



Handläggare
Christin Vildevik
Telefon 042-10 50 28
miljoforvaltningen@helsingborg.se

Yttrande över remiss från Näringsdepartementet – Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan m.m. (Ds 2017:5, N2017/0869/RS), Dnr 2017-714

Beredning av ärendet

Helsingborgs stad har fått en remiss från Näringsdepartementet avseende slutsatser och förslag i utredningen "Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan m.m. (Ds 2017:5)"¹. Miljönämnden har fått remissen av Kommunstyrelsen för att svara direkt till departementet. Christin Vildevik miljöjurist och Olu Lindström avdelningschef livsmedel har utarbetat miljöförvaltningens förslag på yttrande. Yttrandet är avgränsat till frågor som rör livsmedel samt animaliska biprodukter. Djurskyddsfrågor är således utelämnade.

Sammanfattning förslag

Syftet med förslagen är att åstadkomma mer effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner för alla typer av överträdelser på områdena livsmedel, foder, animaliska biprodukter och djurskydd. När det gäller straffbestämmelserna i livsmedelslagen och i lagen om foder och animaliska biprodukter föreslås att fängelse i högst två år införs i straffskalan för allvarliga överträdelser. Det föreslås vidare att sanktionsavgifter i stället för straff införs för vissa överträdelser. Regler som ska omfattas av sanktionsavgiftssystemet föreslås vara sådana där överträdelser kan bedömas vara mindre allvarliga, såsom överträdelser av administrativa bestämmelser. Avgiftsskyldigheten ska baseras på strikt ansvar och att kontrollmyndigheterna ska besluta om avgifterna. 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. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2018.

Sammanfattning yttrande

Miljöförvaltningen är i huvudsak positiv och tillstyrker remissens förslag om införande av fängelse upp till två år i straffskalan för brott mot livsmedelslagen

¹ <http://www.regeringen.se/493e52/contentassets/150ea343e55f4aee80069abb299489ad/ds-2017-5-effektivare-sanktioner-i-livsmedelskedjan-m.m..pdfsan.pdf>

(2006:804) och lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter samt införande av sanktionsavgifter på livsmedels- och foderområdet.

Miljöförvaltningen har följande synpunkter och förslag.

1. Ytterligare förslag – Myndighetssamarbete
Miljöförvaltningen har väldigt goda erfarenheter av att samverka med andra myndigheter för att beivra livsmedelsbrott. Helsingborgs åklagarkammare anger ofta att det är en förutsättning för att de brotten ska gå att utreda över huvud taget. Samtidigt är det inte självklart att polis och åklagare prioriterar samverkan och för att understyrka vikten av det föreslår miljöförvaltningen att det införs en bestämmelse som motsvarar den som finns på miljöbalkens område om att det ska finnas myndighetssamverkan mot livsmedelsbrott.
2. Ytterligare förslag – förtydlig av ansvar
Miljöförvaltningen tror att ett förtydligande av 20 § skulle kunna leda till att fusk som idag förekommer lättare kan hanteras och föreslår därför det.
3. Fängelse i straffskalan
Miljöförvaltningen tillstyrker förslaget om införande av fängelse upp till två år i straffskalorna och delar bedömningen om vilka överträdelse som kan anses vara allvarliga och därmed föranleda fängelsestraff.
4. Sanktionsavgifter
Miljöförvaltningen tillstyrker förslaget om sanktionsavgifter men menar att bestämmelserna om indrivning måste ändras så att det sköts av staten och inte kontrollmyndigheten. Kontrollmyndigheten är inte betalningsmottagare och har inte ens kännedom om när en fordran förfaller.

Vad gäller storleken på lägsta belopp för sanktionsavgifter avstyrker förvaltningen att det bestäms till 1000 kr, och föreslår istället 5000 kr. Den summan skulle stå i bättre proportion till avgifter för livsmedelskontroll och företagsbot.
5. Konsekvenser
Förvaltningen anser att det behövs ett klagande att handläggningen av sanktionsavgifterna ska betraktas som extra offentlig kontroll och att tiden som åtgår till handläggning därmed går att debitera för att finansiera verksamheten.

Bakgrund

Före den 1 juli 2006 gällde att för brott mot livsmedels- och foderlagstiftningen kunde fängelsestraff följa. Vid införandet av nuvarande livsmedelslagen (2006:804) och lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter togs fängelse bort ur straffskalorna. Ändringen gjordes med hänvisning till en dom av Högsta domstolen som anger att fängelse inte får föreskrivas i så kallade blankettstraffbud, det vill säga när en gärning som straffbeläggs helt eller väsentligen anges i myndighets- eller



kommunala föreskrifter i stället för i lag. Straffskalan för brott mot den nu upphävda livsmedelslagen (1971:511) var böter eller fängelse i högst ett år eller, om det var fråga om brott mot en bestämmelse av betydelse ur hälsosynpunkt eller för konsumentintresset som var i större omfattning eller annars på allvarligt sätt, högst två år.

Frågan om införandet av sanktionsavgifter på områdena livsmedel, foder, animaliska biprodukter och djurskydd har tidigare behandlats. Redan 2006 konstaterades i Sanktionsavgiftsutredningens betänkande Sanktionsavgift i stället för straffområdena livsmedel, foder och djurskydd (SOU 2006:58) att det nuvarande sanktionssystemet i livsmedelslagen, lagen om foder och animaliska biprodukter och djurskyddslagen inte fungerar väl.

Helsingborgs miljöförvaltning har bidragit med synpunkter till utredningen genom sitt deltagande i samverkansgruppen mot livsmedelsbrott för kontrollmyndigheter, åklagare och polis i södra Sverige (den så kallade IDA-nätverket, "lillasyster" till EMIL-gruppen som är samverkansgruppen mot miljöbrott i södra Sverige). Innan utredningen tillsattes, påtalade IDA-nätverket nedanstående behov för Näringsdepartementet och Livsmedelsverket. Samverkansgruppen efterfrågade en snar översyn av sanktionssystemet på livsmedelsområdet, och att det som ett första steg införs administrativa sanktionsavgifter, motsvarande vad som gäller på miljöbalksområdet. Behovet av en översyn har framförts tidigare av såväl Livsmedelsverket som Riksdagens revisorer. Skälen är flera: Dagens reglering är ineffektiv. Risken för straff är mycket låg i förhållande till de potentiella vinsterna med livsmedelsbrott. Fällande domar avser främst administrativa överträdelser och i jämförelsevis mindre allvarliga brott som exempelvis avsaknad av svensk märkning, vilket slår orättvist. Den tid som de rättsvårdande myndigheterna lägger på sådana överträdelser står inte i proportion till deras allvar. Samtidigt är det av stor vikt att överträdelserna faktiskt inte får ske utan några konsekvenser.

Reglerna på områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter avser att skydda mycket betydelsefulla intressen och vissa överträdelser mot lagstiftningen kan få långtgående negativa konsekvenser för det reglerna ska utgöra ett skydd för konsumenternas hälsa. Det finns alltså ett behov av att kunna straffa vissa överträdelser strängare än vad nuvarande straffbestämmelser i de aktuella lagarna medger.

Förvaltningens yttrande

Miljöförvaltningen ser mycket positivt på förslaget som ligger i linje med det förvaltningen har arbetat för genom IDA-nätverket som nämns ovan. Förslagen i utredningen är angelägna och välkomna. Förvaltningen delar utredningens bedömningar och tillstyrker förslagen, med nedanstående anmärkningar.

1. Ytterligare förslag – Myndighetssamarbete

Helsingborgs miljöförvaltning har bidragit med synpunkter till utredningen genom sitt deltagande i samverkansgruppen mot livsmedelsbrott för kontrollmyndigheter,



åklagare och polis i södra Sverige. Denna grupp (IDA-nätverket) har tidigare för Näringsdepartementet och Livsmedelsverket påtalat behovet av sanktionsavgifter och fängelse i straffskalan för allvarigare livsmedelsbrott. Motsvarande samverkansgrupp är under bildande i Stockholm och i Västra Götaland.

Det är av avgörande vikt att brottsbeivrande myndigheter samordnar sitt arbete. Samordning mellan berörda myndigheter är grundförutsättning för effektivt brottsförebyggande arbete och effektiv lagföring, särskilt vad avser organiserad brottslighet.

Miljöförvaltningen vill därför föreslå att Livsmedelsverket får i uppdrag att, på motsvarande sätt som gäller för länsstyrelserna enligt 1 kap 17 § andra stycket miljötillsynsförordningen (2011:13), verka för brottsförebyggande och brottsbeivrande samarbete mellan åtminstone polis-, åklagar- och kontrollmyndigheter över hela landet. Denna samordning kan sedan ske regionalt genom motsvarande IDA-nätverk, under Livsmedelsverkets vägledning och övergripande samordning. Av en sådan formulering bör – för att undvika missförståndet att det skulle vara Livsmedelsverkets enskilda ansvar – framgå att alla myndigheterna är ansvariga för samverkan.

2. Ytterligare förslag – förtydligande av ansvar

I nuvarande livsmedelslagens 29 § 3p kopplas ett ansvar till 20 § 1p som gäller att livsmedelsföretagaren är skyldig att lämna upplysningar och handlingar. Emellertid är 20 § 2p som gäller att livsmedelsföretagaren ska ge kontrollmyndigheten tillträde till lokaler inte sanktionerad.

Med anledning av att det förekommer så kallade dolda rum² som livsmedelsföretagare använder för att systematiskt manipulera datummärkningar på livsmedel menar miljöförvaltningen att det finns ett behov av att låta även 20 § 2p omfattas av ansvarsbestämmelsen. Om kontrollmyndigheten vägras tillträde till ett utrymme kan livsmedelsfusk fortgå ostört tills det att myndigheten genom användande av förelägganden vid vite möjligen tvingat fram tillträde. Det är en omständlig väg att gå när det gäller något som borde vara grundläggande. Genom att låta det agerandet omfattas av ansvarsbestämmelsen gör samhället en tydlig markering att det inte är ett acceptabelt beteende att vägra låta kontrollmyndigheten titta, göra undersökningar och ta prover i hela anläggningen.

Miljöförvaltningen menar att det även finns ett behov av att förtydliga att 29 § 3 p jämfört med 20 § 1 p omfattar vilseledande av kontrollmyndigheten på liknande sätt som försvårande av miljökontroll gör enligt 29 kap. 5 § 1p miljöbalken. Med nuvarande ordalydelse är det inte självklart i vilken omfattning lögner omfattas, om det måste vara skriftliga förfalskningar eller om muntliga utsagor om i någon mån kan ingå.

² Se Uppdrag Granskning från 19 maj 2017, <https://www.svt.se/nyheter/granskning/ug/referens/det-gomda-rummet>



3. Fängelse i straffskalan

Miljöförvaltningen tillstyrker förslaget om införande av fängelse upp till två år i straffskalorna enligt förslaget och delar bedömningen om vilka överträdelse som kan anses vara allvarliga och därmed föranleda fängelsestraff.

Dagens reglering på områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter är ineffektiv och rättsosäker, till fördel för oseriösa livsmedelsföretagare. Risken för straff är mycket låg i förhållande till de potentiella vinsterna med brotten. Reglerna avser att skydda mycket betydelsefulla intressen och vissa överträdelse mot lagstiftningen kan få långtgående negativa konsekvenser för konsumenternas hälsa. Allvarliga överträdelse bör anses ha ett högre straffvärde än vad nuvarande straffskalor i livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter ger uttryck för. Kombinationen med införandet av sanktionsavgifter, på samma sätt som dagens reglering om miljöstraffavgifter, kommer att medföra en mer likabehandling och resurseffektiv lagstiftning. Även om det inte är syftet med förändringen av straffskalan, välkomnar miljönämnden att förslaget innebär att vissa behövliga tvångsmedel blir möjliga att tillämpa, som husrannsakan, häktning, anhållande och gripande. Det kommer ytterligare att förstärka utrednings- och lagföringsmöjligheterna, särskilt vad gäller organiserad och gränsöverskridande brottslighet.

4. Sanktionsavgifter

Miljöförvaltningen tillstyrker förslaget, dock att bestämmelserna 30 f § livsmedelslagen, 30 f § lag om foder och animaliska biprodukter samt 36 i § djurskyddslagen måste ändras så att Kammarkollegiet, inte kontrollmyndigheterna, är den myndighet som ska lämna laga kraftvunna obetalda sanktionsavgifter för indrivning. Indrivningen ska nämligen ske av staten till staten på samma sätt som gäller för miljöstraffavgifter. Det är inte ens möjligt för kontrollmyndigheten att veta när en fordran ska överlämnas för indrivning eftersom myndigheten inte är betalningsmottagare av sanktionsavgifterna.

Ett system med sanktionsavgifter som beslutas av kontrollmyndigheterna kan innebära en snabbare och effektivare hantering än dagens åtalsanmälningar och därmed också ett reellt hot om påföljd om reglerna inte följs. Jämfört med om en överträdelse med lågt straffvärde är straffsanktionerad, vilket alltså ofta innebär att överträdelsen är lågt prioriterad hos polis och åklagare med långa utredningstider som följd, kan hotet om en snabbt påförd sanktionsavgift antas medföra en större benägenhet att följa reglerna. Sanktionsavgifter innebär också sannolikt större likabehandling, vilket är till fördel konkurrensmässigt.

Nämnden tillstyrker den föreslagna modellen för differentiering av sanktionsavgifter beroende på anläggningens storlek.

Ett effektivt sanktionsavgiftssystem innebär att ett beslut om sanktionsavgift inte bör kräva några ingående bedömningar. Sanktionsavgift ska dessutom kunna påföras kort tid efter det att överträdelsen ägt rum. Beloppen bör vara rimliga och avskräckande. Nämnden avstyrker därför att lägsta belopp bestäms till 1000 kr, och föreslår istället 5000 kr. Detta för att sanktionsavgiften, för att vara tydligt avskräckande och



uppfattas som en sanktion, bör överstiga kontrollmyndigheternas taxa för en timmes kontrolltid, vilken normalt ligger kring 1000 kr – i Helsingborg 1180 kr. I sammanhanget kan det vara intressant att nämna att företagsbot, som är den vanligaste lagföringen när en sådan överträdelse idag hanteras genom strafföreläggande eller i domstol, aldrig understiger 5 000 kr enligt 36 kap. 8 § brottsbalken.

Miljöförvaltningen förutsätter att kommande förslag om reglering av sanktionsavgifter remitteras till kommunala kontrollmyndigheter för synpunkter.

5. Konsekvenser

Utredningen gör bedömningen att de tillkommande uppgifterna kan hanteras inom ramen för myndigheternas nuvarande anslags- och avgiftsfinansiering. Det vore önskvärt med ett klargörande att handläggningen av sanktionsavgifterna ska anses utgöra extra offentlig kontroll och att avgift sålunda kan tas ut med stöd av 11 § förordning (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter och art. 28 förordning 882/2004/EG.

