

Samverkansforum för tolkning och tillämpning av EU-lagstiftning – Livsmedelsföretagens förslag till Livsmedelsverket

Bakgrund

I stort sett all livsmedelslagstiftning beslutas på EU-nivå. EU:s livsmedelslagstiftning är omfattande, detaljrik och får stor och direkt påverkan på förutsättningarna för svenska livsmedelsföretag. Branschen efterfrågar ofta aktivt ytterligare EU-lagstiftning eftersom det ofta är ett bra sätt att skapa tydliga och likvärdiga villkor inom EU (framför allt om alternativet är nationell lagstiftning i olika medlemsstater).

Det är därmed en mycket viktig fråga för branschen att ha en välfungerande dialog med svenska företrädare i EU:s beslutsprocesser. Inte bara för branschen, utan även för staten och samhället i stort, är det också angeläget att samråd med branschen sker på ett sådant sätt att svenska företrädare fångar upp synpunkter och inspel från branschen på ett strukturerat och ändamålsenligt sätt. Därigenom skapas förutsättningar för att få genomslag för svenska intressen, att EU-lagstiftningen ska uppnå sitt syfte, samt att inte i onödan skapa problem för svenska företag utan tvärtom bidra till att uppnå syftena med den svenska nationella livsmedelsstrategin.

Vid varje given tidpunkt pågår en mängd parallella beslutsprocesser både i ordinarie lagstiftningsärenden (dvs sådana som beslutas av EP och rådet) och i tekniska lagstiftningsärenden i form av delegerade akter och genomförandeakter (som beslutas av kommissionen). Båda är lika viktiga för företagen och därmed lika viktiga att samråda kring, men det är värt att notera att den tekniska lagstiftningen ofta inrymmer mer direkt och omedelbar påverkan på företagen. Den större delen av EU-lagstiftningen är dessutom förordningar som är direkt tillämpliga utan att omsättas i svensk lagstiftning, vilket gör det än viktigare att förankring och samråd med branschen sker i så tidigt skede som möjligt i beslutsprocesserna på EU-nivå då utrymmet att påverka är som störst.

Styrkor

Med tanke på att livsmedelsområdet sedan länge är ett i princip helt harmoniserat område, har såväl branschen som Livsmedelsverket och berörda delar av Näringsdepartementet lång erfarenhet av att hantera beslutsprocesser på EU-nivå. Livsmedelsverket har därigenom många kunniga och professionella medarbetare som är måna om att samråda med branschen och informera om pågående processer.

Livsmedelsföretagen har sedan några år halvårsvisa avstämningsmöten med ledningen på Livsmedelsverket för att diskutera vilka frågor som finns i pipeline närmaste halvåret. Detta är dock inte ett forum för att hantera alla dessa lagstiftningsärenden i detalj, utan det måste ske i annan ordning.

Brister

Det saknas idag systematik i samrådet med branschen och det är alltför personberoende. När samråd sker, är det ofta sent i beslutsprocessen då utrymmet för att påverka är starkt begränsat. Det saknas ofta också återkoppling om vad den svenska ståndpunkten är i aktuella ärenden. Inte minst menar Livsmedelsföretagen att det alltför ofta hänvisas till att det ännu inte finns ett formellt förslag från kommissionen för svenska företrädare att ta ställning till, trots att det oftast finns inofficiella utkast som kommissionen presenterar i respektive expertgrupp/kommitté och trots att det rimligen även finns en svensk linje, om än preliminär, per instruktion från Näringsdepartementet även i dessa tidiga skeden av beslutsprocessen. På samma sätt som hos andra myndigheter agerar Livsmedelsverkets tjänstemän som representanter för Sverige även i det förberedande lagstiftningsarbetet, inte enbart som experter i sakfrågan. Detta är desto viktigare med tanke på att utrymmet är som störst att påverka innan det finns ett formaliserat förslag från kommissionen. När ett formellt förslag väl ligger på bordet är poängen med samråd betydligt mindre, om nu syftet är att få lagstiftningen att bli optimal ur svensk synpunkt.

När det sedan gäller implementering och tolkning av EU-lagstiftningen menar Livsmedelsföretagen att konkurrenskraftsperspektivet saknas idag. Inte minst menar Livsmedelsföretagen att det är centralt att man i Sverige tittar på hur våra närmaste grann-/konkurrentländer tillämpar och tolkar samma EU-lagstiftning och att man undviker vi att den svenska tillämpningen blir annorlunda på ett sätt som skadar svensk livsmedelsbransch. Det tankesättet finns institutionaliserat i t ex Danmark och Finland med lite olika modeller, men saknas i stort sett helt i Sverige.

För att komma till rätta med ovanstående, menar Livsmedelsföretagen att det krävs en systematisk struktur för samverkan mellan branschen och myndigheterna, vilket saknas idag.

Förslag till lösningar

Som framförts i samband med Livsmedelsstrategin, menar Livsmedelsföretagen att det är en avgörande fråga för den svenska livsmedelsbranschen att myndigheternas tillämpning och tolkningar av livsmedelslagstiftningen inte försämrar svenska företags konkurrenskraft. För att uppnå det målet, krävs att Livsmedelsverket i alla beslut beaktar villkoren och konsekvenserna för enskilda företag och bidra till en stärkt konkurrenskraft för livsmedelskedjan. Inte minst krävs att Livsmedelsverket arbetar systematiskt för att se till att EU-lagstiftningen inte tillämpas på ett striktare sätt i Sverige än i andra EU-länder. En striktare tillämpning leder till konkurrensnackdelar för svenska företag på ett sätt som strider mot målsättningarna i Livsmedelsstrategin. Livsmedelsföretagen anser därför att Livsmedelsverket mer aktivt behöver verka för en samsyn på EU-nivå om tolkningen av EU-lagstiftningen och särskilt i de fall där verket menar att andra länders tolkning och tillämpning av den gemensamma lagstiftningen är felaktig, vilket det funnits åtskilliga exempel på under de senaste åren. Under tiden som en diskussion pågår med andra medlemsstater, bör Livsmedelsverket och kontrollmyndigheterna inte tillämpa och tolka lagstiftningen på ett sätt som missgynnar svenska företag gentemot konkurrenter i andra EU-länder. Man ska också undvika att införa specifika svenska regler som inte är harmoniserade med övriga EU-länder och som berör internationella flöden av produkter.

Som ett led i ovanstående arbete, behövs en systematisk samverkan med den svenska livsmedelsbranschen, en modell som också föreslogs i betänkandet från utredningen om delaktighet i EU¹. Behovet av ett utvecklat arbete med förankring och delaktighet i EU-arbetet har också lyfts fram i en rapport från juni 2019 av Statskontoret som har utrett saken på uppdrag av regeringen². Även i Tillväxtverkets och Jordbruksverkets rapport till regeringen om en ny handlingsplan för Livsmedelsstrategin³ finns förslag på detta område, t ex att samråd med branschen ska redovisas i konsekvensutredningar.

Livsmedelsföretagen föreslår därför att det inrättas stående EU-samverkansgrupper med relativt breda områden inom ramen för livsmedelslagstiftningen, t ex utifrån hur kommissionens lagstiftningsarbete är organiserat i enheter och expertgrupper. Den exakta ämnesindelningen kan diskuteras och utvecklas efter hand, men som en början föreslår vi följande grupper:

- Märkningsfrågor, inkl närings- och hälsopåståenden, Nyckelhålet, skyddade beteckningar och livsmedel för särskilda grupper
- Livsmedelshygien
- Kontaminanter
- Tillsatser, aromer och enzymer
- Ekologiska livsmedel
- Kontrollfrågor

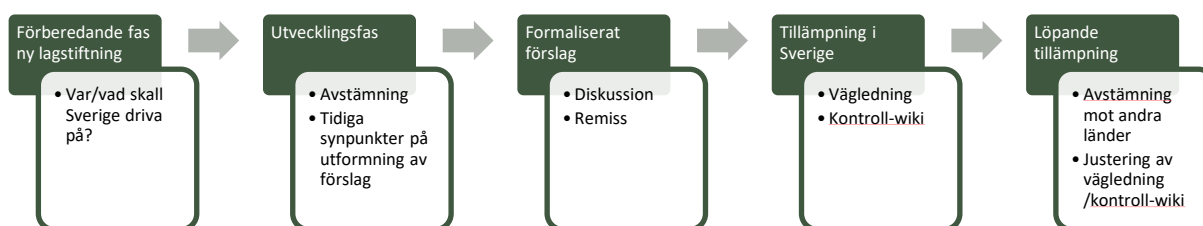
¹ [SOU 2016:10 "EU på hemmaplan"](#)

² [Statskontoret 2019:11 "Myndigheternas information och samråd i EU-frågor"](#)

³ ["Uppdrag att föreslå åtgärder till handlingsplan för arbetet med livsmedelsstrategin 2020-2022"](#)

Poängen med stående samverkansgrupper, snarare än grupper som sammankallas när ett specifikt lagstiftningsärende bereds är förbättrad kontinuitet, helhetssyn och bättre understöd till ett proaktivt och effektivt svenskt agerande på EU-nivå. Syftet är att skapa en fast struktur för inhämtningen av synpunkter från berörda aktörer i ett tydligt, strukturerat och transparent förfarande. För att samverkan ska bli meningsfull måste det täcka hela processen från det mycket tidiga skedet i EU-arbetet innan det finns ett formellt förslag från kommissionen, fram till den praktiska tillämpningen och tolkningen i Sverige. Närmare bestämt blir viktiga moment för samverkansgrupperna som följer:

- Skedet när det finns indikationer på att ny EU-lagstiftning kan vara på gång inom ett visst område. Det kan t ex röra sig om riskvärderingar och andra yttranden från EFSA, en s.k. roadmap från kommissionen, allmänna samråd eller riktades samråd till branschen inom ett visst område, uttalanden från kommissionen, eller genom diskussioner i kommissionens expertgrupper.
- När mer konkreta idéer presenteras av kommissionen, t ex genom inofficiella utkast till förslag.
- Förhandling av formaliserade förslag från kommissionen, oavsett om det sker i ministerrådets ram eller inom kommittologin.
- Förbereda tillämpning/sjösättning av nya regelverk i Sverige.
- Kontinuerlig diskussion kring tillämpning och tolkning av befintlig EU-lagstiftning på området, särskilt när det uppstår frågetecken eller problem av olika slag, t ex skillnader gentemot närliggande EU-länder. I detta sammanhang kan samverkansgrupperna också fungera som en första referensgrupp vid förändringar av kontroll-wikin.
- Framåtsyftande diskussion kring behov av framtida förändringar som Sverige kan driva på för inom EU.



Samverkansgrupperna ska hållas löpande informerade om det arbete som pågår och inbjudas till samråd, antingen online eller genom fysiska möten (förslagsvis en kombination av dessa båda). Hela processen bör präglas av tydlig transparens om hur berörda aktörers synpunkter återspeglas i den svenska linjen. Syftet är inte att branschen och myndigheterna alltid ska vara överens eller att det är branschen som ska avgöra den svenska linjen i EU-arbetet, däremot menar Livsmedelsföretagen att en strukturerad dialog innebär ett värdefullt kunskapsutbyte som ger fördelar för båda parter. Branschen får t ex en bättre förståelse för resonemangen som leder fram till ny lagstiftning eller tolkning av befintlig lagstiftning. Livsmedelsverket å andra sidan får argument och en bättre överblick över konsekvenserna för den svenska livsmedelsbranschen, vilket är till fördel i EU-arbetet.

Det bör också påpekas att vårt förslag inte är ämnat att skapa merarbete vare sig för Livsmedelsverket eller branschens företrädare. Många av de ovannämnda diskussionerna sker redan idag men med bättre struktur och systematik kan resurserna på båda sidor användas mer effektivt än idag. Livsmedelsföretagen är också beredd att aktivt bidra till att dialogen i samverkansgrupperna sker på de mest tidseffektiva och enkla sätten.

Inrättandet av samverkansgrupper ligger väl i linje med regeringkansliets interna riktlinjer för EU-arbetet, där det bl.a. anges att berörda aktörer ska involveras redan under förhandlingens gång, t.ex. genom att etablera en berednings- eller referensgrupp i syfte att följa en enskild förhandling eller sakfråga. Det framhålls också att om sådana grupper sammankallas i ett tidigt skede skapar det förutsättningar för att svenska ståndpunkter utarbetas utifrån en fullödlig förståelse av förslagens konsekvenser och för en effektivare förhandling utifrån svenska förhållanden. Bättre samråd i regelutvecklingen kommer också att underlätta tolkningen när lagstiftning väl är på plats. Detta kan förhoppningsvis också underlätta och snabba på Livsmedelsverkets arbete med svenska vägledningar.