

Undersökning av de avgifter eller pålagor som medlemsstaterna tar ut för att täcka kostnaderna för offentlig kontroll

Ramavtal om utvärdering, konsekvensanalyser och relaterade tjänster:
del 3 (livsmedelskedjan)
(tilldelat genom anbudsförfarande nr 2004/S 243-208899)

Slutrapport

DEL 1: HUVUDUNDERSÖKNING OCH SLUTSATSER

Sammanfattning

I förordning (EG) nr 882/2004¹ (nedan kallad *förordningen*) fastställs krav för de myndigheter i EU:s medlemsstater som ansvarar för övervakning och kontroll av att foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna avseende djurhälsa och djurskydd efterlevs och verkställs, dvs. de behöriga myndigheterna med ansvar för att organisera och genomföra offentlig kontroll.

Enligt artikel 65 i förordningen ska kommissionen tre år efter förordningens ikraftträdande göra en genomgång av erfarenheterna från dess tillämpning, särskilt när det gäller räckvidd och fastställande av avgifter, och undersöka om och hur det nuvarande avgiftssystemet kan förbättras.

[...]

Undersökningen genomfördes under perioden april–november 2008 genom en enkätundersökning av de behöriga myndigheterna i alla medlemsstater, en ingående analys (fallstudier) i sex medlemsstater med varierande avgiftssystem (Tyskland, Storbritannien, Italien, Polen, Frankrike och Slovakien), intervjuer med ledande experter och berörda parter på EU-nivå² samt omfattande litteratur- och datagenomgångar (inkl. rapporter från kontoret för livsmedels- och veterinärfrågor och nationella bestämmelser).

Undersökningen har visat att medlemsstaternas tillämpning av förordningen har blivit avsevärt bättre, särskilt bestämmelserna om finansiering i artiklarna 26–29 efter att de trädde i kraft den 1 januari 2007. Men tillämpningen av bestämmelserna har skett långsamt och gradvis med betydande förseningar i de flesta medlemsstater. I några fall har de fortfarande inte genomförts fullständigt i avvaktan på att nationella lagförslag för att tillämpa artikel 27 ska antas, trots att den slutgiltigt trädde i kraft den 1 januari 2008. I dessa fall bygger det

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd.

² Bl.a. samråd med följande branschorganisationer i EU: AVEC, CIBC/IMV/IBC, CLITRAVI, EDA, FEFAC, FVE och UECBV.

gällande avgiftssystemet på det som fastställts i tidigare, upphävd lagstiftning (direktiv 85/73/EEG).

Trots framstegen har följande viktiga brister konstaterats i tillämpningen av artiklarna 26–29:

Behöriga myndigheter: Det finns betydande skillnader mellan medlemsstaterna när det gäller organisation, uppbyggnad och personal (antal och profil), vilket påverkar kostnaderna för den offentliga kontrollen. Stick i stäv med kommissionens förväntningar är mer än en behörig myndighet inblandad i de flesta fall, vilket kan leda till dålig insyn och bristande centralt/övergripande ansvar. I medlemsstater med decentraliserad förvaltning har den centrala behöriga myndigheten inte alltid någon kontroll och ibland saknas det effektiv och ändamålsenlig samordning. Undersökningsresultaten bekräftar problem som tidigare påtalats i rapporter från kontoret för livsmedels- och veterinärfrågor. Flera medlemsstater har tagit initiativ till att rationalisera veterinärväsendet, t.ex. genom att i stället för tjänstemän använda kontraktsanställda med lämpliga kvalifikationer för de offentliga kontrollerna.

Avgiftsbelagd verksamhet: I hela undersökningen skiljer man på sådan offentlig kontroll som ska vara avgiftsbelagd (artikel 27.2, verksamhet enligt bilagorna IV och V) och sådan offentlig kontroll som får vara avgiftsbelagd (artikel 27.1). Undersökningen har visat följande om **obligatoriska** avgifter: Nio medlemsstater tar endast delvis ut sådana avgifter. Avgifter för mjölkproduktion och kontroll av rests substanser befanns vara kontroversiella och togs ofta inte ut. Däremot tog några medlemsstater ut avgift för samma offentliga kontroll mer än en gång i produktionskedjan (t.ex. vid slakt och styckning i en och samma anläggning, vilket strider mot artikel 27.7). När det gäller avgifter **som inte är obligatoriska**: Nitton medlemsstater tar ut avgifter för annan verksamhet än den som avses i artikel 27.2, medan sex medlemsstater inte tar ut någon sådan avgift. I några medlemsstater tas avgift ut för offentlig kontroll av produkter av icke-animaliskt ursprung.

Avgiftssystem: I förordning (EG) nr 882/2004 överläts det åt medlemsstaterna att bestämma avgiftssystem: antingen minimiavgifter enligt bilaga IV (kontroll av inhemska produkter) och bilaga V (kontroll av import) eller avgiftsbelopp som beräknas på grundval av de faktiska kostnaderna för den offentliga kontrollen (schablonbelopp). I praktiken finns det många olika avgifter för de olika typerna av verksamhet: Arton medlemsstater tillämpar en blandning av de två systemen (schablonbelopp och minimibelopp). Den nuvarande komplexa situationen med bristande insyn leder till förvirring för livsmedels- och foderföretagen. De behöriga myndigheterna tycks ha gjort en tämligen öppen tolkning av de relevanta bestämmelserna i artikel 27. Dessutom tar tolv medlemsstater ut avgifter under miniminivåerna, men det har inte klarlagts eller lämnats tillräckliga belägg för att villkoren i artikel 27.6 (kontroll vid färre tillfällen och kriterierna i punkt 5) uppfylls i dessa fall.

Beräkning av avgifter: I artikel 27.4 föreskrivs det att om schablonbelopp används får avgifterna inte vara lägre än de minimibelopp som anges i bilagorna IV och V men får heller inte vara högre än de faktiska kostnaderna för kontroll. Vid denna avgiftsberäkning måste kriterierna i bilaga VI följas. I praktiken finns beräkningsmetoden inte alltid tillgänglig eller har inte meddelats kommissionen (i strid med kraven i artikel 27.12). Även när metoden finns tillgänglig framgår det inte alltid vilken typ av kostnader som ingår i de olika kostnadskategorierna och vilken referensperiod som använts. I de flesta fall är det oklart om de faktiska kostnader som ingår i beräkningen följer kriterierna i bilaga VI (lön till personalen, personalkostnader inklusive indirekta kostnader samt laboratorieanalyser och provtagning).

Uttag av avgifter och användning av intäkter: Syftet med systemet är se till att tillräckliga finansiella resurser finns tillgängliga för att tillhandahålla nödvändig personal och andra resurser (artikel 26). I praktiken innebär det att intäkterna i de flesta medlemsstater införlivas i den allmänna statsbudgeten, antingen helt (elva medlemsstater) eller delvis (sju

medlemsstater). Endast nio medlemsstater uppger att intäkterna öronmärks särskilt för de behöriga myndigheter som genomför kontroller. Fjorton medlemsstater uppger att de offentliga kontrollerna inte är avgiftsfinansierade, medan sex medlemsstater uppger att det händer i några fall (regioner, verksamheter). Denna partiella kostnadstäckning kan bero på att avgifterna inte är korrekta (för låga avgiftsnivåer) men också på att man inte tar ut avgifterna eller använder intäkterna på lämpligt sätt. Situationen förefaller vara bättre när det gäller importkontroller, delvis därför att det föreskrivs i artikel 27.8 att dessa avgifter ska betalas till den behöriga myndighet som ansvarar för importkontrollen.

Efterlevnaden av artikel 27: Även om förordningen var direkt tillämplig fick medlemsstaterna genom artikel 27 viss frihet att bestämma vilket avgiftssystem de vill använda och för vilka verksamheter de vill avgiftsbelägga den offentliga kontrollen, utöver dem som avses i artikel 27.2. Det har framkommit av undersökningen att det i praktiken finns stora skillnader mellan medlemsstaternas efterlevnad av artiklarna 26–29. Detta grundas på en stark insikt – som i några fall bekräftas av rapporterna från kontoret för livsmedels- och veterinärfrågor – om att det råder stora skillnader i hur den offentliga kontrollen organiseras och genomförs, och att de behöriga myndigheterna – vilket också bekräftas av undersökningsresultaten – har tolkat bestämmelserna i artiklarna 26–29 ganska fritt (detta är framför allt ett problem i medlemsstater som har decentraliserad förvaltning och där den centrala behöriga myndighetens kontroll är bristfällig).

Undersökningen har därför kommit fram till att avgiftssystemet för offentlig kontroll för närvarande inte uppfyller huvudsyftet helt och hållet, dvs. att tillhandahålla tillräckliga resurser för en effektiv och ändamålsenlig offentlig kontroll. Systemets tillämpning väcker dessutom frågor om dess bidrag till en väl fungerande inre marknad och kostnadseffektiviteten i systemet för offentlig kontroll.

Bidrag till en fungerande inre marknad: Medlemsstaterna är överens om syftet med artiklarna 26–29. Men kan deras olika tillämpning av dem i praktiken leda till snedvridning av konkurrensen? Undersökningen har gått igenom olika potentiella snedvridningar som kan uppstå, och den konstaterar att det finns risk för följande:

- **Snedvridning på EU-nivå:** De berörda parterna i de olika medlemsstaterna är överlag oroliga för att de genom de nationella myndigheternas tillämpning av reglerna hamnar i underläge gentemot övriga medlemsstater. Det är dock svårt att belägga detta eftersom medlemsstaternas agerande varken är öppet för insyn eller enhetligt, vilket gör det svårt att jämföra avgifterna. Trots att man konstaterat omotiverade skillnader i avgiftsnivåerna mellan medlemsstaterna finns det inga belägg för att de olika avgiftsnivåerna inneburit någon snedvridning av konkurrensen mellan medlemsstaterna. Andra viktiga faktorer tycks ha en större inverkan på konkurrenskraften.
- **Regional snedvridning**, som är ett problem särskilt i vissa medlemsstater med decentraliserad förvaltning, t.ex. i några av de länder som ingick i fallstudierna (Tyskland, Italien och Spanien).
- Diskriminering av **köttsektorn**, som förefaller tvingas bära alltför stor del av kostnaderna för de offentliga kontrollerna, samtidigt som andra sektorer i kedjan drar nytta av dem.
- Diskriminering av **mindre eller missgynnade livsmedels- och foderföretag**, vilket ökar deras svårigheter i det allmänna ekonomiska klimatet. Det är särskilt tydligt för de medlemsstater som inte har antagit särskilda bestämmelser med stöd av artikel 27.5 för sådana företag.

Frågor om kostnadseffektivitet har tagits upp med avseende på följande:

- **Personalkostnader:** De berörda parterna anser att förordning (EG) nr 882/2004 skulle kunna gå längre än det allmänna kravet på ett ”tillräckligt stort antal av för ändamålet väl

kvalificerad och erfaren personal”. I praktiken varierar antal och kvalifikationer när det gäller personalen som är engagerad i kontrollerna, och det påverkar lönekostnaderna.

- **Förvaltningskostnader:** Det finns ingen insyn i vilken typ av kostnader som beaktas, och formuleringen i bilaga VI anses vara för vag (särskilt ”andra tillhörande kostnader” i kriterium 2), vilket leder till stora skillnader mellan medlemsstaterna och omotiverat höga kostnader i några fall.
- **Proportionella och riskbaserade kontroller:** Man skulle kunna minska kostnaderna avsevärt för de offentliga kontrollerna om medlemsstaterna i tillräckligt hög grad iakttog de vägledande principerna för offentlig kontroll (riskbaserad, livsmedels- och foderföretagens ansvar och system för egenkontroll) när de genomförde bestämmelserna i artiklarna 26–29.

Undersökningen har granskat följande huvudalternativ för att åtgärda de olika bristerna i den nuvarande tillämpningen av förordningen³: övergång från det nuvarande systemet till större harmonisering, övergång till ökad subsidiaritet, och bibehållande av status quo. Ytterligare ett alternativ, som går utöver de tre alternativen ovan, är att utvidga finansieringsskyldigheten till att omfatta även andra sektorer än dem som täcks av förordningen.

Finansieringssystemets huvudkomponenter (grundval för avgifterna, avgiftsnivå, metod för avgiftsberäkning, nedsättning av avgifterna och påföljder samt förteckning över avgiftsbelagd verksamhet) med utgångspunkt i de nuvarande bestämmelsernas interventionslogik (artiklarna 26–29 kombinerades till en rad scenarier inom alternativen ovan. I harmoniseringsalternativet måste medlemsstaterna ta ut avgifter, i subsidiaritetsalternativet är det valfritt, och med bibehållande av de nuvarande reglerna är det en kombination av bägge alternativen.

Scenarierna har bedömts med avseende på fördelar och nackdelar, genomförbarhet (om och hur de skulle fungera i praktiken) och acceptansen hos de olika intressegrupperna. De viktigaste bedömningskriterierna var förordningens grundläggande mål och principer samt det mer omfattande målet gemenskapens livsmedels- och foderlagstiftning och Lissabonstrategin, särskilt effektivare och mer ändamålsenliga offentliga kontroller, förenkling av det nuvarande systemet och rätt incitament för att få livsmedels- och foderföretagen att följa bestämmelserna. Eftersom dessa kriterier inte nödvändigtvis pekar åt samma håll är den första bedömningen av scenarierna tänkt att utgöra en jämvikt mellan de olika målen och de berörda parternas behov.

Bedömningen har visat att varken harmonisering eller subsidiaritet skulle fungera i sina mest extrema former. Visserligen skulle bägge scenarierna förenkla systemet när det gäller central förvaltning (särskilt om man eftersträvar fullständig subsidiaritet), men ytterst finns det en risk för att några medlemsstater inte får tillräcklig kostnadstäckning och att kostnadstäckningen i hög grad varierar mellan medlemsstaterna. Detta skulle kunna leda till att systemet för offentlig kontroll på EU-nivå överlag blir mindre effektivt och/eller till att det saknas incitament för att göra det effektivare.

En mellanlösning skulle helt klart vara mest pragmatiska vägen. Mellanscenarier ger olika grader av jämvikt mellan den flexibilitet som de flesta medlemsstater kräver, som ett incitament till bl.a. rationalisering av systemet, och den förenkling som behövs i den centrala förvaltningen (kommissionen, medlemsstaternas centrala behöriga myndigheter). Undersökningen ger vid handen att bevekelsegrunden för en flexibel strategi, som ligger till

³ För att åtgärda några av brister som konstaterats i undersökningen krävs åtgärder som sträcker sig utanför bestämmelserna om finansiering i förordning (EG) nr 882/2004, till den vidare lagstiftningen på området för livsmedels- och fodersäkerhet. Diskussionen om lösningar på dessa brister begränsades därför till kostnaderna för och finansieringen av de offentliga kontrollerna.

grund för förordningen, kvarstår än idag. De flesta av medlemsstaternas behöriga myndigheter och berörda parter har angett att de föredrar ett system som ger medlemsstaterna frihet att bestämma avgifterna, inom ramen för gemensamt fastställda regler. En sådan strategi anses vara den bästa för att anpassa systemet till nationella förhållanden.

Bland de scenarier som är tänkbara på mellannivå förefaller på det hela taget de som leder till större subsidiaritet vara mer lockande än de som leder till mer långtgående harmonisering. Anledningen är att medlemsstaternas flexibilitet minskar samtidigt som lagstiftningen blir mer komplex.

Om man väljer att gå mot större subsidiaritet skulle scenario 4 (behålla endast det generella kravet på medlemsstaterna om tillräcklig finansiering, i linje med en modifierad artikel 26) kunna vara ett lockande alternativ i förenklingssyfte, om huvudsyftet med lagstiftningen är att tillförsäkra medlemsstaterna tillräckliga medel för att täcka kostnaderna för offentlig kontroll, oavsett hur.

Nackdelarna med detta scenario är att det kan leda till större skillnader mellan medlemsstaterna än dem som uppstått genom det nuvarande systemet. För att minska dessa skillnader skulle man kunna lägga till villkor i form av gemensamma principer på EU-nivå för en mer harmoniserad beräkning av avgifter och/eller avgiftsnedsättning/påföljder i hela EU (scenario 3).

Även om fortsatt status quo skulle vara en alternativ mellanlösning har analysen av de nuvarande bristerna i avsnitt 2.2 visat att det helt klart inte är vare sig acceptabelt eller pragmatiskt att *inte göra någonting*. Om den nuvarande kombinationsstrategin i förordningen (som avspeglar den politiska verkligheten i systemets utveckling sedan direktiv 85/73/EEG) behålls, skulle dock vissa förbättringar kunna införas enligt följande: Rent allmänt öka förståelsen av förordningen, motivera varför det bör fastställas mininivåer för avgifterna och se över bilagorna IV och V på grundval av denna motivering, stärka öppenhets- och ansvarskriterierna, finslipa och precisera vissa bestämmelser på teknisk nivå, anpassa artiklarna 26–29 till utvecklingen sedan den allmänna livsmedelslagstiftningen och hygienpaketet antogs.

Oavsett vilket scenario man beslutar sig för på mellannivå har undersökningen konstaterat att det behöver fastställas gemensamma principer för en mer harmoniserad beräkning av avgifter och/eller avgiftsnedsättning/påföljder i hela EU. Det kan röra sig om enbart allmänna principer eller mer detaljerade kriterier på teknisk nivå. De allmänna principerna skulle bland annat innefatta insyn i metoden för beräkning av avgifterna och avgiftsnedsättning/påföljder på grundval av de faktiska kostnaderna, och skyldighet för medlemsstaterna att informera kommissionen och allmänheten om dem. De detaljerade tekniska kriterierna skulle t.ex. omfatta den beräkningsmetod som ska användas för att fastställa avgifter och för avgiftsnedsättning/påföljder, de mål för kostnadstäckning som ska eftersträvas, de exakta kostnadskategorier som bör beaktas och även tak för varje kostnadsdel.

Det bör undersökas vidare på vilken nivå de gemensamma principerna bör fastställas, eftersom det är mycket viktigt att kontrollera medlemsstaternas flexibilitet och dämpa de potentiella nackdelarna med subsidiaritet. Det blir allt svårare för medlemsstaterna att avvika från en gemensam nämnare om EU-lagstiftningen går från gemensamma principer och allmänna riktlinjer (vilket för närvarande är fallet när det gäller artikel 27–29) till mer tekniska kriterier. Å andra sidan blir bestämmelserna därigenom mer komplexa och behovet av central uppföljning ökar (av kommissionen och medlemsstaternas centrala behöriga myndigheter).

När det gäller i synnerhet beräkningen av avgiftsnedläggningar och påföljder skulle principerna kunna bygga på fördelarna och vinsterna med system för egenkontroll, som infördes på EU-nivå genom hygienpaketet. Både medlemsstaterna och berörda parter ställer sig i princip positiva till att ge livsmedels- och foderföretagen incitament att ta större ansvar. Undersökningen har studerat möjligheten att följa en integrerad strategi med en mer konsekvent koppling av efterlevnad och bristande efterlevnad, och därmed avgiftsnedläggningar och påföljder, till branschens införande av system för egenkontroll (genom ett bonus-malus-system). Ett fåtal medlemsstater (t.ex. Belgien) har redan utvecklat sådana system och lyft fram fördelarna med en integrerad strategi. Undersökningen har kommit fram till att även om utveckling av dessa system bör uppmuntras på EU-nivå kan de för närvarande bara utformas på nationell nivå.

Man ställer sig positiv till en utvidgning av förordningens tillämpningsområde, särskilt till att alla led i livsmedelskedjan ska omfattas. Ett typfall var utvidgningen av systemet till att omfatta leden före och efter slakt och styckning i köttproduktionskedjan. Undersökningen kom fram till att en sådan utvidgning jämnare skulle sprida kostnaderna för kontroller som för närvarande görs enbart i ett visst led i kedjan men gynnar tidigare eller senare led längs livsmedelskedjan. Detta tillvägagångssätt håller på att antas eller undersökas i flera medlemsstater.

Syftet med denna framåtblickande del av projektet var att ge en första bedömning av vissa viktiga scenarier. Syftet var inte att göra en fullständig genomförbarhetsanalys (varken på politisk eller teknisk nivå). Trots detta har vissa rekommendationer gjorts för att utveckla dessa scenarier, eller andra tänkbara kombinationer av delar av dem, även genom framtida konsekvensanalyser.

Tabell 3-1 Alternativ, scenarier och komponenter

Förordning 882/2004 (a)	Komponenter	Harmonisering (b)			Status nuvarande system	Subsidiaritet (b)			
		Fullständig	Scenario 1	Scenario 2	Blandning	Scenario 3	Scenario 4	Fullständig	
Artiklarna 26, 27.2 och 27.1	Avgifter: obligatoriska eller frivilliga	Obligatoriska	Obligatoriska	Obligatoriska	Kombination	Frivilliga (artikel 26)	Frivilliga (artikel 26)	Artiklarna 26–29 upphävs	
Artikel 27.3	Avgiftsnivå	Gemensamma avgiftsnivåer (avgiftsnivåer fastställs)	Gemensamma avgiftsnivåer (avgiftsnivåer fastställs)		Gemensamma avgiftsnivåer enbart för obligatoriska avgifter				
Artikel 27.4 Bilaga VI	Beräkning av avgifter	Gemensam metod/modell	Gemensam metod/modell	Gemensamma principer	Gemensamma principer	Gemensamma principer	Artiklarna 27–29 upphävs		
Artikel 27.5–27.7	Nedsättningar av avgifter	Gemensam nedsättningsnivå	Gemensamma principer	Gemensamma principer	Gemensamma principer	Gemensamma principer			
Artikel 27.3 Bilagorna IV och V	Verksamhet	Gemensam verksamhet (verksamhetsförteckning upprättas)	Gemensam verksamhet	Gemensam verksamhet	Gemensam förteckning enbart för obligatoriska avgifter				
<i>Kan utvidgas till att omfatta andra sektorer längs livsmedelskedjan</i>									
Artikel 27.8	Uttag av avgifter				Behörig myndighet fastställd för importkontroller				
Artiklarna 28 och 29	Påföljdssystem	Gemensamma påföljder	Gemensamma principer	Gemensamma principer	Gemensamma principer	Gemensamma principer			
Artikel 27.12	Medlemsstaternas rapportering till kommissionen	Obligatorisk fullständig rapportering från medlemsstaterna (regelbunden rapportering om	Obligatorisk fullständig rapportering från medlemsstater	Ingen förändring (medlemsstaterna skyldiga att offentliggöra	Medlemsstaterna skyldiga att offentliggöra metoder för beräkning av avgifter, även	Ingen förändring (medlemsstaterna skyldiga att offentliggöra beräkningsmetoder)	Medlemsstaterna skyldiga att uppge kostnaderna för offentliga kontroller och		

		hur systemet fungerar och hur stora avgifter som tagits ut)	(regelbunden rapportering om hur systemet fungerar och hur stora avgifter som tagits ut)	beräkningsmetoder)	avgiftsnedsättningar		ange hur kostnaderna täcks	
--	--	---	--	--------------------	----------------------	--	----------------------------	--

(a) Hänvisning i bestämmelserna i förordning (EG) nr 882/2004 till de olika delarna av avgiftssystemet.

(b) Med "gemensam" menas att samma regler tillämpas i alla 27 medlemsstater.

Slutsatser och rekommendationer

Medlemsstaternas tillämpning av förordning (EG) nr 882/2004 har förbättrats avsevärt, särskilt bestämmelserna om finansiering i artiklarna 26–29 efter ikraftträdandet den 1 januari 2007. Men tillämpningen av bestämmelserna har skett långsamt och gradvis med betydande förseningar i de flesta medlemsstater. I några fall har de fortfarande inte genomförts fullständigt i avvaktan på att nationella lagförslag för att genomföra artikel 27 ska antas, trots att artikeln slutgiltigt trädde i kraft den 1 januari 2008. I dessa fall bygger det gällande avgiftssystemet på det som fastställts i tidigare, upphävd lagstiftning (direktiv 85/73/EEG).

Trots framstegen kan således tillämpningen av förordningens bestämmelser om finansiering anses vara ofullständig på EU-nivå.

Förutom förseningarna när det gäller införlivande har ett antal brister konstaterats i den faktiska tillämpningen av det nuvarande systemet för finansiering av officiella kontroller enligt förordningen. Som framgår närmare i avsnitt 2 finns bl.a. följande brister:

- I några medlemsstater tas avgifter inte alls ut eller tas endast delvis ut (det tas ut avgifter som ligger under minimibeloppen eller så tas det inte ut avgifter i alla sektorer där det är obligatoriskt), trots att man antagit lagstiftning om detta.
- Det är stora skillnader i medlemsstaternas tolkningar av de olika bestämmelserna i artikel 27. Sammantaget har det kommit omfattande klagomål, både från näringslivet och medlemsstaternas myndigheter, om att det finns alltför stort utrymme att tolka bestämmelserna fritt p.g.a. den tvetydiga skrivningen i artikel 27 och bilagorna och därför att det inte är helt klart vad bestämmelserna innebär. Följande frågor har konstaterats ge utrymme för feltolkning:
 - Hänvisningen i förordning (EG) nr 882/2004 till föråldrad lagstiftning, t.ex. i bilaga IV där det hänvisas till gamla direktiv om officiell kontroll som föregick förordningarna i hygienpaketet. Detta har skapat förvirring om hur bestämmelserna ska genomföras, både för myndigheterna och företagen.
 - Den allmänna formuleringen av de tre kriterierna i bilaga VI. Här tycks problemet främst vara avsaknaden av definitioner för några av de begrepp som används. Exempelvis uttrycket ”andra tillhörande kostnader” (i kriterium 2) tros ha lett till att administrativa kostnader tagits med, vilket kanske inte är direkt motiverat av de befintliga offentliga kontrollerna. Detta har lett till olika strategier och anses vara en av de viktigaste förklaringarna till de stora avgiftsskillnaderna mellan medlemsstaterna och t.o.m. inom en och samma medlemsstat.
 - Eftersom artikel 27 har en komplicerad struktur, särskilt i fråga om sambandet mellan och skrivningen av de olika punkterna, är de olika bestämmelserna svåra att förstå. Detta har lett till att några medlemsstater tillämpar en kombination av minimiavgifter och schablonbelopp, vilket inte var avsikten med lagstiftningen (tanken var att antingen det ena eller det andra skulle tillämpas).
 - Man förstår inte vad minimiavgifterna i bilagorna IV och V grundas på. Undersökningen har visat att avgifterna måste fastställas på ett tydligt och överskådligt sätt, särskilt i fråga om inhemska kontroller. Som det nu är iakttas

inte minimiavgifterna och det har kommit många klagomål från branschen om att de är för höga eller gynnar vissa parter.

- När schablonbelopp används (i stället för minimiavgifterna i bilagorna IV och V) är det oftast höljt i dunkel vilken beräkningsmetod som har använts. Detta framgår av medlemsstaternas anmälning till GD Sanco i enlighet med artikel 27.12 i förordningen och av resultaten av enkätundersökningen. Ytterst få länder beskriver sina beräkningsmetoder, och även i de fallen är det oklart vad som ingår i de förvaltningskostnader som alltid ingår i beräkningen.
- Det är stora skillnader i hur avgiftsintäkterna kanaliseras och används. Trots att huvudsyftet med finansieringsbestämmelserna i förordning (EG) nr 882/2004 var att dessa intäkter skulle användas för att finansiera systemet för offentlig kontroll, står det inget i förordningen om medlemsstaternas skyldighet att se till att så sker. Undersökningen konstaterar att det oftast råder bristande öppenhet om hur intäkterna kanaliseras, och informationen som samlats in genom enkätundersökningen visar på stora skillnader mellan de 27 medlemsstaterna när det gäller i vilken utsträckning dessa medel används för att finansiera systemet för offentlig kontroll.

Dessutom har undersökningen kartlagt vissa övergripande problem som sträcker sig utanför studien och förordning (EG) nr 882/2004. Dessa frågor diskuteras ändå i denna rapport, eftersom det är svårt att avgränsa genomgången och utvärderingen av avgiftssystemet från de offentliga kontrollernas övergripande organisering och struktur. De väger också tungt vid granskningen av de framtida alternativen:

- De 27 medlemsstaternas offentliga kontroller uppvisar stora skillnader när det gäller nivå, frekvens och standard. Det är en viktig punkt, även om den inte direkt behandlas i undersökningen, eftersom kostnaden för kontroll (och avgiften för att täcka kostnaden) i praktiken bör kopplas till tjänsternas omfattning och kvalitet. Vid intervjuerna med främst företagen har det framkommit att denna fråga måste lösas. Det framgår av en genomgång av rapporter från kontoret för livsmedels- och veterinärfrågor om officiella kontroller i medlemsstaterna i enlighet med hygienpaketet att nivån och standarden på kontrollerna varierar kraftigt (en del mindre skillnader tycks finnas i importkontrollerna vid gränskontrollstationerna).

Samtidigt pågår det diskussioner om att förbättra inspektionerna, t.ex. i slakterier, för att anpassa dem till den tekniska utvecklingen och den ökade användningen av system för egenkontroll (särskilt god hygienpraxis samt riskanalys och kritiska styrpunkter) efter införandet av den allmänna livsmedelslagstiftningen och hygienpaketet.

- De betydande skillnaderna i fråga om de nationella behöriga myndigheternas struktur och organisering samt den personal som utför kontrollerna (veterinärer och hygienpersonal). Denna fråga har också ekonomiska konsekvenser som är relevanta för undersökningen.

Förekomsten av flera skikt behöriga/verkställande organ beror oftast på den enskilda medlemsstatens lagstiftning och förvaltningssed och är därför svår att påverka. Å andra sidan finns det för närvarande en tendens i EU att rationalisera offentliga sektorn, bl.a. genom andra anställningsformer för den personal som ansvarar för de offentliga kontrollerna.

- Ett antal externa faktorer kan läggas till dessa utmaningar, t.ex. den tekniska utvecklingen, marknadsutvecklingen och näringslivets struktur, som kan påverka hur effektivt de offentliga kontrollerna organiseras och genomförs.

Dessa frågor kan försvåra förordningens principer och syfte att säkerställa harmoniserade offentliga kontroller i hela EU. Undersökningen konstaterar att avgiftssystemets nuvarande organisering i medlemsstaterna leder till viss snedvridning av konkurrensen (köttindustrin och små företag är särskilt missgynnade) och påverkar kontrollernas effektivitet och ändamålsenlighet. Detta kan äventyra systemets slutliga mål att garantera säkra livsmedel och skydd av folkhälsan såväl som fri rörlighet för varor på den inre marknaden.

De konstaterade bristerna beror i stora drag på följande:

- **Problem i EU-lagstiftningen.** Här åsyftas de olika frågorna om skrivningen av artiklarna 26–29 i förordning (EG) nr 882/2004 (inkl. vaga definitioner i bilaga VI, oklar struktur i och tolkning av de olika punkterna i artikel 27 och bilagorna IV och V samt farhågor angående nivån på minimiavgifterna och det faktum att de uttrycks per ton). Här ingår också problem med förordning (EG) nr 882/2004 i ett vidare sammanhang (t.ex. en generell hänvisning till kraven på personalen) och förordningens förhållande till annan lagstiftning (främst hygienpaketet). Det förtjänar att nämnas att det både för berörda parter och de flesta behöriga myndigheter, även i fråga om miniminivåerna i bilagorna IV och V, var oklart hur denna specifika avgiftsnivå faststälts i lagstiftningen till att börja med.
- **Problem med medlemsstaternas tolkning.** Problemen beror till stor del på att medlemsstaterna fått välja hur bestämmelserna ska genomföras, inom vida ramar, och att de nationella myndigheternas redovisningsskyldighet är förhållandevis begränsad. Visserligen anges det implicit i förordning (EG) nr 882/2004 att den centrala myndigheten har det slutliga ansvaret för en effektiv och ändamålsenlig samordning även när mer decentraliserade myndigheter har getts behörighet (artikel 4.3), men undersökningen har gett vid handen att så inte alltid är fallet i praktiken och att ett stort antal myndigheter kan vara inblandade utan att det förekommer någon nämnvärd samordning mellan dem. Detta har i sin tur konsekvenser för de nationella centrala behöriga myndigheternas redovisningsskyldighet gentemot EU-institutionerna.