i punkt 3 vad avser kontrollåtagandet utvidgas så jordbruksverksamhet ersätts med det vidare begreppet kommersiell djurhantering och att även uppfödning inbegrips i uppräkningsav riskområden. Således bör punkten 3 inledningsvis lyda som följer: Dessa delegerade akter ska utformas med hänsyn tagen till de risker för djurskyddet som är förbundna med kommersiell djurhantering och transporter, uppfödning, slakt och avlivning av djur och ska fastställa bestämmelser om följande:

Artikel 20

Här införs ett nytt begrepp *natural persons* som i sin tur föranleder att detta begrepp också bör återfinnas i definitionskatalogen i artikel 2. Det nya begreppet används i sammanhanget där delegering kan ske till personer som anses vara väl kvalificerade men saknar formell ISO certifiering. Även om frågan om delegering av offentlig djurskyddskontroll inte är aktuell idag vill vi peka på risken att icke certifierade personer – organ (eller ”inskolade” i certifiering med tillhörande utbildningskrav) inte är en lyckad kombination för att arbeta med offentliga uppdrag då det också krävs god kännedom om den offentliga förvaltningen också. Ett förslag är att bestämmelsen kompletteras med ett obligatoriskt utbildningskrav rörande arbetet inom offentlig förvaltning. Motsvarande krav i pkt. 1, b (i) rör huvudsakligen sakkompetensen i det området som berörs.

Artikel 25

Vi anser att revision av dessa organ inte blir tillräckligt effektiv om man inte kompletterar artikel 20 enligt ovanstående synpunkt. Det ska tydligt framgå att delegation av offentlig kontroll innebär utvidgade krav på regelverket (förvaltning, sekretess, avisering, debitering, kommunikationskrav, serviceskyldighet) utöver sakkompetens.

Artikel 28

Här är det en viss skärpning i skrivningen och den bifaller vi eftersom den tidigare skrivningen innebar en bedömning kring när korrigerande åtgärder ska vidtas emedan nuvarande skrivning framgår att korrigerande åtgärder vidtas i samtliga fall där kontrollen visar på brister...

Artikel 31

I denna del förtydligas kontrollobjektets skyldigheter vad avser tillträde, fullt samarbete med kontrollmyndigheten etc. och detta är en klar förbättring jämfört med nuvarande skrivning. Idag finns visserligen kravet på tillträde i nationell lagstiftning (27 § DL) men det saknas sanktionering i den delen. Det närmaste sanktion som finns i den delen idag är begreppet ”vägra kontroll” som vid en tvärvillkorskontroll kan leda till indraget stöd. I övrigt är kravet på en djurhållares samarbete vid en kontroll inte sanktionerat idag.

Artikel 46

Vad avser punkt b så är djur och varor avsedda för vetenskapliga ändamål (djurförsök) undantagna från kontroll vid gränstationer. EU-direktivet om djurförsök reglerar inspektion av djurförsöksverksamheten, men inte gränskontrollen. Det är en omfattande export och import av djur och djurdelar med koppling till djurförsök och vi anser att det inte ska göras undantag i förordningen för kontroll vid gränstationer av levande djur avsedda för vetenskapliga ändamål.

Vidare bör det också i punkt f utvidgas så att sällskapsdjur som ingår i/omfattas av kommersiell verksamhet och som passerar gränskontrollstation också omfattas av offentlig kontroll där.

Vad avser punkt h så föreslår vi ett tillägg sist i meningen ”eller den djurskyddsrisik som transporten utgör för djuret i fråga.” Detta eftersom det inte bara är djuret i sig som kan utgöra en risk för andra (till exempel smittspridningsrisk). Djuret själv utsätts också för djurskyddsrisiker i samband med transport. Även detta ska tas hänsyn till då det avgörs om offentlig kontroll ska genomföras eller ej.

Artikel 47

Vad avser punkt 4 så stadgar den i praktiken att kontroller av djurvälfaerden ska göras av personal med veterinära kvalifikationer: detta existerar inte i Sverige då vi har en yrkeskår som är utbildad i djurskydd och utför djurskyddskontroller som till övervägande del inte är veterinärer. I praktiken en liten detalj som kan få enorma konsekvenser om FVO får för sig att lägga fokus på detta vid en revision i Sverige. (se också art. 53). På många andra ställen i förordningen står det specifikt skrivet att veterinär kompetens ska finnas för bedömning av rests substanser av läkemedel, djursjukdomar m.m, vilket är korrekt. Den svenska ståndpunkten bör kort och gott, och genomgående för hela förordningen, vara att: *”bedömning, kontroll m.m. av animal welfare ska företas av personal med kompetens av animal welfare”*. Allt annat skulle hota vårt kontrollsystem.

Artikel 64 och 65

I förordningen står det på flera ställen ”djur som ingår i den ska hysas och behandlas under lämpliga förhållanden”. Vi ifrågasätter ordet ”lämpliga” (lämpliga för vem?) och anser att det bör bytas ut mot förslagsvis ”förhållanden som inte påverkar djurens hälsa negativt eller på annat sätt leder till lidande”.

Artikel 75-80

Dessa artiklar behandlar finansieringen av den offentliga kontrollen på en detaljerad nivå. Sammanfattningsvis (samtliga förslag om debitering-finansiering): Sverige bör inrikta sig på att få till stånd en förordning som ställer tydliga funktionskrav som den offentliga kontrollen ska uppnå, och överlåta till medlemsstaterna att bygga upp lämpliga system för att tillämpa kraven. Större delen av dessa mycket detaljerade bestämmelser om finansiering bör flyttas till en vägledning som KOM upprättar för att stödja medlemsstaterna i dimensionering och finansiering av verksamheten. I annat fall kommer KOM att få alldeles för stor makt att styra nationella kontrollsystem, vilket dessutom kan visa sig vara mycket tungt att hantera.

Artikel 77 reglerar exempelvis i detalj vilka kostnader för den offentliga kontrollen som ska täckas.

Uttag av avgifter och kostnadsäckning för samtliga offentliga kontroller är en styrning som enligt vår mening bör överlätas till varje medlemsstat att bestämma.

Artikel 78 handlar om kostnadsberäkning och föreslår schablonbelopp som alla betalar, oavsett om de får kontroll (alltså fasta avgifter): justering ska göras i förhållandet till ”tidigare erfarenhet av regelefterlevnad”: är ett krångligt system att tillämpa och eftersom kontrollerna ska vara riskbaserade så kan detta istället tillämpas .

Det krångliga med systemet kompliceras dessutom av att vi då plötsligt har uppemot 100 000 beslut om årliga avgifter att administrera – som ska kunna överklagas. Om det inte är så att artikel 80 2. b) 1) och ii) i praktiken betyder att vi kan ordna detta på annat sätt och låta bli att debitera fasta avgifter till alla?

Kvarstår i så fall det nya att samtliga rutinkontroller ska debiteras den faktiska kostnaden vilket skulle innebära större förändringar i det svenska finansieringssystemet av djurskyddskontrollerna. SE bör avstyra hela förslaget.

Vår riskklassificeringsmodell är i det närmaste världsunik och utgör en mycket bra grund för beräkning av avgifter.

Artikel 80 avser debitering och krav på transparens. Transparens är sällan ett problem för Sverige men när kontrollmyndigheter, oavsett kontrollområde, debiterar fasta årliga avgifter uppstår alltid en debatt om otydlighet och brist på transparens om hur dessa medel används (krav i art. 81 punkt 1 b), främst från de som får betala avgiften. Om fasta avgifter kommer i fråga måste detta beaktas.

Artikel 82

Utformad nästan som nuvarande modell med små tillägg såsom debitering av rättelser som myndigheten själv måste vidta, debitering av kontroller som djurhållaren själv begär. Dessutom ska resekostnaderna inte diskriminera kontrollobjektet som är belägna olika långt ifrån myndighetens arbetsplats. Detta blir en tydlig skillnad mot dagens modell och ett mycket bra förslag. Skulle kunna lösas med fasta inställelseavgifter vid debitering av resor till och från kontrollobjektet.

Kontroll efter anmälan - där kontrollobjektet har brister - likställs extra offentlig kontroll i detta sammanhang i Sverige och borde vara likadant i alla medlemsstater.

Vidare anges att Företag som sysselsätter färre än 10 personer och med en årsomsättning eller balansomsättning som inte överstiger 2 miljoner euro ska undantas från betalning av de avgifter som föreskrivs i artikel 77. Detta kommer att få stor betydelse i kontrollen i Sverige då det finns många företag som hamnar i denna grupp. Man undrar hur dessa kontroller ska finansieras, via statsanslag eller genom att större företag får betala mer? Behöver förtydligas!

Artikel 92 - 96

Avser inrättande av centrum för djurskydd, ett förslag som är väntat och en välkommen förändring jämfört med tidigare skrivning. KOM styr myndighetens uppgifter med delegerade akter (artikel 93.2) för att uppnå maximal legalitet och förtroende för ett sådant centrum.

Det är dock viktigt att detta referenscentrums uppgifter tydliggörs och att centralt ha goda vetenskapliga och tekniska sakkunskaper om djurskyddsaspekter även när det gäller djur som inte hålls i kommersiellt syfte.

Vi anser också att vetenskapliga och tekniska studier, genomförda av referenscentrum, inte ska begränsas till studier om djurskydd för djur som används för just kommersiella eller vetenskapliga ändamål. Vi föreslår därför att stryka ” för kommersiella eller vetenskapliga ändamål,” i artikel 95, punkt 3a samt i artikel 96, punkt d. Lydelsen föreslås därför vara

Artikel 95

a. ha goda vetenskapliga och tekniska sakkunskaper om förhållandet mellan människor och djur, djurs beteende, fysiologi, hälsa och nutrition när det gäller djurskydd, samt om djurskyddsaspekter vid användning av djur för kommersiella eller vetenskapliga ändamål

Artikel 96

d. genomföra vetenskapliga och tekniska studier om djurskydd för djur som används för kommersiella eller vetenskapliga ändamål,

Ytterligare kommentar till artikel 96:

Vi anser att det bör läggas till en ny punkt g) med följande lydelse: ”g) efter myndigheters förfrågan eller på eget initiativ utvärdera djurskyddsmässiga risker med existerande rutiner eller metoder inom djurhållning, baserat på vetenskaplig sakkunskap.”

Artikel 131-134

Här införs nya krav på att kontrollmyndigheten gör särskilda utredningar vid misstanke om bristande efterlevnad m. m. Där straffavgifter eller böter som ska stå i proportion till bristen etc. Krav på sanktionernas effektivitet är nu tydligare, vilket är bra ur rättssäkerhetssynpunkt, djurhållaren får inte ha något som helst ekonomisk incitament att inte åtgärda bristen. Detta verkställs idag med vitesinstrumentet och den nya bestämmelsen kan leda till att betydligt fler beslut om rättelser måste utformas som beslut enligt 26 § förenade med vite, jämfört med tidigare. Detta anser vi vara en tydlig förbättring, om än mera administrativt krävande.

Nytt också är kravet på effektiva sanktioner för företagare som inte samarbetar vid en offentlig kontroll. En bestämmelse som kan vara nödvändig i många fall och vi välkomnar detta krav då tredska inte så sällan förekommer. Kommer dock att kräva en form av tydligare reglering då bristande samarbete med myndigheter inte är sanktionerad idag i det svenska regelverket.

Det är positivt om systemet Imsoc kommer att underlätta informationsutbytet mellan medlemsländer och kommissionen på det sätt som beskrivs i förslaget, till exempel vid kontroll av djur som exporteras även om systemet nog i första hand är utformat som ett informationssystem som berör djurhälsan och inte djurskyddet så mycket, såsom transportmedel o dyl.

Artikel 135

Eftersom kontroll av uppfödning (och inte endast transporter, slakt och avlivning) av djur också bör omfattas av förordningen (se tidigare kommentar) så bör denna artikel kompletteras med åtgärder kopplade till uppfödning.

Bilaga II

Kompetenskrav för kontrollpersonal – här är det mycket bra att det äntligen skrivs in animal welfare i kompetensprofilen för personalen (har endast stått risk för animal health tidigare skrivning).

Punkt 11: *Rättsliga åtgärder och rättsverkningar till följd av offentlig kontroll.* – denna är oförändrad jämfört med nuvarande förordning men det har visat sig vara en återkommande kritisk diskussionspunkt i den offentliga kontrollen och i media som rapporterar kring djurskydd. Inte minst vill näringsorganisationerna se en tydligare kompetensprofil hos kontrollpersonalen som även innebär en bredare kunskap av förvaltningslagstiftningen som direkt rör offentlighet, service, kommunikation m.m. Att reducera detta till en kunskap över de rättsliga åtgärder och verkningar är inte tillfredsställande. De nationella grunderna för varje medlemsstats förvaltningslagstiftning, eller motsvarande, t ex krav på effektivitet kontra rättssäkerhet, jäv, sekretess, kommunikation – tillsammans med en bredare personlig kompetens, t ex konflikthantering, bör lyftas fram på ett tydligare sätt i kompetensprofilen som varje kontrollant bör ha.

Åsa Hagelstedt
Generalsekreterare Djurskyddet Sverige.