

## Redovisning av uppdraget att föreslå vilka bestämmelser på områdena foder och animaliska biprodukter som bör omfattas av ett sanktionsavgiftssystem

(Ert dnr N2018/02710/RS)

### Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>2</b>
<b>Inledning</b> .....	<b>2</b>
<b>Samråd</b> .....	<b>3</b>
<b>Urvalet av vilka överträdelser som ska kunna leda till sanktionsavgift</b> .....	<b>3</b>
Generella utgångspunkter och avgränsning .....	3
Skyldighet att anmäla en verksamhet för registrering .....	5
Krav på journalföring eller annan dokumentation .....	6
<b>Sanktionsavgiftens storlek och grunder för differentiering</b> .....	<b>8</b>
Generella utgångspunkter .....	8
Sanktionsavgiftens storlek .....	8
Grunder för differentiering .....	9
<b>Analys av de ekonomiska och administrativa konsekvenserna av förslagen</b> .....	<b>12</b>
<b>Förhöjd avgift i vissa fall</b> .....	<b>12</b>
<b>Författningsförslag</b> .....	<b>13</b>

## Sammanfattning

I denna skrivelse föreslår vi att den personkrets som kommer att kunna åläggas sanktionsavgift avgränsas till att endast avse foderföretagare som i sin näringsverksamhet på något sätt hanterar foder som ges till livsmedelsproducerande djur. Vi bedömer det som lämpligt att i vart fall i ett inledande skede fokusera på att inkludera bestämmelser i sanktionsavgiftssystemet som har beröring med livsmedelskedjan och människors hälsa, vilket överensstämmer med livsmedelslagens bestämmelser och därmed också Livsmedelsverkets inriktning i detta arbete. De bestämmelser som föreslås ingå i sanktionsavgiftssystemet rör krav på att foderföretagarna ska anmäla sina anläggningar för registrering samt upprätta en skriftlig HACCP-plan i verksamheten.

När det gäller sanktionsavgifternas storlek och grunder för differentiering föreslås att avgifterna tas ut inom ramen för ett lägsta och högsta belopp som differentieras utifrån företagets årsomsättning. Det lägsta och högsta beloppet speglar överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsern avser. Genom att använda företagets omsättning som grund för differentiering beaktas den ekonomiska förmågan hos de som ska åläggas sanktionsavgiften och tillåter därmed att avgiften blir proportionerlig, rättvis och ger en handlingsdirigerande verkan för såväl stora som små verksamhetsutövare. Vidare föreslås att avgiften ska fördubblas vid upprepade eller pågående överträdelser som inte upphör trots ålagd sanktionsavgift.

## Inledning

Lagstiftningen på områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter avser att skydda viktiga och ur samhällssynpunkt centrala värden. Att endast livsmedel och foder som är säkert kommer ut på marknaden är självklart och betydelsefullt ur ett folk- och djurhälsoperspektiv. Inom områdena upptäcks i samband med den offentliga kontrollen 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 heller alla gånger till åtal av kontrollmyndigheterna.<sup>1</sup>

Enligt prop. 2017/18:165 *Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan* ska ett system med sanktionsavgifter införas för mindre allvarliga överträdelser på områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter. Syftet är att få till en snabbare och effektivare hantering av den här typen av överträdelser och därmed också ett reellt hot om påföljd om reglerna inte följs.<sup>2</sup>

Regeringen har uppdragit åt Jordbruksverket och Livsmedelsverket att, inom sina respektive ansvarsområden, föreslå vilka bestämmelser på områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter som bör omfattas av ett sanktionsavgiftssystem. I uppdraget ingår även att föreslå sanktionsavgifternas storlek och grunder för differentiering av avgifterna utifrån den ekonomiska förmågan hos den som ska påföras en avgift. Vidare ska myndigheterna föreslå storleken på och den närmare regleringen för förhöjda avgifter som ska kunna tas ut av den som inte upphör med en överträdelse eller som upprepar en överträdelse efter att

---

<sup>1</sup> Prop. 2017/18:165, s. 25 ff. och 47 ff.

<sup>2</sup> A. prop. s. 48.

ha påförts en sanktionsavgift. Bedömningen av vilka bestämmelser som bör omfattas av sanktionsavgiftssystemet ska ha sin utgångspunkt i förslaget i prop. 2017/18:165 om införande av ett bemyndigande i livsmedelslagen (2006:804) och lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter för regeringen att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter. Redovisningen av uppdraget ska också innehålla en analys av de ekonomiska och administrativa konsekvenserna av förslagen samt författningsförslag.

Denna skrivelse innehåller Jordbruksverkets överväganden och förslag.

## Samråd

Enligt uppdraget ska Jordbruksverket och Livsmedelsverket samråda med varandra vid genomförandet av uppdraget. Detta har genomförts genom möten en gång i veckan samt genom avstämningar däremellan via mail och telefon. På mötena har diskuterats urvalet av bestämmelser som skulle kunna ingå i ett sanktionsavgiftssystem samt sanktionsavgifternas storlek och grunder för differentiering. Vi har även tagit externa kontakter med foderkontrollanter på Länsstyrelsen i Skåne och Länsstyrelsen i Västra Götaland för att inhämta information om och reflektioner över foderkontrollerna inom primärproduktionen. Vidare har kontakter tagits med åklagare för att inhämta information om och reflektioner över sanktionsavgifternas storlek och grunder för differentiering i förhållande till gällande bestämmelser om strafföreläggande och företagsbot.

## Urvalet av vilka överträdelser som ska kunna leda till sanktionsavgift

Generella utgångspunkter och avgränsning

En viktig förutsättning för att ett system med sanktionsavgifter ska fungera och i viss utsträckning ersätta de straffrättsliga påföljderna är att de överträdelser som ska kunna leda till en sanktionsavgift är lätta att konstatera. Detta kräver i sin tur att de bakomliggande materiella handlingsregler som omfattas av systemet är klara och tydliga samtidigt som de inte innehåller några subjektiva rekvisit eller annars kräver mer ingående bedömningar eller innefattar ett stort tolkningsutrymme. De regler som omfattas av ett sanktionsavgiftssystem måste också vara sådana där det typiskt sett är högst ovanligt att överträdelser kan förutses bli så allvarliga att de bör kunna straffas med böter eller fängelse, eller att de kan utgöra ett led i ett allvarligt agerande som bör kunna straffas. De regler som kan vara aktuella för ett sanktionsavgiftssystem blir därför sådana regler som är av rent administrativ karaktär. I prop. 2017/18:165 föreslås att sanktionsavgiftssystemet på aktuella områden i vart fall inledningsvis inte ska omfatta alltför många bestämmelser.<sup>3</sup>

På områdena foder och animaliska biprodukter finns det en mycket stor variation av verksamhetsutövare som står under kontroll av flera olika kontrollmyndigheter. Det gäller allt från större företag som biogasanläggningar och fodertillverkare till små verksamheter där enskilda privatpersoner hanterar foder eller animaliska biprodukter. Ansvariga kontrollmyndigheter på områdena är Jordbruksverket, länsstyrelserna och kommunerna. Mot

---

<sup>3</sup> A prop. s. 49 ff.



denna bakgrund och med beaktande av att det föreslagna sanktionsavgiftssystemet inledningsvis inte bör omfatta alltför många bestämmelser anser vi att det finns skäl att avgränsa kretsen verksamhetsutövare som kan bli föremål sanktionsavgifter till att endast avse foderanläggningar med verksamheter där livsmedelsproducerande djur på något sätt berörs. Exempel på sådana verksamheter är de som tillverkar, transporterar och lagrar foder, de som importerar foder för utsläppande på marknaden, de som utfodrar livsmedelsproducerande djur och butiker som säljer foder till livsmedelsproducerande djur. Avgränsningen innebär att verksamheter som tillverkar eller hanterar foder till andra djur än livsmedelsproducerande djur kommer att uteslutas och innebär i praktiken att även anläggningar som hanterar animaliska biprodukter endast kommer att omfattas om de även är att se som foderanläggningar. Vi bedömer det dock som lämpligt att i ett inledande skede fokusera på att ta med bestämmelser i sanktionsavgiftssystemet som har beröring med livsmedelskedjan och människors hälsa, vilket även överensstämmer med livsmedelslagstiftningens bestämmelser och därmed också Livsmedelsverkets inriktning. Det kan här nämnas att det finns anläggningar som är foderföretagare och samtidigt livsmedelsföretagare, vilket är vanligt förekommande inom primärproduktionen. På övriga områden är majoriteten av anläggningarna inte det. Även om EU-lagstiftningen på området är likartad är förutsättningarna inte alltid desamma.

Även på foderområdet finns det en stor variation av verksamhetsutövare. Begreppet foderföretagare omfattar såväl fysiska som juridiska personer och omfattar en rad verksamheter där foder tillverkas, transporteras, lagras och släpps ut på marknaden. Även privatpersoner som t.ex. utfodrar sina hästar är i viss utsträckning att se som foderföretagare. Mot denna bakgrund anser vi att det finns skäl att avgränsa kretsen personer som kan komma att bli föremål för sanktionsavgifter ytterligare. Vi föreslår en begränsning på så sätt att endast de foderföretagare som i sin näringsverksamhet överträder bestämmelserna om registreringskyldighet och krav på journalföring eller annan dokumentation ska kunna bli föremål för sanktionsavgifter. Med foderföretagare avses därmed näringsidkare som ansvarar för att kraven enligt gällande lagstiftning på området uppfylls i det foderföretag som de driver. Med näringsidkare ska då avses de juridiska eller fysiska personer som är bokföringskyldiga enligt bokföringslagen. En sådan avgränsning är enligt vår mening motiverad eftersom det måste ses som allvarigare att en foderföretagare som bedriver näringsverksamhet inte registrerar sin verksamhet för kontroll än privatpersoner som t.ex. utfodrar sina hästar.

Vårt förslag till avgränsning enligt ovan innebär att de som i sin näringsverksamhet utfodrar livsmedelsproducerande djur, tillverkar foder till livsmedelsproducerande djur, transporterar foder till livsmedelsproducerande djur, lagrar foder till livsmedelsproducerande djur, släpper ut på marknaden foder till livsmedelsproducerande djur eller innehar butik med foder till livsmedelsproducerande djur kommer att omfattas. Detta innebär att industrin, importörer, butiksinnehavare samt i princip alla primärproducenter kommer att omfattas av den krets som kan bli föremål för sanktionsavgifter. Ansvariga kontrollmyndigheter enligt vårt förslag till avgränsning blir länsstyrelserna som ansvarar för kontrollen av foder i primärproduktionen och Jordbruksverket som ansvarar för kontrollen av övriga foderanläggningar.

Urvalet av bestämmelser som vi föreslår ska omfattas av ett sanktionsavgiftssystem görs, som nämnts ovan, utifrån perspektivet att vi tillsammans med Livsmedelsverket utgår från

livsmedelskedjan och människors hälsa. På området finns dessvärre endast begränsad information till underlag för våra överväganden och förslag, som t.ex. sammanställd information från kontrollrapporter eller motsvarande data över vilka överträdelser som är mest frekventa i samband med offentliga kontroller hos foderföretagarna. Detta medför att det är svårt att se vilka effekter en sanktionsväxling avseende de bestämmelser som vi föreslår ska omfattas av systemet kommer att ge.

#### Skyldighet att anmäla en verksamhet för registrering

Enligt prop. 2017/18:165 ska en sanktionsavgift betalas av den som påbörjar en verksamhet som är registreringspliktig utan att någon föregående anmälan om registrering har gjorts till den behöriga kontrollmyndigheten, i vårt fall till Jordbruksverket<sup>4</sup>. Syftet med anmälan om registrering av anläggningar är att kontrollmyndigheterna ska få kännedom om vilken verksamhet som bedrivs på anläggningen och var anläggningen är belägen så att de kan utföra offentliga kontroller.

På foderområdet regleras foderföretagares skyldighet att anmäla sina anläggningar för registrering i artikel 9.2 a i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 183/2005 av den 12 januari 2005 om fastställande av krav för foderhygien. Anmälningsskyldigheten omfattar alla anläggningar som foderföretagaren ansvarar för och som är verksamma inom något steg av produktion, lagring, transport eller distribution av foder. Anmälan om registrering ska göras till Jordbruksverket enligt mer detaljerade bestämmelser i 2 kap. Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2006:81) om foder<sup>5</sup>.

Bestämmelserna om krav på anmälan för registrering är klara och tydliga och kräver inte några större utredningsinsatser från kontrollmyndigheternas sida. Begreppen foderföretagare och anläggningar finns definierade i regelverken som påkallar att en anmälan om registrering ska göras. Det är också tydligt angivet till vilken myndighet anmälan ska göras. Denna typ av överträdelse utgör i sig inte heller någon direkt risk för människors eller djurs liv och hälsa.

I artikel 9 i förordning (EG) nr 183/2005 finns även ett krav på foderföretagaren att tillhandahålla Jordbruksverket aktuella uppgifter om de anläggningar de ansvarar för samt anmäla alla större ändringar i verksamheten och eventuell nedläggning av befintlig anläggning. Vi bedömer att överträdelser av den här bestämmelsen inte ska ingå i sanktionsavgiftssystemet eftersom är det viktigare att få in foderanläggningarna i den offentliga kontrollen och att därmed själva grundregistreringen, dvs. att varje anläggning registreras när verksamheten påbörjas, ska omfattas av systemet. I artikel 9.2 a inkluderas dock en skyldighet, enligt hanteringen på Jordbruksverket, att anmäla ändringar av bolagsform och ägarbyten hos sedan tidigare registrerade anläggningar, eftersom de betraktas som påbörjande av ny verksamhet med ändrade förhållanden och förutsättningar för verksamheten.

De som omfattas av skyldigheten att registrera sin foderverksamhet är industrin, importörer, butiksinnehavare samt i princip alla primärproducenter. Med den avgränsning som

<sup>4</sup> Det pågår en översyn av registreringen av foderföretagen i primärproduktionen.

<sup>5</sup> Jordbruksverket håller på att ta fram nya föreskrifter och allmänna råd om foder. Föreskrifterna har anmälts enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster och vi avvaktar för tillfället hanteringen av resultatet av detta innan de kan beslutas.



vi föreslår kommer de foderföretagare som i sin näringsverksamhet hanterar foder på något av de sätt som anges ovan att omfattas av sanktionsavgiftssystemet. Utanför systemet hamnar, förutom privatpersoner som för in foder för användning till egna djur och privatpersoner som utfodrar sina hästar, även de som utfodrar livsmedelsproducerande djur för konsumtion i privathushåll. Detta enligt bestämmelser i förordning (EG) nr 183/2005.

Det finns indikationer från den offentliga kontrollen av foder i primärproduktionen att kravet på anmälan för registrering är en relativt vanligt förekommande avvikelser. Det går dock inte att dra några långtgående slutsatser från underlaget och det är även i viss mån svårt att uppskatta hur stort problemet med oanmälda foderanläggningar är. Att en större foderfabrik tillverkar och säljer foder utan att vara registrerad för kontroll bedöms vara mindre sannolikt. De foderanläggningar som omfattas av registreringskyldigheten är dock av skilda slag och det är sannolikt mer förekommande hos mindre foderföretag att en anmälan om registrering inte görs, exempelvis vad gäller importörer som i mindre omfattning släpper ut foder på den svenska marknaden. Ett annat exempel är transportföretag där hantering av foder kanske endast utgör en del av dess totala verksamhet men som likväl omfattas av registreringskyldigheten.

Jordbruksverkets offentliga kontroll av foderföretagare bygger på att det finns en registrering som läggs till grund för kontrollplanen. Det händer att det inkommer anmälningar om att en foderföretagare inte har anmält sina anläggningar till Jordbruksverket för registrering och det finns sannolikt ett mörkertal när det gäller oregistrerade anläggningar som är svårt att uppskatta. Från en av foderkontrollanterna på Länsstyrelsen i Skåne har vi fått information om att det med jämna mellanrum i samband med kontrollen av tvärvillkor upptäcks att primärproducenter inte är registrerade foderföretagare. Ett införande av sanktionsavgifter på detta område torde därmed kunna bli gynnsamt och leda till en ökning av antalet anläggningsregistreringar.

Det pågår diskussioner inom EU om huruvida vissa typer av foderanläggningar omfattas av kravet på anmälan som foderanläggning eller inte eftersom det på sina håll och i vissa situationer inte framstår som helt tydligt. Detta till trots gör vi ändå den sammantagna bedömningen att bestämmelserna om anmälan om registrering för foderanläggningar, med de avgränsningar som vi föreslagit ovan, är tillräckligt tydliga för att kunna hanteras inom sanktionsavgiftssystemet.

#### Krav på journalföring eller annan dokumentation

Enligt prop. 2017/18:165 ska en sanktionsavgift betalas av den som brister när det gäller att uppfylla krav på journalföring eller annan dokumentation. Bestämmelser om journalföring eller annan typ av dokumentation är av administrativ karaktär och överträdelse av dessa regler påverkar inte direkt människors eller djurs liv eller hälsa. Uppgifter i journaler och annan dokumentation kan dock ha betydelse för möjligheten att kontrollera att bestämmelser som har sådan betydelse följs.

På foderområdet är kraven på journalföring eller annan dokumentation i många fall sammankopplade med kraven på märkning eller spårbarhet och den typen av regler ska



enligt förarbetena inte omfattas av sanktionsavgiftssystemet.<sup>6</sup> Vi upplever därför att urvalet av vilka överträdelser som ska kunna ingå i systemet på foderområdet med de förslag till avgränsning som vi föreslår i det här inledande skedet är begränsat. Exempel på journalföring som huvudsakligen kan hänföras till spårbarhet är journalföring över inköpta och avyttrade foder, journalföring över växtskyddsmedel och skadedjursbekämpning, journalföring i samband med inblandning av läkemedel i foder samt journalföring över användning av foderblandningar, fodertillsatser eller förblandningar. Vi ger därför här förslag på att endast den bestämmelse som ställer krav på att det ska finnas en skriftlig HACCP-plan i verksamheten ska ingå i sanktionsavgiftssystemet.

#### *Krav på att det ska finnas en skriftlig HACCP-plan i verksamheten*

Enligt artikel 6.1 i förordning (EG) nr 183/2005 ska foderföretagare, utom de som är primärproducenter med vissa undantag, inrätta, genomföra och upprätthålla ett permanent skriftligt förfarande eller förfaranden som grundar sig på HACCP-principerna<sup>7</sup> som anges i artikel 6.2. Bestämmelsen innebär ett krav på skriftliga rutiner som grundar sig på principer som tar reda på, bedömer och kontrollerar risker i produktionen. Utifrån flödesscheman över tillverkningsprocesserna sammanställs de risker som kan finnas i verksamheten. Det kan röra sig om mikrobiologiska, kemiska eller fysikaliska risker. Genom att följa uppställda hygienrutiner får foderföretagaren kontroll över de faror som identifieras och kan därmed garantera livsmedelssäkerheten.

I artikel 7.2 i förordning (EG) nr 183/2005 finns instruktioner om att den behöriga myndigheten ska ta hänsyn till foderföretagets storlek och art när den fastställer formkraven för HACCP-planen. Bestämmelserna om HACCP kan därför vara svåra att tillämpa inom ramen för ett sanktionsavgiftssystem om kontrollmyndigheterna fullt ut ska bedöma alla de steg som ska ingå i en specifik verksamhets HACCP-plan enligt de specifikationer som ingår i artikel 6.2. Tillämpningen skulle därmed kräva mer än enkel och snabb bedömning för att konstatera om det föreligger tillräckliga brister för att föranleda en sanktionsavgift. Inom primärproduktionen är det endast ett begränsat antal foderföretagare som omfattas av kravet att ha en HACCP-plan och där krävs inte heller en fullständig sådan. Icke desto mindre är kravet på att det faktiskt ska finnas en skriftlig HACCP-plan klart och tydligt beskrivet i artikel 6.2 i förordning (EG) nr 183/2005, oavsett dess innehåll, omfattning och kvalitet. Vi menar därför att kravet på att det ska finnas en skriftlig HACCP-plan, utan att gå närmare in på bedömningar av innehållet, omfattningen eller kvaliteten, är så pass tydlig att överträdelser av detsamma bör kunna ingå i ett sanktionsavgiftssystem. Antingen så finns det en HACCP-plan i verksamheten eller så gör det inte det. Avsaknad av en sådan plan är enkel för kontrollmyndigheterna att konstatera och bör kunna leda till sanktionsavgift.

Totalt avsaknad av HACCP-plan konstateras i kontrollsammanhang oftast hos nystartade företag som inte är primärproducenter. Inom primärproduktionen är enligt uppgift från en foderkontrollant på Länsstyrelsen i Västra Götaland bristerna oftast förknippade med kravet på att upprätta en HACCP-plan i skriftlig form. Det bakomliggande syftet med reglerna om HACCP är som nämnts ovan ett viktigt steg i att garantera livsmedelssäkerheten och

<sup>6</sup> A prop. s. 59 f.

<sup>7</sup> HACCP står för *Hazard Analysis and Critical Control Points*, eller på svenska *System för faroanalys och kritiska styrpunkter*.



överträdelser bör därmed hanteras. Vi har inget tydligt stöd i rapporteringen av den offentliga kontrollen att avvikelser av det här slaget är ett stort problem, men att inkludera reglerna om HACCP i ett sanktionsavgiftssystem ger en möjlighet att på ett effektivt sätt hantera eventuella brister och därmed visa på vikten av att det ska finnas ett sådant dokument i verksamheten. Trots avsaknad av klara indikationer på att detta är ett område med flera överträdelser gör vi ändå den sammantagna bedömningen att bestämmelsen med krav på HACCP-plan är en regel som bör kunna hanteras inom sanktionsavgiftssystemet.

## Sanktionsavgiftens storlek och grunder för differentiering

### Generella utgångspunkter

Enligt prop. 2017/18:165 ska sanktionsavgifternas storlek bestämmas med hänsyn till överträdelsens allvar och 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.<sup>8</sup>

Som ett led i en snabbare och effektivare hantering av de konstaterade överträdelserna krävs för att uppfylla kraven på rättssäkerhet inte enbart att de materiella handlingsreglerna är klara och tydliga utan även att sanktionsavgiftssystemet i övrigt är förutsebart. Det måste därför vara enkelt att avgöra med vilket belopp en avgift ska påföras vid varje enskilt tillfälle. Vidare måste avgifterna vara proportionella, rättvisa och ha en handlingsdirigerande verkan för såväl stora som små aktörer. Därför bör, utöver överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser, den ekonomiska förmågan hos de som ska påföras en avgift beaktas vid bestämmande av avgiftens storlek. Sanktionsavgiftssystemet är dock inte tänkt att innebära en påföljdmässigt sett mer ingripande reaktion på överträdelser än vad som varit fallet i det straffrättsliga systemet. Samtidigt måste hänsyn tas till att det på förevarande områden finns en stor variation när det gäller verksamhetsutövarnas storlek. Det kan därför antas att överträdelsernas allvar kan variera i hög grad.<sup>9</sup>

### Sanktionsavgiftens storlek

Eftersom det inte är tänkt att sanktionsavgiftssystemet ska innebära ett påföljdmässigt sett mer ingripande reaktion på överträdelser än vad som varit fallet i det straffrättsliga systemet har vi när det gäller uppdraget att föreslå sanktionsavgifternas storlek försökt hitta ledning i vilka belopp som brukar dömas ut i fråga om strafförelägganden och företagsbot på området. Företagets ekonomiska ställning och betalningsförmåga tas dock i princip inte i beaktande vid bestämmandet av företagsbotens storlek. Praxis på området har ändå varit till hjälp för att hitta ett bra belopp att utgå ifrån för att sedan kunna ta hänsyn till den ekonomiska förmågan hos de som ska påföras en avgift.

I en promemoria om företagsbot från Åklagarmyndigheten (Rätts PM 2006:19, senast uppdaterad i maj 2011) anges att i de strafförelägganden som utfärdats avseende brott mot livsmedelslagen har företagsboten bestämts till 5 000 kr i de fall livsmedelshantering har skett i inte godkända eller inte registrerade anläggningar. Samma belopp har bekräftats vid

<sup>8</sup> A prop. s. 63 f.

<sup>9</sup> A prop. s.63 f.



kontakt med en åklagare som arbetar med överträdelser av livsmedelslagen. För att undvika risken för att sanktionsavgiftssystemet kan uppfattas som godtyckligt föreslår vi att sanktionsavgifternas storlek ska vara lika stora oberoende av om det rör sig om överträdelser på livsmedelsområdet eller på foderområdet. Överträdelser av bestämmelserna om krav på anmälan om registrering av anläggningar föreslås därför lägst uppgå till 5 000 kr. När det gäller överträdelser av bestämmelserna om krav på anmälan om registrering av anläggningar i förhållande till bestämmelserna om krav på journalföring eller annan dokumentation gör vi bedömningen att minimibeloppet för sanktionsavgiften för överträdelser av de sistnämnda bestämmelserna bör kunna sättas något lägre än 5 000 kr. Vi föreslår även här att det högsta beloppet på den sanktionsavgift som åläggs för överträdelser av bestämmelserna om krav på journalföring eller annan dokumentation bestäms till ett lägre belopp än 100 000 kr. Vårt förslag på sanktionsavgifternas storlek oberoende av den ekonomiska förmågan hos de som ska påföras en avgift är därför enligt följande:

- Överträdelser av bestämmelserna om krav på anmälan om registrering: lägst 5 000 kr och högst 100 000 kr.
- Överträdelser av bestämmelserna om krav på journalföring eller annan dokumentation: lägst 2 500 kr och högst 75 000 kr.

#### Grunder för differentiering

I promemorian Ds 2017:5 *Effektiva sanktioner i livsmedelskedjan m.m.* samt i en del remissvar till densamma lämnas förslag på grunder för differentiering av sanktionsavgifterna för olika typer av verksamheter. Som förslag lämnas bl.a. djurenheter, areal och antal årsarbetskrafter. Vi har i arbetet med det här uppdraget diskuterat flera olika grunder för differentiering och även tittat på hur man gjort på andra områden där sanktionsavgifter används istället för straffrättsliga påföljder, bl.a. inom fisket och inom ekologisk produktion.

Som nämnts ovan finns det en stor variation av verksamhetsutövare som bedriver näringsverksamhet på foderområdet inom den avgränsning till livsmedelsproducerande djur som vi föreslår. Som exempel kan nämnas animalie- och mjölkproduktion, äggproduktion samt tillverkare, transportörer och försäljare av foder till livsmedelsproducerande djur. För att ett system med differentiering av sanktionsavgifterna ska vara rättssäkert för en brokig skara av verksamhetsutövare och enkelt att tillämpa av flera olika kontrollmyndigheter bör de uppgifter som ska läggas till grund för differentieringen vara offentliga och enkla att få tag på. Ett system som bygger på att verksamhetsutövaren av fri vilja ska lämna de uppgifter som behövs för att kontrollmyndigheten ska kunna bestämma sanktionsavgiftens storlek kan t.ex. leda till tidsutdräkt på grund av att vissa verksamhetsutövare inte vill bidra till utredningen. Exempel på uppgifter som kontrollmyndigheterna normalt inte har lätt tillgängligt i dagsläget är antalet årsarbetskrafter. Såvitt vi känner till finns uppgifter om antalet årsarbetskrafter inte heller tillgängligt i ett offentligt register eller liknande.

När det gäller verksamhet som är tillståndspliktig enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) är detta uppgifter som kontrollmyndigheterna kan få tillgång till genom den offentliga kontrollen, men det är dock inga uppgifter som i dagsläget används i myndigheternas kontrollarbete. Det blir således fråga om nya uppgifter som myndigheterna skulle behöva inhämta vilket skulle innebära ett betydande merarbete för kontrollmyndigheterna

och därmed göra sanktionsavgiftssystemet svårt att tillämpa. Likaså är uppgifter om odlad areal inte uppgifter som kontrollmyndigheterna har tillgång till i dagsläget eller begär in på regelbunden basis. Vissa uppgifter om odlade arealer finns i register hos Jordbruksverket men, som Länsstyrelsen i Västra Götaland beskrivit i sitt remissvar, är det inte alltid klart för en företagare som odlar spannmål att det ska bli utsäde, livsmedel eller foder. Det är ofta årets odlingsförutsättningar som avgör resultatet. En odlare kan också ha flera anläggningar i sin verksamhet och varje anläggning kan vara både livsmedels- och foderanläggning. Varje odlare som söker stöd lämnar uppgifter om verksamhetens totala odling i sin ansökan till Jordbruksverket. De odlare som till äventyrs inte söker stöd lämnar inte heller sådana uppgifter till Jordbruksverket. Sammantaget bedömer vi att de grunder för differentiering som föreslås i promemorian 2017:5 medför ett alltför omfattande utredningsarbete för de beslutande kontrollmyndigheterna. Ingen av de föreslagna grunderna för differentiering tar någon hänsyn till den ekonomiska förmågan hos de som ska påföras en avgift.

Mot bakgrund av det som har anförts ovan föreslås istället att sanktionsavgiften ska differentieras utifrån företagets årsomsättning på samma sätt som inom kontroll av ekologisk produktion. En fördel med att använda företagets årsomsättning som grund för differentiering är att samtliga företag i någon form redovisar företagets årsomsättning (eller något liknande mått beroende på företagets juridiska form) till Skatteverket via företagets deklARATION. Om ett företag har många verksamheter kan årsomsättningen inom den verksamhetsform som ska beläggas med sanktionsavgift eventuellt användas. Det förutsätter dock att den verksamheten eller anläggningen särredovisas av företaget. Något att fundera över är t.ex. hur nystartade verksamheter där det ännu inte finns några uppgifter om årsomsättning ska hanteras. Förslagsvis löses detta på samma sätt som inom kontroll av ekologisk produktion där årsomsättningen får uppskattas om överträdelsen har skett under näringsidkarens första verksamhetsår eller om uppgifter om årsomsättning saknas, kan antas vara missvisande eller är bristfälliga.

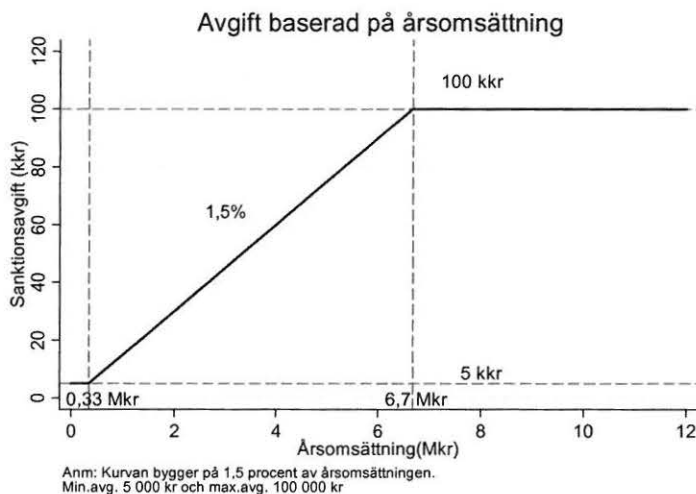
I relation till de förslag på sanktionsavgifternas storlek som lämnats ovan föreslås att sanktionsavgifterna differentieras utifrån företagets årsomsättning enligt följande:

- Vid överträdelser av bestämmelserna om krav på anmälan om registrering ska avgiften bestämmas till 1,5 procent av årsomsättningen, dock lägst 5 000 kr och högst 100 000 kr.
- Vid överträdelser av bestämmelserna om krav på journalföring eller annan dokumentation ska avgiften bestämmas till 1 procent av årsomsättningen, dock lägst 2 500 kr och högst 75 000 kr.

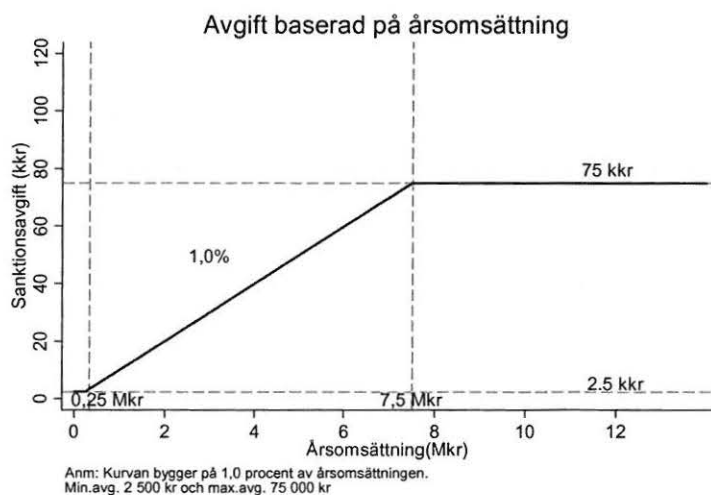


Graferna nedan illustrerar avgifterna utifrån en progression med procentsatserna 1,5 procent respektive 1 procent baserat på företagets årsomsättning.

Överträdelser av bestämmelserna om krav på anmälan om registrering:



Överträdelser av bestämmelserna om krav på journalföring eller annan dokumentation:



## Analys av de ekonomiska och administrativa konsekvenserna av förslagen

Vad	Vem	Konsekvenser
Sanktionsavgift	Foderföretagare	Eftersom avgiften är kopplad till en överträdelse är detta av ringa natur för branschen och drabbar endast den som har begått överträdelsen. Fusk inom livsmedelskedjan är inte heller acceptabelt ur ett sunt konkurrensperspektiv eftersom denna riskerar att snedvridas.
Administrering av sanktionsavgiften	Behöriga kontrollmyndigheter	Det finns en risk för ökade kostnader kopplade till sanktionsavgiften. En sådan kostnad kan vara att skapa rutiner och ge tillgång till databaser på olika myndigheter för att möjliggöra kontroll av företagens storlek vid bestämmande av sanktionsavgiftens storlek. Detta finansieras inte av avgiften.

Ett införande av ett sanktionsavgiftssystem kommer inledningsvis att skapa ett merarbete för de kontrollmyndigheter som kommer att hantera beslut om sanktionsavgifter. Merarbetet kommer bl.a. bestå i att skapa rutiner för beslut. Tillsammans med övriga arbetsuppgifter som finns på myndigheten kan detta medföra att extra personella resurser måste tillföras.

Införandet av sanktionsavgifter kommer inte att innebära några utökade skyldigheter eller kostnader för enskilda näringsidkare under förutsättning att gällande regelverk efterlevs.

### Förhöjd avgift i vissa fall

Av prop. 2017/18:165 framgår att om den som har påförts en sanktionsavgift inte upphör med överträdelsen bör en ny, förhöjd, avgift tas ut. Samma sak föreslås gälla för det fall att en sanktionsavgift har beslutats för en överträdelse och den avgiftsskyldige därefter upprepar överträdelsen.<sup>10</sup>

Syftet med att införa sanktionsavgifter är att förbättra regelefterlevnaden och det är mot den bakgrunden allvarligt om en foderföretagare trots beslutad avgift inte upphör med eller upprepar en överträdelse.

I promemorian Ds 2017:5 föreslås att avgiften ska fördubblas vid upprepade eller pågående överträdelser. Vi väljer att här lämna samma förslag eftersom en fördubbling av avgiften på det sätt som föreslås gör att sanktionsavgiftssystemet i denna del blir förutsebart och det blir enkelt att avgöra vilket belopp som ska påföras såväl för den som kan bli föremål för en förhöjd sanktionsavgift som för den beslutande kontrollmyndigheten.

<sup>10</sup> A. prop. s. 65 ff.



## Författningsförslag

1 § En sanktionsavgift enligt 30 a § lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter ska tas ut av foderföretagare för de överträdelser och med det belopp som följer av 4 och 5 §§.

Med foderföretagare enligt första stycket avses den näringsidkare som ansvarar för att kraven enligt gällande lagstiftning på området uppfylls i det foderföretag som han eller hon driver, och

1. utfodrar livsmedelsproducerande djur,
2. tillverkar foder till livsmedelsproducerande djur,
3. transporterar foder till livsmedelsproducerande djur,
4. lagrar foder till livsmedelsproducerande djur,
5. släpper ut på marknaden foder till livsmedelsproducerande djur, eller
6. innehar butik foder med till livsmedelsproducerande djur.

2 § Om en sanktionsavgift har beslutats för en överträdelse och den avgiftsskyldige därefter inte upphör med överträdelsen, ska en ny avgift för överträdelsen tas ut. Varje sådan ny avgift ska tas ut med dubbla det belopp som togs ut senast i enlighet med 1 §, dock högst 100 000 kr vid varje tillfälle.

En ny avgift enligt första stycket får beslutas endast om den avgiftsskyldige har fått skälig tid att vidta rättelse.

3 § Om en sanktionsavgift har beslutats för en överträdelse och den avgiftsskyldige därefter upprepar en sådan överträdelse, ska en avgift för den nya överträdelsen tas ut med dubbla det belopp som togs ut senast i enlighet med 1 §, dock högst 100 000 kr vid varje tillfälle.

Första stycket gäller endast överträdelser som upprepas inom ett år från det tidigare beslutet om sanktionsavgift.

4 § Sanktionsavgiften är 1,5 procent av årsomsättningen, dock lägst 5 000 kr och högst 100 000 kr, för de foderföretagare som i strid med artikel 9.2 a i förordning (EG) nr 183/2005 eller 2 kap. Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2006:81) om foder inte har anmält de anläggningar som de ansvarar för till Jordbruksverket.

5 § Sanktionsavgiften är 1 procent av årsomsättningen, dock lägst 2 500 kr och högst 75 000 kr, för de foderföretagare som anges i och som i strid med artikel 6.1 i förordning (EG) nr 183/2005 inte inrättar, genomför och upprätthåller ett permanent skriftligt förfarande eller förfaranden som grundar sig på HACCP-principerna enligt artikel 6.2 i samma förordning.

6 § Årsomsättningen enligt 4 och 5 §§ ska avse den totala omsättningen närmast föregående räkenskapsår. Årsomsättningen får uppskattas om överträdelsen har skett under foderföretagarens första verksamhetsår eller om uppgifter om årsomsättning saknas, kan antas vara missvisande eller är bristfälliga.

I detta ärende har generaldirektören Christina Nordin beslutat. Kersti Andersson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också chefsjuristen Anders Swahnberg, Ingrid Eilertz, Gudrun Wilkens, Susanne Liljenström, Lars M Widell, Jessica Nordström och Ann Bladh deltagit.



Christina Nordin



Kersti Andersson