

Regeringskansliet
Landsbyggsdepartementet

103 33 Stockholm

registrator@rural.ministry.se

Rapport Analys av organisationen med kontroller av fordon för transport av lättfördärliga livsmedel

Sammanfattning

Transportstyrelsen delar bedömningen att den kontroll som utförs enligt ATP-systemet inte är att betrakta som myndighetsutövning.

Transportstyrelsen har ingen anledning att ifrågasätta den beskrivning av verksamheten kontroll av utrustning för transport av lättfördärliga livsmedel och dess omfattning som Livsmedelsverket lämnat i sin rapport 2010-08-20. Den speglar med största sannolikhet hur kontrollen och utfärdande av ATP-certifikat bedrivs i dag. Dock behöver formerna för en omreglerad marknad för kontroller av utrustning för transport av lättfördärliga livsmedel utredas ytterligare.

Det är angeläget att kvaliteten och tillförligheten av kontroll av ATP-fordon behålls på en hög nivå även efter att kontrollerna konkurrensutsatts. För att behålla kvaliteten och tillförligheten hos kontroller och beslut på en omreglerad marknad behöver det ställas krav på de kontrollorgan som ska genomföra ATP-kontroller och utfärda ATP-certifikat. Ackreditering kan vara ett instrument för att verifiera att kontrollorgan uppfyller uppställda krav.

Det kan finnas anledning att närmare utreda om det är lämpligt att konkurrensutsätta utfärdande av ATP-certifikatet även om det i sig inte innefattar myndighetsutövning.

Den myndighet som har ansvaret för ATP-kontroller bör ha bemyndigande att utfärda de föreskrifter som kan behöva komplettera ATP-konventionen. Ansvar för det internationella förhandlingsarbetet bör delegeras till samma myndighet.

Ur ett samhällsperspektiv torde Transportstyrelsen vara en lämplig myndighet att ha ansvar för kontroll av utrustning för transport av lättfördärliga livsmedel och att ha bemyndigande att utfärda föreskrifter inom området.

Landsbyggsdepartementets promemoria

Transportstyrelsen delar den bedömning som görs i Landsbyggsdepartementets promemoria om att den kontroll som utförs enligt ATP-systemet inte är att betrakta som myndighetsutövning.

Livsmedelsverkets rapport

Enligt ATP-konventionen finns en skyldighet för kontraktsslutande part till ATP-konventionen att till UN-ECE anmäla vem som är utsedd att utfärda ATP-certifikat, vilket organ som är utsett att genomföra provningar som ska ligga till grund för ATP-certifikat samt adress till den som är landets kontakt mot andra kontraktsslutande parter (LIVS rapport s. 3 tredje stycket). Enligt information på UN-ECE Transport Division webbsida framgår att AB Svensk Bilprovning (ASB) är anmäld som svensk utfärdare av ATP-certifikat. Sveriges Provnings och forskningsinstitut (SP) är anmält som svensk provningsanläggning. Livsmedelsverket och ASB är båda anmälda som Sveriges kontakter mot andra kontraktsslutande parter.

Beslut om utfärdande av ATP-certifikat fattas i dag av ASB. Besluten grundar sig på provning som antingen genomförts av SP, en utländsk provningsanläggning eller av ASB själva.

Provningsen för det s.k. förstagångscertifikatet kräver omfattande provningsutrustningen. Enligt Livsmedelsverkets rapport (s.3 andra stycket) framgår att provningen nästan inte alls görs hos svensk provningsanläggning utan hos utländsk provningsanläggning. De få provningar som görs i Sveriges genomförs av SP.

När det gäller provning för förlängning av ATP-certifikatet genomförs denna av ASB själva i anläggningar i Göteborg, Helsingborg, Kristianstad och Skövde (LIVS rapport s.3 andra stycket). Det kan ifrågasättas att någon som inte är anmäld som provningsanläggning ändå genomför provningar.

Livsmedelsverket bedömer att ett system med ackrediterade kontrollorgan kan införas (LIVS rapport s.4 fjärde stycket). Transportstyrelsen vill i sammanhanget framhålla att för att behålla kvaliteten och tillförligheten hos kontroller och beslut på en omreglerad marknad behöver det ställas krav på den som genomför provning och på den som utfärdar ATP-certifikat. Det har tidigare redogjorts för skyldigheten att anmäla provningsanläggning och utfärdare av ATP-certifikat till UN-ECE. Även om ATP-konventionen inte formellt ställer några speciella kompetenskrav på den som provar eller utfärdar ATP-certifikat förefaller det rimligt att Sverige innan anmälan görs förvissas sig om att utrustning och kompetens finns. En bedömning av den som anmäler intresse behöver därför göras på ett eller annat sätt. Antingen genom att ansvarig myndighet själv gör kontrollen eller genom ett ackrediteringssystem. Motsvarande överväganden gjordes av regeringen i samband med omregleringen av fordonsbesiktningen och det alternativ som valdes där är ett ackrediteringsförfarande. Transportstyrelsen delar Swedacs bedömning att det handlar om en annan ackrediteringsordning än den som gäller för ackrediterade besiktningsorgan. I här aktuellt fall torde det snarare handla om en ackreditering som provningslaboratorium. Det är inte närmare belyst om en ackreditering som provningslaboratorium också kan innefatta både provning och utfärdande av ATP-certifikat. Denna fråga behöver utredas närmare, lämpligen av Swedac.

Livsmedelsverket uppger att de företag som bedriver godstransport på järnväg inte ser något behov av ATP-godkännanden för järnvägsvagnar varken nu eller i framtiden (LIVS rapport s.4 sista stycket). Transportstyrelsen har inte anledning att ifrågasätta denna bedömning.

Geografisk spridning i riket

Transportstyrelsen gör bedömningen att det inte ska krävas att den som ackrediteras för provning av utrustning för transport av lättfördärliga livsmedel ska kunna tillhandahålla tjänsten med en geografisk spridning i landet. Bedömningen grundas på nedanstående.

Provningen kan indelas i provning för det s.k. ”förstagångscertifikatet” och provning för ”förlängning av certifikatet”.

1. Provningen för ”förstagångscertifikatet” uppges enligt Livsmedelsverkets rapport kräva omfattande och kostsam provningsutrustning. Övervägande delen av provningen görs dessutom av utländska provningsanläggningar. De få provningar som genomförs i Sverige görs av SP i Borås.
2. Provning för ”förlängning av certifikatet” är mindre omfattande. Denna provning görs i dag hos ASB på ett begränsat antal platser i landet (Göteborg, Helsingborg, Kristianstad och Skövde).

Utfärdande av certifikat kan indelas i utfärdande av ”förstagångscertifikatet” och utfärdande av ”förlängning av certifikatet”. Båda typerna av utfärdande av certifikat görs i dag av ASB.

1. ”Förstagångscertifikatet”. Det framgår inte av Livsmedelsverkets rapport om utfärdandet av certifikatet, som grundas på antingen provning genomförd av SP eller utländsk provningsanläggning, görs på ASB-huvudkontor i Stockholm eller på någon av de anläggningar som uppges genomföra provningar för förlängning av certifikat.
2. ”Förlängning av certifikatet”. Sannolikt sker förlängningen av certifikaten i samband med provningen för förlängningen, men detta framgår inte av Livsmedelsverkets rapport.

Av Livsmedelsverkets rapport (s.7 femte stycket) framgår att Åkerinäringen inte framfört önskemål om ökad tillgänglighet av ATP-kontroller.

Ansvarig myndighet för ATP-kontrollen

Livsmedelsverket framför i sin rapport (s.5 sjunde stycket) att myndighet med ansvar för kontroll av utrustning för transport av lättfördärliga livsmedel behöver utses.

Livsmedelsverket uppger i rapporten (s.6 tredje stycket) att huvuddelen av ATP-reglerna gäller kyl- och frystekniska provningar och bedömningar av kyl- och fryskapacitet samt isoleringsegenskaper. Verket säger vidare att de saknar kompetens för detta och anlitar extern kompetens för arbetet med regelutvecklingen. Livsmedelsverket framhåller att de delar i ATP-överenskommelsen som reglerar vilka livsmedel som omfattas och som fastställer transporttemperaturerna bör under alla omständigheter även fortsättningsvis vara ett ansvar för Livsmedelsverket. Vidare sägs i rapporten (s.6 femte stycket) att Transportstyrelsen och Livsmedelsverket på grund av tidsbrist inte haft möjlighet att närmare diskutera frågan om ansvarig myndighet. I sammanhanget kan nämnas att det inte varit några kontakter mellan Livsmedelsverket och Transportstyrelsen sedan Livsmedelsverket arbetade med uppdraget ”Analys av organisation med kontroller av fordon för transport av lättfördärliga livsmedel” under sommaren 2010.

Mot bakgrund av vad som sägs i Livsmedelsverkets rapport drar Transportstyrelsen slutsatsen att Livsmedelsverket helst ser att regeringen flyttar över ansvaret för kontroll av utrustning för transport av lättfördärliga livsmedel till annan myndighet. Transportstyrelsen har i samband med denna remiss övergripande tittat på vad det skulle innebära att vara ansvarig myndighet för kontroll av utrustning för transport av lättfördärliga livsmedel med bemyndigande att utfärda föreskrifter inom området och om Transportstyrelsen kan vara en lämplig myndighet. Transportstyrelsen gör följande bedömning.

Livsmedelskompetens behövs inte för att hantera de tekniska kraven för godkännande av utrustning för transport av lättfördärliga livsmedel. Det tekniska regelverket för provning och godkännande enligt ATP-konventionen liknar det som Transportstyrelsen arbetar med då det gäller typgodkännanden och fordonskontroller.

Föreskrifter som komplement till Swedacs föreskrifter för ackreditering av kontrollorgan för provning av ATP-utrustning behöver utvecklas och förvaltas. Föreskrifterna behöver omfatta krav dels för kontrollorgan som genomför den s.k. förstagångsprovningen, dels för kontrollorgan som genomför kontrollen som ligger till grund för förlängning av ATP-certifikatet. Någon form av samrådsorgan behöver skapas tillsammans med kontrollorganen. Transportstyrelsen kan dra nytta av erfarenheter från arbetet med den omreglerade fordonsbesiktningensmarknaden.

Föreskrifter behöver skapas som införlivar kraven i ATP-konventionen i nationell lagstiftning. ATP-konventionen uppdateras och publiceras vart annat år. De nationella föreskrifterna behöver uppdateras i motsvarande grad. Transportstyrelsen har erfarenheter av att införliva internationella krav i nationella föreskrifter.

Sverige behöver representeras i det internationella förhandlingsarbetet för teknisk utveckling av ATP-konventionen inom UN-ECE/WP11. Transportstyrelsen har erfarenheter från motsvarande internationellt förhandlingsarbete inom UN-ECE/WP29 och UN-ECE/WP15.

Svenska provningsanläggningar för provning av ATP-utrustningar ska anmälas till UN-ECE. Transportstyrelsen har motsvarande arbetsuppgifter då det gäller anmälan av provningsanläggningar för provningar inför ett typgodkännande enligt EU-direktiv/EU-förordning och ECE-reglemente.

Om ett system införs där ackrediterade organ fattar beslut och utfärdar ATP-certifikat tror Transportstyrelsen att det kommer att finnas ett behov av ett centralt register över utfärdade ATP-certifikat. Eftersom ASB idag har monopol på området kan de skicka kopia på utfärdade certifikat och bekräfta för tillsynsmyndigheten om ett ATP-certifikat är giltigt. Utan att ha närmare kunskaper om hur regleringen kommer att se ut i framtiden går det inte att bedöma utvecklingskostnad och kostnad för att förvalta ett register. En faktor som direkt påverkar utvecklingskostnaden är om utfärdandet av ATP-certifikaten görs av kontrollorganet eller av myndigheten. IT-lösningen för att rapportera till registret kommer markant att skilja om det är kontrollorganet eller om det är myndigheten som utfärdar ATP-certifikaten.

Sammanfattningsvis kan sägas att sett ur ett samhällsperspektiv torde Transportstyrelsen vara en lämplig myndighet att ha ansvar för kontroll av utrustning för transport av lättfördärliga

livsmedel och att ha bemyndigande att utfärda föreskrifter inom området. Det måste dock framhållas att ett utökande ansvarsområde inte ryms inom Transportstyrelsens nuvarande resurstilldelning. Utan att ha närmare kunskaper om hur regeringen kommer att besluta om utformningen av ett omreglerat system för kontrollerna och utfärdande av certifikat går det inte att bedöma omfattningen av det ökade resursbehovet.

Ikraftträdande av ny ordning för kontroll av utrustning för transport av lättfördärliga livsmedel

Transportstyrelsen gör bedömningen att ny lagstiftning för ATP-kontroll av fordon som komplement till ATP-konventionen behöver tas fram. ATP-konventionen behöver sannolikt införlivas i svensk lagstiftning på ett annat sätt än den är i dag. Livsmedelsverket uppger i sin rapport (s.6 sista stycket) att de nationella föreskrifterna inte är uppdaterade sedan år 1995 trots att ATP-konventionen ändras vart annat år. Initialt behövs en arbetsinsats från både regeringen och berörda myndigheter för att införa och få igång en omreglerad marknad.

Erfarenheter från arbetet med omregleringen av fordonsbesiktningensmarknaden har påvisat att gå från ett monopol där en aktör ensam har genomfört kontroller och kompletterat lagstiftningen med interna tillämningsanvisningar till en omreglerad marknad, där flera aktörer i konkurrens genomför kontroller, kräver en mer detaljerad reglering via föreskrifter.

Swedac uppger generellt att det behövs minst sex månader för ackreditering av ett kontrollorgan eller ett provningslaboratorium. Ackrediteringen görs efter att lag, förordning och föreskrifter är beslutade.

Om regeringen väljer att gå vidare med frågan om att omreglera kontrollerna av utrustning för transport av lättfördärliga livsmedel och utfärdandet av ATP-certifikat behöver området utredas ytterligare för att få fram ett underlag om hur en omreglerad marknad ska utformas samt vilka författningsändringar och föreskrifter som behövs. Livsmedelsverkets rapport lämnar alltför många frågor obesvarade. När en klarare bild finns över hur ett omreglerat system bör utformas kan en tidplan för ikraftträdande av det omreglerade systemet upprättas.

Mot bakgrund av de erfarenheter Transportstyrelsen har från arbetet med den omreglerade fordonsbesiktningensmarknaden vill styrelsen ändå ge en indikation på en tidpunkt för ikraftträdande av ett omreglerat system. Styrelsens bedömning, utan att ha tillgång till alla fakta i ärendet, är att en övergång till ny ordning med ackrediterade organ och eventuellt ny myndighet med ansvar för kontroll av utrustning för transport av lättfördärliga livsmedel kan ske tidigast 24 månader efter att regeringen gett inriktningen för det omreglerade systemet.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Staffan Widlert efter föredragning av utredaren Göran Eriksson. I ärendets slutliga handläggning har vägrafikdirektören Birgitta Hermansson och enhetschefen Ingela Sundin deltagit.

Staffan Widlert