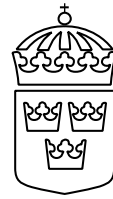


Regeringens proposition

2017/18:165



Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan

Prop.
2017/18:165

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 8 mars 2018

Stefan Löfven

Sven-Erik Bucht
(Näringsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås ändringar i straffbestämmelserna i livsmedelslagen (2006:804) och i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter. Förslaget innebär att straffet skärps för allvarliga brott. Straffet föreslås vara böter eller fängelse i högst två år. Som allvarliga brott ska sådana gärningar betraktas som innebär eller kan innebära en fara för människors eller djurs liv eller hälsa, som innebär eller kan innebära ett omfattande vilseledande eller som på ett allvarligt sätt orsakar eller kan orsaka att möjligheten att spåra t.ex. ett livsmedel eller foder försvåras. Såväl uppsåtliga som oaktsamma gärningar ska kunna straffas med fängelse.

Det föreslås också att sanktionsavgifter ska ersätta straff när det gäller vissa mindre allvarliga överträdelser av administrativ karaktär. En avgift ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet. Kontrollmyndigheterna ska besluta om avgifterna. Sanktionsavgifterna ska uppgå till minst 1 000 kronor och högst 100 000 kronor.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om ändring i livsmedelslagen (2006:804)	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter	10
3	Ärendet och dess beredning	15
4	Tidigare överväganden om sanktioner i livsmedelskedjan	15
5	Gällande rätt	17
5.1	Livsmedelslagen	17
5.2	Livsmedelsförordningen	18
5.3	Lagen om foder och animaliska biprodukter	19
5.4	Förordningen om foder och animaliska biprodukter	20
5.5	EU-bestämmelser	20
5.5.1	Allmänna principer och hygienbestämmelser	20
5.5.2	Bestämmelser om märkning och andra krav för att släppa ut foder och livsmedel på marknaden	22
5.5.3	Regler om offentlig kontroll	23
6	Straff och sanktionsavgifter	24
6.1	Utgångspunkter för val av sanktion	24
6.2	Det finns ett behov av ändrade sanktioner	25
7	Straffbestämmelser	28
7.1	Fängelse för allvarliga överträdelser	28
7.2	Nya straffbestämmelser med fängelse i straffskalan	31
7.3	Uppsåt och oaktsamhet	41
7.4	Allvarliga brott kan straffas med fängelse i högst två år	42
7.5	Ringa brott undantas inte från de nya straffbestämmelsernas tillämpningsområde	43
7.6	Konsekvenser av att fängelse införs i straffskalan	44
7.7	Övriga överträdelser	45
8	Sanktionsavgifter	47
8.1	Sanktionsavgifter ska införas för mindre allvarliga överträdelser	47
8.2	Närmare om vilka överträdelser som ska kunna leda till en sanktionsavgift	49
8.3	Bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter	55
8.4	Dubbla sanktioner	57
8.5	Avgiftsskyldigheten ska grundas på strikt ansvar	61
8.6	Sanktionsavgiftens storlek	63
8.6.1	Avgiftsbeloppet	63

8.6.2	Sanktionsavgifterna bör differentieras.....	64
8.6.3	Förhöjd avgift i vissa fall.....	65
8.6.4	Befrielse från skyldigheten att betala en avgift	67
8.7	Förfarandet och utdömandet av sanktionsavgifter.....	69
8.7.1	Ansvarig myndighet	69
8.7.2	Tillfälle att yttra sig innan ett beslut om sanktionsavgift fattas	71
8.7.3	Behövs en regel om delgivning?.....	71
8.7.4	Tidpunkt för verkställbarhet av beslut och betalning av sanktionsavgift	72
8.7.5	Verkställighet får ske enligt utsökingsbalken när ett beslut om sanktionsavgift har fått laga kraft	73
8.7.6	Preskription.....	74
8.7.7	Överklagande av beslut om sanktionsavgift.....	75
9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	76
10	Konsekvenser	77
10.1	Konsekvenser för det allmänna	77
10.1.1	Kontrollmyndigheterna.....	77
10.1.2	Ytterligare konsekvenser för Livsmedelsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna	78
10.1.3	Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och domstolarna.....	79
10.1.4	Kronofogdemyndigheten	79
10.2	Konsekvenser för enskilda och näringsidkare	79
11	Författningskommentar	80
11.1	Förslaget till lag om ändring i livsmedelslagen.....	80
11.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter	87
Bilaga 1	Promemorians lagförslag.....	95
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanserna beträffande promemorian Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan m.m. (Ds 2017:5).....	104
Bilaga 3	Lagrådsremissens lagförslag.....	105
Bilaga 4	Lagrådets yttrande	113
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 8 mars 2018	117

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i livsmedelslagen (2006:804),
2. lag om ändring i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter.

2.1 Förslag till lag om ändring i livsmedelslagen
(2006:804)

Härigenom föreskrivs i fråga om livsmedelslagen (2006:804)

dels att 29–31 och 33 §§ ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 29 § ska sättas närmast före 28 a §,

dels att det ska införas sju nya paragrafer, 28 a och 30 a–f §§,

och närmast före 30 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

28 a §

Till böter eller fängelse i högst två år döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. producerar, bearbetar, distribuerar eller på något annat sätt handhar livsmedel, eller märker, marknadsför eller presenterar livsmedel, på ett sätt som orsakar eller kan orsaka en fara för människors liv eller hälsa,

2. inte vidtar åtgärder i samband med produktion, bearbetning, distribution eller annat handhavande av livsmedel, och därigenom föranleder att ett livsmedel utgör eller kan komma att utgöra en fara för människors liv eller hälsa,

3. brister när det gäller att märka, marknadsföra eller presentera livsmedel och därigenom föranleder att ett livsmedel utgör eller kan komma att utgöra en fara för människors liv eller hälsa,

4. i större omfattning märker, marknadsför eller presenterar ett livsmedel på ett sätt som är eller kan vara vilseledande, eller

5. brister när det gäller åtgärder för identifiering och därigenom på ett omfattande eller annars särskilt allvarligt sätt orsakar att möjligheten att spåra ett livsmedel försvåras eller kan komma att försvåras.

29 §

Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

Till böter döms den som, om gärningen inte ska leda till ansvar enligt 28 a §, med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot en föreskrift eller ett beslut som har meddelats med stöd av 5 § tredje stycket, 6, 7, 8 eller 9 §,
2. bryter mot 10 § första stycket, eller
3. inte fullgör sina skyldigheter enligt 20 § första stycket 1.

Till böter döms även den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de *EG-bestämmelser* som kompletteras av lagen. Detta gäller dock inte om överträdelsen avser bestämmelser om myndighetsutövning.

Till böter döms även den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de *EU-bestämmelser* som kompletteras av lagen. Detta gäller dock inte om överträdelsen avser bestämmelser om myndighetsutövning.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

30 §

Om en sådan gärning som avses i 29 § är att anse som ringa, döms inte till ansvar.

Till ansvar enligt 29 § döms inte, om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Om ett vitesföreläggande eller vitesförbud har överträtts, döms inte till ansvar enligt denna lag för en gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

Om en gärning är belagd med straff i brottsbalken eller i lagen (2000:1225) om straff för smuggling ska det inte dömas till ansvar enligt 28 a eller 29 §.

Det ska inte dömas till ansvar enligt denna lag för en gärning som omfattas av ett föreläggande om vite om gärningen ligger till grund för en ansökan om utdömmande av vitet.

Det ska inte dömas till ansvar enligt 29 § om gärningen kan leda till en sanktionsavgift enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 30 a §.

30 a §

Regeringen får meddela föreskrifter om att en sanktionsavgift ska betalas av den som

1. påbörjar en verksamhet som är registreringspliktig utan att någon anmälan om registrering har gjorts, eller

2. brister när det gäller att uppfylla krav på journalföring eller annan dokumentation.

Avgiftens storlek ska framgå av regeringens föreskrifter. Avgiften ska uppgå till minst 1 000 kronor och högst 100 000 kronor. När regeringen meddelar föreskrifter om avgiftens storlek ska hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och till betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

Sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

30 b §

En sanktionsavgift ska tas ut även om överträdelsen inte är uppsåtlig eller oaktsam.

Någon sanktionsavgift ska dock inte tas ut om det är oskäligt. Vid prövningen av denna fråga ska det särskilt beaktas

1. om överträdelsen berott på sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand göra det som han eller hon varit skyldig att göra och inte heller förmått att uppdra åt någon annan att göra det,

2. om överträdelsen annars berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat förutse eller borde ha förutsett och inte heller kunnat påverka, eller

3. vad den avgiftsskyldige gjort för att undvika överträdelsen.

30 c §

Kontrollmyndigheten prövar frågor om sanktionsavgifter.

Innan kontrollmyndigheten beslutar om avgift ska den som anspråket riktas mot ges tillfälle att yttra sig. Om så inte har skett inom två år från det att överträdelsen skedde får någon sanktionsavgift inte beslutas.

30 d §

Det ska inte beslutas om sanktionsavgift för en överträdelse som omfattas av ett föreläggande om vite om överträdelsen ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet.

30 e §

Ett beslut om sanktionsavgift får verkställas enligt utsökningsbalken när det har fått laga kraft.

30 f §

En beslutad sanktionsavgift faller bort om beslutet inte har verkställts inom fem år från det att beslutet har fått laga kraft.

31 §

Beslut av en kommunal nämnd enligt denna lag, enligt de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller enligt de *EG-bestämmelser* som kompletteras av lagen får överklagas hos länsstyrelsen.

Beslut av en kommunal nämnd enligt denna lag, enligt de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller enligt de *EU-bestämmelser* som kompletteras av lagen får överklagas hos länsstyrelsen.

En kommunal nämnds beslut om sanktionsavgift överklagas dock till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

En myndighet får bestämma att dess beslut *skall* gälla omedelbart även om det överklagas.

En myndighet får bestämma att dess beslut *ska* gälla omedelbart även om det överklagas. *Detta gäller dock inte beslut om sanktionsavgift.*

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för överträdelser som har skett före ikraftträdandet.

Prop. 2017/18:165 2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:805)
om foder och animaliska biprodukter

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter

dels att 29–31 och 33 §§ ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 29 § ska sättas närmast före 28 a §,

dels att det ska införas sju nya paragrafer, 28 a och 30 a–f §§, och närmast före 30 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

28 a §

Till böter eller fängelse i högst två år döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. producerar, bearbetar, distribuerar eller på något annat sätt handhar, eller märker, marknadsför eller presenterar, foder eller fodertillsatser, eller utfodrar djur med foder, på ett sätt som orsakar eller kan orsaka en fara för människors eller djurs liv eller hälsa,

2. samlar in, bearbetar eller på något annat sätt handhar animaliska biprodukter eller därav framställda produkter på ett sätt som orsakar eller kan orsaka en fara för människors eller djurs liv eller hälsa,

3. inte vidtar åtgärder i samband med produktion, bearbetning, distribution, utfodring eller annat handhavande av foder, animaliska biprodukter eller därav framställda produkter och därigenom föranleder att ett foder, en animalisk biprodukt eller en därav framställd produkt utgör eller kan komma att utgöra en fara för människors eller djurs liv eller hälsa,

4. brister när det gäller att märka, marknadsföra, eller presentera ett foder eller en fodertillsats och därigenom föranleder att ett foder eller en fodertillsats utgör eller kan komma att utgöra en fara för människors eller djurs liv eller hälsa,

5. i större omfattning märker, marknadsför eller presenterar ett foder eller en fodertillsats på ett sätt som är eller kan vara vilseledande, eller

6. brister när det gäller åtgärder för identifiering och därigenom på ett omfattande eller annars särskilt allvarligt sätt orsakar att möjligheten att spåra ett foder, en fodertillsats, en animalisk biprodukt eller därav framställda produkter försvåras eller kan komma att försvåras.

29 §¹

Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

Till böter döms den som, gärningen inte ska leda till ansvar enligt 28 a §, med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot en föreskrift eller ett beslut som har meddelats med stöd av 5 § tredje stycket, 9 eller 11 §,

2. bryter mot 8 §, eller

3. inte fullgör sina skyldigheter enligt 21 § första stycket 1.

Till böter döms även den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de *EG-bestämmelser* som kompletteras av lagen. Detta gäller dock inte om överträdelsen avser bestämmelser om myndighetsutövning.

Till böter döms även den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de *EU-bestämmelser* som kompletteras av lagen. Detta gäller dock inte om överträdelsen avser bestämmelser om myndighetsutövning

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

30 §

Om en gärning som avses i 29 § är att anse som ringa, döms inte till ansvar.

¹ Senaste lydelse 2011:410.

Prop. 2017/18:165 *Till ansvar enligt 29 § döms inte, om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.*

Om ett vitesföreläggande eller vitesförbud har överträtts, döms inte till ansvar enligt denna lag för en gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

Om en gärning är belagd med straff i brottsbalken eller i lagen (2000:1225) om straff för smuggling ska det inte dömas till ansvar enligt 28 a eller 29 §.

Det ska inte dömas till ansvar enligt denna lag för en gärning som omfattas av ett föreläggande om vite om gärningen ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet.

Det ska inte dömas till ansvar enligt 29 § om gärningen kan leda till en sanktionsavgift enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 30 a §.

Sanktionsavgifter

30 a §

Regeringen får meddela föreskrifter om att en sanktionsavgift ska betalas av den som

1. påbörjar en verksamhet som är registreringspliktig utan att någon anmälan om registrering har gjorts, eller

2. brister när det gäller att uppfylla krav på journalföring eller annan dokumentation.

Avgiftens storlek ska framgå av regeringens föreskrifter. Avgiften ska uppgå till minst 1 000 kronor och högst 100 000 kronor. När regeringen meddelar föreskrifter om avgiftens storlek ska hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och till betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

Sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

30 b §

En sanktionsavgift ska tas ut även om överträdelsen inte är uppsåtlig eller oaktsam.

Någon sanktionsavgift ska dock inte tas ut om det är oskäligt. Vid prövningen av denna fråga ska det

särskilt beaktas

1. om överträdelsen berott på sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand göra det som han eller hon varit skyldig att göra och inte heller förmått att uppdra åt någon annan att göra det,

2. om överträdelsen annars berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat förutse eller borde ha förutsett och inte heller kunnat påverka, eller

3. vad den avgiftsskyldige gjort för att undvika överträdelsen.

30 c §

Kontrollmyndigheten prövar frågor om sanktionsavgifter.

Innan kontrollmyndigheten beslutar om avgift ska den som anspråket riktas mot ges tillfälle att yttra sig. Om så inte har skett inom två år från det att överträdelsen skedde får någon sanktionsavgift inte beslutas.

30 d §

Det ska inte beslutas om sanktionsavgift för en överträdelse som omfattas av ett föreläggande om vite om överträdelsen ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet.

30 e §

Ett beslut om sanktionsavgift får verkställas enligt utsökningsbalken när det har fått laga kraft.

30 f §

En beslutad sanktionsavgift faller bort om beslutet inte har verkställts inom fem år från det att beslutet har fått laga kraft.

31 §²

Beslut av en kommunal nämnd enligt denna lag, enligt de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller enligt de *EG-bestämmelser* som kompletteras av lagen får överklagas hos länsstyrelsen.

Beslut av en kommunal nämnd enligt denna lag, enligt de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller enligt de *EU-bestämmelser* som kompletteras av lagen får överklagas hos länsstyrelsen.

En kommunal nämnds beslut om sanktionsavgift överklagas dock till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

33 §

En myndighet får bestämma att dess beslut *skall* gälla omedelbart även om det överklagas.

En myndighet får bestämma att dess beslut *ska* gälla omedelbart även om det överklagas. *Detta gäller dock inte beslut om sanktionsavgift.*

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för överträdelser som har skett före ikraftträdandet.

² Senaste lydelse 2011:410.

Statsrådet Sven-Erik Bucht gav den 3 mars 2016 i uppdrag åt expeditions- och rättschefen Mats Wiberg att se över vissa frågor om straffskalan och sanktionsavgifter på områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter. Uppdraget redovisades till Näringsdepartementet i februari 2017 och har efter några mindre omarbetningar publicerats i departementspromemorian *Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan m.m.* (Ds 2017:5). I promemorian föreslås lagändringar när det gäller sanktionsbestämmelserna i livsmedelslagen (2006:804), lagen om foder och animaliska biprodukter (2006:805) och djurskyddslagen (1988:534). Promemorians lagförslag finns i *bilaga 1*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. Remissyttrandena och en sammanställning av dessa finns tillgängliga i Näringsdepartementet (N2017/01869/RS).

I detta ärende behandlar regeringen promemorians förslag när det gäller ändringar i livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 21 december 2017 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 3*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*. Lagrådets synpunkter behandlas i avsnitt 8.4 och 8.7.6 samt i författningskommentaren. Regeringen har i huvudsak följt Lagrådets förslag. I övrigt har vissa redaktionella ändringar gjorts.

4 Tidigare överväganden om sanktioner i livsmedelskedjan

Straffskalan för brott mot den nu upphävda livsmedelslagen (1971:511) och lagen (1985:295) om foder innehöll böter eller fängelse i högst ett år. För allvarliga brott mot livsmedelslagen var straffmaximum fängelse två år. I samband med att nu gällande livsmedelslagen (2006:804) och lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter infördes togs fängelse bort ur straffskalorna. Det innebär att de sanktionsmöjligheter som står till buds i dag för överträdelser av dessa regelverk är straffbestämmelser med böter i straffskalorna och en möjlighet att förena förelägganden och förbud med vite. Ändringen i straffskalorna gjordes med hänvisning till Högsta domstolens dom i NJA 2005 s. 33. I domen konstaterade domstolen att regeringsformen inte tillåter att förvaltningsmyndigheter och kommuner fyller ut så kallade blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan på ett sådant sätt att den gärning som därigenom straffbeläggs anges helt eller i det väsentliga i myndigheternas eller kommunernas föreskrifter. Straffbestämmelserna i livsmedelslagen och i lagen om foder och animaliska biprodukter är, precis som i de numera upphävda lagarna, konstruerade som sådana blankettstraffbud som avsågs i domen. I motiven till de nya lagarna (prop. 2005/06:128)

Prop. 2017/18:165 anfördes bl.a. att bötesstraff är tillräckligt för merparten av de straffbelagda överträdelsena av förpliktelseerna eller handlingsreglerna som regleras av myndigheterna, men att det inte kan uteslutas att det finns gärningar för vilka fängelse i stället bör komma i fråga. Det konstaterades dock att det krävdes en omfattande genomgång och analys för att särskilja dessa från de gärningar som endast kan motivera böter samt att det inom ramen för det lagstiftningsärendet saknades underlag för en sådan gradering av straffskalan. Vidare ansågs att det, eftersom bestämmelserna i EG-förordningarna gäller med direkt verkan i landet, var nödvändigt att snarast genomföra de förslag som då tagits fram och att det därför inte var möjligt att avvakta resultatet av en sådan genomgång av straffbestämmelserna som skulle kunna ge det underlag som krävs för en gradering av straffskalan. Tills vidare skulle därför straffskalan stanna vid böter. Det konstaterades också att det fanns behov av en mer genomgripande översyn av de aktuella straffbestämmelserna, bl.a. för att identifiera de förfaranden som eventuellt bör föranleda strängare påföljd än böter. Ändringen i straffskalorna i livsmedelslagen och i lagen om foder och animaliska biprodukter var alltså inte en följd av en ändrad syn på överträdelser mot de här aktuella regelverken.

Frågan om införande av sanktionsavgifter på områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter har tidigare varit föremål för utredning. I Sanktionsavgiftsutredningens betänkande *Sanktionsavgift i stället för straff – områdena livsmedel, foder och djurskydd* (SOU 2006:58) konstaterades att det nuvarande sanktionssystemet i livsmedelslagen, lagen om foder och animaliska biprodukter och djurskyddslagen inte fungerade väl. Som skäl för detta anfördes bl.a. den låga prioriteten hos Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, att lika fall behandlades olika vid åtalsprövning och att de fall som ledde till åtal inte sällan bedömdes som ringa av domstolarna och därför inte föranledde något ansvar. Straffsanktionen upplevdes bl.a. därför som vare sig effektiv eller avskräckande. Utredningen föreslog mot den bakgrunden att sanktionsavgifter för mindre allvarliga överträdelser borde införas i livsmedelslagen, lagen om animaliska biprodukter och djurskyddslagen. Förslaget ledde dock inte till några lagstiftningsåtgärder.

I Straffrättsanvändningsutredningens betänkande *Vad bör straffas?* (SOU 2013:38) föreslogs en fullständig sanktionsväxling från straff till sanktionsavgifter på områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter. När det gällde livsmedel, foder och animaliska biprodukter konstaterades att livsmedel och foder hanteras av ett mycket stort antal företag och personer. Det anfördes att regelverken är mycket omfattande, att komplexiteten är stor och att det, trots att det på goda grunder kan antas att det begås mängder med överträdelser mot reglerna, bara är en mycket liten andel av överträdelsena som lagförs. Den dåvarande användningen av straff framstod mot den bakgrunden inte som en effektiv metod för att upprätthålla regelverken på livsmedels- och foderområdena. Enligt betänkandet fanns det därför anledning att överväga om sanktionsavgifter skulle vara en lämpligare sanktion än straff på livsmedels- och foderområdena. Utredningens uppdrag var inte att titta på om det fanns skäl att ändra straffskalorna, utan utredningen hade att förhålla sig till rådande förhållanden och att föreslå lämpliga

5 Gällande rätt

Reglerna på områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter har skiftande innehåll och syfte. Det finns t.ex. regler om att livsmedel eller foder som släpps ut på marknaden måste vara säkra och märkta på ett tydligt sätt. Sådana regler tar direkt sikte på att förhindra farliga eller skadliga beteenden och överträdelser mot reglerna kan få långtgående konsekvenser. Det finns också regler av rent administrativ karaktär, såsom krav på dokumentation i olika avseenden, mot vilka överträdelser inte kan sägas ha någon omedelbar negativ följd men som är viktiga för att kontrollen ska kunna genomföras på ett effektivt sätt. Däremellan finns en mängd bestämmelser där överträdelser kan få mer eller mindre allvarliga konsekvenser.

Både livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter är utformade som ramlagar. Lagarna kompletterar de EU-förordningar som finns på områdena. En stor del av det materiella regelverket på områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter finns i dessa EU-förordningar, men det finns också många föreskrifter på myndighetsnivå.

Regeringen har i tillkännagivanden angett vilka EU-bestämmelser som kompletteras av livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter. EU-rätten ställer krav på att medlemsstaterna har sanktioner för att säkerställa syftet med reglerna och det krävs att sanktionerna är effektiva, proportionella och avskräckande.

5.1 Livsmedelslagen

Syftet med livsmedelslagen är att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa och för konsumenternas intressen när det gäller livsmedel (1 §). Lagen gäller alla stadier av produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan för livsmedel (3 §). Vad detta innebär definieras i artikel 3.16 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet. Livsmedelslagen är inte tillämplig på primärproduktion för användning inom privathushåll eller enskildas handhavande av livsmedel för konsumtion inom privathushåll (4 §).

Vad som är ett livsmedel framgår i artikel 2 i förordning (EG) nr 178/2002. Därtill jämföras med livsmedel enligt den svenska livsmedelslagen vatten, från och med den punkt där det tas in i vattenverken fram till att vatten ska omfattas av begreppet enligt artikeln, samt snus och tuggtobak (3 §).

I lagen finns ett flertal bemyndiganden. Bl.a. får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter eller i det

Prop. 2017/18:165 enskilda fallet besluta om förbud eller villkor för bl.a. handhavande, införsel till landet eller utsläppande på marknaden av livsmedel samt märkning och presentation av livsmedel (5–9 §§). Lagens enda bestämmelse av materiell karaktär stadgar att utöver vad som följer av de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen och om inte regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har föreskrivit något annat, är det förbjudet att släppa ut livsmedel på marknaden som inte uppfyller de krav som beslutats med stöd av bemyndigandena (10 §).

När det gäller den offentliga kontrollen framgår i lagen bland annat vilka myndigheter som är kontrollmyndigheter, vilka uppgifter dessa har och att det kan ske överflyttning av kontrollansvaret i vissa fall. Vidare framgår vilka bemyndiganden som ges till regeringen eller till den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om kontrollen, vilka skyldigheter som finns för den som ska kontrolleras samt vilken rätt att meddela förelägganden och förbud som kontrollmyndigheten har. Det finns också bestämmelser om att förelägganden och förbud får förenas med vite, om rätten för kontrollmyndigheten att omhänderta varor, om möjligheten att besluta om rättelse och om kontrollmyndighetens möjlighet att begära hjälp från Polismyndigheten. Slutligen finns också bestämmelser om avgifter för den offentliga kontrollen (11–28 §§).

Av straffbestämmelsen (29 §) framgår att den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift eller ett beslut som har meddelats med stöd av 5 § tredje stycket, 6, 7, 8 eller 9 §, bryter mot 10 § första stycket, eller inte fullgör sina skyldigheter enligt 20 § första stycket 1 döms till böter. Vidare framgår att den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen döms till böter. Detta gäller dock inte om överträdelsen avser bestämmelser om myndighetsutövning. Från det straffbara området undantas ringa överträdelser och sådana gärningar som är belagda med straff i brottsbalken eller i lagen (2000:1225) om straff för smuggling (30 §). I samma bestämmelse är förhållandet till vite reglerat.

5.2 Livsmedelsförordningen

I livsmedelsförordningen (2006:813) finns närmare bestämmelser om bl.a. behandling av livsmedel med joniserande strålning och personalhygien, men också flera bemyndiganden till Livsmedelsverket om att meddela föreskrifter i olika avseenden. I förordningen framgår också vilka myndigheter som får fatta beslut om godkännande eller registrering av livsmedelsanläggningar av olika slag, vilket kan vara Livsmedelsverket, länsstyrelserna eller en kommunal nämnd. När det gäller den offentliga kontrollen framgår i förordningen att kommunerna, Livsmedelsverket, länsstyrelserna och i något fall Jordbruksverket är kontrollmyndigheter. Livsmedelsverket och länsstyrelserna har samordningsansvar. I förordningen finns också bemyndigande till Livsmedelsverket när det gäller föreskrifter om den offentliga kontrollen. Vidare finns bestämmelser om anmälningsskyldighet vid salmonellafynd m.m.

Lagen om foder och animaliska biprodukter syftar till att säkerställa en hög skyddsnivå för djurs och människors hälsa när det gäller foder och animaliska biprodukter (1 §). Lagen gäller i alla led från och med primärproduktion av foder till och med utsläppande av foder på marknaden eller utfodring av djur samt för befattning med animaliska biprodukter och därav framställda produkter (3 §). Lagen tillämpas inte på privat enskild produktion av foder avsett för sällskapsdjur och på utfodring av sådana djur i enskilda hem. Denna begränsning gäller dock inte i den mån lagen kompletterar bestämmelser i EU-förordning (4 §).

Vad som är ett foder framgår i artikel 3.4 i förordning (EG) nr 178/2002. Begreppen animaliska biprodukter och därav framställda produkter definieras i artikel 3.1 och 3.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1169/2011 av den 25 oktober 2011 om tillhandahållande av livsmedelsinformation till konsumenterna, och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 1924/2006 och (EG) nr 1925/2006 samt om upphävande av kommissionens direktiv 87/250/EEG, rådets direktiv 90/496/EEG, kommissionens direktiv 1999/10/EG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/13/EG, kommissionens direktiv 2002/67/EG och 2008/5/EG samt kommissionens förordning (EG) nr 608/2004.

Lagen om foder och animaliska biprodukter är konstruerad på i huvudsak samma sätt som livsmedelslagen. I lagen finns två materiella bestämmelser som anger under vilka förutsättningar vilda djur får användas som foder samt i vilka fall det är förbjudet att släppa ut foder på marknaden utöver vad som följer av de EU-bestämmelser som kompletteras av lagen (7 och 8 §§). Vidare finns bestämmelser som innehåller bemyndiganden till regeringen eller till den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter eller beslut, bl.a. i fråga om villkor för eller förbud mot införsel, utförsel, tillverkning m.m. av foder och animaliska biprodukter (5–6 och 9–11 §§).

När det gäller den offentliga kontrollen motsvarar bestämmelserna i allt väsentligt bestämmelserna i livsmedelslagen (12–28 §§).

Av straffbestämmelsen (29 §) framgår att den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift eller ett beslut som meddelats med stöd av 5 § tredje stycket, 9 eller 11 §, bryter mot 8 §, eller inte fullgör sina skyldigheter enligt 21 § första stycket 1 döms till böter. Det framgår vidare att den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de EU-bestämmelser som kompletteras av lagen döms till böter. Detta gäller dock inte om överträdelsen avser bestämmelser om myndighetsutövning. Från det straffbara området enligt lagen undantas ringa överträdelser och sådana gärningar som är belagda med straff i brottsbalken eller i lagen (2000:1225) om straff för smuggling (30 §). I samma bestämmelse är förhållandet till vite reglerat.

5.4 Förordningen om foder och animaliska biprodukter

I förordningen (2006:814) om foder och animaliska biprodukter finns ett flertal bemyndiganden till Jordbruksverket om att meddela föreskrifter om bl.a. undantag från villkor för användning av vilda djur som foder, villkor för införsel av foder från tredje land och användning av animaliska biprodukter i vissa fall. I förordningen finns också bestämmelser om den offentliga kontrollen. Även när det gäller foder och animaliska biprodukter utövas den offentliga kontrollen till stor del av kommunerna, men också av Jordbruksverket och av länsstyrelserna. Jordbruksverket har ett samordningsansvar.

5.5 EU-bestämmelser

En stor del av det materiella regelverket på områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter finns, som konstaterats ovan, i EU-förordningar. Nedan följer en genomgång av de viktigaste EU-bestämmelserna på dessa områden.

5.5.1 Allmänna principer och hygienbestämmelser

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet är central på livsmedelsområdet. Förordningen är tillämplig på alla stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan av livsmedel och foder (dock inte på primärproduktion för privat enskilt bruk eller på enskildas beredning, hantering eller lagring av livsmedel för privat enskild konsumtion). I artikel 14 föreskrivs att livsmedel inte ska släppas ut på marknaden om de inte är säkra. Livsmedel är att betrakta som icke säkra om de är skadliga för hälsan eller otjänliga som människoföda. I artikeln framgår närmare vilka omständigheter som ska beaktas när man fastställer om ett livsmedel inte är säkert eller om det är otjänligt som människoföda. Bestämmelser om fodersäkerhet finns i artikel 15. Foder får enligt denna artikel inte släppas ut på marknaden eller ges åt livsmedelsproducerande djur om det inte är säkert. Foder är icke säkert för dess avsedda användningsområde om det anses ha en negativ effekt på människors eller djurs hälsa eller anses leda till att livsmedel från livsmedelsproducerande djur inte är säkert som människoföda. Artikel 16 innehåller en allmän bestämmelse om att konsumenterna inte får vilseledas genom det sätt på vilket livsmedel eller foder märks, marknadsförs eller presenteras.

För att säkerställa att de livsmedel och foder som släpps ut på marknaden ska kunna spåras finns vissa minimikrav om spårbarhet, artikel 18. Kraven ska uppfyllas av företagen.

Bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1831/2003 av den 22 september 2003 om fodertillsatser riktar sig huvudsakligen till foderföretagare och gemenskapens institutioner. Enligt artikel 1 är syftet med förordningen bl.a. att fastställa ett gemenskapsförfarande för godkännande av utsläppande på marknaden och användning av fodertillsatser. Enligt artikel 3 får endast sådana fodertillsatser släppas ut på marknaden, bearbetas eller användas som godkänts i enlighet med förordningen och som uppfyller villkoren om användning och märkning i förordningen. För experiment i vetenskapliga syften kan vissa undantag göras.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004

I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien finns allmänna hygienregler för livsmedel. Förordningen tillämpas på alla led i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan för livsmedel, inklusive primärproduktion, samt på export (med vissa undantag som framgår av artikel 1.2). Till förordningen har fogats två bilagor som innehåller tekniska bestämmelser. Förordningens bestämmelser riktar sig huvudsakligen till livsmedelsföretagare, som ska ha det primära ansvaret för livsmedelssäkerheten. Förordningen ska tillämpas på all livsmedelshandling, dvs. allt från torgförsäljning till storindustri. Ansvaret för livsmedelssäkerheten betonas genom att krav på god hygienpraxis och rutiner som bygger på HACCP (Hazard Analysis Critical Control Points, faroanalys och kritiska stympunkter) införs för alla livsmedelsföretagare utom primärproducenterna.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004

De särskilda hygienreglerna för livsmedel av animaliska ursprung motiveras med att hanteringen av dessa livsmedel är särskilt riskfylld. Till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung, vars tillämpningsområde framgår av artiklarna 1, 2 och 3, har bifogats tre bilagor som innehåller tekniska bestämmelser. Förordningens bestämmelser riktar sig huvudsakligen till livsmedelsföretagare. Enligt artikel 4 får livsmedelsföretagare på marknaden släppa ut produkter av animaliskt ursprung som har tillverkats inom gemenskapen endast om dessa har beretts och hanterats i anläggningar som uppfyller tillämpliga krav i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 och i bilagorna II och III till förordningen. Den behöriga myndigheten ska dessutom ha registrerat eller godkänt anläggningen. I artikel 5 regleras vilka krav på kontroll- och identifieringsmärkning som en livsmedelsföretagare ska iaktta för att få släppa ut produkter av animaliskt ursprung på marknaden.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1831/2005

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1831/2005 av den 12 januari 2005 om fastställande av krav för foderhygien, vars tillämpnings-

Prop. 2017/18:165 område framgår av artikel 2, består av dels en artikeldel där vissa allmänna huvudprinciper slås fast, dels en bilagedel med vissa tekniska bestämmelser. Förordningens bestämmelser riktar sig huvudsakligen till foderföretagare och innehåller en rad bestämmelser om deras skyldigheter. Den har sin motsvarighet på livsmedelsområdet i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004. Enligt artikel 1 syftar förordningen till att fastställa allmänna bestämmelser om foderhygien, villkor och förfaranden dels som säkerställer spårbarhet av foder, dels för registrering och godkännande av anläggningar.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009

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 1774/2002 syftar till att förebygga och minimera risker för människors och djurs hälsa av animaliska biprodukter och framför allt att skydda säkerheten i livsmedels- och foderkedjan. Förordningens tillämpningsområde framgår av artikel 2. I förordningen delas animaliska biprodukter in i tre kategorier, som bl.a. avspeglar vilken potentiell risk de utgör. I förordningen regleras vidare vilka användningsområden för animaliska biprodukter och produkter som framställts därav som är förbjudna samt hur animaliska biprodukter i de olika kategorierna ska hanteras och hur de får användas.

5.5.2 Bestämmelser om märkning och andra krav för att släppa ut foder och livsmedel på marknaden

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 767/2009

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 767/2009 av den 13 juli 2009 om utsläppande på marknaden och användning av foder, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1831/2003 och om upphävande av rådets direktiv 79/373/EEG, kommissionens direktiv 80/511/EEG, rådets direktiv 82/471/EEG, 83/228/EEG, 93/74/EEG, 93/113/EG och 96/25/EG samt kommissionens beslut 2004/217/EG syftar till att harmonisera villkoren för utsläppande på marknaden och användning av foder, i syfte att säkerställa en hög fodersäkerhetsnivå och ett gott folkhälsoskydd samt att tillhandahålla tillräcklig användar- och konsumentinformation och förbättra den inre marknads effektivitet. I förordningen fastställs bestämmelser för utsläppande på marknaden och användningen av foder för såväl livsmedelsproducerande som icke livsmedelsproducerande djur inom gemenskapen samt bestämmelser för märkning, förpackning och presentation. Förordningen innehåller bestämmelser om säkerhets- och saluföringskrav, utsläppande på marknaden av specifika foderslag, märkning, presentation och förpackning m.m.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1169/2011 av den 25 oktober 2011 om tillhandahållande av livsmedelsinformation till konsumenterna, och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 1924/2006 och (EG) nr 1925/2006 samt om upphävande av kommissionens direktiv 87/250/EEG, rådets direktiv 90/496/EEG, kommissionens direktiv 1999/10/EG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/13/EG, kommissionens direktiv 2002/67/EG och 2008/5/EG samt kommissionens förordning (EG) nr 608/2004, vars tillämpningsområde framgår av artikel 1, är avsedd att ge en grund för säkerställande av en hög konsumentskyddsnivå när det gäller livsmedelsinformation, med beaktande av att konsumenterna uppfattar information olika och har olika behov av information, samtidigt som den säkerställer att den inre marknaden fungerar smidigt. I förordningen anges bl.a. att livsmedelsinformation inte får vara vilseledande, bl.a. när det gäller vad som är utmärkande för livsmedlet, och att livsmedelsinformation ska vara korrekt, tydlig och lätt att förstå för konsumenten. Det föreskrivs också vilken livsmedelsföretagare som är ansvarig för livsmedelsinformationen och vilka skyldigheter denne har. I förordningen finns också förhållandevis detaljerade bestämmelser om vilken livsmedelsinformation som är obligatorisk. Förordningen har femton bilagor med regler av teknisk karaktär. Genomförandet av bestämmelserna i förordningen regleras i kommissionens förordning nr 142/2011.

5.5.3 Regler om offentlig kontroll

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 854/2004

Bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 854/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda bestämmelser för genomförandet av offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel riktar sig till medlemsstaterna och de behöriga myndigheter som dessa ska utse enligt förordningen. Enligt artikel 1 ska förordningen tillämpas på verksamhet och personer som omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004. Genomförandet av offentlig kontroll enligt förordningen ska inte påverka livsmedelsföretagares primära juridiska ansvar för att garantera livsmedelssäkerhet enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 och inte heller det civilrättsliga och straffrättsliga ansvar som följer av underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter. I förordningen finns bl.a. bestämmelser om förfaranden vid godkännande av anläggningar, vad den behöriga myndigheten ska beakta vid prövningen och allmänna principer för offentlig kontroll av alla typer av produkter av animaliskt ursprung.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004

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 reglerar medlemsstaternas

Prop. 2017/18:165 kontroll av att foder- och livsmedelsföretagarna följer de regler som gemenskapen ställt upp inom områdena foder, livsmedel och djurskydd. Enligt förordningen ska medlemsstaterna se till att riskbaserad offentlig kontroll genomförs regelbundet och så ofta som är lämpligt för att uppnå målen i förordningen. Medlemsstaterna ska utse de behöriga myndigheter som ansvarar för målen och den offentliga kontrollen i förordningen. Dessa myndigheter är i sin tur ansvariga för vissa skyldigheter som anges i förordningen. Bland annat ska myndigheten se till att den offentliga kontrollen av levande djur, foder och livsmedel i hela livsmedels- och foderkedjan är effektiv och ändamålsenlig.

6 Straff och sanktionsavgifter

6.1 Utgångspunkter för val av sanktion

Regeringen har behandlat frågan om när sanktionsavgifter bör användas bl.a. i förarbetena till bestämmelsen om förverkande i 36 kap. 4 § brottsbalken (prop. 1981/82:142 s. 21–26). De riktlinjer som regeringen ställde upp har behandlats av justitiekottnet och antagits av riksdagen (bet. 1981/82:JuU53, rskr. 1981/82:328). Regeringen angav i det sammanhanget att sanktionsavgifter kan vara ändamålsenliga i fall där regelöverträdelser är särskilt frekventa eller där det föreligger speciella svårigheter att beräkna storleken på den vinst eller besparing som uppnås i det särskilda fallet. Andra fall kan vara sådana där den ekonomiska fördelen av en isolerad överträdelse genomsnittligt sett kan bedömas som låg, samtidigt som samhällets behov av skydd på det aktuella området är framträdande. Vidare uttalade regeringen att sanktionsavgifter kan ersätta straff när det är fråga om regler som är utformade på ett sådant sätt att det inte finns utrymme för skönsmässiga bedömningar av om en överträdelse skett och då överträdelsen i sig inte förutsätter uppsåt eller oaktsamhet (prop. 1981/82:142 s. 24 f.). Motsatsvis följer att ett system med sanktionsavgifter bara bör omfatta sådana överträdelser som typiskt sett är lätta att konstatera utan någon mer ingående utredning.

När det gäller straffsanktioner finns det tungt vägande skäl som talar för att sådana bör användas endast för de allvarigaste gärningarna. En alltför omfattande kriminalisering riskerar att undergräva straffsystemets brottsavhållande verkan och trovärdighet. Detta särskilt om rättsväsendet inte kan beivra brott på ett effektivt sätt. Regeringen har i propositionen Ett effektivare brottmålsförfarande uttalat att kriminalisering som metod för att hindra överträdelser av olika normer i samhället bör användas med försiktighet och att rättsväsendet inte bör belastas med sådant som har ringa eller inget straffvärde. Det allmännas resurser för brottsbekämpning bör koncentreras på sådana förfaranden som kan föranleda påtaglig skada eller fara och som inte kan bemötas på annat sätt. I propositionen anfördes vidare att kriminalisering bör föregås av ingående överväganden från den normgivande maktens sida. Regeringen ansåg att det fanns anledning att pröva olika möjligheter att begränsa

6.2 Det finns ett behov av ändrade sanktioner

Regeringens bedömning: Det finns ett behov av att skärpa straffskalorna för allvarliga brott mot livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter. Det finns också ett behov av att kunna sanktionera mindre allvarliga överträdelser inom områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter på ett effektivare sätt än idag.

Frågan om det bör införas sanktionsavgifter på djurskyddsområdet bör övervägas i ett annat sammanhang.

Promemorians bedömning överensstämmer delvis med regeringens bedömning. I promemorian görs bedömningen att sanktionsavgifter även bör införas på djurskyddsområdet.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av remissinstanserna instämmer i bedömningen att det finns ett behov av att skärpa straffbestämmelserna för de mest allvarliga överträdelserna på områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter. Ett antal instanser, bl.a. *Kött- och charkföretagen, Livsmedelsföretagen, Svensk egenvård, Svensk Handel, Svenska köttföretagen, Unionen och Lantbrukarnas riksförbund* framhåller att det måste säkerställas att kontrollen är effektiv, rättssäker, kompetent, proportionell och framåtsyftande innan straffen skärps på de aktuella områdena.

En majoritet av remissinstanserna instämmer även i bedömningen att det finns ett behov av att kunna sanktionera mindre överträdelser på de aktuella områdena på ett effektivare sätt än idag. Däribland kan nämnas *Livsmedelsverket, Jordbruksverket, Södertörns tingsrätt, Förvaltningsrätten i Malmö, Åklagarmyndigheten, Umeå kommun, Arboga kommun, Arvidsjaurs kommun, Helsingborgs kommun, Kramfors kommun, Skara kommun, Stockholms stad, Uppsala kommun, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Sveriges Lantbruksuniversitet, Naturvetarna och Svensk Handel. Haninge kommun, Malmö kommun och Sjöbo kommun* bedömer att ett sanktionsavgiftssystem skulle leda till en snabbare och effektivare överträdelsehantering än i dag och därmed också utgöra ett reellt hot om påföljd, vilket antas medföra en större benägenhet att följa reglerna. *Livsmedelsverket* gör bedömningen att ett sanktionsavgiftssystem skulle ge kontrollmyndigheterna ett snabbt och effektivt verktyg för att ingripa mot mindre allvarliga överträdelser. Även *Polismyndigheten* anser att ett införande av sanktionsavgifter på sikt skulle leda till ett mer effektivt sanktionssystem. *Uppsala universitet* anser att det bör undersökas hur sanktionsavgiftssystem har fallit ut på andra områden, såsom miljöområdet, innan det övervägs att införa ett sådant system på de nu aktuella områdena.

Skälen för regeringens bedömning: Lagstiftningen på områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter avser att skydda viktiga och ur samhällssynpunkt centrala värden. Att endast livsmedel och foder som

Prop. 2017/18:165 är säkert kommer ut på marknaden är självklart mycket betydelsefullt ur ett folkhälsoperspektiv. I promemorian konstateras att det inte i obetydlig utsträckning sker överträdelse av regler på särskilt livsmedelsområdet men även på foderområdet vilka bör anses som allvarliga. Foder eller livsmedel som inte är säkert kan t.ex. komma att utgöra en fara för människors eller djurs liv eller hälsa så som fallet var i den s.k. dioxinskandalen i Belgien, där foder kontaminerat med transformatorolja gavs till ett stort antal livsmedelsproducerande djur. Detta innebar att livsmedel som producerats av de djuren blev otjänliga p.g.a. höga dioxinhalter. Ett exempel från Sverige är att servering av dåligt uppvärmd ärtsoppa har lett till två dödsfall.

Lagstiftningen på områdena syftar även till att upprätthålla högt ställda krav på redlighet. Som exempel på överträdelse som äventyrar redlighetsaspekten kan nämnas att ett livsmedel eller foder märks, marknadsförs eller presenteras på ett sätt som är vilseledande. Det har t.ex. förekommit att produkter som saluförts med påstående om att det innehåller nötkött har visat sig innehålla hästkött och importerat kött har uppgett vara svenskt. När det gäller felaktig märkning och marknadsföring har det framkommit att det är ett område där den organiserade brottsligheten upplevs vara ett växande problem. Livsmedelskonsumenter och djurägare har mycket små eller inga möjligheter att kontrollera att det livsmedel eller foder de köper är säkert och korrekt märkt. Det är därför av stor betydelse att upprätthålla ett förtroende för livsmedels- och foderhanteringen och för att de produkter som saluförs är av den beskaffenhet som påstås.

De aktuella regelverken innehåller också olika krav av mer administrativ karaktär. Det kan t.ex. vara fråga om krav på registrering av en verksamhet eller olika typer av dokumentationsskyldighet. Överträdelse av sådana krav har i regel, varken sedda för sig eller tillsammans, någon omedelbar negativ följd. De riskerar dock att undergräva kontrollsystemen. Den stora mängden överträdelse på de aktuella områdena är hänförliga till sådana mer administrativa krav.

I flera unionsrättsliga förordningar som reglerar områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter finns krav på att det ska finnas nationell lagstiftning om vilka åtgärder och påföljder som gäller för överträdelse samt att åtgärderna och påföljderna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. De straff och sanktioner som i dag står till buds för överträdelse av regelverken om livsmedel, foder och animaliska biprodukter är, som nämnts ovan, bötesstraff och förbud eller förelägganden vilka kan förenas med vite.

För att syftena med reglerna på områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter ska kunna uppfyllas måste lagstiftningen vara utformad så att den motverkar att allvarliga överträdelse begås. Det är också av stor betydelse att lagstiftningen är ett uttryck för synen på allvarliga överträdelse på de här områdena och att sådana överträdelse kan prioriteras av rättsväsendet. Konsekvensen av att begå en allvarlig överträdelse bör motsvara överträdelsens svårighetsgrad. För att syftena med reglerna på områdena ska kunna uppfyllas krävs också att överträdelse som kan beskrivas som mindre allvarliga beivras effektivt.

Överträdelse på områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter kan alltså vara av mycket skiftande straffvärdemässig karaktär. I dag

hanteras i princip alla överträdelser på dessa områden inom det straffrättsliga systemet. Att både mycket allvarliga överträdelser och överträdelser av mindre allvarlig karaktär hanteras inom samma system, där det dessutom endast finns böter i straffskalan, kan antas innebära att de behov i fråga om lagföring som gör sig gällande för olika typer av överträdelser blir svåra att uppfylla. Den mängd överträdelser av mindre allvarlig karaktär som begås riskerar vidare att tynga det straffrättsliga systemet genom att utredningen av dessa riskerar att mer allvarliga överträdelser inte prioriteras. Sanktionsavgifter kan i många fall antas vara effektivare för den typen av överträdelser.

I promemorian konstateras att det upptäcks förhållandevis många överträdelser på de aktuella områdena men att det stora flertalet inte leder till någon åtalsanmälan och att de överträdelser som anmäls till åtal sällan leder till lagföring. Överträdelsena upplevs ha låg prioritet hos Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten och till följd av detta blir utredningstiderna ofta långa. Det konstateras vidare att det förekommer att utredningar läggs ned med hänsyn till reglerna om preskription och att upplevelsen även i övrigt hos aktörer på området är att utredningar läggs ner i stor utsträckning. Det finns mot den bakgrunden anledning att ifrågasätta om det nuvarande sanktionssystemet uppfyller de gemensamhetsrättsliga kraven på effektiva, proportionella och avskräckande påföljder.

Ett effektivt sanktionssystem för mindre allvarliga överträdelser tillsammans med straffbestämmelser som överensstämmer med lagstiftarens syn på allvarliga överträdelser som helhet skulle enligt regeringens bedömning innebära ett effektivare sanktionssystem på områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter. Regeringen anser därför att det finns ett behov av att skärpa straffbestämmelserna för de mest allvarliga överträdelsena. Det finns också ett behov av att kunna sanktionera mindre allvarliga överträdelser inom dessa områden på ett effektivare sätt än idag.

Det finns mot den bakgrunden inte någon anledning att, som *Uppsala universitet* har förespråkat, avvakta med överväganden om sanktionssystemet tills det har skett en utvärdering av hur system med sanktionsavgifter har fallit ut på andra områden.

Kött- och charkföretagen, Lantbrukarnas riksförbund, Livsmedelsföretagen, Svensk egenvård, Svensk Handel, Svenska köttföretagen och Unionen framför i sina remissvar att det måste säkerställas att kontrollen är effektiv, rättssäker, kompetent, proportionell och framåtsyftande innan det övervägs att skärpa straffen på de aktuella områdena. EU-rätten ställer krav på att den offentliga kontrollen av livsmedels- och foderkedjan ska vara effektiv och ändamålsenlig. Regeringen instämmer i att det är av stor vikt för sanktionssystemet att kontrollen fungerar på ett effektivt och rättssäkert sätt. *Livsmedelsverket* och *Jordbruksverket* har i rapporter kritiserat kontrollen på dessa områden när det bl.a. gäller enhetlighet, objektivitet, kompetens och rättssäkerhet. För att komma till rätta med de påtalade bristerna arbetar regeringen och berörda myndigheter kontinuerligt vidare med att kontrollmyndigheternas kompetens och effektivitet ska stärkas ytterligare. En översyn av den offentliga kontrollen rymms dock inte inom ramen för detta lagstiftningsärende.

När det gäller djurskyddsområdet pågår för närvarande ett arbete inom Regeringskansliet med att ta fram en proposition om en ny djurskyddslag. Regeringen bedömer att frågan om sanktionsavgifter på djurskyddsområdet bör avvakta beredningen av det ärendet.

7 Straffbestämmelser

7.1 Fängelse för allvarliga överträdelser

Regeringens förslag: Fängelse ska införas i straffskalan för allvarliga överträdelser av livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna instämmer i förslaget eller har inget att invända mot det. Bland dem kan nämnas *Åklagarmyndigheten, flera länsstyrelser, Statens jordbruksverk, Sveriges lantbruksuniversitet, Livsmedelsverket, Livsmedelsföretagen* och *Svensk dagligvaruhandel*. *Svenskt vatten* anser att förslaget är otillräckligt utrett i den del det avser livsmedlet dricksvatten och avstyrker att överträdelser som gäller dricksvatten ska kunna leda till fängelsestraff. Enligt *Svenskt vatten* är de befintliga sanktionerna, möjligen i kombination med sanktionsavgifter, lämpliga och effektiva när det gäller dricksvatten.

Skälen för regeringens förslag

Förhållandet till brottsbalkens bestämmelser

I avsnitt 6.2 konstateras att de nuvarande möjligheterna att sanktionera överträdelser på områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter inte är effektiva och att det därför finns behov av att skärpa straffen för allvarliga brott. Vid överväganden kring en skärpning av straffskalorna måste emellertid också beaktas om brottsbalkens bestämmelser kan anses tillräckliga för att hantera allvarliga överträdelser. Straffbestämmelserna i livsmedelslagen och i lagen om foder och animaliska biprodukter är nämligen subsidiära i förhållande till brottsbalken.

Det finns flera bestämmelser i brottsbalken som kan vara tillämpliga på allvarliga överträdelser inom de aktuella områdena. När det gäller överträdelser som har effekter på människors eller djurs liv eller hälsa kan t.ex. tredje kapitlet i brottsbalken aktualiseras. Förutom de uppsåtliga brotten misshandel och grov misshandel i 5 och 6 §§ straffbeläggs också i 7–9 §§ oaktshetsbrotten vållande till annans död, vållande till kroppsskada eller sjukdom och framkallande av fara för annan.

Vidare kan brotten skadegörelse och åverkan i 12 kap. 1 och 2 §§ bli aktuella. För dessa brott krävs uppsåt. I 13 kap. 7 § finns brottet spridande av gift eller smitta och i 8 § finns brottet förgöring. Dessa är brott med krav på uppsåt, men i 9 § kriminaliseras också sådana oaktshets

förfaranden som avses i de paragraferna och rubriceras då som vårdslöshet med gift eller smittämne.

Gemensamt för de nämnda brotten är att det för ansvar som huvudregel krävs att det har uppstått en viss effekt, t.ex. att en viss person har tillfogats kroppsskada eller sjukdom eller att någon har utsatts för livsfara. För ansvar krävs också uppsåt till effekten. Det krävs dock inte alltid att det föreligger ett direkt uppsåt för ansvar, utan det kan vara tillräckligt att gärningsmannen har haft ett likgiltighetsuppsåt, dvs. att det genom gärningsmannens handlande har uppstått en i vart fall avsevärd risk för det inträffade, att gärningsmannen insett eller bort inse den risken och att detta inte avhållit honom eller henne från handlande (se t.ex. NJA 2004 s. 176 och NJA 2016 s. 763). För oaktsamhetsbrotten krävs att gärningsmannen har varit oaktsam i förhållande till effekten.

Det kan antas att flera både uppsåtliga och oaktsamma överträdelseer på områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter faller utanför brottsbalkens bestämmelser. Sannolikt kan uppsåtet eller oaktsamheten i många fall inte tillräckligt tydligt knytas till den uppkomna effekten. Så kan fallet t.ex. vara när något sker i ett tidigt led i livsmedelskedjan som sedan innebär att någon drabbas av sjukdom i konsumentledet. Även de fall där någon negativ effekt eller konkret fara inte hinner uppstå till följd av en överträdelse, därför att överträdelsen t.ex. upptäcks vid en offentlig kontroll, faller i stor utsträckning utanför brottsbalkens bestämmelser.

När det gäller överträdelseer som tar sikte på konsumenternas intressen, såsom t.ex. brott mot märkningsregler eller spårbarhetsregler, skulle bestämmelserna om bedrägeri eller bedrägligt beteende i 9 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken kunna vara tillämpliga. I bedrägeribestämmelserna finns ett krav på förmögenhetsöverföring för att ansvar ska bli aktuellt. Att en vara inte överensstämmer med vad den utges för att vara behöver dock inte alltid betyda att den som köper varan gör en ekonomisk förlust vid köpet, därför att det helt enkelt inte är någon värdeskillnad mellan det som varan påstås vara och det den faktiskt är. Eftersom bedrägeri förutsätter en förmögenhetsöverföring faller alla de fall som snarare är att betrakta som en ideell förlust för köparen, genom att denne inte får den vara den vill ha, utanför bestämmelsen. Det är också tveksamt om bedrägeribestämmelsen blir tillämplig när det är fråga om brister i märkningen som sker systematiskt och som gör att varje enskild konsument kan förmodas betala lite mer för varan än vad den är värd samtidigt som det på grund av omfattningen innebär stora vinster för gärningsmannen. En förmögenhetsöverföring måste ha skett i varje enskilt fall och det finns risk att skadan och vinningen inte anses korrelera på ett sådant sätt som krävs för att ansvar för bedrägeri ska bli aktuellt. Till detta kommer att det för bedrägeri krävs att gärningsmannen haft uppsåt till att märkningen varit vilseledande. Sådant handlande som skett av oaktsamhet faller därmed utanför straffbestämmelsen.

Sammanfattningsvis kan konstateras att reglerna i brottsbalken inte täcker alla de allvarliga situationer som kan uppstå när någon bryter mot reglerna på områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter. Ett stort antal allvarliga förfaranden, både uppsåtliga och oaktsamma, faller utanför brottsbalkens bestämmelser. Reglerna i brottsbalken är alltså inte tillräckliga för att åstadkomma effektiva sanktioner för sådana överträdelseer.

Livsmedel och foder hanteras ofta i en lång kedja innan det når konsumenten. Varje länk i kedjan är av betydelse för slutprodukten och det är därför viktigt att säkerställa att all produktion, bearbetning, distribution och annat handhavande av livsmedel, foder och animaliska biprodukter i alla led sker på ett hygieniskt och ansvarsfullt sätt. Detta synsätt kommer tydligt till uttryck i den unionsrättsliga regleringen (se t.ex. artikel 1.3 i förordning (EG) nr 178/2002). Vid överväganden kring sanktioner måste alltså helheten beaktas. Det är därför betydelsefullt att lagstiftningen på såväl livsmedelsområdet som på områdena foder och animaliska biprodukter har sanktioner som bidrar till att upprätthålla en fungerande kedja i alla led.

Vid överväganden kring utformningen av en straffskala är det av grundläggande betydelse att de påföljder som kan bli aktuella för överträdelser motsvarar vad lagstiftningen avser att skydda och vad överträdelserna kan innebära för det skyddsintresset. Ett av de aktuella regelverkens främsta syften är att upprätthålla säkerheten i livsmedels- och foderkedjan till skydd för människors eller djurs liv eller hälsa. Lagstiftningen syftar också till att upprätthålla högt ställda krav på redlighet. Vissa överträdelser mot de aktuella regelverken kan få långtgående negativa konsekvenser för ett stort antal människor eller djur. Skyddsintressena på områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter är därför, som tidigare nämnts, mycket betydelsefulla. En påföljd måste kunna sägas motsvara överträdelsens allvar.

För att straffbestämmelser ska ha legitimitet krävs också att straffet överensstämmer med hur lagstiftaren och samhället i stort ser på överträdelser. Särskilt livsmedel, men också foder är något som påverkar de allra flesta i samhället. Ett sanktionssystem måste därför ha allmänhetens förståelse. Allvarliga brister i hanteringen i livsmedels- och foderkedjan betraktas sannolikt som mycket straffvärt av de flesta. Om allvarliga förfaranden inte kan straffas på ett sätt som upplevs som tillräckligt ingripande riskerar allmänhetens förtroende för rättsväsendet att urholkas.

Mot den bakgrunden anser regeringen att fängelse bör införas i straffskalan för allvarliga överträdelser av livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter.

Enligt *Svenskt vatten* finns det inte anledning skärpa sanktionerna för de överträdelser som gäller livsmedlet dricksvatten. Svenskt vatten anser att det är den som förorenar råvattnet som ska straffas och inte den som i ett senare led i livsmedelskedjan gör sig skyldig till en överträdelse enligt livsmedelslagstiftningen. Vidare menar Svenskt vatten att det saknas incitament till fusk och oredligt förfarande vid hantering av dricksvatten. Enligt regeringen har dock de redovisade skälen för en strängare syn på allvarliga överträdelser bäring på alla typer av livsmedel, även dricksvatten. Med beaktande av de allvarliga konsekvenser, t.ex. smitta eller risk för smitta, för ett stort antal personer som överträdelser av livsmedelslagstiftningen kan leda till är, som tidigare nämnts, möjligheten till effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner av stor vikt i alla led av livsmedelskedjan oavsett vilken typ av livsmedel det är fråga om. Den omständigheten att den som förorenar råvatten kan hållas ansvarig enligt miljöbalken bör därför enligt regeringen inte utesluta straffansvar

för den som i ett senare skede överträder reglerna på livsmedelsområdet. Regeringen anser därför att det inte finns skäl att bedöma dricksvatten på annat sätt än övriga livsmedel i straffhänseende. Regeringens bedömning i denna del ligger i linje med tidigare överväganden om dricksvatten i samband med införandet av nuvarande livsmedelslagen (se prop. 2005/06:128 s. 194).

En ytterligare aspekt att beakta vid överväganden kring en straffskalans utformning är att risken att drabbas av straff måste verka handlingsdirigerande. Mot bakgrund av de aktuella regelverkens betydelsefulla skyddsintressen och att konsumenter och djurägare har begränsade möjligheter att kontrollera att det de köper uppfyller de krav som ställs är det viktigt att säkerställa att straffbestämmelserna utgör ett incitament att följa reglerna. Om, som nu, endast böter är det som riskeras finns skäl att anta att det för den som bedriver en kommersiell verksamhet inte framstår som så allvarligt eller riskabelt att begå en överträdelse som är ekonomiskt gynnsam. Eftersom livsmedelsområdet har blivit intressant för den organiserade brottsligheten och då fusk ofta kan medföra betydande ekonomiska vinster instämmer regeringen i den bedömning som gjorts i promemorian att detta argument väger tungt.

7.2 Nya straffbestämmelser med fängelse i straffskalan

Regeringens förslag: I livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter ska överträdelser som innebär eller kan innebära en fara för människors eller djurs liv eller hälsa, som innebär eller kan innebära ett omfattande vilseledande eller som på ett allvarligt sätt orsakar eller kan orsaka att möjligheten att spåra ett livsmedel eller foder betraktas som allvarliga och kunna leda till fängelse.

Promemorians förslag överensstämmer i sak med regeringens förslag. Den lagtekniska utformningen skiljer sig dock i vissa avseenden från regeringens förslag. Promemorians förslag innebär t.ex. inte att det ska framgå i en särskild punkt i respektive straffbestämmelse att brister när det gäller märkning, marknadsföring eller presentation av livsmedel eller foder ska kunna leda till straffansvar om den orsakar eller kan orsaka fara för människors eller djurs liv eller hälsa. Sådana gärningar bedöms i promemorian i stället rymmas i de punkter som straffbelägger produktion, bearbetning, distribution eller annat handhavande av livsmedel eller foder.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Generalläkaren, Göteborgs stad* och *Jordbruksverket* anser att straffbestämmelserna med fängelse i straffskalan bör innehålla gärningsbeskrivningar i kombination med en uppräkningslista av straffbara överträdelser. *Södertörns tingsrätt* avråder däremot starkt från att straffskalorna ska innehålla gärningsbeskrivningar i kombination med en uppräkningslista av straffbara överträdelser. *Livsmedelsverket* och *Stockholms stad* anser att det tydligt bör framgå av

Prop. 2017/18:165 straffbestämmelsen i livsmedelslagen att den även omfattar sådan märkning, marknadsföring eller presentation av livsmedel som inte sker i större omfattning men som orsakar eller kan orsaka fara för människors liv eller hälsa, t.ex. genom att en märkning innehåller en felaktig uppgift om en allergen. *Hovrätten för Nedre Norrland* reser frågan om det vore mer ändamålsenligt att inledningen i den föreslagna straffbestämmelsen i livsmedelslagen hänvisa till ”vid hantering som avses i lagen” i stället för att använda uttrycket ”i något stadium av produktion, bearbetning eller distribution av livsmedel”. *Hovrätten för Nedre Norrland* konstaterar vidare att straffbestämmelserna är utformade som s.k. farebrott. Mot bakgrund av att det för straffansvar föreslås vara tillräckligt med s.k. abstrakt fara anser domstolen att regleringen bör kopplas till faran för en verklig effekt i stället för faran för en fara för en sådan effekt. *Sveriges kommuner och landsting* och *Svensk egenvård* efterfrågar förtydliganden och exempel på hur straffbestämmelserna ska tolkas när det gäller vad som ska anses vara ”i större omfattning”. *Livsmedelsarbetareförbundet* och *Unionen* påtalar att det inte framgår av promemorian mot vem eventuellt åtal ska riktas.

Skälen för regeringens förslag

Vilka överträdelser ska betraktas som allvarliga?

Ett av de här aktuella regelverkens främsta syften är, som tidigare konstaterats, att upprätthålla säkerheten i livsmedels- och foderkedjan till skydd för människors och djurs liv och hälsa. Överträdelser som äventyrar människors liv och hälsa bör därför kunna bedömas som allvarliga och leda till fängelsestraff. Även foder som ges till livsmedelsproducerande djur kan ha en påverkan på människors liv eller hälsa. Om ett foder t.ex. innehåller ett farligt ämne kan det föras vidare in i livsmedelskedjan och orsaka skada där. På områdena foder och animaliska biprodukter är även djurs liv och hälsa i sig ett viktigt skyddsintresse. Handlingar eller underlåtenhet att handla som innebär att djurs liv eller hälsa äventyras, även om det inte uppstår någon risk för människor i ett senare led, t.ex. när det gäller foder som är avsett för sällskapsdjur, bör därför kunna betraktas som allvarliga.

Ett annat viktigt syfte med lagstiftningen på områdena livsmedel och foder är att slå vakt om konsumenternas intressen. Märkning, marknadsföring och presentation som i olika avseenden kan medföra att konsumenter blir vilseledda om en produkts innehåll eller egenskaper bör därför också kunna betraktas som allvarliga.

Vidare är det viktigt för skyddet för människors och djurs liv och hälsa att livsmedel, foder och animaliska biprodukters ursprung kan spåras. Brister när det gäller spårbarheten kan t.ex. få omfattande konsekvenser när det gäller spårning av smittor vilket kan innebära allvarliga risker. Spårbarhet är också av betydelse för att skydda konsumenternas intresse av att kunna få korrekt information om ett livsmedels, ett foders eller en animalisk biprodukts ursprung. Även överträdelser som kan medföra att spårningen försvåras bör därför kunna betraktas som allvarliga.

Vid straffsanktionering av ett agerande eller icke-agerande är en grundförutsättning att straffbestämmelsen måste leva upp till högt ställda krav på förutsebarhet och andra krav på rättssäkerhet. En straffbestämmelse ska vara tydlig, så att det är möjligt för den enskilde att anpassa sitt handlande efter vad som är tillåtet. Även om det i det här fallet inte är fråga om att kriminalisera något som inte tidigare varit kriminaliserat, utan endast en fråga om att ändra straffskalan för vissa av de redan straffbara överträdelserna, bör det ställas höga krav på tydlighet. När det gäller att straffbelägga ett handlande med fängelse är rättssäkerheten särskilt viktig eftersom frihetsberövande är en av de mest ingripande formerna av statligt maktutövande mot en enskild. Av regeringsformen följer också att straffbestämmelser med fängelse i straffskalan som huvudregel ska beslutas genom lag, vilket får ses som ett uttryck för fängelsestraffets ingripande karaktär.

Som redan konstaterats togs fängelse bort ur straffskalorna i samband med att den nu gällande livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter infördes. Ändringen föranleddes av att Högsta domstolen slog fast att regeringsformen inte tillåter att blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan fylls ut på ett sådant sätt att den gärning som straffbeläggs helt eller i det väsentliga anges i myndigheters föreskrifter (NJA 2005 s. 33). Även av senare praxis från Högsta domstolen följer att fängelse i straffskalan i den typen av blankettstraffbud inte är förenligt med regeringsformens bestämmelser. När det däremot gäller bestämmelser på unionsrättslig nivå har Högsta domstolen konstaterat att blankettstraffbud som fylls ut av föreskrifter i EU-förordningar är tillåtna enligt normgivningsreglerna (NJA 2007 s. 227). I dessa fall är det nämligen inte fråga om någon delegering av normgivningskompetens.

Det finns flera möjliga sätt att utforma en straffbestämmelse med fängelse i straffskalan. Ett sätt är att ange de straffbara gärningarna i en gärningsbeskrivning som avser att täcka in hela det straffbara området. En sådan lagstiftningsteknik har använts för flera av straffbestämmelserna i brottsbalken och även i olika specialstraffrättsliga lagar, t.ex. lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott, narkotikastrafflagen (1968:64), skattebrottslagen (1971:69) och lagen (2000:1225) om straff för smuggling. Fördelarna med en gärningsbeskrivning är att det framgår direkt av straffbestämmelsen vilken typ av agerande eller icke-agerande som är straffbar. När det omkringliggande regelverket är omfattande innebär det också att själva lagen inte tyngs av omfattande hänvisningar. En sådan konstruktion gör dessutom bestämmelsen mindre känslig för förändringar på andra håll i regelverket. Mot en sådan utformning kan anföras att den kan riskera att bli alltför vag och att det straffbara området således kan bli alltför vidsträckt för att det ska vara godtagbart ur rättssäkerhetssynpunkt. Det är därför av största vikt att en gärningsbeskrivning utformas så att den är klart avgränsad och tydlig.

En straffbestämmelse med fängelse i straffskalan kan också utformas som ett rent blankettstraffbud med en generell hänvisning till de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen och till bestämmelser i EU-förordningar som kompletteras av lagarna. En sådan utformning är, som tidigare nämnts, tillåten enligt Högsta domstolens praxis när det gäller

Prop. 2017/18:165 överträdelse av bestämmelser i EU-förordningar (NJA 2007 s. 277). Lagstiftningstekniken kan dock kritiseras bl.a. ur tydlighetshänseende. För att få närmare kännedom om vad som är straffbelagt krävs kunskap om de omfattande, och av många upplevt som svårtillgängliga, regelverken på de aktuella områdena.

En annan lagstiftningsteknik är att i lagen hänvisa till de specifika bestämmelser som ska omfattas av straffbudet. På så sätt framgår det mer direkt av lagtexten vilka överträdelse som är straffbara och det blir lättare för den enskilde att ta reda på vilka handlingar som är tillåtna respektive otillåtna. En av nackdelarna med denna lagstiftningsteknik är att straffbestämelsen riskerar att snabbt bli inaktuell. Utformningen med hänvisningar i lag är dessutom mindre bra ur ett unionsrättsligt perspektiv eftersom det kan ta tid att anpassa den svenska lagstiftningen till EU:s bestämmelser. En risk är också att listorna kan bli långa och därmed svåra att överblicka. I miljöbalken finns straffbestämmelser som innehåller hänvisningar till specifika artiklar i EU-förordningar. Lagrådet har framfört viss kritik ur tydlighetshänseende beträffande utformningen av dessa bestämmelser (se utdrag ur protokoll från Lagrådets sammanträde den 1 december 2011 och den 1 mars 2013).

Slutligen kan en gärningsbeskrivning användas i kombination med en uppräknings av straffbara överträdelse. Flera av miljöbalkens straffbestämmelser består t.ex. av en inledande gärningsbeskrivning som åtföljs av en uppräknings av artiklar i EU-förordningar mot vilka överträdelse är straffbara. Brottet miljöfarlig kemikaliehantering i 29 kap. 3 § miljöbalken är t.ex. konstruerat på det sättet. Med en sådan utformning uppnås fördelarna med en heltäckande gärningsbeskrivning samtidigt som det också tydliggörs vilka överträdelse som i alla hänseenden är straffbara. Emellertid gör sig de nackdelar med en lista som beskrivits ovan gällande även då en lista kombineras med en gärningsbeskrivning. Det kan också ifrågasättas om det finns behov av en uppräknings vid sidan av en gärningsbeskrivning som är klart och tydligt utformad.

Straffbestämmelserna ska innehålla en fullständig gärningsbeskrivning

I promemorian föreslås att de straffbara gärningar som ska kunna leda till fängelsestraff enligt livsmedelslagen eller lagen om foder och animaliska biprodukter ska anges i en gärningsbeskrivning som täcker in hela det straffbara området. *Generalläkaren, Göteborgs stad* och *Jordbruksverket* anser att de aktuella straffbestämmelserna i stället bör innehålla en gärningsbeskrivning i kombination med en uppräknings av straffbara överträdelse. Myndigheterna menar att en sådan utformning, vilken tydliggör både gärning och författningsstöd, skulle vara positiv för såväl kontrollmyndigheter och rättsväsende som för livsmedelsföretagare.

Som konstateras i promemorian innefattar de allvarliga överträdelse som kan bli aktuella på områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter inte en större mängd ageranden än att det utifrån dessa i och för sig skulle vara möjligt att konstruera en inte alltför omfattande lista med bestämmelser om vilka brott som ska bestraffas med böter eller fängelse. Det finns dock, vilket också framhålls i promemorian, flera nackdelar med en sådan konstruktion. För att kunna komma åt straffvärda beteen-

den krävs att straffbestämmelserna kan tillämpas med viss flexibilitet utan att kraven på rättssäkerhet åsidosätts. Vid en uppräknning av straffbara överträdelser finns risk för att vissa typer av förfaranden faller utanför det straffbara området. Det är t.ex. inte rimligt att bara ett enstaka handlande som ger upphov till en allvarlig effekt kan straffas med fängelse, utan att även ett handlande som innebär att det finns många små brister i t.ex. hygienen som tillsammans inneburit en risk för människors eller djurs liv eller hälsa kan straffas på ett adekvat sätt. I det sistnämnda fallet kan det vara så att varje enskild brist inte är så allvarlig att det bör kunna bli aktuellt med fängelse, men att förfarandet som helhet däremot kan ha inneburit så allvarliga konsekvenser att fängelse bör kunna aktualiseras. Vid en uppräknning riskerar man att den typen av förfaranden faller utanför det straffbara området. Vidare kan överträdelsernas karaktär komma att ändras över tid. Vid en tydligt utformad gärningsbeskrivning som täcker in en stor variation av ageranden minskar risken att allvarliga överträdelser som man inte förutsett faller utanför bestämmelsen.

Till detta kommer att en klar och tydlig gärningsbeskrivning kan betraktas som mer lättbegriplig för den enskilde än alternativet att ha en lista med uppräknade överträdelser. Regelverket på de här aktuella områdena är omfattande och även om det finns en hänvisning i lagen till en handlingsregel är det inte självklart att detta framstår som tydligt för den enskilde. Med beaktande av de många gånger generellt avfattade sjönsrättsliga reglerna på de här aktuella områdena är det inte heller självklart att en hänvisning är tydliggörande. Om det i stället är beskrivet i lagen vilka handlanden som omfattas ger i stället själva lagbestämmelsen den enskilde möjlighet att få insikt i vad som är straffbelagt.

Sammanfattningsvis instämmer regeringen i den bedömning som görs i promemorian att övervägande skäl talar för att de nya straffbestämmelserna med fängelse i straffskalan ska innehålla fullständiga gärningsbeskrivningar.

Straffbestämmelsernas tillämpningsområde

Som det har konstaterats ovan är det viktigt att det finns effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner för överträdelser i varje led i livsmedels- och foderkedjan. Det straffbara området bör därför, som också framhålls i promemorian, inte vara för snävt utan omfatta ageranden i samtliga stadier. Detta bör enligt promemorian säkerställas genom att det uttryckligen framgår av straffbestämmelserna att de omfattar kedjans alla stadier. *Hovrätten för Nedre Norrland* anser att det i stället t.ex. bör anges i straffbestämmelserna att de gäller vid sådan hantering som avses i lagen. Regeringen anser för sin del att det inte finns något behov av att precisera det straffbara området på det sätt som föreslagits i promemorian eller förordats av hovrätten. Som framgår nedan under rubriken Överträdelser som äventyrar människors eller djurs liv eller hälsa föreslås att de olika ageranden som ska kunna leda till straffansvar täcker all verksamhet i livsmedelskedjan och återspeglar hur respektive lags tillämpningsområde är uttryckt.

I promemorian anges att det för en säker livsmedels- och foderkedja är av stor vikt att allvarliga brister som upptäcks även innan en överträdelse har hunnit medföra någon negativ påverkan kan straffas på ett adekvat sätt. Regeringen instämmer i det och anser att det är det felaktiga hanterandet, både i form av aktivt handlande och i form av underlåtenhet att vidta åtgärder, som bör betraktas som straffvärt om detta kunnat leda till allvarliga konsekvenser. Det bör därför endast ställas krav på att det ska finnas en fara för en negativ effekt. I promemorian har det vidare bedömts att det för straffansvar ska vara tillräckligt att faran är abstrakt. För att det ska anses finnas en abstrakt fara behöver det inte visas att det funnits någon konkret fara för ett angivet intresse i det enskilda fallet. Det är tillräckligt om omständigheterna varit sådana att det typiskt sett förelegat en sådan fara.

Överträdelser som äventyrar människors eller djurs liv eller hälsa

Som redovisats ovan anser regeringen att överträdelser som äventyrar människors liv eller hälsa bör betraktas som allvarliga. Vidare konstateras att det straffbara området bör omfatta överträdelser i samtliga led i livsmedelskedjan. Mot den bakgrunden anser regeringen att straffbestämmelsen på livsmedelsområdet bör omfatta handlingar som består i att producera, bearbeta, distribuera eller i övrigt handha livsmedel på ett sådant sätt som orsakar eller kan orsaka fara för människors liv eller hälsa. Av förarbetena till livsmedelslagen framgår att uttrycket handhavande, som används i flera paragrafer i livsmedelslagen, innefattar olika åtgärder såsom framställning, beredning, bearbetning, behandling, lagring, förvaring, förpackning, omförpackning, transport eller uppläggning (se prop. 2005/06:128 s. 202).

Även i foderlagen bör straffbestämmelsen formuleras så att den omfattar handlingar som består i att producera, bearbeta, distribuera eller i övrigt handha foder eller fodertillsatser på ett sätt som orsakar eller kan orsaka en fara för människors eller djurs liv eller hälsa. Därutöver bör straffbestämmelsen omfatta handlingar som består i att utfodra djur med foder eller fodertillsatser på ett sätt som orsakar eller kan orsaka fara för människors eller djurs liv eller hälsa. Foder som inte är säkert och som ges till livsmedelsproducerande djur kan nämligen som nämnts ovan, förutom att ha en påverkan på djurs liv eller hälsa, även innebära en fara för människors liv eller hälsa om det förs vidare in i livsmedelskedjan.

När det gäller animaliska biprodukter bör det på motsvarande sätt vara straffbart att samla in, bearbeta eller i övrigt handha animaliska biprodukter eller därav framställda produkter på ett sätt som orsakar eller kan orsaka en fara för människors eller djurs liv eller hälsa.

Livsmedelsverket och *Stockholms stad* anser att det tydligt bör framgå av straffbestämmelsen i livsmedelslagen att den även omfattar sådan märkning, marknadsföring eller presentation av livsmedel som inte sker i större omfattning men som orsakar eller kan orsaka fara för människors liv eller hälsa. Regeringen instämmer i den bedömningen. Även promemorians förslag innebär att sådana handlingar omfattas av den nya straffbestämmelsen. Enligt promemorian omfattas nämligen märkning

och presentation av uttrycket ”i övrigt handhar” i punkt 1 i respektive straffbestämmelse. Som nämnts ovan framgår det av uttalanden i förarbetena till livsmedelslagen att uttrycket handhavanden innefattar olika åtgärder såsom framställning, beredning, bearbetning, behandling, lagring, förvaring, förpackning, omförpackning, transport eller uppläggning (se prop. 2005/06:128 s. 202). Uttrycket innefattar alltså olika sätt att ta befattning med själva livsmedlet eller fodret. Att märkning, marknadsföring och presentation inte kan anses vara ett sådant handhavande som avses i lagarna tydliggörs t.ex. genom det faktum att bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om handhavande av livsmedel respektive märkning och presentation av livsmedel återfinns i olika punkter i 6 § i livsmedelslagen. Mot den bakgrunden anser regeringen att det bör anges i punkt 1 i respektive straffbestämmelse att bestämmelsen även omfattar märkning, marknadsföring och presentation av livsmedel, foder eller fodertillsatser.

Vidare kan brister i märkning, marknadsföring eller presentation, som t.ex. består i att underlåta att märka livsmedel, foder eller fodertillsatser eller i att utelämna en uppgift om en allergen, utgöra eller komma att utgöra en fara för människors eller djurs liv eller hälsa. Regeringen anser i likhet med den bedömning som görs i promemorian att även sådana överträdelse ska omfattas av de nya straffbestämmelserna. Detta bör av tydlighetsskäl framgå av en egen punkt i respektive bestämmelse.

Även vissa underlåtenheter kopplade till olika handhavanden med livsmedel, foder, animaliska biprodukter eller därav framställda produkter som omfattas av de respektive lagarna som utgör eller kan komma att utgöra en fara för människors eller djurs liv eller hälsa bör kunna leda till fängelsestraff.

Som exempel på överträdelse på livsmedelsområdet som kan äventyra människors liv eller hälsa kan nämnas överträdelse av förbudet mot utsläppande på marknaden av livsmedel som inte är säkra enligt artikel 14 i förordning (EG) 178/2002 eller underlåtenhet att återkalla livsmedel enligt artikel 19.1 och 19.3 i samma förordning. Att en korrekt hantering av livsmedel har en direkt koppling till säkerheten för konsumenter är uppenbart.

När det gäller foder bör användning eller utsläppande på marknaden av foder som inte uppfyller kraven på fodersäkerhet i artikel 15 i förordning (EG) nr 178/2002 normalt betraktas som en allvarlig överträdelse. Det samma gäller överträdelse av bestämmelserna i förordning (EG) nr 178/2002 och i förordning (EG) nr 767/2009 om krav på att foder inte får släppas ut på marknaden eller användas om det har negativa effekter på människors eller djurs hälsa eller på miljön. Kravet gäller både för foder till livsmedelsproducerande och icke livsmedelsproducerande djur. Ytterligare exempel på överträdelse som ofta bör betraktas som allvarliga är underlåtenhet att återkalla foder enligt artikel 20.1 och 20.3 i förordning (EG) nr 178/2002 och utsläppande på marknaden, bearbetning eller användning av fodertillsatser som inte har godkänts enligt artikel 3 i förordning (EG) nr 1831/2003.

Som allvarliga överträdelse bör också kunna betraktas sådana handhavanden med animaliska biprodukter som sker utan iakttagande av de krav på bl.a. bearbetning och lagring som uppställs i artikel 24.2 i kommiss-

Prop. 2017/18:165 ionens förordning (EG) 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 gränsen.

Hovrätten för Nedre Norrland anser att den föreslagna konstruktionen, enligt vilken det för straffansvar är tillräckligt att ett agerande eller icke-agerande orsakar eller kan orsaka fara för människors liv eller hälsa, fyller en liten funktion när det som i detta fall föreslås att det för straffansvar ska vara tillräckligt att faran är abstrakt. Regeringen anser dock att den föreslagna utformningen anger det straffbara området på ett lämpligt sätt. Dessutom förekommer begreppet ”fara för människors eller djurs liv eller hälsa” i såväl livsmedelslagen som i EU-förordning på området.

Överträdelse som består i vilseledande märkning, marknadsföring eller presentation

Ett annat viktigt syfte med lagstiftningen på områdena livsmedel och foder, utöver att upprätthålla säkerheten i livsmedels- och foderkedjan till skydd för människors och djurs liv och hälsa, är att slå vakt om konsumenternas intressen. Regeringen har ovan gjort bedömningen att handlingar som i olika avseenden medför eller kan medföra att konsumenter blir vilseledda om ett livsmedel eller foders innehåll eller egenskaper också kan betraktas som allvarliga.

Den grundläggande bestämmelsen om vilseledande märkning m.m. finns i artikel 16 i förordning 178/2002. Av den framgår att en konsument inte får vilseledas genom det sätt på vilket ett livsmedel eller foder märks, marknadsförs eller presenteras. Uttrycket märkning definieras, när det gäller livsmedel, i artikel 2 j i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1169/2011 av den 25 oktober 2011 om tillhandahållande av livsmedelsinformation till konsumenterna, och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 1924/2006 och (EG) nr 1925/2006 samt om upphävande av kommissionens direktiv 87/250/EEG, rådets direktiv 90/496/EEG, kommissionens direktiv 1999/10/EG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/13/EG, kommissionens direktiv 2002/67/EG och 2008/5/EG samt kommissionens förordning (EG) nr 608/2004 som ord, uppgift, varumärke, märkesnamn, illustration eller symbol som gäller ett livsmedel och anbringas på förpackning, dokument, meddelande, etikett, ring eller krage som medföljer eller avser sådant livsmedel. När det gäller märkning finns närmare bestämmelser för olika grupper av livsmedel. Som exempel kan nämnas Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1760/2000 av den 17 juli 2000 om upprättande av ett system för identifiering och registrering av nötkreatur samt märkning av nötkött och nötköttsprodukter och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 820/97 och kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 1337/2013 av den 13 december 2013 om tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1169/2011 vad gäller angivande av ursprungsland eller härkomstplats för färskt, kylt eller fryst kött av svin, får, get och fjäderfå.

Bestämmelser om märkning av foder finns bl.a. i förordning (EG) nr 767/2009 och när det gäller märkning av fodertillsatser i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1831/2003 av den 22 september 2003 om fodertillsatser. Nationella bestämmelser om märkning, marknadsföring och presentation av livsmedel finns bl.a. i Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVFS 2014:4) om livsmedelsinformation och om foder i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2006:81) om allmänna råd om foder.

När det gäller marknadsföring av livsmedel och foder kan det konstateras att det finns en viss överlappning mellan tillämpningsområdet för livsmedels- och foderlagstiftningen och reglerna om marknadsföring. Marknadsföringsregelverket omfattar nämligen även generella marknadsföringskrav som rör livsmedel och foder. Uppgifter om foder eller livsmedel som lämnas i nära anslutning till själva försäljningssituationen, såsom på hyllkanten eller på annat sätt nära kopplat till livsmedlet eller fodret är att hänföra till livsmedels- eller foderlagstiftningen. Uppgifter som lämnas i t.ex. tv-reklam faller däremot under marknadsföringslagens tillämpningsområde. I slutändan blir det en fråga för rättstillämpningen att i det enskilda fallet se till att sanktioner inte påförs enligt båda regelverken för samma gärning.

Gemensamt för överträdelser av bestämmelser om märkning, marknadsföring och presentation är att de äventyrar redlighetsaspekten i lagstiftningen. Både de konsumenter som köper livsmedel för eget bruk och de som köper foder till sina djur bör skyddas mot oredligt förfarande. För att ett agerande i det här avseendet ska ses som så allvarligt att det bör kunna bli aktuellt med en fängelsepåföljd bör det dock röra sig om ett handlande som sker i större omfattning. *Sveriges kommuner och länsting* och *Svensk egenvård* efterfrågar förtydliganden och exempel på hur rekvisitet ”i större omfattning” ska tolkas. Normalt bör rekvisitet innefatta systematiska överträdelser och överträdelser som innebär att ett livsmedel eller foder har fått eller kan antas få stor spridning. Det ankommer dock på de rättstillämpande myndigheterna att avgöra den närmare gränsdragningen för bestämmelsernas tillämpningsområden.

Överträdelser som innebär att spårningen försvåras

Även brister i större omfattning när det gäller spårbarhet bör som regeringen konstaterat ovan kunna betraktas som allvarliga.

I artikel 3.15 i förordning (EG) nr 178/2002 definieras spårbarhet som en möjlighet att spåra och följa livsmedel, foder, livsmedelsproducerande djur eller ämnen som är avsedda att eller kan förväntas ingå i ett livsmedel eller ett foder genom alla stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan. Den övergripande bestämmelsen om spårbarhet finns i artikel 18 i samma förordning. Enligt artikel 18.1 ska en livsmedels- och foderföretagare kunna ange från vilka personer de har erhållit ett livsmedel, ett foder, ett livsmedelsproducerande djur eller ett ämne som är avsett för eller som kan antas ingå i ett livsmedel eller ett foder. I detta syfte ska livsmedels- och foderföretagarna ha system och förfaranden för att på begäran kunna lämna sådan information till behöriga myndigheter (artikel 18.2). Livsmedels- och foderföretagarna är också skyldiga att ha system och förfaranden för att kunna identifiera de andra företag som har

Prop. 2017/18:165 erhållit deras produkter (artikel 18.3). När det gäller animaliska biprodukter finns bestämmelser om spårbarhet i förordning (EG) nr 1069/2009. På vissa områden finns mer detaljerade EU-bestämmelser med krav på spårbarhet. Så är fallet t.ex. när det gäller livsmedel av animaliskt ursprung, ursprungsmärkning av nötkött och livsmedel som innehåller GMO.

Bristar när det gäller spårbarhet, dvs. när det gäller kraven på att kunna identifiera vem man har mottagit ett livsmedel, foder eller animalisk biprodukt från och levererat en sådan produkt till måste därför kunna betraktas som allvarliga. En enskild brist i t.ex. ett spårbarhetssystem bör dock inte kunna betraktas som så allvarligt att fängelse ska kunna komma i fråga. För att en fängelsepåföljd ska kunna bli aktuell bör krävas att bristerna är omfattande eller annars av allvarligt slag.

I sammanhanget kan noteras att det finns marknadsreglerande bestämmelser även på fiskets område, t.ex. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1379/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma marknadsordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1184/2006 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 104/2000. Bestämmelserna i den förordningen faller inom tillämpningsområdet för livsmedelslagen i den utsträckning de innehåller krav som ska uppfyllas av livsmedelsföretagare, se punkt 23 i tillkännagivande (2014:1526) om de EU-bestämmelser som kompletteras av livsmedelslagen. Sådana krav gäller bl.a. olika villkor för utsläppande av livsmedel på marknaden, t.ex. krav på viss konsumentinformation och handelsbeteckning. Överträdelse av sådana bestämmelser ska sanktioneras med stöd av bestämmelserna i livsmedelslagen och alltså inte enligt fiskelagstiftningen.

Vem bär det straffrättsliga ansvaret?

Livsmedelsarbetareförbundet och *Unionen* påtalar att det av promemorian inte framgår vem som är straffrättsligt ansvarig för brott mot regelverken på de aktuella områdena. Regeringen konstaterar att det primärt är rättsväsendets uppgift att avgöra vem som ska bära det straffrättsliga ansvaret för en gärning. Det finns inget krav på att en fysisk person ska pekats ut i en åtalsanmälan. När det gäller överträdelse av bestämmelserna om livsmedel kan det dock konstateras att det i normalfallet är livsmedelsföretagaren som är ansvarig. Livsmedelsföretagare definieras i artikel 3.3 i förordning (EG) nr 178/2002 som de fysiska eller juridiska personer som ansvarar för att kraven i livsmedelslagstiftningen uppfylls i det livsmedelsföretag de driver. Om ansvaret inte har delegerats är normalt sett den högsta beslutande personen i företaget straffrättsligt ansvarig. För att definieras som livsmedelsföretagare enligt EU-lagstiftningen krävs att verksamheten har en viss grad av organisation och viss kontinuitet. Livsmedel som inte är säkra ska enligt artikel 14 i förordning (EG) nr 178/2002 inte släppas ut på marknaden. Även personer som släpper ut livsmedel på marknaden utan att vara livsmedelsföretagare är ansvariga för att de livsmedel som de släpper ut är säkra. Sådana personer kan också straffas om de begår överträdelse.

Regeringens förslag: Såväl uppsåtliga som oaktsamma gärningar ska kunna straffas med fängelse.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Hovrätten för Nedre Norrland* påpekar att kriminalisering av oaktsamt beteende bör ske restriktivt och anser att det kan finnas skäl att överväga om fängelse ska komma ifråga enbart för brott som begås uppsåtligt och möjligtvis också för brott som begås av grov oaktsamhet. *Visita svensk besöksnäring* anser att fängelse endast bör komma ifråga för allvarliga livsmedelsbrott där gärningarna har varit avsiktliga och möjliga att förutse.

Skälen för regeringens förslag: I promemorian föreslås att allvarliga överträdelse av livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter som begås av såväl uppsåt som oaktsamhet ska kunna leda till fängelsestraff. Utgångspunkten för förslaget är att det inte bör göras någon större skillnad mellan uppsåtsbrott och oaktsamhetsbrott i straffvärdebedömningen när det gäller allvarliga brott mot dessa lagar bl.a. mot bakgrund av att de intressen som regelverken avser att skydda är mycket viktiga.

Hovrätten för Nedre Norrland och *Visita svensk besöksnäring* ifrågasätter om gärningar som begås av oaktsamhet ska kunna leda till fängelsestraff. I flera fall kan det, som dessa instanser framhåller, finnas anledning att iaktta en restriktiv hållning när det gäller att kriminalisera oaktsamma beteenden eftersom sådana ofta är mindre klandervärda än uppsåtliga. Ju mer skyddsvärt det intresse som ska skyddas genom kriminalisering är, desto större utrymme finns det emellertid för att straffbelägga även oaktsamma former av gärningen. Det måste finnas utrymme att se allvarligt på oaktsamma beteenden som ligger nära vad som kan betraktas som uppsåtliga brott, t.ex. när det finns ett medvetet risktagande. Samma sak bör gälla oaktsamt handlande som utförs av någon som har särskilt ansvar för det överträdelser avser och där det alltså är rimligt att ställa höga krav på oaktsamt beteende. En annan sak är att om t.ex. en livsmedelsföretagare eller foderföretagare hållit sig inom av lagstiftaren uppställda gränsvärden för hur stor mängd av vissa tillsatser som är tillåtna, men livsmedlet eller fodret visar sig ändå vara otjänligt på grund av tillsatsens mängd bör detta inte kunna betraktas som oaktsamt. Om lagstiftaren gjort en bedömning av vad som kan innebära en fara bör alltså en livsmedelsföretagare eller foderföretagare kunna hålla sig till denna bedömning utan krav på att närmare behöva undersöka om bedömningen är korrekt utan att riskera straffansvar för en oaktsam gärning.

Det finns flera exempel på brott, både i brottsbalken men särskilt i specialstraffrätten, där även oaktsamt beteende kan leda till fängelsestraff. I fall som detta, då det straffrättsliga regelverket innehåller straffskalor med både böter och fängelse, finns dessutom ett stort utrymme att hantera olika överträdelse med olika straffvärde. Att även oaktsamma gärningar ska kunna leda till fängelsestraff ökar inte risken för att mindre allvarliga överträdelse kommer att straffas hårdare än vad som är moti-

Prop. 2017/18:165 verat. En straffvärdebedömning måste alltid göras med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet (prop. 2005/06:182 s. 63). Mindre allvarliga överträdelser kommer därför även i fortsättningen att ha ett lågt straffvärde och leda till böter.

Regeringen delar den bedömning som gjorts i promemorian att de intressen som de aktuella reglerna avser att skydda är mycket viktiga och att samhället måste se allvarligt på sådan brottslighet som begås av en sådan oaktsamhet som ligger nära gränsen för vad som kan anses utgöra uppsåtligt brott. Mot den bakgrunden bör även oaktsamma överträdelser som orsakar eller kan orsaka fara för människors eller djurs liv eller hälsa kunna betraktas som så straffvärda att de bör omfattas av en straffskala med fängelse. Även när det gäller vilseledande märkning och åtgärder som försvårat spårbarheten som skett av oaktsamhet gör sig detta behov gällande. För en konsument är de konsekvenser som t.ex. en felaktig märkning skulle kunna innebära lika allvarliga oavsett om felet begåtts uppsåtligt eller av oaktsamhet.

7.4 Allvarliga brott kan straffas med fängelse i högst två år

Regeringens förslag: Straffskalan för allvarliga brott mot livsmedelslagen och mot lagen om foder och animaliska biprodukter ska vara böter eller fängelse i högst två år.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Hovrätten för Nedre Norrland* ifrågasätter om de överträdelser som inte omfattas av straffbestämmelser i brottsbalken är så straffvärda att straffmaximum ska vara två år. *Kramfors kommun* anser att de allvarligaste brotten ska kunna leda till längre fängelsestraff än två år.

Skälen för regeringens förslag: Utgångspunkten för bedömningen av straffskalornas räckvidd är hur allvarliga de olika gärningarna ska betraktas. Straff ska utdömas i relation till brottets svårhet, vilket innebär att svårare brott ska bestraffas strängare än lindrigare brott och att brott som är lika svåra ska bestraffas lika strängt. Dessa principer för straffvärdebedömning (proportionalitets- och ekvivalensprincipen) bör också iaktas vid utformningen av straffskalor. Samtidigt måste tas i beaktande att straff utgör samhällets yttersta maktmedel mot medborgarna. Straff bör därför inte användas på ett sätt som innebär att det lidande som det innebär för den enskilde blir större än vad som är absolut nödvändigt.

Hovrätten för Nedre Norrland ifrågasätter om de överträdelser på de aktuella områdena som inte omfattas av brottsbalkens bestämmelser är så allvarliga att ett straffmaximum om fängelse i två år är motiverat. *Kramfors kommun* anser å andra sidan att det bör vara möjligt att döma till längre fängelsestraff än två år för de allvarligaste brotten mot livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter. Som tidigare konstaterats kan brott mot dessa regelverk orsaka stor skada för ett stort antal människor eller djur. Det finns därför anledning att se allvarligt på

sådana överträdelse. För gärningar som omfattas av brottsbalken är straffmaximum i de flesta fall mer än fängelse i ett år och många av de allvarigaste överträdelserna av livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter kan som hovrätten påpekar straffas i enlighet med dessa regler. Som redogjorts för i avsnitt 7.1 kan det emellertid antas att många överträdelse på livsmedels- och foderområdet faller utanför brottsbalkens tillämpningsområde. Även dessa överträdelse kan dock vara mycket allvarliga och därmed ha ett högt straffvärde.

Straffskalan i den numera upphävda livsmedelslagen (1971:511) och lagen (1985:295) om foder innehöll, som tidigare nämnts, böter eller fängelse i högst ett år. För vissa allvarigare brott mot livsmedelslagen var straffmaximum fängelse två år. När fängelse i straffskalan togs bort och de nu gällande lagarna infördes diskuterades inte i motiven närmare om det vid en mer genomgripande översyn fanns anledning att överväga hur strängt man borde se på överträdelse av regelverken. Den tidigare straffskalan i livsmedelslagen vid tiden då fängelse togs bort måste anses rimligt avvägd och kan alltjämt användas som ledning för hur strängt brott mot livsmedelslagstiftningen bör betraktas. Detta bör även gälla för lagen om foder och animaliska biprodukter eftersom de aktuella områdena måste ses som en sammanlänkad kedja där alla delar har lika stor betydelse. Dessutom kan även brott som rör lagen om foder och animaliska biprodukter få allvarliga konsekvenser. Övervägande skäl talar därför för en enhetlig syn på de båda straffbestämmelserna och att straffskalan bör vara samma i de båda lagarna.

Vid en jämförelse med andra specialstraffrättsliga regleringar där viktiga intressen skyddas kan noteras att straffskalan för vissa brott mot djurskyddslagstiftningen är böter eller fängelse i högst två år. Även för miljöbrott och flera andra straffbestämmelser enligt miljöbalken är straffskalan böter eller fängelse i högst två år. Reglerna på områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter har skyddsintressen som i flera delar är jämförbara med dem på nu berörda områden, vilket även det talar för en liknande syn på straffskalorna.

Sammantaget anser regeringen att promemorians förslag i den del det avser straffskalan för allvarliga brott mot livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter är väl avvägt. Straffskalan för allvarliga överträdelse inom dessa områden bör därför vara böter eller fängelse i högst två år.

7.5 Ringa brott undantas inte från de nya straffbestämmelsernas tillämpningsområde

Regeringens bedömning: Ringa gärningar bör inte undantas från straffbestämmelsen med fängelse i straffskalan i livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter.

Promemorians förslag överensstämmer inte med regeringens bedömning. I promemorian föreslås att ringa gärningar ska undantas från det straffbara området.

Remissinstanserna har inte närmare berört denna fråga.

Skälen för regeringens bedömning: Gärningar som omfattas av den befintliga straffbestämmelsen med böter i straffskalan i livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter och som anses vara ringa är undantagna från det straffbara området. I promemorian föreslås att även sådana gärningar som avses i den nya straffbestämmelsen med fängelse i straffskalan ska vara fria från ansvar om de anses vara ringa. Regeringen konstaterar att syftet med den nya straffbestämmelsen är att de mest allvarliga gärningarna på områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter ska kunna leda till fängelsestraff. Utrymmet för att kunna betrakta gärningar som faller in under den bestämmelsen som ringa måste anses vara i princip obefintligt. En gärning som inte uppfyller rekvisiten i den nya straffbestämmelsen kan däremot vanligtvis antas omfattas av straffbestämmelsen med böter i straffskalan. Om en sådan gärning är att betrakta som ringa kommer den att vara fri från straffansvar enligt vad som gäller för gärningar som omfattas av bötesbestämmelsen. Mot den bakgrunden och för att undvika oklarheter när det gäller hur de olika straffbestämmelserna förhåller sig till varandra bör det inte föreskrivas att ringa gärningar som är hänförliga till den nya straffbestämmelsen ska undantas från straffansvar.

7.6 Konsekvenser av att fängelse införs i straffskalan

Införandet av två års fängelse i straffskalan innebär att den enskilde kan underkastas vissa tvångsmedel, som inte är tillämpliga när det endast finns böter i straffskalan. Av 28 kap. 1 § rättegångsbalken framgår att husrannsakan får företas om det finns anledning att anta att ett brott begåtts på vilket fängelse kan följa. Husrannsakan kan tänkas vara ett instrument som polis och åklagare kan komma att använda vid misstänkta brott mot nu aktuell lagstiftning om fängelse införs i straffskalan, t.ex. i fall där den misstänkte inte frivilligt vill bereda tillgång till den lokal där hans eller hennes verksamhet bedrivs. Vidare är reglerna om häktning, anhållande och gripande endast tillämpliga när det för det misstänkta brottet är föreskrivet fängelse i ett år eller mer.

Företagsbot är en särskild rättsverkan av brott som kan bli aktuell när brott har begåtts i utövningen av näringsverksamhet. Företagsbot får enligt 36 kap. 7 § brottsbalken åläggas om det för brottet är föreskrivet strängare straff än penningböter. Reglerna om företagsbot är alltså redan i nuläget tillämpliga på brott mot livsmedelslagen och mot lagen om foder och animaliska biprodukter. När storleken av företagsboten bestäms ska emellertid straffskalan för brottet beaktas enligt 9 §. Ett införande av fängelse i straffskalan kan alltså antas innebära att företagsboten i förekommande fall bestäms till ett högre belopp än i nuläget. Om ett brott som kan föranleda talan om företagsbot har begåtts av oaksamhet inte kan antas föranleda annan påföljd än böter får brottet åtalas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt enligt 10 a §. Denna åtalsprövningsregel gäller alltså i nuläget alla oaksamma överträdelse mot livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter, vilket inte skulle vara fallet vid införandet av fängelse i straffskalorna.

När det gäller förverkande så finns de grundläggande reglerna i 36 kap. brottsbalken. Reglerna om förverkande av utbyte av brott och om förverkande av hjälpmedel m.m. är med vissa undantag tillämpliga på specialstraffrättsliga regler om det för brottet är föreskrivet fängelse i mer än ett år.

I 36 kap. 4 § brottsbalken finns en bestämmelse som är generell tillämplig även inom specialstraffrätten oavsett straffskala och som ger möjlighet att förverka ekonomiska fördelar som uppkommit för en näringsidkare om brottet har begåtts i utövningen av näringsverksamhet. En konsekvens av införandet av fängelse i straffskalan är alltså att brottsbalkens bestämmelser om förverkande blir tillämpliga på brott som faller in under bestämmelsen oavsett om brottet har begåtts i utövning av näringsverksamhet.

Följden av att straffskalan bestäms till böter eller fängelse i högst två år är slutligen också att preskriptionstiden blir fem år i stället för två år.

Rättsväsendets tillgång till tvångsmedel, preskriptionstiden och konsekvenserna för tillämpningen av reglerna om företagsbot utgör inte i sig ett skäl att införa fängelse i straffskalorna. Det är snarare faktorer att ta med i bedömningen av om det är rimligt att ha fängelse i straffskalan, eftersom en sådan ändring av lagstiftningen alltså kan innebära mer ingripande åtgärder mot enskilda från det allmännas sida än vad som för närvarande är fallet. De konsekvenser som kommer av ett införande av fängelse i straffskalorna i de nu aktuella lagarna är dock inte sådana att de föreslagna ändringarna av straffskalorna bör betraktas som oproportionella.

7.7 Övriga överträdelser

Regeringens förslag: De nuvarande straffbestämmelserna med endast böter i straffskalan ska vara tillämpliga om gärningen inte ska leda till ansvar enligt de nya straffbestämmelserna med fängelse i straffskalan.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna instämmer i förslaget eller har inget att invända mot det. *Hovrätten för Nedre Norrland* påpekar att det kan ifrågasättas om den nuvarande straffbestämmelsen är förenlig med legalitetsprincipens obestämdhetsförbud i den del den föreskriver straffansvar för överträdelser av de skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de EU-bestämmelser som kompletteras av lagen.

Skälen för regeringens förslag: Överträdelser mot livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter kan som redan konstaterats vara av straffvärdemässigt mycket skiftande karaktär. I avsnitt 7.2 föreslås att vissa allvarliga överträdelser på områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter ska kunna leda till fängelsestraff. Vidare föreslås i avsnitt 8.3 att överträdelser av vissa regler på dessa områden som är att betrakta som mindre allvarliga, och där straffvärdet alltså är mycket lågt, ska avkriminaliseras och i stället omfattas av ett system med sanktionsavgifter. Det finns emellertid flera överträdelser som inte är så

Prop. 2017/18:165 straffvärda att de bör omfattas av en straffskala med fängelse och som inte heller, enligt vad som föreslås i avsnitt 8.3, bör leda till sanktionsavgift. Sådana gärningar kan i dag sanktioneras med böter enligt befintliga straffbestämmelser i livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter. Som exempel kan nämnas överträdelse av bestämmelser som gäller läkarundersökning eller annan hälsokontroll av personal som är sysselsatt med livsmedelsverksamhet, personalhygien i övrigt, förbud mot återutförelse av livsmedel som förvaras på en gränskontrollstation, ett tullager eller i en frizon eller skyldighet att lämna upplysningar till kontrollmyndigheter och kontrollorgan och att bereda dem tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen med anknytning till verksamheten. Enligt straffbestämmelserna omfattas även gärningar som består i överträdelse av skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de EU-bestämmelser som kompletteras av lagarna. Om överträdelsen avser myndighetsutövning ska dock inte ansvar dömas ut. Det har inte framkommit några skäl att ändra straffbestämmelserna när de gäller dessa brott. De bör därför även fortsättningsvis vara sanktionerade med böter. I bestämmelserna bör dock i enlighet med vad som föreslås i promemorian läggas till att de ska tillämpas på gärningar som inte ska leda till ansvar enligt de nya straffbestämmelserna med fängelse i straffskalan.

Hovrätten för Nedre Norrland ifrågasätter om den befintliga straffbestämmelsen med böter i straffskalan är förenlig med legalitetsprincipens obestämthetsförbud i den del den föreskriver straffansvar för den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de EU-bestämmelser som kompletteras av lagen. Vilka EU-bestämmelser som kompletteras av livsmedelslagen respektive lagen om foder och animaliska biprodukter tillkännages av regeringen i Svensk författningssamling enligt 5 § i respektive lag. Exempel på liknande utformningar av bestämmelser som straffbelägger överträdelse av EU-bestämmelser finns i bl.a. i den nuvarande djurskyddslagen och zoonoslagen (1999:658). Det kan i sammanhanget nämnas att regeringen har för avsikt att tillsätta en utredning som ska göra en översyn av vilken lagstiftningsteknik som bör användas när bestämmelser i EU-förordningar beläggs med straff. I en sådan översyn är det möjligt att även belysa vilka lagstiftningstekniker som används mer generellt inom olika områden för att hänvisa till EU-förordningar. Det kan efter en sådan översyn finnas anledning att på nytt överväga vilken teknik som ska användas i livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter.

Ikraftträdandet av Lissabonfördraget innebär att Europeiska gemenskapen nu ska heta Europeiska unionen, varför alla hänvisningar till EG måste ersättas med EU. Även i straffbestämmelserna med böter i straffskalan bör därför begreppet EU-bestämmelser användas i stället för EG-bestämmelser.

8.1 Sanktionsavgifter ska införas för mindre allvarliga överträdelser

Regeringens förslag: Ett system med sanktionsavgifter ska införas för mindre allvarliga överträdelser på områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna instämmer i förslaget att sanktionsavgifter ska införas på områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter. Däribland kan nämnas *Livsmedelsverket*, *Jordbruksverket*, *Södertörns tingsrätt*, *Förvaltningsrätten i Malmö*, *Åklagarmyndigheten*, *Umeå kommun*, *Arboga kommun*, *Arvidsjaurs kommun*, *Helsingborgs kommun*, *Kramfors kommun*, *Skara kommun*, *Stockholms stad*, *Uppsala kommun*, *Länsstyrelsen i Uppsala län*, *Länsstyrelsen i Stockholms län*, *Länsstyrelsen i Gävleborgs län*, *Länsstyrelsen i Dalarnas län*, *Sveriges Lantbruksuniversitet*, *Naturvetarna* och *Svensk Handel*. *Havs- och vattenmyndigheten* tillstyrker att sanktionsavgifter införs och uppger att sanktionsavgiftssystemet på yrkesfiskets område upplevs ha lett till förbättrat beivrande av mindre allvarliga överträdelser. Även *Länsstyrelsen i Skåne län* tillstyrker ett införande av ett sanktionsavgiftssystem men pekar på risken att fokus läggs på att kontrollera mindre allvarliga brister i stället för allvarliga brister. *Näringslivets regelnämnd* anser att promemorian brister i redovisningen över omfattningen av överträdelser och det faktiska behovet av att ändra i sanktionssystemet och är därför tveksam till att det ska införas sanktionsavgifter på de aktuella områdena. Även *Visita svensk besöksnäring* är negativt inställd och anser att det inte redovisats tillräckliga skäl för att införa ett sanktionsavgiftssystem med hänsyn bl.a. till att ett sådant innebär försämrade rättssäkerhet för näringsidkarna jämfört med det straffrättsliga systemet. *Lantbrukarnas riksförbund* avstyrker ett införande av sanktionsavgifter och uppger att det varken finns behov av eller utrymme för ytterligare sanktionssystem för primärproduktionen. Förbundet anser att sanktionsavgifter ändrar de grundläggande förutsättningarna för kontrollen – från framåtsyftande med fokus på att hjälpa till bakåtsyftande med fokus på att leta fel och bestraffa. *Länsstyrelsen i Kalmar län* avstyrker också att sanktionsavgifter ska införas då det bedöms leda till större arbetsbörda för länsstyrelsen och till ett sämre arbetsklimat gentemot kontrollobjekten. För de mindre allvarliga överträdelserna finns i dag de verktyg som behövs i form av föreläggande, förbud och vite. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* pekar på att mindre allvarliga överträdelser ofta innefattar svåra bedömningsfrågor som av rättssäkerhetsskäl bör prövas av åklagare och domstol och avstyrker därför ett införande av sanktionsavgifter. Risken för olikheter i bedömningarna mellan kontrollmyndigheterna i landet bedöms vara stor. *Mörbylånga kommun* är negativt inställd och bedömer att det skulle få stora ekonomiska konsekvenser för små nystartade verksamheter som ofta begår fel på grund av informationsmissar.

Skälen för regeringens förslag: Inom områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter upptäcks, som konstaterats i avsnitt 6.2, många mindre allvarliga överträdelser. Dessa beivras dock sällan och utredningen av överträdelserna går ofta långsamt. Det stora flertalet av de mindre allvarliga överträdelserna på dessa områden anmäls inte till åtal av kontrollmyndigheterna. Till skillnad från vad *Lantbrukarnas Riksförbund* och *Näringslivets regelnämnd* gjort gällande, bedömer regeringen att de uppgifter som redovisats i avsnitt 6.2 visar att det finns ett tydligt behov av att effektivisera sanktionssystemet. Det kan vidare konstateras att en stor del av de mindre allvarliga överträdelserna på dessa områden faller utanför det område där kriminalisering framstår som befogat.

I promemorian dras slutsatsen att ett system med sanktionsavgifter skulle leda till en snabbare och effektivare hantering och därmed också ett reellt hot om påföljd om reglerna inte följs. Det har därför föreslagits att sanktionsavgifter i viss utsträckning ska ersätta de straffrättsliga påföljderna. En övervägande majoritet av remissinstanserna är positiva till förslaget och instämmer i de överväganden som redovisats. Regeringen delar bedömningen att en övergång till sanktionsavgifter för de mindre allvarliga överträdelserna skulle leda till en betydande effektivisering av sanktionssystemet. Hotet om en snabbt påförd sanktionsavgift kan också antas medföra en större benägenhet att följa reglerna jämfört med om en överträdelse med lågt straffvärde är straffsanktionerad, vilket ofta innebär att överträdelserna är lågt prioriterad hos Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten med långa utredningstider som följd. Vidare kan sanktionsavgifter påföras såväl fysiska som juridiska personer, vilket talar för att ett sanktionsavgiftssystem även kan antas ha en mer effektiv avhållande verkan än straff när det gäller överträdelser som i stor utsträckning begås inom ramen för en juridisk persons verksamhet.

Administrativa sanktioner i stället för straff kan också antas vara mer effektiva och innebära vinster ur ett resursanvändningsperspektiv. Det nuvarande straffprocessuella förfarandet innebär att resurser tas i anspråk hos kontrollmyndigheterna, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och de allmänna domstolarna. När överträdelser i stor utsträckning upptäcks och utreds av en annan myndighet än de brottsutredande myndigheterna kan det vara en lämpligare resursanvändning att låta den myndigheten också påföra sanktioner för dessa. De myndigheter som utför kontrollerna har specialkunskaper på respektive område som inte alltid finns hos Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Myndigheternas utredning kan vidare genomföras i nära anslutning till överträdelserna. En övergång till ett sanktionsavgiftssystem bör därför enligt regeringens mening kunna få till följd att överträdelser utreds och beivras snabbare och att fler överträdelser än tidigare sanktioneras, samtidigt som resurser frigörs från Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. De ovan nämnda fördelarna med att införa sanktionsavgifter överväger enligt regeringen de nackdelar som bl.a. *Lantbrukarnas riksförbund* och *Länsstyrelsen i Kalmar län* har lyft fram. De har pekat på risken för försämrad dialog gentemot kontrollobjekten och risken för att fokus kan komma att läggas på att kontrollera de mindre allvarliga överträdelserna. Enligt regeringen finns det inget som talar för att förutsättningarna att ge råd och vägledning till enskilda försämrats av ett sanktionsavgiftssystem. Avsikten med att införa sanktionsavgifter är inte heller att peka ut regler

som är särskilt viktiga att kontrollera. Syftet är att ge kontrollmyndigheterna tillräckliga möjligheter att vidta åtgärder när regelverket inte följs. Kontrollen av efterlevnaden av de regler som ingår i sanktionsavgiftssystemet ska inte ske på bekostnad av kontrollen när det gäller andra regler. *Mörbylånga kommun* befävar att små verksamheter riskerar att drabbas av stora ekonomiska konsekvenser om sanktionsavgifter införs. I dag sanktioneras dock mindre allvarliga överträdelser med böter. Det faktum att ett sanktionsavgiftssystem kan antas leda till ett effektivare beivrande av överträdelser kan inte användas som argument mot att ett sådant system ska införas.

Visita svensk besöksnäring och *Länsstyrelsen i Östergötlands län* är av rättssäkerhetsskäl negativa till att införa sanktionsavgifter. Regeringen vill därför påtala att rättssäkerhetsaspekten naturligtvis är mycket viktig även när det gäller mindre allvarliga överträdelser. Det är därför viktigt att sanktionsavgiftssystemet endast omfattar sådana överträdelser där utrymmet för kontrollmyndigheten att göra skönmässiga bedömningar är ytterst begränsat. Enligt regeringens mening bör ett sanktionsavgiftssystem kunna utformas så att skillnader i resurser och kompetens hos olika myndigheter inte får genomslag, bl.a. genom att systemet utformas på ett enkelt sätt och genom att de bestämmelser som omfattas av systemet inte medför krav på ingående bedömningar. Något behov av att, som *Statskontoret* och *Svensk Egenvård* påtalat, vidta särskilda åtgärder för att minska risken för olikheter i bedömningarna mellan kontrollmyndigheterna kan inte anses finnas.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att sanktionsavgifter delvis ska ersätta straffrättsliga sanktioner på områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter. Vilka överträdelser som ska kunna leda till sanktionsavgift behandlas i avsnitt 8.2 nedan.

8.2 Närmare om vilka överträdelser som ska kunna leda till en sanktionsavgift

Regeringens förslag: Överträdelser av bestämmelser om krav på registrering, journalföring och annan dokumentation ska kunna leda till en sanktionsavgift.

Regeringens bedömning: Överträdelser av bestämmelser om märkning eller spårbarhet bör inte kunna leda till någon sanktionsavgift.

Promemorians förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag och bedömning. I promemorian föreslås att även överträdelser av märknings- och spårbarhetsregler bör kunna leda till en sanktionsavgift om reglerna gäller förhållandevis generellt för de områden som de tar sikte på och överträdelser mycket sällan sker systematiskt.

Remissinstanserna: *Åklagarmyndigheten* och *Länsstyrelsen i Hallands län* tillstyrker förslaget. *Umeå kommun* och *Borås stad* lyfter fram vikten av att de regler som omfattas av sanktionssystemet är klara och tydliga och inte ger något utrymme för tolkning. *Sveriges konsumenter* påtalar vikten av att sanktionsavgiftssystemet endast

Prop. 2017/18:165 omfattar ett mindre antal regler och gäller synnerligen lindriga överträdelser utan större effekt för människor och djur. *Statskontoret* anser att kontrollmyndigheternas skilda kapacitet är något som regeringen och ansvariga myndigheter bör beakta i analysen av vilka överträdelser av regelverken som ska kunna bli föremål för sanktionsavgifter. *Jordbruksverket* uppger att lagstiftningen för foder och animaliska biprodukter är komplex och att det för regler om journalföring, dokumentation och spårbarhet vanligen krävs mer ingående bedömningar för att kunna avgöra om en överträdelse har begåtts. *Livsmedelsverket* är generellt sett positiv till att sanktionsavgifter införs för sådana typiskt sett mindre allvarliga överträdelser som är enkla att konstatera och kräver små utredningsinsatser. Verket ser dock svårigheter med att hänföra vissa märkningsbestämmelser till antingen det straffrättsliga området eller till sanktionsavgiftssystemet. Enligt verket kan en enstaka överträdelse i många fall vara lämplig för sanktionsavgift, medan brister i märkningen som sker systematiskt och i större omfattning bör kunna straffas eftersom överträdelserna efter en viss punkt kan anses som allvarligt fusk bl.a. ur ett redlighetsperspektiv. *Stockholms stad* instämmer i de övergripande exempel på bestämmelser som kan ingå i ett sanktionsavgiftssystem. Myndigheten påpekar dock att överträdelser av en och samma märkningsregel i vissa fall är att anse som mindre allvarlig, men att det i andra fall kan vara fråga om omfattande, vilseledande märkning av allvarlig karaktär. *Länsstyrelsen i Dalarnas län* anser att administrativa brister (journalföring m.m.) hos primärproducenter av livsmedel och foder med fördel kan införas i sanktionsavgiftssystemet. Enligt länsstyrelsen lämpar sig sanktionsavgifter inte där konsumenten vilseleds av felaktig märkning av livsmedel. Avgift kan enligt länsstyrelsen dock vara lämplig vid vissa överträdelser av märkningsbestämmelserna rörande foder. *Länsstyrelsen i Skåne län*, *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* och *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anser att det inte finns någon klar gräns för när registreringskravet inträffar för anläggningar inom primärproduktionen. En förutsättning för att bristande registrering ska kunna leda till en sanktionsavgift är att det är tydligt för både myndigheter och verksamhetsutövare när ett företag ska vara registrerat. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* uppger att det finns ett undantag för producenter av s.k. små mängder och att det finns en risk att länsstyrelserna bedömer detta olika.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Allmänna utgångspunkter

Som redan framgått i avsnitt 8.1 är det endast överträdelser av mindre allvarlig karaktär som ska kunna bli föremål för sanktionsavgifter. Allvarliga överträdelser bör redan av det skälet att de har ett förhållandevis högt straffvärde inte komma i fråga för ett sanktionsavgiftssystem, eftersom det för sådana överträdelser finns ett behov av kriminalisering. Allvarliga överträdelser är också generellt sett mer svårutredda och bör även av det skälet hanteras av polis och åklagare.

På områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter syftar i princip alla bestämmelser i förlängningen till att skydda viktiga värden, inte minst människors liv och hälsa. Detta hindrar inte att överträdelser som t.ex. inte medför någon omedelbar risk för människors eller djurs liv eller hälsa eller som inte består i ett vilseledande kan betraktas som mindre allvarliga. Regeringen instämmer i promemorians bedömning att behovet av effektivare sanktioner gör sig gällande för överträdelser som är frekventa, men som inte är prioriterade inom det straffrättsliga systemet. För att systemet med sanktionsavgifter ska få en reell betydelse för ett säkerställande av att regelverken efterlevs, krävs att de regler som omfattas är sådana där överträdelser är relativt vanligt förekommande. Vid en övergång till ett sanktionsavgiftssystem när det gäller sådana regler frigörs också viktiga resurser från Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten som kan användas till de mer straffvärda överträdelserna.

Såsom flera remissinstanser har påpekat ställer ett system med sanktionsavgifter stora krav på tydlighet. De överträdelser som ska kunna leda till en sanktionsavgift måste därför enligt regeringens mening vara lätta att konstatera. *Statskontoret* har pekat på att skillnader mellan kontrollmyndigheternas kapacitet måste beaktas vid urvalet av de bestämmelser som ska ingå i sanktionsavgiftssystemet. Enligt regeringen kan ett enkelt, effektivt och över hela landet likvärdigt beslutsfattande säkerställas genom att de regler som omfattas av sanktionsavgifter är klara och tydliga och genom att de inte innehåller några subjektiva rekvisit eller annars kräver mer ingående bedömningar eller innefattar ett stort tolkningsutrymme. I vart fall inledningsvis bör systemet inte heller omfatta alltför många bestämmelser. När sanktionsavgiftssystemet varit i bruk en tid kan det dock övervägas om fler regler bör omfattas av systemet.

Överträdelser som typiskt sett inte leder till allvarliga konsekvenser

Det finns flera regler på de aktuella områdena som kan vara lämpliga att överföra till ett sanktionsavgiftssystem. En förutsättning för en sanktionsväxling är att överträdelserna är enkla att konstatera och att de bakomliggande materiella handlingsreglerna är klara och tydliga. Även om dessa förutsättningar är uppfyllda kan det finnas situationer då överträdelser av en regel kan få sådana konsekvenser att överträdelserna, sedd för sig eller i kombination med andra överträdelser, bör betraktas som så straffvärda att den i stället bör sanktioneras med straff. Exempelvis kan en överträdelse av en regel som rör temperaturkrav för djupfrysta livsmedel vara enkel att konstatera och kräver inte någon ingående bedömning, men överträdelserna kan också innebära en risk för smittspridning och därför betraktas som mycket allvarlig.

Urvalet av bestämmelser måste också ske med beaktande av att systemen inte får uppfattas som godtyckliga. Om en viss överträdelse som gett allvarliga konsekvenser kan straffas, medan en liknande överträdelse i stället faller inom sanktionsavgiftssystemet, finns risk för att allmänheten kommer sakna förtroende för regelverken.

Mot bakgrund av ovanstående anser regeringen att de regler som ska omfattas av sanktionsavgiftssystemet ska vara sådana där det typiskt sett är högst ovanligt att överträdelser kan förutses bli så allvarliga att de bör

Prop. 2017/18:165 kunna straffas med böter eller fängelse, eller att de kan utgöra ett led i ett allvarligt agerande som bör kunna straffas. De regler som är aktuella för ett sanktionsavgiftssystem är därför främst sådana som är av rent administrativ karaktär. Regler av mer materiell karaktär ska även fortsättningsvis i första hand omfattas av straffbestämmelserna. En sådan uppdelning innebär också att systemet erbjuder en förutsebarhet för den enskilde i fråga om vilken typ av överträdelser som kan ge den ena eller den andra effekten.

Överträdelser av bestämmelser om krav på registrering

Att underlåta att låta registrera en livsmedelsanläggning är i dag det vanligast förekommande brottet inom livsmedelsområdet. Inom vissa branscher, såsom t.ex. e-handel med livsmedel, är det särskilt vanligt förekommande att anläggningar inte är registrerade och därmed inte ställda under offentlig kontroll. Syftet med registrering av anläggningar är att kontrollmyndigheterna ska få kännedom om vilken typ av verksamhet en livsmedelsföretagare bedriver i en viss anläggning och var anläggningen är belägen, så att de kan utföra offentliga kontroller. Det EU-rättsliga kravet på att livsmedelsföretagare ska låta registrera sin livsmedelsanläggning finns i artikel 6.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004. Det finns kompletterande bestämmelser om krav på anmälan för registrering i Livsmedelsverkets föreskrifter om livsmedelshygien, LIVSFS 2005:20.

Överträdelser av bestämmelser om krav på anmälan för registrering är enkla att konstatera och kräver inte några större utredningsinsatser från kontrollmyndigheternas sida. Denna typ av överträdelse utgör i sig inte heller någon direkt risk för människors liv eller hälsa. *Länsstyrelserna i Skåne-, Gävleborgs- och Västra Götalands län* har påpekat att det för anläggningar inom primärproduktionen kan uppstå vissa gränsdragningsfrågor, bl.a. i fråga om kravet på registrering vid försäljning av ”små mängder”. Små mängder av egenproducerade primärprodukter får nämligen levereras direkt till konsument eller till t.ex. en restaurang som levererar direkt till konsument utan att denna del av verksamheten måste vara registrerad hos kommunen. I normalfallet kan det inte anses råda någon oklarhet när det gäller i vilka fall en viss anläggning omfattas av registreringskravet, utan detta framgår direkt av livsmedelslagstiftningen. Detta utesluter inte, som några remissinstanser framhåller, att det undantagsvis kan finnas en osäkerhet om vad som gäller i fråga om en viss typ av verksamhet. Det får förutsättas att Livsmedelsverket och Jordbruksverket genom föreskrifter eller vägledning tydliggör vad som ska gälla i sådana situationer. Regeringen instämmer därför i promemorians bedömning att överträdelser av bestämmelser om krav på att låta registrera en livsmedelsanläggning lämpar sig väl för sanktionsavgifter.

Regler om krav på anmälan i syfte att registrera anläggningar på foderområdet finns i artikel 9.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 183/2005 och 2 kap. 1 § i Statens Jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om foder SJVFS 2006:81. Foderföretagare ska anmäla alla anläggningar som de ansvarar för, och som är verksamma inom något steg av produktionen, bearbetningen, lagringen, transporten eller distri-

butionen av foder. När det gäller animaliska biprodukter och därav framställda produkter framgår av artikel 23 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1069/2009 att driftansvariga för en anläggning ska, innan de inleder verksamhet, anmäla alla anläggningar som de har kontroll över och som på något sätt framställer, transporterar, hanterar, bearbetar, lagrar, släpper ut på marknaden, distribuerar, använder eller bortskaffar animaliska biprodukter eller därav framställda produkter. Överträdelse av bestämmelser om krav på anmälan för registrering av foderanläggningar eller anläggningar inom området animaliska biprodukter passar enligt regeringens mening också väl för sanktionsavgifter.

Överträdelser av bestämmelser om journalföring och övrig dokumentation

Regeringen instämmer även i promemorians förslag att överträdelser av bestämmelser om journalföring typiskt sett bör betraktas som mindre allvarliga. I bilaga I Del A avsnitt III punkterna 8 och 9 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 uppställs krav på journalföring. Livsmedelsföretagare som föder upp djur eller som producerar primärprodukter av animaliskt ursprung samt livsmedelsföretagare som producerar eller skördar växtprodukter ska föra journal över vissa uppgifter och hålla uppgifterna i journalerna tillgängliga för den behöriga myndigheten. Journal ska t.ex. föras över uppgifter om förekomsten av sjukdomar som kan påverka säkerheten hos produkter av animaliskt ursprung eller över användning av växtskyddsmedel. Bestämmelser om journalföring är av administrativ karaktär och överträdelser av dessa regler påverkar inte direkt människors liv eller hälsa. Uppgifter i journalen kan dock ha betydelse för möjligheten att kontrollera att bestämmelser som har sådan betydelse följs. Eftersom det också är enkelt och går snabbt för behörig kontrollmyndighet att konstatera om livsmedelsföretagaren för journal på det sätt som lagstiftningen föreskriver, är även detta en typ av överträdelse som enligt regeringen passar för ett sanktionsavgiftssystem.

På foderområdet finns krav på journalföring exempelvis i bilaga I, Del A i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 183/2005. Foderföretagare ska föra och bevara journaler med uppgifter om de åtgärder som vidtagits för att kontrollera faror och hålla uppgifterna i journalerna tillgängliga för den behöriga myndigheten. Foderföretagare måste särskilt föra journal över bl.a. all användning av växtskydds- och bekämpningsmedel och all förekomst av skadedjur eller sjukdomar som kan påverka säkerheten hos primärprodukter.

Förutom bestämmelser om journalföring kan regler om annan dokumentation vara lämpliga att överföra till ett sanktionsavgiftssystem. I EU-förordningarna 852/2004 och 853/2004 och i Livsmedelsverkets föreskrifter om livsmedelshygien LIVSFS 2005:20 (52, 57, 75, 81 §§) finns olika krav på dokumentation. Vissa uppgifter ska dokumenteras av producenten, t.ex. den totala mängden producerade ägg, den totala mängden råmjölk som levererats direkt till konsumenter samt datum och mängd levererad opastöriserad mjölk direkt till konsument. Bristande dokumentation är i de ovan beskrivna fallen en form av administrativ överträdelse som är lätt att konstatera, kräver inte några större

Prop. 2017/18:165 utredningsinsatser av kontrollmyndigheten och brister får normalt sett inte några allvarigare följdverkningar för människors liv eller hälsa eller för redligheten i handeln.

Överträdelser av bestämmelser om märkning och spårbarhet bör inte kunna leda till någon sanktionsavgift

I promemorian föreslås att bestämmelser om märkning och spårbarhet ska omfattas av sanktionsavgiftssystemet i de fall överträdelser av sådana regler typiskt sett mycket sällan sker systematiskt eller inte kan antas leda till allvarliga konsekvenser.

När det gäller spårbarhet finns det grundläggande kravet, som tidigare nämnts, i artikel 18 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002. Livsmedels- och foderföretag är enligt den bestämmelsen skyldiga att ha system och förfaranden som möjliggör spårbarhet. Regelverket överlämnar till de enskilda livsmedelföretagarna att utforma sådana system och förfaranden. Det saknas alltså mer preciserade regler om vad som krävs för att spårbarheten ska kunna säkerställas i det enskilda företaget. Dokumentation i syfte att kunna spåra livsmedel och foder krävs bl.a. för att det ska vara möjligt att återkalla livsmedel och foder som inte är säkra från marknaden. Överträdelser av skyldigheten att ha ett spårbarhetssystem kan därför leda till risker för människors liv och hälsa. Det kan därmed ifrågasättas om överträdelser av kravet på att ha system för spårbarhet typiskt sett kan betraktas som en mindre allvarlig överträdelse. Därutöver har, som konstaterats ovan, företagaren en stor frihet i att utforma sitt spårbarhetssystem på det sätt som passar för verksamheten. Det grundläggande kravet på spårbarhet kan därför inte anses uppfylla kraven på enkelhet och tydlighet som redogjorts för ovan. Regeringen gör mot den bakgrunden bedömningen att regler som huvudsakligen syftar till spårbarhet inte bör föras över till ett system med sanktionsavgifter.

Märkning av livsmedel och foder är en viktig informationskälla för konsumenterna. Många av reglerna kan dock i ett enskilt fall anses mindre allvarliga och av närmast administrativ karaktär. En brist i märkningen som i ett enskilt fall inte har så stor betydelse för konsumenterna kan dock, om det sker systematiskt och i större skala, inte bara innebära en fara för människors liv och hälsa utan också ofta innebära vinster och otillbörliga konkurrensfördelar för livsmedelsföretagaren. Om regler om märkning ska föras över till ett system med sanktionsavgifter förutsätter det som också konstateras i promemorian att det görs ett noggrant urval av de bestämmelser som ska avkriminaliseras för att åstadkomma ett system som inte uppfattas som godtyckligt.

Det finns visserligen några få märkningsregler som skulle kunna passa för ett sanktionsavgiftssystem, i den meningen att en överträdelse av bestämmelsen typiskt sett inte är av allvarigare slag och att överträdelserna kan antas vara lätt att utreda och hantera för en kontrollmyndighet. Utredningen har som exempel på sådana bestämmelser nämnt reglerna om märkning av hönsägg med kod för produktionsmetod, landskod och nummer på värphönsanläggningen. I de flesta fall är det dock på grund av bestämmelsens karaktär svårt att i förväg bedöma om en överträdelse av en regel om märkning är så allvarlig att den bör föranleda straff eller

om den i stället bör leda till en sanktionsavgift. Såsom *Livsmedelsverket* och *Stockholms stad* har påpekat är dessutom många av reglerna om märkning sådana att en överträdelse i det enskilda fallet kan betraktas som mindre allvarlig medan en överträdelse av samma bestämmelse som sker systematiskt eller i större omfattning bör betraktas som så allvarlig att den bör sanktioneras med straff. Det är mot den beskrivna bakgrunden tydligt att det finns en uppenbar svårighet i att välja ut de märkningsbestämmelser som bör föras över till ett system med sanktionsavgifter. Risken är stor att ett sådant system inte kommer att uppfattas som konsekvent och förutsägbart. Regeringen anser därför att övervägande skäl talar för att överträdelser av regler om märkning även i fortsättningen bör höra till det straffrättsliga området.

8.3 Bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter

Regeringens förslag: I livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter ska det införas ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om att en sanktionsavgift ska betalas av den som

- påbörjar en verksamhet som är registreringspliktig utan att någon anmälan har gjorts, eller
- brister när det gäller att uppfylla krav på journalföring eller annan dokumentation.

Promemorians förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag. I promemorian föreslås att regeringen även ska bemyndigas att meddela föreskrifter om att en sanktionsavgift ska betalas av den som ”bryter mot andra bestämmelser i denna lag, i föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagarna eller i EU-bestämmelser som kompletteras av lagen”. I promemorian föreslås också att bemyndigandet ska omfatta en rätt att meddela föreskrifter om att sanktionsavgifter ska betalas av den som brister i krav på märkning.

Remissinstanserna: *Sveriges advokatsamfund* avstyrker förslaget med motiveringen att sanktionsavgiftssystemet kan komma att innebära bristande förutsägbarhet. Innehållet i sanktionen och villkoren för att ålägga någon avgift kommer enligt förslaget att framgå av förordning, vilket avviker från legalitetsstadgandet i Europarådets rekommendation R (91) 1 om administrativa sanktioner. Enligt förbundets mening ska sanktionerade överträdelser meddelas i lag. *Hovrätten för Nedre Norrland* anser att det är av stor vikt att det tydligt definieras och exemplifieras vilka överträdelser som ska föranleda sanktionsavgift. Domstolen bedömer att det är svårt att se var gränsen mellan straff och sanktionsavgifter går eftersom formuleringarna är så vida. Eftersom det i promemorian framhålls att avkriminalisering bör ske med försiktighet anser domstolen att det är anmärkningsvärt att förslaget formellt innebär att regeringen ges rätt att i förordning avkriminalisera alla överträdelser mot regelverket. *Visita svensk besöksnäring* anser att det inte är tillfredsställande att de överträdelser som ska ingå i sanktionsavgiftssystemet inte preciseras

Prop. 2017/18:165 närmare. *Brottsförebyggande rådet* framhåller vikten av att tydligt definiera vilka betenden som resulterar i straff respektive sanktionsavgift, men påpekar att det i promemorian inte tas slutgiltig ställning var gränsen ska gå.

Skälen för regeringens förslag

Bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter

I promemorian föreslås att regeringen ska bemyndigas att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter för vissa typer av överträdelser. *Sveriges advokatsamfund* avstyrker förslaget i denna del och anser att sanktionerade överträdelser ska meddelas genom lag. Enligt den kompetensfördelning som gäller mellan riksdag och regering (8 kap. regeringsformen) finns dock inget som hindrar att regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter. EU-reglerna på områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter är ofta föremål för ändringar och det kommer därför att behöva göras kontinuerliga uppdateringar av bestämmelserna om sanktionsavgift. I valet mellan lag och förordning instämmer regeringen därför i promemorians förslag att den närmare regleringen om överträdelser av vilka bestämmelser som ska kunna leda till sanktionsavgift bör finnas på förordningsnivå. Ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter för vissa överträdelser bör därför tas in i livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter.

För att underlätta tillämpningen av avgiftssystemen och för att systemen ska vara enkla att förstå för verksamhetsutövarna, bör regelverket på respektive område utformas enhetligt. Utgångspunkten bör således vara att bestämmelserna på de båda områdena, i största möjligaste mån, ges samma lydelse.

Gränserna för regeringens möjligheter att meddela föreskrifter

I avsnitt 8.2 ovan har regeringen gjort bedömningen att bestämmelser om krav på registrering, journalföring och övrig dokumentation är av sådan art att de är lämpliga att föra över till ett sanktionsavgiftssystem. Av bemyndigandet till regeringen i livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter bör det därför framgå att dessa typer av överträdelser omfattas av regeringens föreskriftsrätt. Detta innebär att bemyndigandet till skillnad mot vad som förslås i promemorian inte kommer att omfatta överträdelser av bestämmelser om märkning.

Lagrådet har efterlyst ett klagörande av vad som ingår i regeringens föreskriftsrätt. Regeringen behandlar Lagrådets synpunkter i avsnitt 8.4.

I promemorian föreslås att bemyndigandet ska utformas på så sätt att regeringen, utöver föreskrifter om krav på bl.a. registrering, journalföring och dokumentation, även ska få meddela föreskrifter om att sanktionsavgift ska betalas av den som bryter mot andra bestämmelser i lagen, i föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen eller i EU-bestämmelser som kompletteras av lagen. Den inledande uppräkningsen i promemorians förslag till bemyndigande utgör således endast en exemplifiering över vilka överträdelser som bör kunna föranleda sanktionsav-

gift. Förslaget har kritiserats av flera remissinstanser, bl.a. av *Hovrätten för Nedre Norrland och Brottsförebyggande rådet*, som anser att det är oklart var gränsen mellan straff och sanktionsavgift kommer att gå. Visserligen har regeringen i avsnitt 6.1 redovisat allmänna utgångspunkter för vilka typer av överträdelser som bör kunna föranleda sanktionsavgift. Regeringen kan dock instämma i den kritik som riktats mot förslaget i denna del, särskilt då det i promemorian inte lämnas några konkreta exempel på vilka slags bestämmelser som – utöver regler om krav på registrering, journalföring och dokumentation – bör kunna överföras till ett sanktionsavgiftssystem. Det är därför inte klart om och i så fall i vilken utsträckning bemyndigandet skulle komma att utnyttjas. Enligt regeringens bedömning bör bemyndigandet vara mer preciserat och det bör klart framgå av det vilka typer av överträdelser som ingår i regeringens föreskriftsrätt. Detta ligger också i linje med den allmänna utgångspunkten att sanktionsavgifter inledningsvis bör införas för ett mindre antal överträdelser. Om det, efter att sanktionsavgiftssystemet varit på plats en tid, visar sig att det finns ett behov av att införa sanktionsavgifter även för andra typer av överträdelser än vad som nu föreslås får regeringens föreskriftsrätt ses över. Regeringen anser således att bemyndigandet nu bör begränsas till att avse föreskrifter om krav på registrering, journalföring och annan dokumentation.

8.4 Dubbla sanktioner

Regeringens förslag: En överträdelse som kan leda till en sanktionsavgift ska inte medföra straffansvar enligt 29 §.

Det ska inte dömas till ansvar eller beslutas om en sanktionsavgift för en överträdelse som omfattas av ett föreläggande om vite om överträdelser ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet.

Promemorians förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag. I promemorian föreslås att det ska föreskrivas att en överträdelse som kan leda till en sanktionsavgift inte ska medföra straffansvar enligt 28 a § eller 29 §. I promemorian föreslås också att hinder mot dubbla sanktioner för samma gärning ska anses uppkomma när ett vite har dömts ut.

Remissinstanserna: *Stockholms stad* ifrågasätter om det är ändamålsenligt att straffbestämmelserna är subsidiära till sanktionsbestämmelserna. För det fall en överträdelse omfattas av både en straffbestämmelse och en sanktionsbestämmelse borde rimligen straffbestämmelsen, vid svårare överträdelser, ges företräde. Staden pekar på att överträdelser av en märkningsregel i vissa fall är rent slarv och i andra fall av systematisk och mer allvarlig karaktär. Principerna för att hantera dubbelbestraffningsförbudet inom miljörätten är enligt *Stockholms stad* bra och bör tjäna som vägledning även inom livsmedelslagstiftningen. *Livsmedelsverket* anser att det bör analyseras om det finns situationer där kontrollmyndigheten, beroende på omständigheterna i det aktuella fallet, kan välja mellan att påföra sanktionsavgift eller väcka åtal för en viss överträdelse. Myndigheten pekar bl.a. på att överträdelser av vissa märkningsregler i många fall kan anses vara en

Prop. 2017/18:165 mindre allvarlig brist som är lämplig för sanktionsavgift, men där systematiska och upprepade brister av samma märkningsregel bör kunna straffas eftersom det efter en viss tidpunkt måste anses vara fråga om ett allvarligt fusk. Även *Malmö kommun* och *Sjöbo kommun* anser att det bör ankomma på åklagaren att, enligt en sådan åtalsprövningsregel som finns inom miljöområdet, avgöra om en gärning som har belagts med sanktionsavgift även ska medföra åtal. Kommunerna anser att det bör föreligga en presumtion för åtal om en sanktionsbelagd överträdelse är så allvarlig att den kan leda till fängelse. *Hovrätten för Nedre Norrland* påpekar att dubbelbestraffningsförbudet inte enbart tar sikte på dubbla straff utan även på dubbla förfaranden. Enligt domstolen finns det därför skäl att tro att en vitestalan som ogillas hindrar ett straffrättsligt förfarande om samma sak. *Kammarrätten i Göteborg* anser att det bör övervägas om det av lagtexten bör framgå att det inte heller ska vara möjligt att döma ut ett vite om en sanktionsavgift har beslutats. *Lantbrukarnas riksförbund* anser att det är av mycket stor vikt att nya sanktionsformer inte tillämpas parallellt med tvärvillkorssystemet. Även *Näringslivets regelnämnd* pekar på att sanktionsavgifter bör undvikas för samma eller liknande överträdelser som omfattas av sanktioner inom tvärvillkorssystemet.

Skälen för regeringens förslag

Förhållandet mellan sanktionsavgift och straff

I artikel 4 i Europakonventionens 7:e tilläggsprotokoll regleras rätten att inte bli lagförd eller straffad två gånger (ne bis in idem). Denna rättighet brukar också benämnas dubbelbestraffningsförbudet. Enligt Europadomstolens tolkning av artikeln kan förbudet mot dubbelbestraffning vara tillämpligt även när åtgärder eller sanktioner inte betecknas som straff i den nationella rätten, såsom exempelvis administrativa sanktioner och viten.

Eftersom både böter och sanktionsavgifter är ekonomiska sanktioner har en sanktionsavgift inte något självständigt syfte i förhållande till ett bötesstraff. Sanktionsavgifterna är således inte tänkta att komplettera det nuvarande straffet eller utgöra en sanktion för någon annan aspekt av överträdelserna. Sanktionsavgifterna är tvärtom endast ett annat sätt att beivra vissa av de överträdelser som nu omfattas av det straffrättsliga systemet. Det skulle därför strida mot dubbelbestraffningsförbudet om ett bötes- eller fängelsestraff och sådana sanktionsavgifter som här föreslås skulle påföras för samma gärning.

I promemorian föreslås att de överträdelser som ska ingå i sanktionsavgiftssystemet ska leda till en avkriminalisering i motsvarande mån. Detta sätt att hantera dubbelbestraffningsförbudet i lagstiftningen finns på flera områden, bl.a. i fiskelagen, där det anges att det inte ska dömas till straffansvar om gärningen kan leda till sanktionsavgift. Flera remissinstanser, däribland *Livsmedelsverket* och *Stockholms stad*, anser dock att denna tydliga gränsdragning mellan straff och sanktionsavgift i lagstiftningen kan ifrågasättas, och att det bör övervägas om en sådan åtalsprövningsregel som finns i miljöbalken bör införas i livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter.

När det gäller den frågan kan regeringen konstatera att det har skett en viss renodling av systemet med sanktionsavgifter i miljöbalken. Urvalet av de bestämmelser där överträdelser kan leda till en miljöstraffavgift, tillsammans med straffbestämmelsernas utformning och utvecklingen i praxis innebär minskade risker för dubbelbestraffning på området. För det fall att det ändå skulle förekomma att en överträdelse som kan föranleda miljöstraffavgift också faller in under en straffbestämmelse finns en åtalsprövningsregel. Den anger att när miljöstraffavgift kan tas ut och gärningen inte kan antas föranleda annan påföljd än böter, får åtal väckas endast om det är påkallat från allmän synpunkt (29 kap. 11 § miljöbalken). En åtalsprövningsregel, såsom den i miljöbalken hindrar dock inte en dubbelprövning i alla situationer. Eftersom en åtalsprövningsregel inte innebär en avkriminalisering måste fortfarande misstänkta brott anmälas av kontrollmyndigheten till Åklagarmyndigheten som har att pröva om åtal ska väckas. En sådan ordning skulle innebära att belastningen på de rättsvårdande myndigheterna inte minskar i den utsträckning som är önskvärd samtidigt som systemet blir besvärligt att tillämpa. De önskade effektivitetseffekterna skulle alltså utebli. Dessutom är konsekvensen av ett sådant system att det inte är möjligt för den enskilde att förutse om ett visst beteende leder till straff eller sanktionsavgift.

Remissinstansernas främsta skäl för att en åtalsprövningsregel bör införas i livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter är att man ser en risk för att omfattande överträdelser av märkningsregler måste bedömas vara så allvarliga att de i stället för att sanktioneras med en avgift bör leda till ett straff. I avsnitt 8.2 ovan har regeringen redovisat sin bedömning av hur urvalet av de bestämmelser som ska ingå i sanktionsavgiftssystemet bör ske, nämligen dels med hänsyn till reglernas karaktär på områdena, dels utifrån behovet av att undvika att allvarliga ageranden faller utanför straffbestämmelserna. Regeringen har där dragit slutsatsen att regler om märkning och spårbarhet typiskt sett lämpar sig mindre väl för att föra över till ett sanktionsavgiftssystem, bl.a. eftersom det är svårt att dra en gräns mellan överträdelser som är mindre allvarliga och sådana som kan riskera att bli allvarliga om de sker i större omfattning. Bestämmelser om detta kommer alltså att ligga kvar i det straffrättsliga systemet. Mot den bakgrunden anser regeringen att det inte är lämpligt att införa en åtalsprövningsregel i de nu aktuella regelverken.

Lagrådet har efterfrågat ett förtydligande av förhållandet mellan allvarliga gärningar som kan leda till ett fängelsestraff enligt 28 a § och systemet med sanktionsavgifter. Som regeringen har slagit fast i avsnitt 8.1. och 8.2 ovan är avsikten att sanktionsavgifterna endast ska träffa överträdelser som är mindre allvarliga. De överträdelser som föreslås kunna leda till en sanktionsavgift är därför i huvudsak sådana som faller under tillämpningsområdet för bötesbestämmelsen i 29 §. Det kan emellertid, som *Lagrådet* har framhållit, inte helt uteslutas att vissa överträdelser som kan leda till en sanktionsavgift också skulle kunna medföra straffansvar enligt 28 a §. Vissa brister när det gäller att uppfylla krav på dokumentation skulle nämligen, i vart fall teoretiskt, kunna innebära att möjligheten att spåra ett livsmedel eller foder försvåras på ett sådant sätt att gärningen skulle kunna omfattas av 28 a § 5. Risken för en

Prop. 2017/18:165 sådan överlappning av sanktionssystemen måste dock anses vara ytterst marginell eftersom det, som konstaterats i avsnitt 8.2 ovan, saknas mer preciserade regler om krav på dokumentation i syfte att möjliggöra spårning. Det är en uppgift för regeringen att vid urvalet av vilka bestämmelser som ska ingå i sanktionsavgiftssystemet minimera risken för en sådan överlappning. Mot den bakgrunden och för att säkerställa att allvarliga gärningar inte kommer att avkriminaliseras anser regeringen att den föreslagna bestämmelsen i 30 § tredje stycket, vilken reglerar förhållandet mellan straff och sanktionsavgifter, bör begränsas till att avse gärningar som omfattas av 29 §. Skulle en gärning trots allt omfattas av båda sanktionssystemen ankommer det i slutändan på rätts-tillämpningen att säkerställa att dubbelbestraffningsförbudet efterlevs.

Förhållandet mellan straff respektive sanktionsavgift och vite

Redan i befintlig lagstiftning på berörda områden stadgas att straff och vite inte ska komma i fråga för samma gärning. Samma sak bör gälla för sanktionsavgifter och vite. Regeringen anser därför att det bör föras in en bestämmelse i livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter som reglerar förhållandet mellan sanktionsavgifter och vite. Den nuvarande bestämmelsen i respektive lag om förhållandet mellan straff och vite är utformad så att ansvar enligt lagarna inte får dömas ut för en gärning som omfattas av ett vitesföreläggande eller vitesförbud, om föreläggandet eller förbudet har överträtts. I lagrådsremissen föreslogs att bestämmelserna i stället ska ta sikte på utdömda viten, eftersom det i regel är först när ett vite har dömts ut som det kan bli fråga om dubbelbestraffning. *Lagrådet* har anfört att bestämmelsens utformning är olycklig av flera skäl och att regleringen bör övervägas ytterligare under den fortsatta beredningen.

Såsom *Hovrätten för Nedre Norrland* påpekar, hindrar det s.k. dubbelbestraffningsförbudet i artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen emellertid inte bara ett andra straff (dvs. ett nytt straff vid ett annat tillfälle än det första) utan även en andra prövning av samma gärning. Europadomstolen har i ett mål som gällde parallella förfaranden funnit att en kränkning av dubbelprövningsförbudet hade ägt rum, då den andra processen inte avslutades när det första avgörandet blev slutligt (*Muslija mot Bosnien-Herzegovina*, no. 32042/11, den 14 januari 2014). Liknande resonemang fördes i Europadomstolens dom i målen *Grande Stevens and Others v. Italy* (nos. 18640/10, 18647/10, 18663/10 och 18698/10, den 4 mars 2014), *Glantz mot Finland* och *Nykänen mot Finland* (no. 37394/11 respektive 11828/11, den 20 maj 2014). Som *Lagrådet* har anfört har dock Högsta domstolen gått längre på denna punkt än vad Europadomstolen har ansett att konventionen kräver (se NJA 2013 s. 502). Enligt domstolen är det inte enbart ett slutligt avgörande som utgör ett hinder mot ett andra förfarande. Även en pågående prövning är ett sådant hinder. Det innebär att det som avgör ett hinder mot ett andra förfarande för samma gärning eller överträdelse uppkommer får anses vara den tidpunkt när det inleds en domstolsprocess om utdömande om vite. Regeringen instämmer med *Lagrådet* att detta bör komma till uttryck i livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter. I 5 kap. 13 § lagen (2016:1306) med

kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning finns ett exempel på en sådan reglering. Bestämmelserna i livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter bör utformas på motsvarande sätt.

Kammarrätten i Göteborg anser att det bör övervägas om även den omvända situationen bör anges i lagen, dvs. att ett förfarande om utdömmande av vite inte får inledas för en gärning som det har dömts till straffansvar eller beslutats om en sanktionsavgift för. Eftersom de föreslagna bestämmelserna reglerar förhållandet mellan straff respektive sanktionsavgift och vite finns det enligt regeringens mening inte skäl att i lagtexten uttryckligen ange detta. I de fall det har dömts till ansvar eller beslutats om avgift följer det av bestämmelserna, och förbudet mot dubbelbestraffning, att ett förfarande om utdömmande av vite inte får inledas för samma gärning eller överträdelse.

Betydelsen av att en överträdelse har gett avdrag på jordbrukarstöd

De nuvarande reglerna på områdena möjliggör att straff döms ut för en överträdelse som har gett avdrag på jordbrukarstöd på grund av bristande efterlevnad av tvärvillkor. Att få avdrag på ett ekonomiskt stöd på grund av att man inte uppfyller stöd villkoren är inte att betrakta som ett straff. Det skulle därför inte stå i konflikt med dubbelbestraffningsförbudet att påföra en sanktionsavgift för samma överträdelse som redan gett avdrag på ett stöd. Avdrag på stöd på grund av bristande efterlevnad av tvärvillkor kan inte heller anses uppfylla det EU-rättsliga kravet på effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner. Till skillnad från *Lantbrukarnas riksförbunds- och Näringslivets regelnämnds* ståndpunkt, bedömer regeringen därför att det inte är lämpligt att undanta de som fått avdrag på stöd på grund av överträdelse av ett tvärvillkor från att även kunna påföras en sanktionsavgift. Avgiftsskyldigheten ska grundas på strikt ansvar.

8.5 Avgiftsskyldigheten ska grundas på strikt ansvar

Regeringens förslag: En sanktionsavgift ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet.

Regeringens bedömning: Ringa överträdelser bör inte undantas från det avgiftsbelagda området.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag och bedömning.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har inte haft några invändningar mot förslaget. *Sveriges konsumenter* och *Länsstyrelsen i Uppsala län* tillstyrker förslaget. *Sveriges advokatsamfund* uppger att avsaknaden av ett subjektivt rekvisit i och för sig borde anses vara acceptabelt utifrån Europadomstolens praxis, men att det innebär en försämring av den enskildes rättssäkerhet. Förbundet är med hänsyn till grundläggande rättssäkerhetsprinciper kritiskt till att systemet inte i högre utsträckning tar hänsyn till subjektiva förhållanden hänförliga till

Prop. 2017/18:165 den avgiftsskyldige. Enligt *Hovrätten för Nedre Norrland* är det inte helt otänkbart att sådana gärningar som varken begåtts av uppsåt eller av oaktsamhet kan komma att omfattas av sanktionsavgiftssystemet och domstolen anser att det är anmärkningsvärt att åberopa effektivitetsskäl för att kunna besluta om en sanktionsavgift utan att pröva den enskildes skuld.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: En avgiftsskyldighet som bygger på strikt ansvar bidrar till en förenkling och effektivisering av sanktionssystemet. Vidare blir utrymmet för bedömningar mindre vid en konstruktion med strikt ansvar än om det för ansvar krävs uppsåt eller oaktsamhet. Då ansvaret är strikt behöver kontrollmyndigheterna endast kontrollera att en överträdelse har skett objektivt och fastställa avgiften enligt den angivna beräkningsgrunden med beaktande av förutsättningarna för befrielse från avgift.

Sveriges advokatsamfund och *Hovrätten för Nedre Norrland* är av rättssäkerhetsskäl kritiska till en avgiftsskyldighet som grundas på strikt ansvar. Regeringen håller med om att en strävan efter effektivisering skulle kunna innebära risker ur rättssäkerhetssynpunkt. Effektivitetsaspekter brukar emellertid sättas i förgrunden vid användning av administrativa sanktioner, medan krav på rättssäkerhet brukar göra sig starkare gällande inom det straffrättsliga området. Detta hänger i sin tur samman med att straff främst är avsett att användas som en reaktion på gärningar som samhället anser vara särskilt klandervärda eller allvarliga. Administrativa sanktioner är däremot vanligast i de fall där argumenten för att införa eller bibehålla hot om straff inte är lika starka. Det bör dock poängteras att ett införande av administrativa sanktioner inte nödvändigtvis måste innebära en försämring ur rättssäkerhetssynpunkt i jämförelse med ett straffrättsligt förfarande. Kraven på effektivitet och rättssäkerhet måste naturligtvis balanseras vid utformningen av ett system med administrativa sanktioner och höga krav måste ställas på förutsägbarhet i fråga om sanktionsavgifter. För att en konstruktion med strikt ansvar ska uppfylla kraven på rättssäkerhet bör det finnas ett starkt stöd för en presumtion att överträdelser på området inte kan ske på annat sätt än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet (se den i avsnitt 6.1 behandlade prop. 1981/82:142). Regeringen bedömer att denna förutsättning är uppfylld i fråga om de överträdelser som nu föreslås föras över från det straffrättsliga systemet till ett sanktionsavgiftssystem.

Den presumtion som det strikta ansvaret innebär måste dock hållas inom rimliga gränser. Det får inte krävas en orimlig bevisbörda för att kunna undgå avgift. Mot den bakgrunden och med hänsyn till de befrielsegrunder som föreslås i avsnitt 8.6.4 nedan, bedömer regeringen att kraven i Europakonventionen är uppfyllda och att det därmed finns förutsättningar för att införa ett sanktionsavgiftssystem som bygger på strikt ansvar.

Ringa överträdelser är undantagna från det straffbara området i livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter. Syftet med att införa administrativa sanktionsavgifter är att åstadkomma ett system där överträdelser beivras snabbt och effektivt. Alltför stora inslag av skönsmässiga bedömningar motverkar detta syfte. Huvudregeln bör därför vara att objektivt konstaterade överträdelser ska kunna leda till att en sank-

8.6 Sanktionsavgiftens storlek

8.6.1 Avgiftsbeloppet

Regeringens förslag: Sanktionsavgiftens storlek ska framgå av regeringens föreskrifter. Storleken ska bestämmas med hänsyn till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser. Avgiften ska uppgå till minst 1 000 kronor och högst 100 000 kronor.

Avgiften ska tillfalla staten.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Länsstyrelsen i Uppsala län* anser att det är av vikt att det finns ett brett spann när det gäller sanktionsavgiftens storlek så att systemet blir rättvist beroende på typen av överträdelse. *Svensk Dagligvaruhandel* anser att aktörer som medvetet åsidosatt gällande bestämmelser riskerar en låg sanktionsavgift, trots att mer omfattande bedrägerier kan generera mångmiljonbelopp i inkomster. En avgift på högst 100 000 kronor kommer därför inte att vara avskräckande. *Helsingborgs kommun* avstyrker förslaget att den minsta avgiften ska uppgå till 1 000 kronor och anser att en sanktionsavgift bör uppgå till minst 5 000 kronor. Det beloppet står enligt kommunen i bättre proportion till avgifter för livsmedelskontroll och företagsbot. *Malmö kommun* och *Sjöbo kommun* anser att en sanktionsavgift bör uppgå till minst 2 000 kronor för att vara avskräckande eftersom taxan för en timmes kontroll är ungefär 1 000 kronor. *Piteå kommun* anser att sanktionsavgifterna bör tillfalla den myndighet som handlagt och beslutat i ärendet eftersom sanktionsavgiftssystemet kommer att medföra ökad administration.

Skälen för regeringens förslag: Regelverket om sanktionsavgifter måste vara enkelt att tillämpa för att leda till avsedda effektivitetsvinster. Som tidigare konstaterats bör ett beslut om sanktionsavgift inte kräva några ingående bedömningar. En sanktionsavgift ska kunna påföras kort tid efter att en överträdelse har ägt rum. För att uppfylla grundläggande rättssäkerhetskrav krävs också att systemet är förutsebart. Det måste därför vara enkelt att avgöra med vilket belopp som en avgift ska påföras vid varje enskilt tillfälle. Enligt regeringen bör avgifterna därför fastställas schablonmässigt och utgå enligt en på förhand fastställd taxa som framgår direkt av förordning.

Vid bedömningen av vilka avgiftsbelopp som bör fastställas har det i promemorian angetts att två parametrar bör beaktas, nämligen överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser. Ingen remissinstans har haft några invändningar mot detta. Regeringen instämmer i bedömningen att dessa två kriterier ska beaktas när avgiftsbeloppet för en viss överträdelse fastställs. Samma kriterier gäller för flera andra områden där sanktionsavgifter införts, t.ex. på miljö- och fiskeområdet. Med ”överträdelsens allvar” avses överträdelsens omfattning och den typiska faran som överträdelsen medför. Kriteriet ”betydel-

Prop. 2017/18:165 sen av den bestämmelse som överträdelsen avser” tar sikte på bestämmelsen som sådan och dess skyddsintresse.

Vid bestämmandet av max- och minimibelopp för avgiften bör det beaktas att de överträdelser som kommer att omfattas av sanktionsavgiftssystemet kommer att vara av mindre allvarlig karaktär. Överträdelserna skulle, om de varit kvar i det straffrättsliga systemet, gett en bötespåföljd, möjligen kombinerad med en företagsbot. Sanktionsavgiftssystemet är inte tänkt att innebära en påföljdmässigt sett mer ingripande reaktion på överträdelser än vad som varit fallet i det straffrättsliga systemet. Samtidigt måste, vilket också påtalas i promemorian, hänsyn tas till att det på områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter finns en stor variation när det gäller verksamhetsutövarnas storlek. Det kan därför antas att överträdelsernas allvar kan variera i hög grad. Regeringen utvecklar skälen för detta i avsnitt 8.6.2 nedan (differentiering av avgift).

I promemorian föreslås att avgiftsbeloppet bör uppgå till minst 1 000 kronor och högst 100 000 kronor. *Helsingborgs kommun*, *Malmö kommun* och *Sjöbo kommun* anser att det minsta avgiftsbeloppet ska vara högre. Regeringen anser, i likhet med vad som föreslagits i promemorian, att 1 000 kronor är en lämplig avgift för de minst allvarliga överträdelserna. När det gäller den högsta avgift som bör kunna komma i fråga har *Svensk Dagligvaruhandel* bedömt att en avgift 100 000 kronor är för låg för att verka avskräckande. De exempel som organisationen pekar på – överträdelser av större omfattning/bedrägerier – kommer dock även fortsättningsvis att falla inom det straffrättsliga området. Sådana allvarliga överträdelser kan antingen komma att träffas av någon straffbestämmelse i brottsbalken eller av livsmedelslagens straffbestämmelser. Med det förslag som regeringen lagt fram i avsnitt 7.2 kommer bl.a. gärningar som innebär att någon i större omfattning märker, marknadsför eller presenterar ett livsmedel på ett sätt som är eller kan vara vilseledande att kunna betraktas som allvarliga brott där fängelse ingår i straffskalan. Eftersom sanktionsavgiftssystemet endast är avsett att omfatta mindre allvarliga överträdelser bedömer regeringen att en högsta beloppsgräns om 100 000 kronor är rimlig.

Sanktionsavgifter tillfaller normalt staten. Enligt regeringens mening har det inte framkommit skäl att låta någon annan ordning gälla på nu aktuella områden.

8.6.2 Sanktionsavgifterna bör differentieras

Regeringens bedömning: Sanktionsavgifterna bör differentieras, dvs. vara olika stora. Grunderna för differentieringen bör anges i regeringens föreskrifter.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna instämmer i bedömningen att sanktionsavgifterna bör differentieras eller har inget att invända mot den. *Länsstyrelsen i Skåne län* påtalar vikten av att grunderna för differentieringen är tydliga så att det blir enkelt att avgöra vilken avgift som ska tas ut. Ett antal remissinstanser, bl.a.

Skälen för regeringens bedömning: För ett effektivt och rättssäkert sanktionsavgiftssystem krävs bl.a. att avgifterna är proportionella, rättvisa och har en handlingsdirigerande verkan för såväl små som stora aktörer. Därför bör, utöver överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser, den ekonomiska förmågan hos den som ska påföras en avgift beaktas vid bestämmande av avgiftens storlek. Regeringen instämmer därför i promemorians bedömning att avgifterna bör differentieras.

Verksamheterna på de nu aktuella områdena är av mycket skiftande karaktär. Reglerna på livsmedelsområdet omfattar exempelvis så skilda verksamheter som restauranger, distributörer av livsmedel till dagligvaruhandeln och primärproduktion. Reglerna om foder och animaliska biprodukter tar sikte på bl.a. framställning av foder, försäljning och utfodring av djur. Det kan därför antas att det finns anledning att använda olika differentieringsgrunder för olika typer av verksamheter. Samtidigt är det viktigt att systemet är förutsägbart och enkelt att tillämpa. Regeringen delar därför den åsikt som har kommit till uttryck i promemorian att systemen bör utformas med ett mindre antal principer för differentiering och att varje differentieringsgrund ska kunna tillämpas på flera överträdelser.

Behovet av ett effektivt system innebär att differentieringen bör ske med en viss grad av schablonisering, för att det ska vara enkelt för kontrollmyndigheten att fastställa avgiften i varje enskilt fall. Differentieringen bör därför bygga på förhållandevis enkla bedömningsgrunder och utgå från uppgifter som kontrollmyndigheterna redan har tillgång till alternativt enkelt kan komma åt. Regeringen avser att reglera grunderna för differentieringen i en förordning. De remissynpunkter som har kommit in som rör den närmare regleringen av differentieringen kommer att hanteras inom ramen för det ärendet.

8.6.3 Förhöjd avgift i vissa fall

Regeringens bedömning: Om den som har påförts en sanktionsavgift inte upphör med överträdelsen bör en ny, förhöjd, avgift tas ut.

Om en sanktionsavgift har beslutats för en överträdelse och den avgiftsskyldige därefter upprepar överträdelsen, bör den nya överträdelsen leda till en förhöjd avgift.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Länsstyrelsen i Uppsala län* tillstyrker bedömningen. *Havs- och vattenmyndigheten* anför att det måste tydliggöras att det inte kan bli fråga om att ta ut en ny, förhöjd avgift för samma gärning eftersom det skulle strida mot dubbelbestraffningsförbudet. Vid fall av fortlöpande överträdelser bör lämpligen avgränsningen av vad som är att anse som en överträdelse eller gärning göras på

ett sådant sätt att det är möjligt att fatta beslut om sanktionsavgift för en avgränsad period. Myndigheten tillstyrker förslaget att en ny överträdelse ska leda till en förhöjd sanktionsavgift. *Hovrätten för Nedre Norrland* anser att det, med hänsyn till förbudet mot dubbelbestraffning, klart bör framgå av bestämmelserna att en ny sanktionsavgift endast kan tas ut vid fortsatta överträdelser. *Uppsala kommun* påpekar att många av de livsmedelsverksamheter som kontrolleras får en kontroll vart annat eller vart tredje år, och det befaras att dessa torde kunna upprepa samma förseelse gång på gång utan att få en förhöjd avgift. Vidare pekar kommunen på att mobila livsmedelsanläggningar i praktiken kan få sanktionsavgifter för samma avvikelse i flera kommuner och frågar sig när avgiften i så fall ska höjas och av vilken kommun.

Skälen för regeringens bedömning: På miljöområdet och plan- och byggområdet finns en möjlighet att besluta om en ny, förhöjd avgift för den som inte upphör med en överträdelse efter att ha påförts en sanktionsavgift. Detsamma gäller för den som efter ett beslut om avgift på nytt gör sig skyldig till en överträdelse av samma slag. Syftet med att införa sanktionsavgifter är att förbättra regelefterlevnaden på nu aktuella områden. Det är mot den bakgrunden allvarligt om ett kontrollobjekt trots beslutad avgift inte upphör med eller upprepar en överträdelse.

Havs- och vattenmyndigheten anser att det strider mot dubbelbestraffningsförbudet att ta ut en ny, förhöjd sanktionsavgift i de fall en överträdelse inte upphör. *Hovrätten för Nedre Norrland* bedömer att en sanktionsavgift endast kan tas ut vid fortsatta överträdelser. Enligt regeringens bedömning kan det inte anses strida mot dubbelbestraffningsförbudet att ta ut en ny, förhöjd sanktionsavgift i de fall någon inte upphör med en överträdelse. Ett nytt beslut om sanktionsavgift för en överträdelse som inte upphör avser en annan tidsperiod än den som omfattas av det första beslutet. I dessa fall är det fråga om ett pågående händelseförlopp, och sanktionsavgiftssystemet skulle riskera att bli ett kraftlöst verktyg om den som redan ålagts en sanktionsavgift skulle kunna fortsätta samma överträdelse utan att riskera någon ytterligare sanktion. Med hänsyn till vikten av att sanktionsavgiftssystemet når upp till kraven på effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner anser regeringen, i likhet med vad som föreslås i promemorian, att en förhöjd avgift bör kunna beslutas om kontrollobjektet inte upphör med en överträdelse eller på nytt gör sig skyldig till en sådan överträdelse som omfattas av det första beslutet.

Den avgiftsskyldige bör ges skälig tid att vidta rättelse innan en ny, förhöjd avgift beslutas för en överträdelse som inte upphör efter att en sanktionsavgift beslutas. För sådana överträdelser som upprepas bör en förhöjd sanktionsavgift endast kunna beslutas om överträdelserna upprepas inom en viss tid efter det första beslutet om sanktionsavgift. Denna tid bör vara förhållandevis kort.

Uppsala kommun befarar att livsmedelsverksamheter som kontrolleras med flera års mellanrum kommer att kunna upprepa samma förseelse utan att riskera en förhöjd avgift. Om kontrollmyndigheten har utfört kontroll och beslutat om sanktionsavgift för t.ex. bristande registrering, får det dock förutsättas att det sker en uppföljande kontroll inom en inte alltför lång tid efter det att överträdelserna konstaterades. Kommunen har också lyft frågan om kontrollen av mobila livsmedelsanläggningar. En

anläggning med mobil verksamhet ska anmälas till kontrollmyndigheten, oftast en kommunal nämnd, i den kommun där verksamheten huvudsakligen kommer att bedrivas. Det är den nämnden som har huvudansvaret för kontrollen. En förutsättning för att kontrollen ska vara välfungerande och effektiv är att de kommuner inom vilka verksamheten bedrivs samarbetar. Det kan finnas anledning för Livsmedelsverket att ta fram tydliga riktlinjer för sådant samarbete.

8.6.4 Befrielse från skyldigheten att betala en avgift

Regeringens förslag: En sanktionsavgift ska inte tas ut om det är oskäligt att ta ut avgiften.

Vid bedömningen av om det är oskäligt att ta ut avgiften ska följande särskilt beaktas:

- om överträdelsen har berott på sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand göra det som han eller hon varit skyldig att göra och inte heller förmått att ge någon annan i uppdrag att göra det,
- om överträdelsen annars berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat eller borde ha förutsett och inte heller kunnat påverka, eller
- vad den avgiftsskyldige gjort för att undvika att en överträdelse skulle inträffa.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal av remissinstanserna har lämnat synpunkter på förslaget. *Länsstyrelsen i Uppsala län* tillstyrker förslaget. *Livsmedelsverket* anför att det är svårt att förutse alla situationer där befrielse från avgift kan komma i fråga, och anser därför att det bör övervägas om det särskilt bör anges att det kan vara oskäligt att ta ut avgift om en viss enstaka överträdelse saknar betydelse i kontrollhänseende, jämför 50 b § fiskelagen. *Hovrätten för Nedre Norrland* anser att det även bör finnas en möjlighet till jämkning av sanktionsavgiften. Med hänsyn till att den enskilde ska bevisa att en avgift är oskälig, bör det enligt hovrättens mening även övervägas om det ska införas en bevislättnad för den enskilde i den delen.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen har i avsnitt 8.5 föreslagit att en sanktionsavgift ska tas ut även om en överträdelse inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. Med hänsyn till att en sanktionsavgift är av sådan straffrättslig karaktär att artikel 6 i Europakonventionen är tillämplig, måste hänsyn tas till den s.k. oskuldspresumtionen i artikel 6.2. Det måste därför finnas en möjlighet till befrielse från avgift när en sådan skulle framstå som orättfärdig. Den enskilde får inte åläggas en orimlig bevisbörda för att undgå avgift. Det måste därför finnas utrymme för en inte alltför restriktiv prövning av befrielsegrunderna i varje enskilt fall.

Regler om befrielse från avgift kan utformas antingen så att det direkt i regeln anges vilka situationer som avses, eller genom en allmänt hållen regel som innehåller en exemplifiering av vilka situationer som bör kunna föranleda befrielse. Klart preciserade regler är lätta att tillämpa,

Prop. 2017/18:165 men svåra att utforma, eftersom det är svårt att förutse alla situationer där befrielse bör kunna komma i fråga. Regeringen anser, i likhet med den bedömning som görs i promemorian, att en regel om befrielse från avgift, där det direkt i regeln anges vilka situationer som avses, riskerar att leda till ett orättvist resultat eftersom en uppräkningslista av situationer aldrig kan bli uttömmande. Regeringen föreslår därför att regeln ska vara allmänt hållen. För att underlätta för de myndigheter som enligt förslaget ska göra bedömningen av om befrielse från avgift ska medges är det dock lämpligt att direkt i lagtexten ge exempel på vissa situationer som avses. Det bidrar till att säkerställa en enhetlig tillämpning av regeln. Eftersom det rör sig om en exemplifiering av situationer kan befrielse även medges om det i andra fall kan anses vara oskäligt att påföra avgift.

Hovrätten för Nedre Norrland förordar att det införs en möjlighet att sätta ned avgiften helt eller delvis. Regeringen anser emellertid att det, med hänsyn till vikten av en enhetlig rättstillämpning och ett effektivt system, så långt möjligt bör undvikas att skönmässiga bedömningar byggs in i systemet. Då sanktionsavgifter dessutom kommer att kunna påföras med relativt låga belopp, bedömer regeringen att en möjlighet till jämkning inte framstår som påkallat. Vidare har hovrätten anfört att det bör övervägas om det i bestämmelsen om eftergift bör införas en bevislättning för den enskilde. Domstolen anger dock inte närmare hur en sådan bevislättning bör utformas. Enligt regeringen får det överlämnas till rättspraxis att bedöma frågan om beviskrav vid prövningen av om det är oskäligt att ta ut en sanktionsavgift.

Vid bedömningen av om det är oskäligt att ta ut avgift ska enligt regeringen särskilt beaktas om överträdelsen har berott på sjukdom som har medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand göra det som ålegat honom eller henne och inte heller förmått att uppdra åt någon annan att göra det. Det ska vidare särskilt beaktas om överträdelsen annars berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat eller borde ha förutsett eller inte kunnat påverka. Ytterligare en omständighet som bör exemplifieras i bestämmelsen är vad den avgiftsskyldige har gjort för att undvika att en överträdelse skulle kunna inträffa.

Livsmedelsverket har pekat på att det i fiskelagen uttryckligen anges att det vid prövningen av om det är oskäligt att ta ut avgift även ska beaktas om en viss enstaka överträdelse saknar betydelse i kontrollhänseende. Denna omständighet ingick inte bland exemplen i lagtexten när sanktionsavgifter infördes i fiskelagen (prop. 2007/08:107). Därefter konstaterades att tillämpningen av sanktionsavgiftssystemet på fiskets område upplevdes som orättvist och stelt. Detta ledde till att regeringen fann skäl att mjuka upp befrielsebestämmelsen (prop. 2013/14:184 s. 85). I den bedömningen beaktades även att sanktionsavgiftssystemet på fiskesområdet innefattar en mycket omfattande anmälnings- och rapporteringskyldighet som syftar till att möjliggöra den offentliga kontrollen. Regeringen anser dock att det inte finns samma behov av att införa en sådan befrielsegrund när det gäller beslut om sanktionsavgift enligt livsmedelslagen eller lagen om foder och animaliska biprodukter. Överväganden såsom att en viss enstaka överträdelse saknar betydelse i kontrollhänseende ryms dock inom ramen för prövningen av om det är oskäligt att påföra en sanktionsavgift.

Bestämmelsen om befrielse från avgift avser undantagssituationer och utrymmet för att inte påföra avgift ska vara begränsat. Ett sjukdomshinder ska normalt styrkas med sjukintyg. För att den avgiftsskyldige inte ska anses ha haft möjlighet att ens uppdra åt någon annan att fullgöra en skyldighet ska det i praktiken handla om ett sjukdomshinder av allvarligt slag. Utrymmet att beakta sådana omständigheter annat än för privatpersoner eller för mycket små företag där det inte finns möjlighet att överföra ansvaret på någon annan är mycket litet. Med en omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat eller borde ha förutsett och inte heller kunnat påverka avses sådana omständigheter som normalt brukar hänföras till ”laga förfall”. Vid beaktande av om den avgiftsskyldige gjort vad han eller hon har kunnat för att undvika att en överträdelse skulle kunna inträffa kan hänsyn tas till det förhållandet att den avgiftsskyldige faktiskt ansträngt sig för att en överträdelse inte skulle komma att inträffa, men där överträdelsen ändå inträffat på grund av ett i sammanhanget ursäktligt misstag.

De exempel som nämnts ovan är således omständigheter som särskilt ska beaktas, men hindrar inte att även andra omständigheter kan tas med i skälighetsbedömningen. Det kan dock inte anses oskäligt att ta ut avgift när överträdelsen exempelvis har berott på att den enskilde inte känt till de regler som gäller. Att en verksamhet är nystartad, dålig ekonomi, tidsbrist, glömska eller dåliga rutiner kan inte heller medföra befrielse från avgift. Den slutliga bedömningen av i vilka närmare situationer som det är oskäligt att ta ut en sanktionsavgift får överlämnas till rättstillämpningen.

8.7 Förfarandet och utdömandet av sanktionsavgifter

8.7.1 Ansvarig myndighet

Regeringens förslag: Kontrollmyndigheten ska pröva frågor om sanktionsavgifter.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inte haft några synpunkter på förslaget. *Brottsförebyggande rådet* anser att gruppen av kontrollmyndigheter som får fatta beslut om sanktionsavgifter bör begränsas, bl.a. för att minska risken för att myndigheterna gör olika bedömningar i likvärdiga fall. *Kronofogdemyndigheten* anser att det måste tydliggöras vilka myndigheter som har befogenhet att besluta om sanktionsavgifter. *Svensk dagligvaruhandel ser* visserligen fördelar med att lokala kontrollmyndigheter får utfärda sanktionsavgifter, men pekar samtidigt på risken att bedömningarna kommer att skilja sig mycket åt mellan kommunerna.

Skälen för regeringens förslag: För att sanktionsavgiftssystemet ska vara effektivt krävs att det beslutas om en sanktionsavgift i nära anslutning till att överträdelsen upptäcks. Om kontrollmyndigheten i stället måste ansöka hos domstol om att en avgift ska dömas ut kan det

Prop. 2017/18:165 bli mycket svårt att uppnå en effektivisering. Som utgångspunkt bör domstolar pröva ärenden i vilka avgiftsskyldigheten är beroende av om överträdelsen har skett av uppsåt eller oaktsamhet och när reglerna är utformade så att det finns utrymme för betydande skönsmässiga bedömningar. Den utformning av sanktionsavgiftssystemet som regeringen föreslår innebär att utrymmet för bedömningar i det enskilda fallet är högst begränsat, att ansvaret ska vara strikt och att avgiftsbeloppet ska bestämmas enligt en fastställd taxa. Regeringen anser därför att det är lämpligt att det är kontrollmyndigheten som ska pröva frågor om sanktionsavgifter.

Vilka myndigheter som är kontrollmyndigheter framgår av 23 och 25–26 §§ livsmedelsförordningen (2006:813) och 11–15 §§ förordningen (2006:814) om foder och animaliska biprodukter. På livsmedelsområdet är det framförallt Livsmedelsverket och de kommunala nämnderna som är behöriga myndigheter att utöva offentlig kontroll. På områdena foder och animaliska biprodukter har Jordbruksverket huvudansvaret för kontrollen. Jordbruksverket får överlämna kontrolluppgifter till länsstyrelserna, försvarsinspektören för hälsa och miljö och Statens veterinärmedicinska anstalt. Kommunerna har också viss behörighet att utöva offentlig kontroll. Länsstyrelserna är behöriga myndigheter att utöva kontroll över företag i primärproduktion av såväl livsmedel som foder. *Kronofogdemyndigheten* anser att det bör tydliggöras vilka myndigheter som får besluta om sanktionsavgifter. Ingen annan remissinstans har dock haft några synpunkter på förslaget i denna del. Enligt regeringens mening är det lämpligt att i lagtexten ange att ”kontrollmyndigheten” får besluta om sanktionsavgifter, särskilt då ansvaret för kontrollen inom ett och samma sakområde är fördelat på olika behöriga myndigheter.

Brottsförebyggande rådet anser att antalet kontrollmyndigheter som ska få besluta om sanktionsavgifter bör begränsas för att på så sätt öka möjligheten att lika fall bedöms lika. Även *Svensk dagligvaruhandel* har uttryckt oro över att samtliga kontrollmyndigheter på området ska kunna besluta om sanktionsavgifter. Enligt regeringens mening är det dock ur effektivitetssynpunkt inte lämpligt att låta någon annan myndighet än den som är ansvarig för kontrollen bedöma om det finns förutsättningar att besluta om en sanktionsavgift. Detta skulle innebära att kontrollmyndigheten måste vidarefördela information om en misstänkt överträdelse till en annan myndighet, som i sin tur ska bedöma om det finns förutsättningar att påföra en sanktionsavgift. En sådan ordning stämmer inte heller överens med vad som gäller på andra områden där sanktionsavgifter införts, såsom t.ex. miljöområdet, där det är de kommunala nämnderna som prövar frågor om sanktionsavgifter. Dessutom ska sanktionsavgiftssystemet omfatta regler som är klara och tydliga och där överträdelser är lätta att konstatera, vilket minskar risken för skillnader i bedömningarna mellan olika myndigheter.

8.7.2 Tillfälle att yttra sig innan ett beslut om sanktionsavgift fattas

Prop. 2017/18:165

Regeringens förslag: Innan kontrollmyndigheten beslutar om en sanktionsavgift ska den som beslutet riktar sig mot ges tillfälle att yttra sig.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna har inte närmare berört denna fråga.

Skälen för regeringens förslag: Ett beslut om sanktionsavgift är en åtgärd som kan upplevas som ingripande för den avgiftsskyldige. Regeringen anser därför att den som riskerar att påföras en sanktionsavgift ska ges tillfälle att yttra sig över myndighetens utredning. Bestämmelsen om en myndighets kommunikationsskyldighet i 25 § förvaltningslagen (2017:900) ger inte den avgiftsskyldige en sådan ovillkorlig rätt då det i vissa uppräknade undantagssituationer är möjligt att avgöra ett ärende utan att en part fått tillfälle att yttra sig. En bestämmelse om att den som beslutet riktar sig mot ska ha fått tillfälle att yttra sig bör därför, utan undantag, föras in i livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter. Aktören ska få tillfälle att påtala eventuella felaktigheter och omständigheter som kan utgöra skäl för befrielse från avgift. Detta är en grundläggande förutsättning för materiellt riktiga avgöranden och systemets legitimitet.

Kontrollmyndigheten bör skicka den utredningsrapport eller liknande som myndigheten har sammanställt till den som anspråket riktas mot. Av materialet bör framgå vad myndigheten gör gällande har inträffat, de omständigheter som åberopas till stöd för detta och vilken bevisning som finns i ärendet. Vidare bör det i skrivelsen anges att myndigheten avser att påföra en sanktionsavgift.

8.7.3 Behövs en regel om delgivning?

Regeringens bedömning: Det finns inte något behov av en uttrycklig bestämmelse om att ett beslut om sanktionsavgift ska delges den avgiftsskyldige.

Promemorians förslag överensstämmer inte med regeringens bedömning. I promemorian föreslås att det ska föras in en uttrycklig bestämmelse i respektive lag om att beslut om sanktionsavgift ska delges den avgiftsskyldige.

Remissinstanserna har inte närmare berört denna fråga.

Skälen för regeringens bedömning: En sökande, klagande eller annan part i ett ärende som avser myndighetsutövning ska enligt 33 § förvaltningslagen underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet. Myndigheten bestämmer om dessa underrättelser ska ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. Förvaltningslagen innehåller inte något krav på delgivning.

Frågan om delgivning av beslut om sanktionsavgift hänger samman med frågan om verkställighet av sådana beslut. Enligt regeringens förslag

Prop. 2017/18:165 ska ett beslut kunna verkställas när det har fått laga kraft (se avsnitt 8.7.4). Tidpunkten för när beslutet får laga kraft är knuten till den tidpunkt då den avgiftsskyldige fick del av beslutet. Enligt regeringens mening finns det därför inte något behov av en uttrycklig bestämmelse om att den avgiftsskyldige ska delges beslutet. Delgivning torde ändå ofta krävas för att den avgiftsskyldige ska få veta när beslutet får laga kraft och därmed kan verkställas.

8.7.4 Tidpunkt för verkställbarhet av beslut och betalning av sanktionsavgift

Regeringens förslag: Ett beslut om sanktionsavgift ska inte kunna gälla omedelbart.

Regeringens bedömning: En sanktionsavgift bör förfalla till betalning när beslutet har fått laga kraft.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag och bedömning.

Remissinstanserna: *Länsstyrelsen i Uppsala län* tillstyrker förslaget. *Göteborgs stad* tillstyrker förslaget och påpekar att en fördel med förslaget är att avgiften inte behöver återbetalas om högre instans ändrar beslutet om sanktionsavgift. *Örebro kommun* påtalar vikten av att det framgår tydligt hur betalningen ska gå till och anser att det är lämpligt att reglerna utformas på samma sätt som för andra typer av sanktionsavgifter. Övriga remissinstanser har inte uttalat sig särskilt i denna fråga.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: I livsmedelslagen och i lagen om foder och animaliska biprodukter finns bestämmelser om att en myndighet får bestämma att dess beslut ska gälla omedelbart även om det överklagas. Eftersom sanktionsavgifterna har karaktär av straff talar hänsynen till den enskildes rättssäkerhet dock starkt för att en skyldighet att betala en sanktionsavgift inte bör uppkomma innan ett beslut eller, om beslutet överklagas, en dom fått laga kraft. Regeringen instämmer därför i promemorians förslag att ett beslut om sanktionsavgift inte ska kunna göras gällande förrän det fått laga kraft. Beslut om sanktionsavgift ska således undantas från de möjligheter som i dag finns i respektive lag om att bestämma att ett beslut ska gälla omedelbart.

Vidare finns det inte något behov av att införa bestämmelser om betalningsfrist. Syftet med att införa ett sanktionsavgiftssystem på de aktuella områdena är, såsom tidigare nämnts, att öka effektiviteten i sanktionssystemet. En del i detta är att en sanktion ska kunna påföras så snart som möjligt efter det att en överträdelse har konstaterats föreligga. En ytterligare betalningsfrist efter det att beslutet har fått laga kraft motverkar detta syfte. En bestämmelse om betalningsfrist bör därför inte införas i respektive lag. Detta förhindrar dock inte ansvarig myndighet från att i sitt beslut meddela en frist inom vilken betalning ska ske.

8.7.5 Verkställighet får ske enligt utsökningsbalken när ett beslut om sanktionsavgift har fått laga kraft

Prop. 2017/18:165

Regeringens förslag: Ett beslut om sanktionsavgift ska få verkställas enligt utsökningsbalken när det har fått laga kraft.

Promemorians förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag.

I promemorian föreslås att det i lagen ska anges att kontrollmyndigheten ska lämna den obetalda avgiften för indrivning. Vidare föreslås att det i lagen ska upplysas om att bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Remissinstanserna: *Göteborgs stad, Malmö kommun, Helsingborgs kommun* och *Sjöbo kommun* avstyrker förslaget att det i bestämmelsen om verkställighet anges att kontrollmyndigheten ska lämna obetalda avgifter för indrivning. Enligt kommunerna ska indrivning ske av staten på samma sätt som gäller för miljöskänkionsavgifter och Kammarkollegiet bör vara den myndighet som ombesörjer indrivning av obetalda avgifter. *Göteborgs stad* pekar även på att detta förslag rimmar dåligt med förslaget att Livsmedelsverket och Jordbruksverket ska kunna meddela föreskrifter om betalning av sanktionsavgifter. *Kammarkollegiet* välkomnar att myndigheten ges möjlighet att bevaka och driva in sanktionsavgifter, vilket medför effektivitets- och kostnadsfördelar för det föreslagna avgiftssystemet. Myndigheten har redan i dag överenskommelser om fordringsbevakning med alla landets länsstyrelser och med Livsmedelsverket. *Kronofogdemyndigheten* anser att det måste tydliggöras vilka myndigheter som ska begära indrivning om avgiften inte betalas. Myndigheten anser även att det finns anledning att överväga om det bör införas en bestämmelse om möjlighet för en kontrollmyndighet att utverka kvarstad eller någon annan form av säkerhetsåtgärd i syfte att säkerställa att egendom finns tillgänglig för utmätning.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 3 kap. 1 § första stycket 6 utsökningsbalken utgör en förvaltningsmyndighets beslut en verkställbar exekutionstitel endast om det framgår av en särskild föreskrift att beslutet får verkställas. Utan en sådan särskild föreskrift får myndighetens beslut om sanktionsavgift inte läggas till grund för verkställighet och myndigheten måste då skaffa sig en exekutionstitel om den avgiftsskyldige inte frivilligt betalar. Det kan ske genom en ansökan om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten som kan bestridas och ytterst kräver domstols dom för att kunna verkställas. Alternativt kan myndigheten själv väcka talan i domstol. Sådana förfaranden kan vara tidskrävande. Om en sanktionsavgift ska kunna vara en snabb och effektiv reaktion från samhällets sida förutsätter detta att en snabb verkställighet kan ske. Regeringen instämmer därför i promemorians förslag att det bör föreskrivas att ett beslut om sanktionsavgift får verkställas enligt utsökningsbalken när det fått laga kraft.

I promemorian föreslås även att det i livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter ska anges att kontrollmyndigheten ska lämna lagakraftvunna, obetalda avgifter för indrivning. Flera kommuner, däribland *Göteborgs stad* och *Malmö kommun*, ifrågasätter förslaget och menar att ansvaret för att driva in sanktionsavgifter bör ligga på Kam-

Prop. 2017/18:165 markkollegiet. Regeringen instämmer i de synpunkter som riktats mot förslaget i denna del. Såsom föreslås i avsnitt 8.6.1 ovan ska en beslutad sanktionsavgift tillfalla staten, vilket innebär att staten är fordringsägare för obetalda sanktionsavgifter även i de fall beslutet om avgift har fattats av en kommunal nämnd. Det framstår därför inte som en lämplig ordning att i livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter föreskriva att kontrollmyndigheten ska ansvara för indrivningen av sanktionsavgifter. Regeringen avser att i förordning meddela närmare föreskrifter om hur sanktionsavgifter ska betalas.

Av 1 kap. 6 § andra stycket utsökningsbalken framgår bl.a. att ärenden om verkställighet av avgifter och andra medel som staten har rätt till och som får verkställas utan föregående dom ska handläggas som allmänna mål. Vidare följer det av 1 § lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. att den lagen gäller vid handläggning hos Kronofogdemyndigheten av allmänna mål om verkställighet enligt utsökningsbalken. Enligt regeringens mening står det därför klart att beslut om sanktionsavgifter ska handläggas som ett allmänt mål vid verkställighet och det finns inte något skäl att, såsom föreslås i promemorian, upplysa om detta i livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter.

Kronofogdemyndigheten anser att det bör utredas om det ska vara möjligt att besluta om kvarstad eller annan säkerhetsåtgärd i syfte att säkerställa att avgiften verkligen betalas. Huvudprincipen är att en domstol som tillämpar rättegångsbalken beslutar om kvarstad medan en domstol som tillämpar förvaltningsprocesslagen beslutar om betalningssäkring. Det saknas dock beredningsunderlag för att i detta lagstiftningsärende lägga fram något förslag i denna fråga. Med hänsyn till att sanktionsavgifter kommer att kunna påföras med relativt låga belopp finns det enligt regeringens mening inte heller skäl att närmare utreda behovet av säkerhetsåtgärder för att säkerställa att det finns egendom tillgänglig för utmätning.

8.7.6 Preskription

Regeringens förslag: Ett beslut om sanktionsavgift får inte fattas om den som anspråket riktas mot inte har fått tillfälle att yttra sig inom två år från det att överträdelsen skedde.

En beslutad sanktionsavgift ska falla bort om beslutet inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fått laga kraft.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna har inte närmare berört denna fråga.

Skälen för regeringens förslag: Behovet av att ingripa mot överträdelser minskar över tid. Vidare är det rimligt att den som begått en överträdelse vid någon tidpunkt ska kunna inrätta sig efter att det inte blir någon reaktion från samhällets sida i anledning av överträdelsen. I straffrätten finns det därför bestämmelser om åtals- respektive påföljdsprekription (35 kap. brottsbalken). Eftersom en sanktionsavgift uppvisar stora likheter med ett bötesstraff anser regeringen att det även för sanktionsavgifter bör finnas bestämmelser om under hur lång tid ansvar kan utkrävas och beslutad avgift kan inkrävas. Sådana bestämmelser finns

när det gäller sanktionsavgifter på andra områden. De överträdelse som föreslås kunna leda till en sanktionsavgift kan i dag medföra bötesstraff. Tiden för åtalspreskription för ett brott med endast böter i straffskalan är två år och tiden för påföljdspreskription är fem år. Samma preskriptionsregler bör enligt regeringens mening gälla för sanktionsavgifterna.

Lagrådet har anfört att utgångspunkten för tvåårsfristen i lagrådsremissens lagförslag – från det att överträdelsen skedde – framstår som otydlig när det gäller perdurerande, dvs. pågående, överträdelse. Lagrådet anser därför att regleringen bör övervägas ytterligare under den fortsatta beredningen. Regeringen konstaterar att det faktum att tiden ska räknas från det att överträdelsen skedde i princip betyder att fristen inte börjar löpa så länge överträdelsen kan anses pågå. Det innebär således att det är först när överträdelsen har upphört som preskriptionstiden börjar löpa. Sannolikt är det inte möjligt att helt undvika problem med tillämpningen av preskriptionsbestämmelser, oavsett hur utgångspunkten för beräkningen av preskriptionstiden anges. Vid sådana problem bör de principer som har utformats inom straffrätten för bedömning av preskriptionsfrågor kunna användas som ledning (se t.ex. NJA 2013 s. 467 om simultan preskription, dvs. att hela brottet är antingen preskriberat eller inte, och successiv preskription, dvs. att det endast döms till påföljd för den del av brottet som ligger inom den tillämpliga preskriptionstiden). Mot den bakgrunden anser regeringen att det är lämpligt att utgångspunkten för tvåårsfristen är den tidpunkt då överträdelsen skedde.

8.7.7 Överklagande av beslut om sanktionsavgift

Regeringens förslag: En kontrollmyndighets beslut om sanktionsavgift överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser har yttrat sig över förslaget. *Sveriges advokatsamfund* anser att det bör införas en bestämmelse om ovillkorlig rätt för den enskilde till muntlig förhandling i förvaltningsrätt och kammarrätt vid överklagande av beslut om sanktionsavgift.

Skälen för regeringens förslag: Av nuvarande överklagandebestämmelser i livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter framgår bl.a. att beslut av Jordbruksverket, Livsmedelsverket och länsstyrelsen enligt lagarna, enligt de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagarna eller enligt de EU-bestämmelser som kompletteras av lagarna får överklagas till allmän förvaltningsdomstol (32 § i respektive lag). När det gäller beslut som fattas av en kommunal nämnd enligt lagarna, enligt de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagarna eller enligt de EU-bestämmelser som kompletteras av lagarna får dessa beslut dock först överklagas till länsstyrelsen (31 § i respektive lag) och länsstyrelsens beslut får i sin tur överklagas till allmän förvaltningsdomstol i enlighet med vad som anförts ovan.

Om nu gällande överklagandebestämmelser även skulle tillämpas på beslut om sanktionsavgift, skulle instansordningen således skilja sig åt beroende på om beslutet fattas av en kommun eller av någon annan kontrollmyndighet. Regeringen instämmer i promemorians bedömning att utformningen av sanktionsavgiftssystemet på nu aktuella områden talar för att även kommunala beslut om sanktionsavgift bör prövas av allmän förvaltningsdomstol utan att först ha prövats av länsstyrelsen. Sanktionsavgiften uppvisar som tidigare nämnts stora likheter med bötesstraff. Den enskilde bör därför ges möjlighet att snabbt få beslutet prövat av domstol om han eller hon är missnöjd med kontrollmyndighetens bedömning. Om en kommuns beslut om sanktionsavgift överklagas direkt till domstol bidrar det också till att färre instanser kan komma att pröva ärendet. Regeringen anser således att nuvarande överklagandeordning ska gälla för de statliga förvaltningsmyndigheternas beslut om sanktionsavgift, medan det för kommunernas beslut om sanktionsavgift ska föreskrivas att dessa överklagas till allmän förvaltningsdomstol. I likhet med vad som i dag gäller för överklagande av beslut som fattas av statlig förvaltningsmyndighet, ska prövningstillstånd krävas vid överklagande till kammarrätt.

Sveriges advokatsamfund uppmärksammar att förvaltningsprocesslagen (1971:291) saknar en ovillkorlig rätt till muntlig förhandling och anser att en sådan rätt bör införas i respektive lag. Utgångspunkten enligt förvaltningsprocesslagen är dock att muntlig förhandling ska hållas i förvaltningsrätt och kammarrätt om en enskild som för talan i målet begär det. Domstolen ska då hålla muntlig förhandling, om förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar mot det (9 § tredje stycket). Det får förutsättas att domstolarna vid prövningen av en begäran om muntlig förhandling beaktar Europakonventionens krav. En prövning enligt förvaltningsprocesslagen får mot den bakgrunden anses uppfylla konventionens krav på en rättvis domstolsprövning och någon särskild bestämmelse om rätt till muntlig förhandling i livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter behövs enligt regeringens mening därmed inte.

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Ändringarna i lagarna ska träda i kraft den 1 januari 2019.

Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för överträdelser som har skett före de nya bestämmelsernas ikraftträdande.

Promemorians förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag. I promemorian föreslås att äldre föreskrifter fortfarande ska gälla för överträdelser som har skett före de nya bestämmelsernas ikraftträdande.

Remissinstanserna har inte närmare berört denna fråga.

Skälen för regeringens förslag: I 2 kap. 10 § regeringsformen framgår att ingen får dömas till straff eller annan brottspåföljd för en gärning som inte var belagd med brottspåföljd när den begicks. Inte heller får någon dömas till svårare brottspåföljd för gärningen än den som var föreskriven vid tiden för gärningen. Enligt 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken får ingen dömas för gärning, för vilken inte var stadgat straff när den begicks. Vidare ska straff bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs. Gäller annan lag när dom meddelas, ska den lagen tillämpas, om den leder till frihet från straff eller till lindrigare straff.

För straffbestämmelsernas del följer det redan av ovan nämnda bestämmelser att de äldre reglerna i livsmedelslagen ska gälla för gärningar som begicks innan ikraftträdandet. För de bestämmelserna behövs därför i och för sig inte någon särskild övergångsbestämmelse.

När det gäller bestämmelserna om sanktionsavgifter är de sanktionsavgifter som föreslås ersätta straffpåföljden formellt att anse som lindrigare. Detta bör normalt få genomslag bakåt i tiden i enlighet med 5 § lagen om införande av brottsbalken. Skälet till att överföra vissa överträdelser från det straffrättsliga området till ett system med sanktionsavgifter är dock inte en förändrad syn på överträdelserna i sig. Att bestämmelserna avkriminaliseras ska inte ses som en indikation på att överträdelserna bedöms lindrigare utan syftet är i stället att effektivisera sanktionssystemet. Den lindrigaste lagens princip gör sig således inte särskilt starkt gällande. Det bedöms därför vara mest ändamålsenligt att inte ge bestämmelserna om sanktionsavgifter retroaktiv effekt. Det finns inte heller något formellt hinder mot att i en övergångsbestämmelse göra undantag från regeln i 5 § andra stycket i lagen om införande av brottsbalken. Äldre föreskrifter bör i stället fortfarande gälla för överträdelser som skett före den nya lagens ikraftträdande.

Lagrådet har anfört att det framstår som otydligt vid vilken tidpunkt en perdurerande, dvs. en pågående, överträdelse ska anses ha skett. När det gäller preskription har regeringen behandlat den frågan i avsnitt 8.7.6 ovan. Regeringens resonemang innebär att de nya bestämmelserna ska tillämpas på överträdelser som sker efter att de nya bestämmelserna har trätt i kraft även om de påbörjades före ikraftträdandet.

10 Konsekvenser

10.1 Konsekvenser för det allmänna

10.1.1 Kontrollmyndigheterna

Förslaget om ändring i straffskalan i livsmedelslagen och i lagen om foder och animaliska biprodukter bedöms inte innebära några ekonomiska eller andra konsekvenser för kontrollmyndigheterna.

Förslaget om sanktionsavgifter innebär att kontrollmyndigheterna ska fatta beslut om sanktionsavgifter. De kontrollmyndigheter som berörs av förslagen om sanktionsavgifter är kommunerna, länsstyrelserna,

Prop. 2017/18:165 Livsmedelsverket och Jordbruksverket. Det är svårt att bedöma hur många sanktionsavgifter som kommer att beslutas men det kan konstateras att det område som kommer att överföras till ett system med sanktionsavgifter är begränsat. Det föreslagna systemet har utformats så att ärenden om sanktionsavgifter ska kunna avgöras enkelt och snabbt och utan större resursåtgång. Den föreslagna avkriminaliseringen innebär vidare att kontrollmyndigheterna inte längre kommer att vara skyldiga att upprätta åtalsanmälningar för de överträdelse som kan leda till en sanktionsavgift. När det särskilt gäller länsstyrelserna har de ett mycket begränsat kontrollansvar på områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter. På livsmedels- och foderområdet ansvarar länsstyrelserna för den operativa kontrollen av primärproduktionen. När det gäller animaliska biprodukter har länsstyrelserna ansvar för kontrollen av transportörer. Baserat på uppgifter om kontrollfrekvensen inom primärproduktionen de senaste åren och andelen konstaterade avvikelser kan antalet sanktionsavgifter som länsstyrelserna kan förväntas besluta uppskattas till cirka 400 per år. Länsstyrelserna kommer inte att ha i uppgift att överpröva kontrollmyndigheternas beslut om sanktionsavgifter eftersom dessa får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Den ökade arbetsbelastningen för länsstyrelserna bedöms mot den bakgrunden vara marginell.

Samtliga berörda kontrollmyndigheter har sedan tidigare erfarenhet av arbete med sanktionsavgifter på andra områden och avgiftsformen som sådan är därmed inte främmande för kontrollmyndigheterna. Även om förslagen i ett inledande skede, då t.ex. effektiva rutiner för beslutsfattande ännu inte har utarbetats, kan tänkas innebära en viss ökad resursåtgång torde detta vara endast under en kortare tid. Sammantaget görs bedömningen att de tillkommande uppgifterna som rör beslut om sanktionsavgifter bör kunna hanteras inom ramen för myndigheternas nuvarande anslags- och avgiftsfinansiering.

Förslagen bedöms inte i övrigt medföra några andra konsekvenser för kommunerna än de som har beskrivits ovan.

10.1.2 Ytterligare konsekvenser för Livsmedelsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna

Livsmedelsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna är samordnande för kontrollmyndigheterna på sina respektive områden. Förslaget som rör sanktionsavgifter kan därför inledningsvis komma att innebära en något ökad resursåtgång i form av t.ex. utbildningsinsatser och framtagande av handböcker och vägledning. Mot bakgrund av att sanktionsavgifter, som nämnts ovan, inte är en främmande konstruktion bedöms dessa inledande åtgärder dock inte ta mer resurser i anspråk än att det kan hanteras inom ramen för den nuvarande anslags- och avgiftsfinansieringen.

10.1.3 Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och domstolarna

Prop. 2017/18:165

Förslagen i promemorian innebär att ett antal överträdelse som i dag är straffbelagda i stället kommer att omfattas av ett system med sanktionsavgifter. Detta bedöms kunna innebära lättnader för Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Samtidigt torde straffskärpningen i livsmedelslagen och i lagen om foder och animaliska biprodukter innebära att vissa brott mot lagstiftningarna blir högre prioriterade och därmed mer resurskrävande. Effekten av avkriminaliseringen bedöms dock i ekonomiskt hänseende vara större än den av straffskärpningen. Förslagen bedöms därmed innebära positiva ekonomiska effekter för Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten.

Förslaget att avkriminalisera ett antal överträdelse torde vidare innebära en viss lättnad för de allmänna domstolarna eftersom målhanteringen vad gäller de överträdelse som enligt förslaget ska leda till en sanktionsavgift, i den mån ett sådant beslut överklagas, överförs till de allmänna förvaltningsdomstolarna. Straffskärpningen torde visserligen innebära att fler brott mot livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter blir föremål för domstolsprövning, men sammantaget bedöms förslagen inte leda till några ekonomiska konsekvenser för de allmänna domstolarna.

Beträffande konsekvenserna för de allmänna förvaltningsdomstolarna är det svårt att bedöma hur många överklaganden av sanktionsavgiftsbeslut det kan bli fråga om. Det kan dock konstateras att antalet överklaganden på andra områden där det finns sanktionsavgifter är relativt få. Eventuella merkostnader för de allmänna förvaltningsdomstolarna kan därmed förväntas bli så begränsade att de bör kunna rymmas inom befintlig budgetram.

10.1.4 Kronofogdemyndigheten

Förslagets eventuella konsekvenser för arbetsbelastningen hos Kronofogdemyndigheten bedöms bli marginella och i vart fall inte större än att de kan hanteras inom givna resursramar för myndigheten.

10.2 Konsekvenser för enskilda och näringsidkare

Förslagen innebär inte några utökade skyldigheter för enskilda eller näringsidkare. Endast de som inte följer gällande regler kommer att beröras. Vid utformningen av förslagen har särskild hänsyn tagits till vikten av att säkerställa att sanktionerna på nu aktuella områden är rättssäkra och proportionella för de som berörs. Förslagen bedöms därför inte leda till några negativa konsekvenser för de som berörs av aktuella regelverk.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om ändring i livsmedelslagen

28 a § Till böter eller fängelse i högst två år döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. producerar, bearbetar, distribuerar eller på något annat sätt handhar livsmedel, eller märker, marknadsför eller presenterar livsmedel, på ett sätt som orsakar eller kan orsaka en fara för människors liv eller hälsa,

2. inte vidtar åtgärder i samband med produktion, bearbetning, distribution eller annat handhavande av livsmedel, och därigenom föranleder att ett livsmedel utgör eller kan komma att utgöra en fara för människors liv eller hälsa,

3. brister när det gäller att märka, marknadsföra eller presentera livsmedel och därigenom föranleder att ett livsmedel utgör eller kan komma att utgöra en fara för människors liv eller hälsa,

4. i större omfattning märker, marknadsför eller presenterar ett livsmedel på ett sätt som är eller kan vara vilseledande, eller

5. brister när det gäller åtgärder för identifiering och därigenom på ett omfattande eller annars särskilt allvarligt sätt orsakar att möjligheten att spåra ett livsmedel försvåras eller kan komma att försvåras.

Paragrafen är ny. I bestämmelsen stadgas att böter eller fängelse i högst två år ska följa på vissa gärningar, som närmare beskrivs i fem punkter. Övervägandena när det gäller straffskalan finns i avsnitt 7.4.

Paragrafen har samma tillämpningsområde som lagen, vilket enligt 3 § är alla stadier av produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan för livsmedel. Uttrycket ”stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan” definieras i artikel 3.16 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002. Vad som avses med livsmedel framgår av artikel 2 i samma förordning samt av 3 § andra stycket i livsmedelslagen. Av paragrafen framgår att ansvar kan aktualiseras både vid uppsåtligt och vid oaktsamt handlande. Övervägandena när det gäller kravet på den subjektiva täckningen finns i avsnitt 7.3.

Enligt *punkt 1* ska produktion, bearbetning, distribution eller något annat handhavande av livsmedel på ett sätt som orsakar eller kan orsaka en fara för människors liv eller hälsa föranleda straffansvar. Av förarbetena till den nuvarande livsmedelslagen framgår att begreppet handhar innefattar olika åtgärder såsom framställning, beredning, bearbetning, behandling, lagring, förvaring, förpackning, omförpackning, transport eller uppläggning (se prop. 2005/06:128 s. 202). All typ av befattning som sker med själva livsmedlet omfattas därmed. Vidare omfattas märkning, marknadsföring eller presentation av livsmedel som orsakar eller kan orsaka fara för människors liv eller hälsa av punkten. Begreppet märkning definieras när det gäller livsmedel i artikel 2.2 j i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1169/2011. Med marknadsföring avses andra åtgärder som sker i försäljningssyfte. Presentation av ett livsmedel har att göra med livsmedlets form, utseende, förpackning, vilken omgivning det exponeras i och hur det i

övrigt arrangeras. För straffansvar uppställs inte, på så sätt som i punkt 4, krav på att överträdelsen ska ha skett i större omfattning.

För straffansvar krävs inte heller att det har uppstått någon konkret fara för en negativ följd i det enskilda fallet. Det räcker med att det har uppstått en abstrakt fara för en sådan följd. Bedömningen av om en abstrakt fara har uppstått ska göras utifrån om ett handlande typiskt sett kan leda till viss fara. Så kan t.ex. vara fallet när det i ett tidigt led i produktionen av ett livsmedel finns hygienbrister som kan leda till smittspridning eller sjukdom, eller då ett livsmedel märks med en felaktig uppgift om en allergen, men detta upptäcks vid tillsyn och livsmedlet stoppas och därför inte riskerar att nå konsumenten men omständigheterna varit sådana att de typiskt sett hade kunnat orsaka fara för människors liv eller hälsa.

I *punkt 2* behandlas de situationer då underlåtenhet att vidta åtgärder vid produktion, bearbetning, distribution eller annat handhavande av livsmedel har orsakat eller har kunnat orsaka en fara för människors liv eller hälsa. Underlåtenheten kan t.ex. avse att ett livsmedel inte har återkallats när detta varit nödvändigt. Farebedömningen ska göras på samma sätt som beträffande punkt 1.

Enligt *punkt 3* ska det vara straffbart att brista i märkning, marknadsföring eller presentation av ett livsmedel och därigenom föranleda att ett livsmedel utgör eller kan komma att utgöra en fara för människors liv eller hälsa. Att i t.ex. märkning utelämna vissa uppgifter om ett livsmedel, t.ex. om en allergen, är straffbart enligt denna punkt. För straffansvar uppställs inte, på så sätt som i punkt 4, krav på att överträdelsen ska ha skett i större omfattning. Farebedömningen ska göras på samma sätt som beträffande punkt 1. Det betyder att ansvar enligt denna punkt blir aktuellt även i fall då ett livsmedel med t.ex. bristande märkning stoppas vid en tillsyn och den bristande märkningen därmed inte hinner orsaka någon fara för människors liv eller hälsa, men där omständigheterna varit sådana att de typiskt sett har kunnat utgöra en sådan fara.

Punkt 4 är tillämplig när någon märker, marknadsför eller presenterar ett livsmedel på ett sätt som utgör eller kan utgöra ett vilseledande. Ett vilseledande har uppstått när livsmedlets innehåll eller egenskaper inte stämmer överens med vad som påstås om det, genom att märkningen, marknadsföringen eller presentationen är felaktig i något avseende, och när någon konsumerar livsmedlet i tron att det har det innehåll och de egenskaper som påstås. Det kan t.ex. vara fråga om att ett livsmedel felaktigt påstås vara ekologiskt eller ha ett visst ursprung. Farebedömningen ska göras på samma sätt som beträffande punkt 1. Om ett livsmedel med felaktig märkning stoppas vid en tillsyn och den felaktiga märkningen därmed inte hinner orsaka något vilseledande, men där märkningen varit sådan att den typiskt sett har kunnat utgöra ett vilseledande blir ansvar enligt punkten också aktuellt. För att ansvar ska kunna utdömas krävs att den felaktiga eller missvisande märkningen, marknadsföringen eller presentationen har skett i större omfattning. Det kan t.ex. vara fallet om överträdelsen skett systematiskt eller om livsmedlet fått eller kan antas få stor spridning. För ansvar enligt punkten krävs inte att det uppstått någon hälsofara till följd av märkningen, marknadsföringen eller presentationen.

Punkt 5 behandlar spårbarhet. Spårbarhet definieras i artikel 3.15 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002. I artikel 18 i samma förordning stadgas att livsmedel, foder, livsmedelsproducerande djur och alla andra ämnen som är avsedda för eller kan antas ingå i ett livsmedel eller ett foder ska kunna spåras under alla stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan. Punkten är tillämplig på situationen när brister i åtgärder för identifiering orsakar eller kan komma att orsaka att möjligheten att spåra ett livsmedel försvåras. Det kan vara fråga om att det finns sådana brister i dokumentationen i något avseende att det inte går eller är svårt att få fram information om var innehållet i ett livsmedel har sitt ursprung. Det är tillräckligt att spårningen till följd av bristerna kan komma att försvåras. Farebedömningen ska göras på samma sätt som beträffande punkt 1. Ansvar aktualiseras alltså även i de fall då det t.ex. upptäcks brister som kan rättas till, men som oupptäckta typiskt sett hade kunnat leda till försvårad spårning. För ansvar krävs att bristerna på ett omfattande eller annars särskilt allvarligt sätt orsakar eller kan komma att orsaka att spårningen försvåras. Det måste därmed röra sig om en brist som är betydande eller som innebär att det är förenat med stora svårigheter att ta reda på ett livsmedels ursprung. Det kan vara fråga om att det helt saknas dokumentation eller system för att hantera spårbarheten, eller att bristerna är systematiska. Bestämmelsen har utformats med beaktande av Lagrådets synpunkter.

Övervägandena när det gäller rekvisiten i punkterna 1–5 finns i avsnitt 7.2.

29 § Till böter döms den som, *om gärningen inte ska leda till ansvar enligt 28 a §*, med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot en föreskrift eller ett beslut som har meddelats med stöd av 5 § tredje stycket, 6, 7, 8 eller 9 §,
2. bryter mot 10 § första stycket,
3. inte fullgör sina skyldigheter enligt 20 § första stycket 1.

Till böter döms även den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de *EU-bestämmelser* som kompletteras av lagen. Detta gäller dock inte om överträdelsen avser bestämmelser om myndighetsutövning.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

I paragrafen regleras vilka brott som enbart har böter i straffskalan.

Ändringen *i första stycket* innebär att det genom ett tillägg klargörs att bestämmelsen är avsedd att tillämpas på överträdelser som inte ska leda till ansvar enligt 28 a §.

I andra stycket ändras till följd av Lissabonfördraget EG-bestämmelser till EU-bestämmelser.

Bestämmelsen *i tredje stycket* om att det inte ska dömas till ansvar om en gärning är att anse som ringa har i enlighet med Lagrådets synpunkt flyttats från 30 §. Ändringen är inte avsedd att innebära någon ändring i sak.

30 § Om en gärning är belagd med straff i brottsbalken eller i lagen (2000:1225) om straff för smuggling ska det inte dömas till ansvar enligt 28 a eller 29 §.

Det ska inte dömas till ansvar enligt denna lag för en gärning som omfattas av ett föreläggande om vite om gärningen ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet.

Det ska inte dömas till ansvar enligt 29 § om gärningen kan leda till en sanktionsavgift enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 30 a §.

I paragrafen finns bestämmelser om straffbestämmelsernas förhållande till brottsbalken och om förhållandet mellan vite och straff samt sanktionsavgift och straff. Paragrafen har utformats med beaktande av Lagrådets synpunkter.

Ändringen i *första stycket* innebär att det har lagts till en hänvisning till 28 a §. Ändringen är inte avsedd att innebära någon ändring i sak.

Andra stycket har ändrats. Det som ska avgöra när ett hinder mot att döma till straffansvar för samma gärning uppkommer är den tidpunkt då det inleds en domstolsprocess om utdömande av vite, inte som i dag när ett vitesföreläggande har överträtts. Övervägandena finns i avsnitt 8.4.

Tredje stycket är nytt. Där regleras förhållandet mellan straff och sanktionsavgifter på så sätt att det stadgas att det inte ska dömas till ansvar enligt 29 § om gärningen kan leda till sanktionsavgift. Bestämmelsen har utformats med 11 § andra stycket lagen (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och 40 b § fiskelagen (1993:787) som förlaga. Överväganden om dubbelbestraffning och vad som är att betrakta som samma gärning finns i avsnitt 8.4.

Sanktionsavgifter

30 a § Regeringen får meddela föreskrifter om att en sanktionsavgift ska betalas av den som

1. påbörjar en verksamhet som är registreringspliktig utan att någon anmälan om registrering har gjorts, eller

2. brister när det gäller att uppfylla krav på journalföring eller annan dokumentation.

Avgiftens storlek ska framgå av regeringens föreskrifter. Avgiften ska uppgå till minst 1 000 kronor och högst 100 000 kronor. När regeringen meddelar föreskrifter om avgiftens storlek ska hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och till betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

Sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

Genom paragrafen, som är ny, införs sanktionsavgifter på livsmedelsområdet.

I *första stycket* bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om skyldighet att betala sanktionsavgifter. Enligt första stycket 1 får sådana föreskrifter avse den som påbörjar en registreringspliktig verksamhet utan att någon anmälan har gjorts. Överträdelser av regler om krav på godkännande av en anläggning ska däremot även fortsättningsvis sanktioneras med bötesstraff enligt 29 §. Enligt punkt 2 får regeringen föreskriva att sanktionsavgift ska betalas av den som brister när det gäller

Prop. 2017/18:165 att uppfylla krav på journalföring eller annan dokumentation. Underlåtelse att uppfylla sådana krav på dokumentation som huvudsakligen syftar till att säkerställa spårbarhet bör dock inte kunna leda till sanktionsavgift utan bör även fortsättningsvis omfattas av det straffbara området. Vilka överträdelser som kan leda till sanktionsavgift kommer att preciseras på förordningsnivå. Bestämmelsen har utformats med beaktande av Lagrådets synpunkt. Övervägandena finns i avsnitt 8.3.

I *andra stycket* anges att avgiftens storlek ska framgå av regeringens föreskrifter. Avgiften ska uppgå till minst 1 000 kronor och högst 100 000 kronor. När regeringen meddelar föreskrifter om avgiftens storlek ska hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och till betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser. Med överträdelsens allvar avses överträdelsens omfattning och den typiska faran som överträdelsen medför. Kriteriet betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser tar sikte på bestämmelsen som sådan och dess skyddsintresse. Övervägandena finns i avsnitt 8.6.1.

I *tredje stycket* anges att sanktionsavgiften ska tillfalla staten. Övervägandena finns i avsnitt 8.6.1.

30 b § *En sanktionsavgift ska tas ut även om överträdelsen inte är uppsåtlig eller oaktsam.*

Någon sanktionsavgift ska dock inte tas ut om det är oskäligt. Vid prövningen av denna fråga ska det särskilt beaktas

1. om överträdelsen berott på sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand göra det som han eller hon varit skyldig att göra och inte heller förmått att uppdra åt någon annan att göra det,

2. om överträdelsen annars berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat förutse eller borde ha förutsett och inte heller kunnat påverka, eller

3. vad den avgiftsskyldige gjort för att undvika överträdelsen.

Paragrafen är *ny*. I *första stycket* anges att en sanktionsavgift ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet, dvs. strikt ansvar ska gälla. Övervägandena finns i avsnitt 8.5.

Av *andra stycket* framgår att sanktionsavgift inte ska tas ut om det är oskäligt. Både objektiva och subjektiva omständigheter ska beaktas vid denna prövning. För att underlätta tillämpningen innehåller bestämmelsen en uppräknning av omständigheter som särskilt ska beaktas vid prövningen av om det skulle vara oskäligt att ta ut avgiften. Det anges att det särskilt ska beaktas om överträdelsen har berott på sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand göra det som ålegat honom eller henne och inte heller förmått att uppdra åt någon annan att göra det. Det ska vidare särskilt beaktas om överträdelsen annars berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat eller borde ha förutsett och inte heller kunnat påverka. Slutligen ska särskilt beaktas vad den avgiftsskyldige har gjort för att undvika att en överträdelse skulle inträffa.

Bristande betalningsförmåga, att en verksamhet är nystartad, okunskap om gällande regler, glömska, tidsbrist eller dåliga rutiner bör inte medföra befrielse från avgift.

Någon möjlighet till jämkning av sanktionsavgifter finns inte. Övervägandena finns i avsnitt 8.6.4.

30 c § *Kontrollmyndigheten prövar frågor om sanktionsavgifter.*

Innan kontrollmyndigheten beslutar om avgift ska den som anspråket riktas mot ges tillfälle att yttra sig. Om så inte har skett inom två år från det att överträdelsen skedde får någon sanktionsavgift inte beslutas.

Paragrafen är ny. I *första stycket* anges att det är kontrollmyndigheten som beslutar om sanktionsavgifter. Övervägandena finns i avsnitt 8.7.1.

I *andra stycket* anges att innan en sanktionsavgift beslutas ska den som anspråket riktas mot ha getts tillfälle att yttra sig. Möjligheten att göra undantag från kommunikationsskyldigheten enligt 25 § förvaltningslagen (2017:900) gäller därmed inte vid beslut om en sanktionsavgift. I övrigt gäller dock förvaltningslagens bestämmelse om kommunikation, såsom vilket material som ska kommuniceras och hur kommunikationen ska genomföras. Övervägandena finns i avsnitt 8.7.2.

Vidare anges att om den enskilde inte har getts tillfälle att yttra sig inom två år från det att överträdelsen skedde ska någon sanktionsavgift inte få beslutas. När det gäller överträdelser som är perdurerande, dvs. pågående, börjar preskriptionstiden löpa först när överträdelsen har upphört. Bestämmelsen syftar till att ge den avgiftsskyldige möjlighet att påtala eventuella felaktigheter och omständigheter i utredningsmaterialet som kan utgöra skäl för befrielse från avgift innan beslut fattas. Om rättelse vidtas i detta skede innebär det dock inte att möjligheten att påföra en sanktionsavgift bortfaller. Så snart förutsättningarna har uppkommit kan en sanktionsavgift påföras även om omständigheterna ändras innan beslut meddelas. Övervägandena finns i avsnitt 8.7.6.

30 d § *Det ska inte beslutas om sanktionsavgift för en överträdelse som omfattas av ett föreläggande om vite om överträdelsen ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet.*

I paragrafen, som är ny, föreskrivs att det inte får beslutas om en sanktionsavgift för en överträdelse som omfattas av ett föreläggande om vite om överträdelsen ligger till grund för en domstolsprocess om utdömande av vitet. Bestämmelsen syftar till att motverka att dubbla sanktioner, dvs. vite och sanktionsavgift, förekommer för en och samma överträdelse. Paragrafen har utformats med beaktande av Lagrådets synpunkter. Övervägandena finns i avsnitt 8.4.

30 e § *Ett beslut om sanktionsavgift får verkställas enligt utsökningsbalken när det har fått laga kraft.*

Av bestämmelsen, som är ny, framgår att ett beslut om sanktionsavgift får verkställas enligt utsökningsbalken. Detta innebär att beslutet, eller en påföljande dom för det fall beslutet överklagas, gäller som en exekutionstitel så snart det fått laga kraft. Övervägandena finns i avsnitt 8.7.5.

30 f § *En beslutad sanktionsavgift faller bort om beslutet inte har verkställts inom fem år från det att beslutet har fått laga kraft.*

Paragrafen är ny och anger att en beslutad sanktionsavgift faller bort om beslutet inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fått laga kraft. Bestämmelsen fastställer alltså en preskriptionstid för överträdelse som ska leda till sanktionsavgift. Övervägandena finns i avsnitt 8.7.6.

31 § Beslut av en kommunal nämnd enligt denna lag, enligt de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller enligt de *EU-bestämmelser* som kompletteras av lagen får överklagas hos länsstyrelsen.

En kommunal nämnds beslut om sanktionsavgift överklagas dock till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om överklagande av en kommunal nämnds beslut. Paragrafen har utformats med beaktande av Lagrådets synpunkter.

Ändringen i *första stycket* innebär att EG-bestämmelser till följd av Lissabonfördraget ändras till EU-bestämmelser.

I *andra stycket* anges att en kommunal nämnds beslut om sanktionsavgift, i likhet med vad som enligt 32 § gäller för beslut meddelade av Livsmedelsverket, överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

I *tredje stycket* anges att det krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten. Övervägandena finns i avsnitt 8.7.7.

33 § En myndighet får bestämma att dess beslut *ska* gälla omedelbart även om det överklagas. *Detta gäller dock inte beslut om sanktionsavgift.*

Paragrafen reglerar besluts verkställbarhet. Ändringen innebär att beslut om sanktionsavgift undantas från huvudregeln som innebär att en myndighet får besluta att dess beslut ska gälla omedelbart. Ett beslut om sanktionsavgift ska i stället alltid gälla först när det fått laga kraft. Övervägandena finns i avsnitt 8.7.5.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.
2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för överträdelse som har skett före ikraftträdandet.

I *punkt 1* anges att lagen träder i kraft den 1 januari 2019.

Av *punkt 2* framgår att övergångsbestämmelsen innebär att de nya reglerna inte gäller för överträdelse som har skett före ikraftträdandet. Övervägandena finns i avsnitt 9.

11.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter

Prop. 2017/18:165

28 a § *Till böter eller fängelse i högst två år döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet*

1. producerar, bearbetar, distribuerar eller på något annat sätt handhar, eller märker, marknadsför eller presenterar, foder eller fodertillsatser, eller utfodrar djur med foder, på ett sätt som orsakar eller kan orsaka en fara för människors eller djurs liv eller hälsa,

2. samlar in, bearbetar eller på något annat sätt handhar animaliska biprodukter eller därav framställda produkter på ett sätt som orsakar eller kan orsaka en fara för människors eller djurs liv eller hälsa,

3. inte vidtar åtgärder i samband med produktion, bearbetning, distribution, utfodring eller annat handhavande av foder, animaliska biprodukter eller därav framställda produkter och därigenom föranleder att ett foder, en animalisk biprodukt eller en därav framställd produkt utgör eller kan komma att utgöra en fara för människors eller djurs liv eller hälsa,

4. brister när det gäller att märka, marknadsföra, eller presentera ett foder eller en fodertillsats och därigenom föranleder att ett foder eller en fodertillsats utgör eller kan komma att utgöra en fara för människors eller djurs liv eller hälsa,

5. i större omfattning märker, marknadsför eller presenterar ett foder eller en fodertillsats på ett sätt som är eller kan vara vilseledande, eller

6. brister när det gäller åtgärder för identifiering och därigenom på ett omfattande eller annars särskilt allvarligt sätt orsakar att möjligheten att spåra ett foder, en fodertillsats, en animalisk biprodukt eller därav framställda produkter försvåras eller kan komma att försvåras.

Paragrafen är ny. I paragrafen stadgas att böter eller fängelse i högst två år ska följa på vissa gärningar, som närmare beskrivs i sex punkter. Övervägandena när det gäller straffskalan finns i avsnitt 7.4.

Paragrafen har samma tillämpningsområde som lagen, vilket enligt 3 § är alla led från och med primärproduktionen av foder till och med utsläppande av foder på marknaden eller utfodring av djur. Lagen gäller också för befattning med animaliska biprodukter och därav framställda produkter. I artikel 3 f i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 183/2005 definieras begreppet primärproduktion av foder. Begreppet utsläppande på marknaden definieras i artikel 3.8 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002. Vad som avses med foder framgår av artikel 3.4 i samma förordning. Begreppet fodertillsatser definieras i artikel 2.2 a i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1831/2003. Vad som är animaliska biprodukter och därav framställda produkter definieras i artikel 3.1 och 3.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009. Det framgår också att ansvar kan aktualiseras både vid uppsåtligt och vid oaktsamt handlande. Överväganden när det gäller kravet på den subjektiva täckningen finns i avsnitt 7.3.

I punkt 1 framgår att produktion, bearbetning, distribution eller övrigt handhavande av foder eller fodertillsatser eller utfodring av djur med foder på ett sätt som orsakar eller kan orsaka en fara för människors eller

djurs liv eller hälsa ska föranleda ansvar enligt paragrafen. Handhavande innefattar, liksom i livsmedelslagen olika åtgärder såsom framställning, beredning, bearbetning, behandling, lagring, förvaring, förpackning, omförpackning, transport eller uppläggning, se kommentaren till 28 a § livsmedelslagen. All typ av befattning som sker med själva fodret eller fodertillsatsen omfattas därmed av paragrafen. Till detta kommer att även utfodring av djur omfattas av bestämmelsen. Det kan t.ex. vara fråga om att kontaminerat foder förs in i livsmedelskedjan genom att det ges till livsmedelsproducerande djur. Vidare omfattas märkning, marknadsföring eller presentation av foder eller fodertillsatser som orsakar eller kan orsaka fara för människors eller djurs liv eller hälsa av punkten. Begreppet märkning definieras när det gäller foder i artikel 3.2 s i Europaparlamentets och rådet förordning (EG) 767/2009. I samma artikel, punkt u, definieras begreppet presentation. Med marknadsföring avses andra åtgärder som sker i försäljningssyfte, se kommentaren till 28 a § livsmedelslagen. För straffansvar uppställs inte, på så sätt som i punkt 5, krav på att överträdelsen ska ha skett i större omfattning.

För straffansvar krävs inte heller att det har uppstått någon konkret fara för en negativ följd i det enskilda fallet. Det räcker att det har uppstått en abstrakt fara. Bedömningen av om en abstrakt fara har uppstått till följd av ett agerande ska göras utifrån om ett handlande typiskt sett kan leda till viss fara. Så kan t.ex. vara fallet när det i ett tidigt led i produktionen av ett foder finns brister som kan leda till smittspridning eller sjukdom, eller då ett foder märks med felaktiga uppgifter om dess innehåll, men detta upptäcks vid tillsyn och fodret stoppas och därför inte riskerar att utfodras till ett djur men omständigheterna varit sådana att de typiskt sett hade kunnat utgöra fara för människors eller djurs liv eller hälsa.

Punkt 2 behandlar olika förfaranden med animaliska biprodukter och därav framställda produkter som orsakar eller kan orsaka en fara för människors eller djurs liv eller hälsa. Uttrycken samlar in, bearbetar eller i övrigt handhar är avsett att, precis som när det gäller foder, täcka in all befattning med animaliska biprodukter och därav framställda produkter. Farebedömningen ska ske på samma sätt som beträffande punkt 1.

I *punkt 3* behandlas de situationer då underlåtenhet att vidta åtgärder vid produktion, bearbetning, distribution, utfodring eller annat handhavande av foder, animaliska biprodukter eller därav framställda produkter har orsakat eller kunnat orsaka en fara för människors eller djurs liv eller hälsa. Det kan t.ex. vara fråga om att ett foder inte har återkallats när detta varit nödvändigt. Farebedömningen ska göras på samma sätt som beträffande punkt 1.

Enligt *punkt 4* ska det vara straffbart att brista i märkning, marknadsföring eller presentation av ett foder eller en fodertillsats och därigenom föranleda att ett foder eller en fodertillsats utgör eller kan komma att utgöra en fara för människors eller djurs liv eller hälsa. Att utelämna vissa uppgifter om ett foders innehåll eller villkor för dess användning är straffbart enligt denna punkt. För straffansvar uppställs inte, på så sätt som i punkt 5, krav på att överträdelsen ska ha skett i större omfattning. Farebedömningen ska göras på samma sätt som beträffande punkt 1. Det betyder att ansvar enligt denna punkt blir aktuellt även i fall då ett foder med t.ex. bristande märkning stoppas vid en tillsyn och den bristande märkningen därmed inte hinner orsaka någon fara för

människors eller djurs liv eller hälsa, men där omständigheterna varit sådana att de typiskt sett har kunnat utgöra en sådan fara.

Punkt 5 är tillämplig när någon märker, marknadsför eller presenterar ett foder eller en fodertillsats på ett sätt som utgör eller kan utgöra ett vilseledande. Ett vilseledande har uppstått när fodrets eller fodertillsatsens innehåll eller egenskaper inte stämmer överens med vad som påstås om det, genom att märkningen, marknadsföringen eller presentationen är felaktig, och när det har använts i tron att det har det innehåll och de egenskaper som påstås. Det kan vara fråga om att ett foder felaktigt påstås ha ett visst ursprung. Farebedömningen ska göras på samma sätt som beträffande punkt 1. Om ett foder med felaktig märkning stoppas vid en tillsyn och den felaktiga märkningen därmed inte hinner orsaka något vilseledande, men där märkningen varit sådan att den typiskt sett har kunnat utgöra ett vilseledande blir ansvar enligt punkten också aktuellt. För att ansvar ska kunna utdömas krävs att den felaktiga eller missvisande märkningen, marknadsföringen eller presentationen har skett i större omfattning. Det kan handla om att det skett systematiskt eller att fodret fått eller kan antas få stor spridning. För ansvar enligt punkten krävs inte att det uppstått någon hälsofara till följd av märkningen.

Punkt 6 behandlar spårbarhet. Spårbarhet definieras i artikel 3.15, i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002. I artikel 18 i samma förordning stadgas att livsmedel, foder, livsmedelsproducerande djur och alla andra ämnen som är avsedda för eller kan antas ingå i ett livsmedel eller ett foder ska kunna spåras på alla stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan. I artikel 21 och 22 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 uppställs krav på spårbarhet när det gäller animaliska biprodukter och därav framställda produkter. Punkten är tillämplig på situationer när brister i åtgärder för identifiering orsakar att möjligheten att spåra ett foder, en fodertillsats, en animalisk biprodukt eller därav framställda produkter försvåras eller kan komma att försvåras. Det kan vara fråga om att det finns sådana brister i dokumentationen i något avseende att det inte går eller är svårt att få fram information om var innehållet i ett foder, en fodertillsats, en animalisk biprodukt eller därav framställda produkter har sitt ursprung. Farebedömningen ska göras på samma sätt som beträffande punkt 1. Ansvar aktualiseras alltså även i de fall då det upptäcks brister som kan rättas till, men som oupptäckta typiskt sett hade kunnat leda till försvårad spårning. För ansvar krävs att bristerna på ett omfattande eller annars särskilt allvarligt sätt orsakar eller kan komma att orsaka att spårningen försvåras. Det måste därmed röra sig om en brist som är betydande eller som innebär att det är förenat med stora svårigheter att t.ex. ta reda på ett foders, en fodertillsats, en animalisk biprodukts eller därav framställda produkters ursprung. Det kan vara fråga om att det helt saknas dokumentation eller system för att hantera spårbarheten, eller att bristerna är systematiska. Bestämmelsen har utformats med beaktande av Lagrådets synpunkter.

Övervägandena när det gäller rekvisiten i punkterna 1–6 finns i avsnitt 7.2.

Prop. 2017/18:165 **29 §** Till böter döms den som, *om gärningen inte ska leda till ansvar enligt 28 a §*, med uppsåt eller av oaksamhet

1. bryter mot en föreskrift eller ett beslut som meddelats med stöd av 5 § tredje stycket, 9 eller 11 §,
2. bryter mot 8 §, eller
3. inte fullgör sina skyldigheter enligt 21 § första stycket 1.

Till böter döms även den som med uppsåt eller av oaksamhet bryter mot skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de *EU-bestämmelser* som kompletteras av lagen. Detta gäller dock inte om överträdelsen avser bestämmelser om myndighetsutövning.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

I paragrafen regleras vilka gärningar som enbart har böter i straffskalan.

Ändringen i *första stycket* innebär att det genom ett tillägg klargörs att bestämmelsen är avsedd att tillämpas på överträdelser som inte ska leda till ansvar enligt 28 a §.

I *andra stycket* ändras till följd av Lissabonfördraget begreppet ”EG-bestämmelser” till ”EU-bestämmelser”.

Bestämmelsen i *tredje stycket* om att det inte ska dömas till ansvar om en gärning är att anse som ringa har i enlighet med Lagrådets synpunkt flyttats från 30 §. Ändringen är inte avsedd att innebära någon ändring i sak.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.

30 § *Om en gärning är belagd med straff i brottsbalken eller i lagen (2000:1225) om straff för smuggling ska det inte dömas till ansvar enligt 28 a eller 29 §.*

Det ska inte dömas till ansvar enligt denna lag för en gärning som omfattas av ett föreläggande om vite om gärningen ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet.

Det ska inte dömas till ansvar enligt 29 § om gärningen kan leda till en sanktionsavgift enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 30 a §.

I paragrafen finns bestämmelser om straffbestämmelsernas förhållande till brottsbalken och om förhållandet mellan vite och straff samt sanktionsavgift och straff. Paragrafen har utformats med beaktande av Lagrådets synpunkter.

Ändringen i *första stycket* innebär att det har lagts till en hänvisning till 28 a §. Ändringen är inte avsedd att innebära någon ändring i sak.

Andra stycket har ändrats. Det som ska avgöra när ett hinder mot att döma till straffansvar för samma gärning uppkommer är den tidpunkt då det inleds en domstolsprocess om utdömande av vite, inte som i dag när ett vitesföreläggande har överträtts. Övervägandena finns i avsnitt 8.4.

I paragrafen har lagts till ett nytt *tredje stycke*. Där regleras förhållandet mellan straff och sanktionsavgifter på så sätt att det stadgas att det inte ska dömas till ansvar enligt 29 §§ om gärningen kan leda till sanktionsavgift. Bestämmelsen har utformats med 11 § andra stycket. lagen (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och 40 b § fiskelagen (1993:787) som förlaga. Överväganden om dubbelbestraffning och vad som är att betrakta som samma gärning finns i avsnitt 8.4.

30 a § *Regeringen får meddela föreskrifter om att en sanktionsavgift ska betalas av den som*

1. påbörjar en verksamhet som är registreringspliktig utan att någon anmälan om registrering har gjorts, eller

2. brister när det gäller att uppfylla krav på journalföring eller annan dokumentation.

Avgiftens storlek ska framgå av regeringens föreskrifter. Avgiften ska uppgå till minst 1 000 kronor och högst 100 000 kronor. När regeringen meddelar föreskrifter om avgiftens storlek ska hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och till betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

Sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

Genom paragrafen, som är ny, införs sanktionsavgifter på områdena foder och animaliska biprodukter.

I första stycket bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om skyldighet att betala sanktionsavgifter. Enligt första stycket 1 får sådana avgifter avse den som påbörjar en registreringspliktig verksamhet utan att någon anmälan har gjorts. Överträdelser av regler om krav på godkännande av en anläggning ska däremot även fortsättningsvis sanktioneras med bötesstraff enligt 29 §. Enligt punkt 2 får regeringen föreskriva att sanktionsavgift ska betalas av den som brister när det gäller att uppfylla krav på journalföring eller annan dokumentation. Underlåtelse att uppfylla sådana krav på dokumentation som huvudsakligen syftar till att säkerställa spårbarhet bör dock inte kunna leda till sanktionsavgift utan bör även fortsättningsvis omfattas av det straffbara området. Vilka överträdelser som kan leda till sanktionsavgift kommer att preciseras på förordningsnivå. Bestämmelsen har utformats med beaktande av Lagrådets synpunkt. Övervägandena finns i avsnitt 8.3.

I andra stycket anges att avgiftens storlek ska framgå av regeringens föreskrifter. Avgiften ska uppgå till minst 1 000 kronor och högst 100 000 kronor. När regeringen meddelar föreskrifter om avgiftens storlek ska hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och till betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser. Övervägandena finns i avsnitt 8.6.1.

I tredje stycket anges att sanktionsavgiften ska tillfalla staten. Övervägandena finns i avsnitt 8.6.1.

30 b § *Sanktionsavgift ska tas ut även om överträdelsen inte är uppsåtlig eller oaktsam.*

Sanktionsavgift ska dock inte tas ut om det är oskäligt. Vid prövningen av denna fråga ska det särskilt beaktas

1. om överträdelsen berott på sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand föra det som han eller hon varit skyldig att göra och inte heller förmått att uppdra åt någon annan att göra det,

2. om överträdelsen annars berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat förutse eller borde ha förutsett och inte heller kunnat påverka, eller

Paragrafen är ny. I *första stycket* anges att sanktionsavgift ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet, dvs. strikt ansvar ska gälla. Övervägandena finns i avsnitt 8.5.

Av *andra stycket* framgår att sanktionsavgift inte ska tas ut om det är oskäligt. Både objektiva och subjektiva omständigheter ska beaktas vid denna prövning. För att motverka tillämpningssvårigheter innehåller bestämmelsen en uppräknig av omständigheter som särskilt ska beaktas vid prövningen av om det skulle vara oskäligt att ta ut avgiften. Det anges att det särskilt ska beaktas om överträdelsen har berott på sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand göra det som ålegat honom eller henne och inte heller förmått att uppdra åt någon annan att göra det. Det ska vidare särskilt beaktas om överträdelsen annars berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat eller borde ha förutsett och inte heller kunnat påverka. Slutligen ska särskilt beaktas vad den avgiftsskyldige gjort för att undvika att en överträdelse skulle inträffa.

Bristande betalningsförmåga, att en verksamhet är nystartad, okunskap om gällande regler, glömska, tidsbrist eller dåliga rutiner bör inte medföra befrielse från avgift.

Någon möjlighet till jämkning av sanktionsavgift finns inte. Övervägandena finns i avsnitt 8.6.4.

30 c § Kontrollmyndigheten prövar frågor om sanktionsavgifter.

Innan kontrollmyndigheten beslutar om avgift ska den som anspråket riktas mot ges tillfälle att yttra sig. Om så inte har skett inom två år från det att överträdelsen skedde får någon sanktionsavgift inte beslutas.

Paragrafen är ny. I *första stycket* ges kontrollmyndigheten befogenhet att besluta om sanktionsavgift. Övervägandena finns i avsnitt 8.7.1.

I *andra stycket* anges att innan sanktionsavgift beslutas ska den som anspråket riktas mot ha getts tillfälle att yttra sig. Möjligheten att göra undantag från kommunikationsskyldigheten enligt 25 § förvaltningslagen gäller därmed inte vid beslut om sanktionsavgift. I övrigt gäller dock förvaltningslagens bestämmelse om kommunikation, såsom vilket material som ska kommuniceras och hur kommunikationen ska genomföras. Övervägandena finns i avsnitt 8.7.2.

Vidare anges att om den enskilde inte har getts tillfälle att yttra sig inom två år från det att överträdelsen skedde ska sanktionsavgift inte få beslutas. När det gäller överträdelser som är perdurande, dvs. pågående, börjar preskriptionstiden löpa först när överträdelsen har upphört. Bestämmelsen syftar till att ge den avgiftsskyldige möjlighet att påtala eventuella felaktigheter och omständigheter i utredningsmaterialet som kan utgöra skäl för befrielse från avgift innan beslut fattas. Om rättelse vidtas i detta skede innebär det dock inte att möjligheten att påföra sanktionsavgift bortfaller. Så snart förutsättningarna har uppkommit kan sanktionsavgift påföras även om omständigheterna ändras innan beslut meddelas. Övervägandena finns i avsnitt 8.7.6.

30 d § *Det ska inte beslutas om sanktionsavgift för en överträdelse som omfattas av ett föreläggande om vite om överträdelsen ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet.*

I paragrafen, som är ny, föreskrivs att det inte får beslutas om en sanktionsavgift för en överträdelse som omfattas av ett föreläggande om vite om överträdelsen ligger till grund för en domstolsprocess om utdömande av vitet. Bestämmelsen syftar till att motverka att dubbla sanktioner, dvs. vite och sanktionsavgift, förekommer för en och samma gärning. Paragrafen har utformats med beaktande av Lagrådets synpunkter. Övervägandena finns i avsnitt 8.4.

30 e § *Ett beslut om sanktionsavgift får verkställas enligt utsökningsbalken när det har fått laga kraft.*

Av bestämmelsen, som är ny, framgår att ett beslut om sanktionsavgift får verkställas enligt utsökningsbalken. Detta innebär att beslutet, eller en påföljande dom för det fall beslutet överklagas, gäller som en exekutionstitel så snart det fått laga kraft. Övervägandena finns i avsnitt 8.7.5.

30 f § *En beslutad sanktionsavgift faller bort om beslutet inte har verkställts inom fem år från det att beslutet har fått laga kraft.*

Paragrafen är ny och anger att en beslutad sanktionsavgift faller bort om beslutet inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fått laga kraft. Bestämmelsen fastställer alltså en preskriptionstid för överträdelser som ska leda till sanktionsavgift. Övervägandena finns i avsnitt 8.7.6.

31 § *Beslut av en kommunal nämnd enligt denna lag, enligt de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller enligt de EU-bestämmelser som kompletteras av lagen får överklagas hos länsstyrelsen.*

En kommunal nämnds beslut om sanktionsavgift överklagas dock till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om överklagande av en kommunal nämnds beslut. Paragrafen har utformats med beaktande av Lagrådets synpunkter.

Ändringen i *första stycket* innebär att EG-bestämmelser till följd av Lissabonfördraget ändras till EU-bestämmelser.

I *andra stycket* anges att en kommunal nämnds beslut om sanktionsavgift, i likhet med vad som enligt 32 § gäller för beslut meddelade av Jordbruksverket, överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

I *tredje stycket* anges att det krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Övervägandena finns i avsnitt 8.7.7.

33 § *En myndighet får bestämma att dess beslut ska gälla omedelbart även om det överklagas. Detta gäller dock inte beslut om sanktionsavgift.*

Paragrafen reglerar besluts verkställbarhet. Ändringen innebär att beslut om sanktionsavgift undantas från huvudregeln som innebär att en myndighet får besluta att dess beslut ska gälla omedelbart. Ett beslut om sanktionsavgift ska i stället alltid gälla först när det fått laga kraft. Övervägandena finns i avsnitt 8.7.5.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.
2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för överträdelser som har skett före ikraftträdandet.

I *punkt 1* anges att lagen träder i kraft den 1 januari 2019.

Av *punkt 2* framgår att övergångsbestämmelsen innebär att de nya reglerna inte gäller för överträdelser som har skett före ikraftträdandet. Övervägandena finns i avsnitt 9.

Förslag till lag om ändring i livsmedelslagen (2006:804)

Härigenom föreskrivs i fråga om livsmedelslagen (2006:804)

dels att 29, 30, 31 och 33 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas åtta nya paragrafer, 29 a § samt 30 a–g §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 §

Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot en föreskrift eller ett beslut som har meddelats med stöd av 5 § tredje stycket, 6, 7, 8 eller 9 §,

2. bryter mot 10 § första stycket, eller

3. inte fullgör sina skyldigheter enligt 20 § första stycket 1.

Till böter döms även den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen. Detta gäller dock inte om överträdelsen avser bestämmelser om myndighetsutövning.

Till böter eller fängelse i högst två år döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet i något stadium av produktion, bearbetning eller distribution av livsmedel

– producerar, bearbetar, distribuerar eller i övrigt handhar livsmedel på ett sätt som orsakar eller kan orsaka en fara för människors liv eller hälsa,

– inte vidtar åtgärder i samband med produktion, bearbetning, distribution eller annat handhavande av livsmedel och därigenom orsakar att ett livsmedel utgör eller kan komma att utgöra en fara för människors liv eller hälsa,

– i större omfattning märker, marknadsför eller presenterar ett livsmedel på ett sätt som är eller kan vara vilseledande, eller

– brister när det gäller åtgärder för identifiering och därigenom på ett omfattande eller annars särskilt allvarligt sätt orsakar att ett livsmedels spårbarhet försvåras eller kan komma att försvåras.

29 a §

Till böter döms den som, om gärningen inte ska leda till ansvar enligt 29 §, med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot en föreskrift eller ett beslut som har meddelats med stöd av 5 § tredje stycket, 6, 7, 8 eller 9 §,

2. bryter mot 10 § första stycket,

3. inte fullgör sina skyldigheter enligt 20 § första stycket 1, eller

4. bryter mot skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de EU-bestämmelser som kompletteras av lagen. Om överträdelsen avser bestämmelser om myndighetsutövning ska ansvar enligt denna punkt dock inte dömas ut.

30 §

Om en sådan gärning som avses i 29 § är att anse som ringa, döms inte till ansvar.

Till ansvar enligt 29 § döms inte, om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Om ett vitesföreläggande eller vitesförbud har överträtts, döms inte till ansvar enligt denna lag för en gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

Om en gärning som avses i 29 eller 29 a § är att anse som ringa, döms inte till ansvar.

Till ansvar enligt 29 eller 29 a § döms inte, om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Om ett vite har dömts ut får inte dömas till ansvar enligt denna lag för samma gärning.

Till ansvar enligt 29 eller 29 a § ska inte dömas om gärningen kan leda till sanktionsavgift enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 30 a §.

Sanktionsavgifter

30 a §

Regeringen får meddela föreskrifter om att en sanktionsavgift ska betalas av den som

1. påbörjar en livsmedelsverksamhet som omfattas av krav på registrering utan att registrera den,

2. brister i krav på journalföring, dokumentation eller märkning, eller

3. bryter mot andra bestämmelser i denna lag, i föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen eller i EU-bestämmelser som kompletteras av lagen.

Avgiftens storlek ska framgå av regeringens föreskrifter. Avgiften ska uppgå till minst 1 000 kronor

och högst 100 000 kronor. När avgiftens storlek bestäms ska hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och till betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

Sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

30 b §

Sanktionsavgift ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaksamhet.

Sanktionsavgift ska dock inte tas ut om det är oskäligt. Vid prövningen av denna fråga ska det särskilt beaktas

1. om överträdelsen berott på sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand göra det som han eller hon varit skyldig att göra och inte heller förmått att uppdra åt någon annan att göra det,

2. om överträdelsen annars berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat förutse eller borde ha förutsett och inte heller kunnat påverka, eller

3. vad den avgiftsskyldige gjort för att undvika att en överträdelse skulle inträffa.

30 c §

Kontrollmyndigheten beslutar om sanktionsavgift.

Innan kontrollmyndigheten beslutar om avgift ska den som anspråket riktas mot ha fått tillfälle att yttra sig. Om denne inte har fått tillfälle att yttra sig inom 2 år från det att överträdelsen skedde får någon sanktionsavgift inte beslutas.

30 d §

Ett beslut om att ta ut en sanktionsavgift ska delges den avgiftsskyldige.

30 e §

Om ett vite har dömts ut får någon sanktionsavgift inte beslutas för samma gärning.

30 f §

Om sanktionsavgift inte betalas när den fått laga kraft, ska kontrollmyndigheten lämna den obetalda avgiften för indrivning. Bestämmelser om indrivning av statliga fordringar finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Vid indrivning får verkställighet ske enligt utsökningsbalken.

30 g §

En beslutad sanktionsavgift faller bort om beslutet inte har verkställts inom 5 år från det att beslutet fått laga kraft.

31 §

Beslut av en kommunal nämnd enligt denna lag, enligt de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller enligt de *EG-bestämmelser* som kompletteras av lagen får överklagas hos länsstyrelsen.

Beslut av en kommunal nämnd enligt denna lag, enligt de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller enligt de *EU-bestämmelser* som kompletteras av lagen får överklagas hos länsstyrelsen. *Ett beslut om sanktionsavgift får dock överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.*

33 §

En myndighet får bestämma att dess beslut *skall* gälla omedelbart även om det överklagas.

En myndighet får bestämma att dess beslut *ska* gälla omedelbart även om det överklagas. *Detta gäller dock inte beslut om sanktionsavgift.*

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.
 2. I fråga om överträdelser som skett före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.

Förslag till lag om ändring i lag (2006:805) om foder och animaliska biprodukter

Prop. 2017/18:165
Bilaga 1

Härigenom föreskrivs i fråga om lag (2006:805) om foder och animaliska biprodukter

dels att 29, 30, 31 och 33 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas åtta nya paragrafer, 29 a § samt 30 a–g §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 §¹

Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot en föreskrift eller ett beslut som meddelats med stöd av 5 § tredje stycket, 9 eller 11 §,

2. bryter mot 8 §, eller

3. inte fullgör sina skyldigheter enligt 21 § första stycket 1.

Till böter döms även den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de EU-bestämmelser som kompletteras av lagen. Detta gäller dock inte om överträdelsen avser bestämmelser om myndighetsutövning.

Till böter eller fängelse i högst två år döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet i något led från och med primärproduktionen av foder till och med utsläppandet av foder på marknaden, vid utfodring av djur eller vid befattning med animaliska biprodukter och därav framställda produkter

– producerar, bearbetar, distribuerar eller i övrigt handhar foder eller fodertillsatser eller utfodrar djur med foder på ett sätt som orsakar eller kan orsaka en fara för människors eller djurs liv eller hälsa,

– samlar in, bearbetar eller i övrigt handhar animaliska biprodukter eller därav framställda produkter på ett sätt som orsakar eller kan orsaka en fara för människors eller djurs liv eller hälsa,

– inte vidtar åtgärder i samband med produktion, bearbetning, distribution, utfodring eller annat handhavande av foder, animaliska biprodukter eller därav framställda produkter och därigenom orsakar att ett foder en animalisk biprodukt eller en därav framställd produkt utgör eller kan komma att utgöra en fara för människors eller djurs liv eller hälsa,

– i större omfattning märker, marknadsför eller presenterar ett

¹ Senaste lydelse 2011:410.

foder på ett sätt som är eller kan vara vilseledande, eller

– brister när det gäller åtgärder för identifiering och därigenom på ett omfattande eller annars särskilt allvarligt sätt orsakar att ett foders, en fodertillsats, en animalisk biprodukts eller därav framställda produkters spårbarhet försvåras eller kan komma att försvåras.

29 a §

Till böter döms den som, om gärningen inte ska leda till ansvar enligt 29 §, med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot en föreskrift eller ett beslut som meddelats med stöd av 5 § tredje stycket, 9 eller 11 §,

2. bryter mot 8 §,

3. inte fullgör sina skyldigheter enligt 21 § första stycket 1, eller

4. bryter mot skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de EU-bestämmelser som kompletteras av lagen. Om överträdelsen avser bestämmelser om myndighetsutövning ska ansvar enligt denna punkt dock inte dömas ut.

30 §

Om en gärning som avses i 29 § är att anse som ringa, döms inte till ansvar.

Till ansvar enligt 29 § döms inte, om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Om ett vitesföreläggande eller vitesförbud har överträtts, döms inte till ansvar enligt denna lag för en gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

Om en gärning som avses i 29 eller 29 a § är att anse som ringa, döms inte till ansvar.

Till ansvar enligt 29 eller 29 a § döms inte, om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Om ett vite har dömts ut får inte dömas till ansvar enligt denna lag för samma gärning.

Till ansvar enligt 29 eller 29 a § ska inte dömas om gärningen kan leda till sanktionsavgift enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 30 a §.

30 a §

Regeringen får meddela föreskrifter om att en sanktionsavgift ska betalas av den som

1. påbörjar en verksamhet med foder eller animaliska biprodukter som omfattas av krav på registrering utan att registrera den,

2. brister i krav på journalföring, dokumentation eller märkning eller

3. bryter mot andra bestämmelser i denna lag, i föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen eller i EU- bestämmelser som kompletteras av lagen.

Avgiftens storlek ska framgå av regeringens föreskrifter. Avgiften ska uppgå till minst 1 000 kronor och högst 100 000 kronor. När avgiftens storlek bestäms ska hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

Sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

30 b §

Sanktionsavgift ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet.

Sanktionsavgift ska dock inte tas ut om det är oskäligt. Vid prövningen av denna fråga ska det särskilt beaktas

1. om överträdelsen berott på sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand göra det som han eller hon varit skyldig att göra och inte heller förmått att uppdra åt någon annan att göra det,

2. om överträdelsen annars berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat förutse eller borde ha förutsett och inte heller kunnat påverka, eller

3. vad den avgiftsskyldige gjort

för att undvika att en överträdelse skulle inträffa.

30 c §

Kontrollmyndigheten beslutar om sanktionsavgift.

Innan kontrollmyndigheten beslutar om avgift ska den som anspråket riktas mot har fått tillfälle att yttra sig. Om denne inte har fått tillfälle att yttra sig inom 2 år från det att överträdelsen skedde får någon sanktionsavgift inte beslutas.

30 d §

Ett beslut om att ta ut en sanktionsavgift ska delges den avgiftsskyldige.

30 e §

Om ett vite har dömts ut får någon sanktionsavgift inte beslutas för samma gärning.

30 f §

Om sanktionsavgift inte betalas när den fått laga kraft, ska kontrollmyndigheten lämna den obetalda avgiften för indrivning. Bestämmelser om indrivning av statliga fordringar finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Vid indrivning får verkställighet ske enligt utsökningsbalken.

30 g §

En beslutad sanktionsavgift faller bort om beslutet inte har verkställts inom 5 år från det att beslutet fått laga kraft.

31 §²

Beslut av en kommunal nämnd enligt denna lag, enligt de föreskrifter som har meddelats med

Beslut av en kommunal nämnd enligt denna lag, enligt de föreskrifter som har meddelats med

² Senaste lydelse 2011:410.

stöd av lagen eller enligt de EU-bestämmelser som kompletteras av lagen får överklagas hos länsstyrelsen.

stöd av lagen eller enligt de EU-bestämmelser som kompletteras av lagen får överklagas hos länsstyrelsen. *Ett beslut om sanktionsavgift får dock överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.*

Prop. 2017/18:165
Bilaga 1

33 §

En myndighet får bestämma att dess beslut *skall* gälla omedelbart även om det överklagas.

En myndighet får bestämma att dess beslut *ska* gälla omedelbart även om det överklagas. *Detta gäller dock inte beslut om sanktionsavgift.*

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.
 2. I fråga om överträdelser som skett före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.

Förteckning över remissinstanserna beträffande promemorian Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan m.m. (Ds 2017:5)

Yttrande över promemorian Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan m.m. har lämnats av Hovrätten för Nedre Norrland, Södertörns tingsrätt, Kammarrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Malmö, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Brottsförebyggande rådet, Generalläkaren, Kronofogden, Kammarkollegiet, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Statskontoret, Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet, Havs- och vattenmyndigheten, Statens jordbruksverk, Sveriges lantbruksuniversitet, Livsmedelsverket, Västra Mälardalens Myndighetsförbund, Arvidsjaurs kommun, Borås stad, Göteborgs stad, Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund, Helsingborgs kommun, Kramfors kommun, Ludvika kommun, Malmö stad, Mörbylånga kommun, Norrköpings kommun, Piteå kommun, Sjöbo kommun, Skara kommun, Stockholms stad, Timrå kommun, Umeå kommun, Uppsala kommun, Växjö kommun, Älvsbyns kommun, Örebro kommun, Djurskyddet Sverige, Kött och Charkföretagen, Lantbrukarnas riksförbund, Livsmedelsarbetareförbundet, Livsmedelsföretagen, Naturvetarna, Näringslivets regelnämnd, Svensk dagligvaruhandel, Svensk egenvård, Svensk handel, Svenska djurskyddsföreningen, Svenska kommunalarbetareförbundet, Svenska köttföretagen, Sveriges advokatsamfund, Sveriges konsumenter, Sveriges veterinärförbund, Unionen, Visita svensk besöksnäring, Sveriges kommuner och landsting och Svenskt vatten.

Följande remissinstanser har beretts tillfälle att yttra sig men har avstått eller inte haft några synpunkter. Riksdagens ombudsmän, Kriminalvården, Läkemedelsverket, Konsumentverket, Regelrådet, Bollnäs kommun, Flens kommun, Gotlands kommun, Haparanda kommun, Herrljunga kommun, Karlshamns kommun, Strömstads kommun, Vetlanda kommun, Östersunds kommun, Branschföreningen foder och spannmål, Djurens rätt, Eldrimner, Fiskbranschens riksförbund, KRAV ekonomiskförening, Lantmännen, Livsmedelshandlarna SSLF AB, Skogs- och lantbrukstjänstemannaförbundet, Svensk fågel, Svenska kennelklubben, Svenska ägg, Svenskt viltkött, Sveriges biodlares riksförbund, Sveriges fiskares riksförbund, Sveriges kattklubbars riksförbund, Sveriges pälsdjursuppfödarens riksförbund, Sveriges småskaliga kontrollslakterier, Yrkesföreningen miljö och hälsa och Zoobranschens riksförbund.

Lagrådsremissens lagförslag

Förslag till lag om ändring i livsmedelslagen (2006:804)

Härigenom föreskrivs i fråga om livsmedelslagen (2006:804)

dels att 29, 30, och 33 §§ ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 29 § ska sättas närmast före 28 a §,

dels att det ska införas åtta nya paragrafer, 28 a, 30 a–f och 31 a §§,

och närmast före 30 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

28 a §

Till böter eller fängelse i högst två år döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. producerar, bearbetar, distribuerar eller på något annat sätt handhar livsmedel, eller märker, marknadsför eller presenterar livsmedel, på ett sätt som orsakar eller kan orsaka en fara för människors liv eller hälsa,

2. inte vidtar åtgärder i samband med produktion, bearbetning, distribution eller annat handhavande av livsmedel, och därigenom föranleder att ett livsmedel utgör eller kan komma att utgöra en fara för människors liv eller hälsa,

3. brister när det gäller att märka, marknadsföra eller presentera livsmedel och därigenom föranleder att ett livsmedel utgör eller kan komma att utgöra en fara för människors liv eller hälsa,

4. i större omfattning märker, marknadsför eller presenterar ett livsmedel på ett sätt som är eller kan vara vilseledande, eller

5. brister när det gäller åtgärder för identifiering och därigenom på ett omfattande eller annars särskilt allvarligt sätt orsakar att ett livs-

29 §

Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

Till böter döms den som, *om gärningen inte ska leda till ansvar enligt 28 a §*, med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot en föreskrift eller ett beslut som har meddelats med stöd av 5 § tredje stycket, 6, 7, 8 eller 9 §,

2. bryter mot 10 § första stycket, eller

3. inte fullgör sina skyldigheter enligt 20 § första stycket 1.

Till böter döms även den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de *EG-bestämmelser* som kompletteras av lagen. Detta gäller dock inte om överträdelsen avser bestämmelser om myndighetsutövning.

Till böter döms även den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de *EU-bestämmelser* som kompletteras av lagen. Detta gäller dock inte om överträdelsen avser bestämmelser om myndighetsutövning

30 §

Om en *sådan* gärning som avses i 29 § är att anse som ringa, *döms inte till ansvar.*

Till ansvar enligt 29 § döms inte, om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Om ett *vitesföreläggande eller vitesförbud har överträtts, döms inte till ansvar enligt denna lag för en gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.*

Om en gärning som avses i 29 § är att anse som ringa, *ska det inte dömas till ansvar.*

Om en gärning är belagd med straff i brottsbalken eller i lagen (2000:1225) om straff för smuggling ska det inte dömas till ansvar enligt 28 a eller 29 §.

Om ett vite har dömts ut får det *inte dömas till ansvar enligt denna lag för samma gärning.*

Det ska inte dömas till ansvar enligt 28 a eller 29 § om gärningen kan leda till en sanktionsavgift enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 30 a §.

Sanktionsavgifter

30 a §

Regeringen får meddela föreskrifter om att en sanktionsavgift ska betalas av den som

1. *påbörjar en verksamhet som är registreringspliktig utan att någon anmälan om registrering har gjorts, eller*

2. *brister i krav på journalföring eller annan dokumentation.*

Avgiftens storlek ska framgå av

regeringens föreskrifter. Avgiften ska uppgå till minst 1 000 kronor och högst 100 000 kronor. När regeringen meddelar föreskrifter om avgiftens storlek ska hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och till betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

Sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

30 b §

En sanktionsavgift ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet.

Någon sanktionsavgift ska dock inte tas ut om det är oskäligt. Vid prövningen av denna fråga ska det särskilt beaktas

1. om överträdelsen berott på sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand göra det som han eller hon varit skyldig att göra och inte heller förmått att uppdra åt någon annan att göra det,

2. om överträdelsen annars berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat förutse eller borde ha förutsett och inte heller kunnat påverka, eller

3. vad den avgiftsskyldige gjort för att undvika överträdelsen.

30 c §

Kontrollmyndigheten prövar frågor om sanktionsavgifter.

Innan kontrollmyndigheten beslutar om avgift ska den som anspråket riktas mot ges tillfälle att yttra sig. Om denne inte har fått tillfälle att yttra sig inom två år från det att överträdelsen skedde får någon sanktionsavgift inte beslutas.

30 d §

Om ett vite har dömts ut får någon sanktionsavgift inte beslutas

för samma gärning.

30 e §

Ett beslut om sanktionsavgift får verkställas enligt utsökningsbalken när det har fått laga kraft.

30 f §

En beslutad sanktionsavgift faller bort om beslutet inte har verkställts inom fem år från det att beslutet har fått laga kraft.

31 a §

Trots det som föreskrivs i 31 § får en kommunal nämnds beslut om sanktionsavgift överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

33 §

En myndighet får bestämma att dess beslut *skall* gälla omedelbart även om det överklagas.

En myndighet får bestämma att dess beslut *ska* gälla omedelbart även om det överklagas. *Detta gäller dock inte beslut om sanktionsavgift.*

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för överträdelser som har skett före ikraftträdandet.

Förslag till lag om ändring i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter

Prop. 2017/18:165
Bilaga 3

Häriigenom föreskrivs i fråga om lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter

dels att 29, 30, och 33 §§ ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 29 § ska sättas närmast före 28 a §,

dels att det ska införas åtta nya paragrafer, 28 a, 30 a–f och 31 a §§, och närmast före 30 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

28 a §

Till böter eller fängelse i högst två år döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. producerar, bearbetar, distribuerar eller på något annat sätt handhar, eller märker, marknadsför eller presenterar, foder eller fodertillsatser, eller utfodrar djur med foder, på ett sätt som orsakar eller kan orsaka en fara för människors eller djurs liv eller hälsa,

2. samlar in, bearbetar eller i övrigt handhar animaliska biprodukter eller därav framställda produkter på ett sätt som orsakar eller kan orsaka en fara för människors eller djurs liv eller hälsa,

3. inte vidtar åtgärder i samband med produktion, bearbetning, distribution, utfodring eller annat handhavande av foder, animaliska biprodukter eller därav framställda produkter och därigenom föranleder att ett foder, en animalisk biprodukt eller en därav framställd produkt utgör eller kan komma att utgöra en fara för människors eller djurs liv eller hälsa,

4. brister när det gäller att märka, marknadsföra, eller presentera ett foder eller en fodertillsats och därigenom föranleder att ett foder eller en fodertillsats utgör eller kan komma att utgöra en fara för människors eller djurs liv eller hälsa,

5. i större omfattning märker, marknadsför eller presenterar ett foder eller en fodertillsats på ett sätt som är eller kan vara vilseledande, eller

6. brister när det gäller åtgärder för identifiering och därigenom på ett omfattande eller annars särskilt allvarligt sätt orsakar att ett foders, en fodertillsats, en animalisk biprodukts eller därav framställda produkters spårbarhet försvåras eller kan komma att försvåras.

29 §

Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

Till böter döms den som, om gärningen inte ska leda till ansvar enligt 28 a §, med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot en föreskrift eller ett beslut som har meddelats med stöd av 5 § tredje stycket, 9 eller 11 §,
2. bryter mot 8 §, eller
3. inte fullgör sina skyldigheter enligt 21 § första stycket 1.

Till böter döms även den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de *EG-bestämmelser* som kompletteras av lagen. Detta gäller dock inte om överträdelsen avser bestämmelser om myndighetsutövning.

Till böter döms även den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de *EU-bestämmelser* som kompletteras av lagen. Detta gäller dock inte om överträdelsen avser bestämmelser om myndighetsutövning

30 §

Om en gärning som avses i 29 § är att anse som ringa, döms inte till ansvar.

Till ansvar enligt 29 § döms inte, om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Om ett vitesföreläggande eller vitesförbud har överträtts, döms inte till ansvar enligt denna lag för en gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

Om en gärning som avses i 29 § är att anse som ringa, ska det inte dömas till ansvar.

Om en gärning är belagd med straff i brottsbalken eller i lagen (2000:1225) om straff för smuggling ska det inte dömas till ansvar enligt 28 a eller 29 §.

Om ett vite har dömts ut får det inte dömas till ansvar enligt denna lag för samma gärning.

Det ska inte dömas till ansvar enligt 28 a eller 29 § om gärningen kan leda till en sanktionsavgift enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 30 a §.

Sanktionsavgifter

30 a §

Regeringen får meddela föreskrifter om att en sanktionsavgift ska betalas av den som

1. påbörjar en verksamhet som är registreringspliktig utan att någon anmälan om registrering har gjorts, eller

2. brister i krav på journalföring eller annan dokumentation.

Avgiftens storlek ska framgå av regeringens föreskrifter. Avgiften ska uppgå till minst 1 000 kronor och högst 100 000 kronor. När regeringen meddelar föreskrifter om avgiftens storlek ska hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och till betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

Sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

30 b §

En sanktionsavgift ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet.

Någon sanktionsavgift ska dock inte tas ut om det är oskäligt. Vid prövningen av denna fråga ska det särskilt beaktas

1. om överträdelsen berott på sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand göra det som han eller hon varit skyldig att göra och inte heller förmått att uppdra åt någon annan att göra det,

2. om överträdelsen annars berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat förutse eller borde ha förutsett och inte heller kunnat påverka, eller

3. vad den avgiftsskyldige gjort för att undvika överträdelsen. .

30 c §

Kontrollmyndigheten prövar frågor om sanktionsavgifter.

Innan kontrollmyndigheten beslutar om avgift ska den som anspråket riktas mot ges tillfälle att yttra sig. Om denne inte har fått tillfälle att yttra sig inom två år från det att överträdelsen skedde får någon sanktionsavgift inte beslutas.

30 d §

Om ett vite har dömts ut får någon sanktionsavgift inte beslutas för samma gärning.

30 e §

Ett beslut om sanktionsavgift får verkställas enligt utsökningsbalken när det har fått laga kraft.

30 f §

En beslutad sanktionsavgift faller bort om beslutet inte har verkställts inom fem år från det att beslutet har fått laga kraft.

31 a §

Trots det som föreskrivs i 31 § får en kommunal nämnds beslut om sanktionsavgift överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

33 §

En myndighet får bestämma att dess beslut *skall* gälla omedelbart även om det överklagas.

En myndighet får bestämma att dess beslut *ska* gälla omedelbart även om det överklagas. *Detta gäller dock inte beslut om sanktionsavgift.*

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för överträdelser som har skett före ikraftträdandet.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2018-02-01

Närvarande: F.d. justitieråden Severin Blomstrand och Annika Brickman samt justitierådet Thomas Bull.

Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan

Enligt en lagrådsremiss den 21 december 2017 har regeringen (Näringsdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i livsmedelslagen (2006:804),
2. lag om ändring i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Erika Enlund.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om ändring i livsmedelslagen

28 a §

Paragrafens femte punkt gäller den som ”orsakar att ett livsmedels spårbarhet försvåras eller kan komma att försvåras”. Det är oklart vad som avses med att en egenskap, t.ex. spårbarhet, ”försvåras”. Vid föredragningen har uppgetts att syftet är att formuleringen ska träffa den som orsakar att ett livsmedels spårbarhet försämras eller att spårningen försvåras. Lagtexten bör formuleras om så att detta framgår.

30 § första stycket

I bestämmelsen anges att om en gärning som avses i 29 § anses som ringa ska det inte dömas till ansvar. För att underlätta förståelsen av lagtexten kan undantaget från straffansvar lämpligen föras in i 29 § som ett nytt tredje stycke i stället för att ingå i en paragraf som i huvudsak handlar om potentiella regelkonflikter mellan olika sanktionsbestämmelser.

30 § tredje stycket

Enligt bestämmelsen ska det inte dömas till ansvar enligt lagen om ett vite redan dömts ut för samma gärning. Samma utformning återkommer i förslagen till 30 d §.

I lagrådsremissen anförs att bestämmelsen är till för att förhindra dubbelbestraffning i strid med artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Lagtexten har utformats så att endast den som ålagts vite skyddas mot nya förfaranden om samma sak.

Bestämmelsens utformning är olycklig av två skäl. För det första fångar den inte konventionens förbud mot dubbla förfaranden. De fall där ett yrkande om utdömmande av vite ogillats skulle inte träffas av den föreslagna lagtexten, trots att ett sådant fall skyddas av konventionen. För det andra har Högsta domstolen funnit att det för svenskt vidkommande är så att rättegångshinder föreligger om det redan påbörjats en process om samma sak, oavsett om denna avslutats. Högsta domstolen har alltså på denna punkt gått längre än vad Europadomstolen ansett att konventionen kräver (se NJA 2013 s. 502 och NJA 2015 s. 663). Även mot denna bakgrund är utformningen av bestämmelsen problematisk.

Regleringen bör övervägas ytterligare under den fortsatta beredningen.

30 § fjärde stycket och 30 a §

Genom lagförslaget införs ett system med sanktionsavgifter för överträdelser på livsmedelslagens område. Tanken är att sådana avgifter ska träffa överträdelser som är mindre allvarliga, vanligt förekommande, lätta att konstatera och har låg prioritet inom det straffrättsliga systemet (s. 50).

Bemyndigandet i 30 a § innebär att regeringen får föreskriva att en sanktionsavgift ska betalas av den som

1. börjar en registreringspliktig verksamhet utan att ha anmält den för registrering eller
2. brister i krav på journalföring eller annan dokumentation.

Inledningsvis konstaterar Lagrådet att de brister som avses i punkt 2 rimligen inte avser vilka krav som ställs på någon annans journalföring eller dokumentation. Bestämmelsen bör i denna del utformas så att sanktionen ska träffa den som brister i fråga om journalföring eller annan dokumentation.

Förståelsen av vad det föreslagna bemyndigandet omfattar kompliceras av 30 § fjärde stycket. Enligt den bestämmelsen ska det nämligen inte dömas till ansvar enligt 28 a eller 29 § om en gärning kan leda till en sanktionsavgift enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 30 a §.

Vid föredragningen har upplysts att samtliga överträdelser som enligt förslaget förs över till ett system med sanktionsavgifter omfattas av straffbestämmelsen i 29 §. Remissens exempel (s. 52 f.) på sådan

bristande journalföring och dokumentation som skulle kunna träffas av en sanktionsavgift framstår också som typiska bötesbrott.

Prop. 2017/18:165
Bilaga 4

Frågan är emellertid vilka begränsningar som kan utläsas ur bemyndigandet i 30 a §, särskilt som 30 § fjärde stycket alltså förutsätter att sanktionsavgifter kan förekomma också för gärningar som avses i 28 a §.

De gärningar som avses i 28 a § 1–3 har det gemensamt att de kan äventyra människors liv eller hälsa och kan inte gärna betecknas som mindre allvarliga. Bemyndigandet är emellertid inte begränsat till mindre allvarliga överträdelser och det framstår inte heller som uteslutet att brister i fråga om journalföring eller dokumentation kan medföra fara för människors liv eller hälsa.

Det måste också antas att brister i fråga om journalföring och dokumentation skulle kunna medföra ansvar enligt 28 a § 4 och 5. Enligt allmänmotiveringen har emellertid avsikten varit att överträdelser av bestämmelser om märkning och om spårbarhet inte ska kunna sanktioneras med en avgift eftersom det kan ifrågasättas att de typiskt sett kan betraktas som mindre allvarliga (s. 53 f.) Någon sådan begränsning av bemyndigandet framgår dock inte av vare sig lagtexten i 30 a § eller författningskommentaren.

Sammanfattningsvis bör omfattningen av regeringens föreskriftsrätt enligt 30 a § klargöras.

30 c §

I paragrafens första stycke föreskrivs att kontrollmyndigheten prövar frågor om sanktionsavgifter. Innan kontrollmyndigheten beslutar om avgift ska enligt andra stycket den som anspråket riktas mot ges tillfälle att yttra sig. Om denne inte har fått tillfälle att yttra sig inom två år från det att överträdelserna skedde, får någon sanktionsavgift inte beslutas.

Utgångspunkten för tvåårsfristen – från det att överträdelserna skedde – framstår som otydlig när det gäller perdurerande överträdelser. Vid föredragningen har anförts att en överträdelse måste kunna sägas ha skett när det föreligger förutsättningar att besluta om en sanktionsavgift. Att detta är innebörden av uttrycket är knappast självklart. Det kan också ifrågasättas om det är lämpligt att välja överträdelsens början som utgångspunkt för fristen. En konsekvens av det är att överträdelserna kan pågå när fristen går ut.

Regleringen bör övervägas ytterligare under den fortsatta beredningen.

30 d §

I bestämmelsen anges att en sanktionsavgift inte får tas ut om vite redan dömts ut för samma gärning. Ordet ”gärning” bör ersättas med

”överträdelse” eftersom bestämmelsen inte rör vad som i svensk rätt betecknas som straffbara gärningar.

Se vidare vad Lagrådet har anfört i anslutning till 30 § tredje stycket om uttrycket ”dömts ut”.

31 a §

Enligt paragrafen får en kommunal nämnds beslut om sanktions-avgift, trots det som föreskrivs i 31 §, överklagas till allmän förvaltningsdomstol. I 31 § föreskrivs att beslut av en kommunal nämnd enligt livsmedelslagen, enligt de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller enligt de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen får överklagas hos länsstyrelsen.

Vid föredragningen har det kommit fram att avsikten med 31 a § är att beslut om sanktionsavgift ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol i stället för hos länsstyrelsen. Bestämmelsens utformning ger snarare intrycket att det ska finnas en möjlighet att välja mellan allmän förvaltningsdomstol och länsstyrelse som överklagande-instans.

För att den avsedda innebörden ska framgå av lagtexten föreslår Lagrådet att bestämmelserna i 31 a § förs in i 31 §. Paragrafen kan ges följande lydelse, varvid det föräldrade uttrycket ”EG” bör ersättas med ”EU”.

Beslut av en kommunal nämnd enligt denna lag, enligt de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller enligt de EU-bestämmelser som kompletteras av lagen får överklagas hos länsstyrelsen.

En kommunal nämnds beslut om sanktionsavgift överklagas dock till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna

Enligt punkten 2 ska äldre föreskrifter fortfarande gälla för överträdelser som har skett före ikraftträdandet.

Som Lagrådet har anfört i anslutning till 30 c § är uttrycket ”överträdelser som har skett” oklart. Utformningen bör övervägas under den fortsatta beredningen.

Förslaget till lag om ändring i lagen om foder och animaliska produkter

I remissen föreslås ändringar i lagen om foder och animaliska produkter som överensstämmer med de föreslagna ändringarna i livsmedelslagen. Se vad Lagrådet har anfört i anslutning till förslaget till lag om ändring i livsmedelslagen.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 8 mars 2018

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Wallström, Y Johansson, Baylan, Bucht, Hultqvist, Regnér, Andersson, Hellmark Knutsson, Bolund, Damberg, Bah Kuhnke, Strandhäll, Shekarabi, Fridolin, Eriksson, Linde, Skog, Ekström, Eneroth

Föredragande: statsrådet Bucht

Regeringen beslutar proposition Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan