

2018-06-11

Dnr 2018/01677

Redovisning av uppdraget att föreslå vilka bestämmelser på livsmedelsområdet som bör omfattas av ett sanktionsavgiftssystem

Innehåll

1. Sammanfattning	3
2. Författningsförslag	3
Sanktionsavgifter	3
3. Bakgrund och inledning	5
3.1 Tidigare utredningar och nuvarande förslag	5
3.2 Uppdraget till Livsmedelsverket	5
3.3 Samråd	6
4. Generella utgångspunkter och syftet med förslaget	6
4.1 Allmänna utgångspunkter och syftet med uppdraget	6
4.2 Offentliga aktörer bör omfattas	7
4.3 Frekvensen av överträdelser	8
5. Förslag till bestämmelser som kan förenas med en sanktionsavgift	9
5.1 Krav på registrering	9
5.1.1 Gällande rätt	9
5.1.2 Problematisering	9
5.1.3 Livsmedelsverkets bedömning	13
5.2 Krav på journaler och annan dokumentation	15
5.2.1 Journalföring med avseende på förekomst av djursjukdomar m.m.	15
5.2.2 Dokumentation vid leverans av små mängder	16
5.2.3 Övriga regler om dokumentation och journalföring	17
5.2.4 HACCP	19
6. Modeller för differentiering av avgifter	19

2018-06-11

Dnr 2018/01677

6.1 Generellt om differentiering enligt propositionen.....	19
6.2 Modeller enligt promemorian och remissinstanserna	20
6.2.1 Allmänt om modellerna enligt promemorian och remissinstanserna.....	20
6.2.2 Livsmedelsverkets bedömning.....	21
6.2.2.1 Generella utgångspunkter	21
6.2.2.2 Tillståndsplikt enligt miljöprövningsförordningen	21
6.2.2.3 Djurenheter	22
6.2.2.4 Areal.....	22
6.2.2.5 Årsarbetskraft.....	23
6.2.2.6 Differentiering utifrån Livsmedelsverkets riskklassningsmodell i leden efter primärproduktion	23
6.2.2.7 Sammantagen bedömning	24
6.3 Differentiering utifrån årsomsättning.....	24
6.3.1 Generellt om differentiering utifrån årsomsättning.....	24
6.3.2 Offentliga aktörer.....	26
6.4 Differentiering utifrån årsomsättning och överträdelsens allvar.....	27
6.4.1 Överträdelsens allvar.....	27
6.4.1.1 Verksamhet som inte anmälts för registrering	27
6.4.1.2 Journalföring och dokumentation	29
6.4.2 Årsomsättning	30
7. Förhöjd avgift i vissa fall	31
8. Konsekvenser av förslagen	32
8.1 Vilka alternativa lösningar finns för det man vill uppnå och vilka blir effekterna om någon reglering inte kommer till stånd?	32
8.2 Konsekvenser för enskilda och näringsidkare.....	32
8.2.1 Antalet företag som berörs	32
8.2.2 Konsekvenser för enskilda och näringsidkare.....	33
8.2.2.1 Små företag	34
8.2.2.2 Konsumenter	34
8.3 Konsekvenser för det allmänna.....	34
8.3.1 Kontrollmyndigheterna	34
8.3.2 Ytterligare konsekvenser för det allmänna	35

2018-06-11

Dnr 2018/01677

8.3.3 Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, domstolarna och Kronofogdemyndigheten	35
8.3.4 Kan förslaget få effekter för jämställdhet och miljö?	35

1. Sammanfattning

Livsmedelsverket föreslår i denna skrivelse att bestämmelserna om skyldighet att anmäla sin anläggning för registrering och vissa bestämmelser om journalföring och dokumentation ska ingå i ett system med sanktionsavgifter. Av redogörelsen framgår att livsmedelslagstiftningen endast omfattar livsmedelsföretagare (se avsnitt 5.1.2). Därför föreslås inte någon ytterligare begränsning i författningsförslaget i den delen.

Livsmedelsverket bedömer att påbörja livsmedelsverksamhet utan att anmäla sin anläggning för registrering är den allvarligaste överträdelsen av de nu aktuella. Verket bedömer att avgiften för denna överträdelse bör utgå med ett belopp om lägst 5 000 kr och högst 75 000 kr. För underlåtenhet att anmäla en anläggning för registrering som beror på att en ny fysisk eller juridisk person har tagit över anläggningen bör en något lägre avgift utgå med lägst 2 500 kr och högst 40 000 kr. För brister i journalföringen bör avgiften uppgå till ett belopp om lägst 2 000 kr och högst 25 000 kr. Avgifterna bör differentieras utifrån årsomsättningen. För verksamheter som bedrivs av stat, kommuner och landsting bör i stället en fast avgift utgå. Vid fortsatta och upprepade överträdelser bör en förhöjd avgift tas ut. Förslaget kan komma att få konsekvenser för företag som bedriver verksamhet som omfattas av reglerna om registreringsplikt, journalföring och dokumentation. Det är dock endast företag som inte följer reglerna som drabbas. Förslaget får även konsekvenser för kontrollmyndigheterna som ska fatta beslut om sanktionsavgifter och även vissa ytterligare konsekvenser för det allmänna.

2. Författningsförslag

Härigenom föreskrivs att det i livsmedelsförordningen (2006:813) ska införas sex nya paragrafer, 39 a-39 f §§, samt närmast före 39 a § en ny paragraf av följande lydelse.

Sanktionsavgifter

39 a § En sanktionsavgift enligt 30 a § livsmedelslagen (2006:804) ska tas ut för de överträdelser och med det belopp som följer av 39 b-39 f §§.

Med årsomsättningen avses i 39 b-39 d §§ den totala omsättningen närmast föregående räkenskapsår. Årsomsättningen får uppskattas om överträdelsen har skett under

2018-06-11

Dnr 2018/01677

näringsidkarens första verksamhetsår eller om uppgifter om årsomsättning annars saknas, kan antas vara missvisande eller är bristfälliga.

39 b § Sanktionsavgift ska tas ut av den som i strid med artikel 6.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien eller 7 § Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:20) om livsmedelshygien påbörjar en verksamhet utan att ha underrättat kontrollmyndigheten om de anläggningar som han ansvarar för så att varje sådan anläggning kan registreras.

Avgiften ska betalas med ett belopp som motsvarar en procent av årsomsättningen, dock lägst 5 000 kr och högst 75 000 kr. Om underlåtenheten består i att inte underrätta kontrollmyndigheten om att en ny fysisk eller juridisk person ansvarar för en redan registrerad anläggning ska avgiften i stället utgå med 0,5 procent av årsomsättningen, dock lägst 2 500 kr och högst 40 000 kr.

Om underlåtenheten att underrätta kontrollmyndigheten gäller en anläggning som drivs av stat, kommun eller landsting ska avgiften i stället för vad som anges i andra stycket betalas med ett fast belopp om 40 000 kr.

39 c § En sanktionsavgift ska tas ut av den som i strid med artikel 4.1 och del A, punkt 9 a i bilaga I till förordning (EG) nr 852/2004 inte för journal över de uppgifter som anges i bestämmelsen eller för en bristfällig journal.

Avgiften ska betalas med ett belopp som motsvarar en procent av årsomsättningen, dock lägst 2 000 kr och högst 25 000 kr.

39 d § En sanktionsavgift ska tas ut av den som i strid med 52, 57, 75 och 81 §§ Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:20) om livsmedelshygien inte för löpande dokumentation eller för bristfällig dokumentation.

Avgiften ska betalas med ett belopp som motsvarar en procent av årsomsättningen, dock lägst 2 000 kr och högst 25 000 kr.

39 e § Om en sanktionsavgift har beslutats för en överträdelse och den avgiftsskyldige därefter inte upphör med överträdelsen, ska en ny avgift för överträdelsen tas ut med dubbla det belopp som anges i 39 b-39 d §§, dock högst 100 000 kronor vid varje tillfälle.

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

39 f § 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 anges i 39 b-39 d §§, dock högst 100 000 kronor vid varje tillfälle.

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

2018-06-11

Dnr 2018/01677

3. Bakgrund och inledning

3.1 Tidigare utredningar och nuvarande förslag

Frågan om införande av sanktionsavgifter på områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter har utretts flera gånger tidigare.¹ Efter en översyn av vissa frågor om straffskalan och sanktionsavgifter på områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter som leddes av Näringsdepartementet, utarbetades under 2017 departementspromemorian Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan m.m. (Ds 2017:5). Härefter har en proposition utarbetats av regeringen (prop. 2017/18:165. I propositionen föreslås ändringar i straffbestämmelserna i livsmedelslagen (2006:804) och i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter. Enligt förslaget ska straffet skärpas 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. Både gärningar som begås med uppsåt och oaktsamhet ska kunna straffas med fängelse.

Enligt förslaget ska sanktionsavgifter ersätta straff när det gäller vissa mindre allvarliga överträdelser av administrativ karaktär. Förslaget om bemyndigande att meddela sanktionsavgifter i 30 a § Livsmedelslagen omfattar överträdelser som innebär att en livsmedelsföretagare påbörjar en verksamhet som är registreringspliktig utan att någon anmälan om registrering har gjorts, eller brister när det gäller att uppfylla krav på journalföring eller annan dokumentation. En avgift ska tas ut även om överträdelsen inte har begåtts med uppsåt eller oaktsamhet. Kontrollmyndigheterna ska besluta om avgifterna. Riksdagen har nu beslutat om de ändringar som föreslogs i regeringens proposition och ändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2019.

3.2 Uppdraget till Livsmedelsverket

Regeringen har härefter i beslut från den 26 april 2018 gett Livsmedelsverket i uppdrag att inom sitt område föreslå vilka bestämmelser som bör omfattas av ett sanktionsavgiftssystem. I uppdraget ingår även att föreslå sanktionsavgiftens storlek med beaktande av överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser. Livsmedelsverket ska också föreslå grunder för differentiering av avgifterna utifrån den ekonomiska förmågan hos den som ska påföras en avgift. Slutligen ska verket föreslå storleken på och den närmare regleringen av förhöjda avgifter som ska kunna tas ut av

¹ Se Sanktionsavgiftsutredningens betänkande Sanktionsavgift i stället för straff – områdena livsmedel, foder och djurskydd (SOU 2006:58) och Straffrättsanvändningsutredningens betänkande Vad bör straffas? (SOU 2013:38).

2018-06-11

Dnr 2018/01677

den som inte upphör med en överträdelse eller som upprepar en överträdelse efter att ha påförts en sanktionsavgift. Bedömningen av vilka bestämmelser som bör omfattas av sanktionsavgiftssystemet ska ha sin utgångspunkt i förslaget i prop. 2017/18:165 Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan om införande av ett bemyndigande i livsmedelslagen (2006:804) och lagen om foder och animaliska biprodukter (2006:813) för regeringen att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter. Bedömningen ska också göras utifrån de allmänna överväganden som redovisas i propositionen när det gäller vilken typ av bestämmelser som bör ingå i ett sanktionsavgiftssystem. Uppdraget ska redovisas senast den 15 juni 2018.

3.3 Samråd

Enligt uppdraget ska Jordbruksverket och Livsmedelsverket samråda med varandra vid genomförandet av uppdraget. Detta har genomförts genom möten en gång per vecka samt genom avstämningar däremellan via mejl och telefon. På mötena diskuterades urvalet av bestämmelser som skulle ingå i ett sanktionsavgiftssystem samt sanktionsavgifternas storlek och grunder för differentiering. Livsmedelsverket har även tagit externa kontakter med tjänstemän vid Länsstyrelsen i Skåne, Länsstyrelsen i Västra Götaland, Miljösamverkan Östra Skaraborg, Göteborgs kommun, Västerås stad och Stockholms stad samt Åklagarmyndigheten. Därutöver har vi tagit externa kontakter med tjänstemän vid Sveriges kommuner och landsting, Lantbrukarnas riksförbund och Visita.

4. Generella utgångspunkter och syftet med förslaget

4.1 Allmänna utgångspunkter och syftet med uppdraget

I regeringens proposition beskrivs ett antal problem som genom åren har belysts rörande överträdelser av livsmedelslagstiftningen. Det upptäcks förhållandevis många överträdelser på foder- och livsmedelsområdet men det stora flertalet leder inte till någon åtalsanmälan och de överträdelser som anmäls till åtal sällan leder till lagföring. Överträdelserna 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. Därför finns det anledning att ifrågasätta om det nuvarande sanktions-systemet uppfyller de gemensamhetsrättsliga kraven på effektiva, proportionella och avskräckande påföljder.² Enligt samma proposition (s. 47 f.f.) bör ett system med sanktionsavgifter införas för mindre allvarliga överträdelser på livsmedelsområdet. Syftet

² Prop. 2017/18:165, s. 27.

2018-06-11

Dnr 2018/01677

är bl.a. att få till en snabbare och mer effektiv hantering och därmed också ett reellt hot om påföljd om reglerna inte följs. Rättssäkerhetsaspekten är mycket viktig även när det gäller mindre allvarliga överträdelser. Därför är det viktigt att sanktionsavgiftssystemet endast omfattar sådana överträdelser där utrymmet för kontrollmyndigheten att göra bedömningar är ytterst begränsat. Ett sanktionsavgiftssystem bör 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. Vidare framgår bl.a. följande (prop. s. 51 f.f.). 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. Regeringen anser därför 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 kunna straffas med böter eller fängelse, eller att de kan utgöra ett led i ett allvarligt agerande som bör kunna straffas.

4.2 Offentliga aktörer bör omfattas

En fråga som inställer sig är om samtliga aktörer som verkar inom livsmedelsområdet ska omfattas av ett system med sanktionsavgifter eller om det finns skäl att undanta offentliga aktörer. Inledningsvis bör sägas att resonemanget nedan inte gäller kommunala, landstingsägda eller statliga bolag. Dessa bör bedömas på samma sätt som privat ägda livsmedelsföretag. Inom livsmedelsområdet förekommer att offentliga aktörer bedriver livsmedelsverksamhet exempelvis vid matlagning inom vård, skola och undervisning. Vid matlagning i gruppboende eller liknande vårdformer kan exempelvis inköp och distribution av livsmedel anses uppfylla kriterierna för ett livsmedelsföretag, men däremot inte de boendes egen matlagning och servering. Vid hemtjänst, utförd av personal som är anställd av en kommunal nämnd eller annan organisation och som hanterar mat åt personer med behov av stöd, uppfyller den som tillhandahåller hemtjänsten oftast kriteriet för ett livsmedelsföretag. Det är oftast en kommun, men kan även vara en privat aktör.³ Ett annat exempel är livsmedelsverksamhet inom Kriminalvården där delar av verksamheten kan omfattas av begreppet livsmedelsföretag. Vissa av verksamheterna kan vara mycket likartade annan restaurangverksamhet inom livsmedelsområdet, exempelvis skolkök eller sjukhuskök.

³ Se Livsmedelsverkets Kontrollwiki, Exempel på livsmedelsföretag och kommentarer till verksamheter, [http://kontrollwiki.livsmedelsverket.se/artikel/112/exempel-pa-livsmedelsforetag-och-kommentarer-till-verksamheter#Matlagning inom vård, skola och undervisning](http://kontrollwiki.livsmedelsverket.se/artikel/112/exempel-pa-livsmedelsforetag-och-kommentarer-till-verksamheter#Matlagning%20inom%20vård,%20skola%20och%20undervisning), 2018-06-05.

2018-06-11

Dnr 2018/01677

Staten, kommuner och landsting kan idag åläggas företagsbot och även andra sanktionsavgifter, t.ex. upphandlingsskadeavgift enligt 21 kap. lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, kan riktas mot staten.⁴ Som omnämns bl.a. i betänkandet av utredningen om vissa frågor om företagsbot kan det finnas anledning att ifrågasätta om staten bör kunna åläggas sanktionsavgifter. Staten utgör ett enda rättssubjekt, även då den uppträder genom olika myndigheter, och myndigheterna inom staten anses normalt inte kunna föra talan mot varandra. Det kan mot den bakgrunden finnas tveksamheter med ett system där, särskilt när det gäller statliga myndigheter, en statlig myndighet betalar en sanktionsavgift som sedan tillfaller staten (se 30 a § förslaget till lag om ändring i livsmedelslagen). I de fall en statlig verksamhet åläggs sanktionsavgift så medför det alltså att staten betalar en sanktionsavgift till sig själv. Eftersom att livsmedelsverksamhet inom staten, kommun eller landsting kan vara likartad privat driven livsmedelsverksamhet skulle dock ett undantag för staten och övriga offentliga aktörer kunna leda till omotiverade skillnader mellan i övrigt likartade fall.⁵ Offentliga aktörers livsmedelsverksamhet bör därför omfattas av reglerna om sanktionsavgifter. Utifrån de förslag om sanktionsavgifter som nu är aktuella så berörs offentliga aktörer sannolikt främst av sanktionsavgift för underlåtenhet att anmäla en anläggning för registrering. Livsmedelsverket känner inte till att statliga aktörer bedriver verksamhet som omfattas av de nu aktuella reglerna om journalföring och dokumentation.

Det kan finnas anledning att beräkna avgiftens storlek på ett annat sätt för offentliga aktörer, vilket Livsmedelsverket återkommer till nedan under avsnitt 6.3.2 och 6.4.1.1.

4.3 Frekvensen av överträdelser

Av propositionen framgår att 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.⁶ Vissa av de överträdelser som regeringen i propositionen (s. 52), exemplifierar som lämpliga att sanktionera med sanktionsavgifter är överträdelser av regler som specifikt riktar sig till primärproducenter. Detta gäller reglerna i del A, punkt 8 och 9 i bilaga I till förordning (EG) nr 852/2004 om journalföring i primärproduktionen och reglerna i 52, 57, 75 och 81 §§ Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:20) om livsmedelshygien.

Livsmedelsverket noterar att kontrollfrekvensen inom primärproduktionen är låg, vilket gör det svårt att avgöra vilka överträdelser som är frekventa, totalt sett. Av uppgifter som Livsmedelsverket har samlat in inför den årliga rapporten om kontrollen i livsmedels-

⁴ För en genomgång av viten och sanktionsavgifter för det allmänna, se SOU 2017:39, s. 282 f.f. se också prop. 2017/18:105, s. 139 f.f.

⁵ Jfr resonemang i SOU 2016:82, s. 152 f och även prop. 2017/18:105 s. 139 f.

⁶ Prop. 2017/18:165s. 51, se även prop. 1981/82:142 s. 24 f.

2018-06-11

Dnr 2018/01677

kedjan 2017 framgår bl.a. följande (rapporten är inte ännu helt färdigställd och kommer att publiceras i slutet av augusti). Totalt var 34 678 anläggningar registrerade i primärproduktion 2017, vilket är en ökning med cirka 4 300 anläggningar från 2016. Det totala antalet anläggningar beräknas till 40 086, men siffran är endast en skattning. Hur stor andel av samtliga anläggningar som registrerats är därmed oklart. Totalt fick 1 002 anläggningar kontroll 2017, vilket motsvarar 2,9 procent av alla registrerade anläggningar. Länsvis varierar kontrollfrekvensen mellan 1 till 6 procent. Så få kontroller omöjliggör en regelbunden kontroll på anläggningsnivå och begränsar möjlighet till regelbunden kontroll på branschnivå. Hur effektiva de sanktioner som införs blir påverkas också av hur frekvent kontrollen av aktörerna är. En överträdelse kan dock vara frekvent förekommande sett i relation till det antal kontroller som faktiskt utförs. Att kontrollfrekvensen är låg utesluter därmed inte att det ändå kan finnas ett behov av att kunna sanktionera överträdelser av reglerna som är mindre allvarliga på ett sätt som är mer effektivt än dagens system med åtalsanmälan. Livsmedelsverket återkommer till reglerna om journalföring och dokumentation nedan under avsnitt 5.2.

5. Förslag till bestämmelser som kan förenas med en sanktionsavgift

5.1 Krav på registrering

5.1.1 Gällande rätt

I artikel 6.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien finns krav på registrering av anläggningar. I bestämmelsen anges att varje livsmedelsföretagare särskilt ska underrätta lämplig behörig myndighet, på det sätt som myndigheten kräver, om alla anläggningar som han ansvarar för, där det i något led i produktions-, bearbetnings och distributionskedjan för livsmedel bedrivs verksamhet, så att varje sådan anläggning kan registreras.

Därutöver finns krav på registrering av anläggningar i 7 § Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:20) om livsmedelshygien där det även ställs krav på registrering av verksamhet som omfattas av Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten och verksamheter som bedriver beredning, behandling eller bearbetning av snus eller tuggtobak. I 11-13 §§ LIVSFS 2005:20 finns närmare regler om förfarandet vid registrering.

5.1.2 Problematisering

Kravet på att livsmedelsföretagare ska ge sig till känna för att kontrollmyndigheten ska kunna registrera alla anläggningar är en regel som i grunden är förhållandevis enkel och

2018-06-11

Dnr 2018/01677

tydlig. Själva underlåtenheten att anmäla sin anläggning för registrering innebär ingen direkt risk för konsumenterna. Däremot kan det faktum att verksamheten vid anläggningen undgår myndigheternas kontroll i förlängningen leda till risker för människors hälsa. Det kan också leda till att konkurrensen snedvrids när oregistrerade anläggningar undgår kostnader och administrativa bördor. Syftet med anmälnings-skyldigheten är att möjliggöra kontroll av livsmedelsverksamheten.

Erfarenheten från offentlig kontroll när oregistrerade anläggningar upptäcks är att det vanligen förekommer andra brister som rör livsmedelshygien och livsmedelssäkerhet. Det kan även förekomma att det har begåtts andra gärningar som är straffbelagda, inklusive gärningar som är straffbelagda enligt 28 a och 29 §§ förslaget till ändring i livsmedels-lagen eller gärningar som är straffbelagda enligt brottsbalken. Dessa gärningar berörs inte av förslaget om sanktionsavgifter utan det är enbart själva underlåtenheten att anmäla en anläggning för registrering som föreslås överföras till ett system med sanktionsavgifter.

Begreppet livsmedelsföretag

I samband med remitteringen av Ds 2017:5, Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan m.m. har bl.a. framhållits att det inom primärproduktionens område ibland kan vara otydligt om en anläggning ska vara registrerad eller inte. Denna otydlighet i bedömningen är bl.a. kopplad till frågan om vilka verksamheter som ska anses utgöra ett livsmedelsföretag i livsmedelslagstiftningens mening. Reglerna i exempelvis förordning (EG) nr 852/2004 och därmed kravet på registrering är nämligen endast tillämpliga på livsmedelsföretag (jfr t.ex. artikel 3 och 4). För verksamheter inom alla delar av livsmedelskedjan så kan det uppstå bedömningssvårigheter när det gäller att avgöra om en viss verksamhet är ett livsmedelsföretag och därmed ska omfattas av de tillämpliga reglerna i livsmedelslagstiftningen. Begreppet livsmedelsföretag definieras i artikel 3.2 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, som varje privat eller offentligt företag som med eller utan vinstsyfte bedriver någon av de verksamheter som hänger samman med alla stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan av livsmedel. Av beaktandesats 9 till förordning (EG) nr 852/2004 framgår vidare att livsmedelslagstiftningen endast bör gälla för företag, vilket är en organisationsform som kräver viss grad av kontinuitet och organisation. I Livsmedelsverkets Kontrollwiki utvecklas begreppen viss grad av organisation och kontinuitet.⁷ För alla livsmedelsverksamheter kan det alltså i vissa gränsdragnings-situationer finnas en oklarhet kring frågan om en verksamhet behöver registreras eller inte. I de allra flesta fallen är det tydligt om en viss anläggning omfattas av krav på registrering eller inte. Exempel på när en anläggning ska registreras är livsmedels-

⁷ http://kontrollwiki.livsmedelsverket.se/artikel/107/livsmedelsanlaggning-livsmedelsforetag-och-livsmedelsforetagare#Begreppen_viss_kontinuitet_och_viss_grad_av_organisation, 2018-05-17.

2018-06-11

Dnr 2018/01677

grossister, livsmedelsbutiker och deras leveranser av livsmedel till konsumenter vid beställning via nätet samt de flesta restauranger och caféer. Även livsmedelsverksamhet som bedrivs via e-handel ska registreras och kontrolleras precis som andra livsmedelsanläggningar. Eftersom e-handel har öppet dygnet runt bör utgångspunkten vara att kontinuitetskravet är uppfyllt. Vissa förfaranden faller helt klart utanför livsmedelslagstiftningens tillämpningsområde. Exempel på sådana förfaranden är följande⁸.

- Enskilda personer som bereder, bearbetar, hanterar eller lagrar livsmedel och konsumerar dem i det egna hushållet är inte livsmedelsföretag och omfattas inte alls av livsmedelslagstiftningen. Det gäller även primärproduktion för användning inom privat hushåll. Se artikel 1.3 i förordning (EG) nr 178/2002.
- Mat som lagas av privatperson och konsumeras i en privat krets, till exempel klassfest, ideell förening, bröllopsmiddag, arbetsplatsmöte.
- Leverans av livsmedel till privathushåll, om privatpersonen beställt leveransen separat från inköpet, till exempel med buss.

Vissa verksamheter kan inte anses bedrivas med en ”viss organisation” och omfattas därför inte av lagstiftningen, exempelvis⁹:

- Verksamhet som tillhandahåller en spannmålsplatta, uppsamlingsplats för vilt eller samlastningsplats för honung som endast används för omlastning av egenproducerade primärprodukter eller för kortvarig lagring av primärprodukter inför vidare transport till en anläggning.
- En bilverkstad som ställer fram en kaffetermos och en kakburk till sina kunder.
- En blomsteraffär som har en frysbox med glasspinnar för försäljning.
- En hårfrisör som bjuder kunderna på dryck under behandling.
- En privatperson som bakar några enstaka plåtar kanelbullar åt en förening som hen är medlem i och som föreningen sedan serverar vid ett eget evenemang.
- En privatperson som bakar några enstaka plåtar kakor som barnen sedan säljer i skolans regi.

Vissa verksamheter ligger på gränsen till vad som kan anses vara ett livsmedelsföretag och det kan ibland uppstå bedömningssvårigheter gällande om verksamheter är livsmedelsföretag och därmed omfattas av kravet på registrering. Dessa ställningstaganden görs redan idag av myndigheterna. Många verksamhetsutövare kontaktar

⁸ <http://kontrollwiki.livsmedelsverket.se/artikel/112/exempel-pa-livsmedelsforetag-och-kommentarer-till-verksamheter>, den 2018-05-28 och Livsmedelsverkets Kontrollwiki om e-handel, <http://kontrollwiki.livsmedelsverket.se/samling/2/e-handel>, 2018-06-05.

⁹ <http://kontrollwiki.livsmedelsverket.se/artikel/112/exempel-pa-livsmedelsforetag-och-kommentarer-till-verksamheter>, den 28 maj 2018.

2018-06-11

Dnr 2018/01677

myndigheten och beskriver sin verksamhet och frågar om de ska anmäla verksamheten som livsmedelsanläggning.

Primärproducenters direkta leveranser av små mängder primärprodukter och visst slags kött

Enligt EU:s livsmedelslagstiftning ska hygienförfordningarna¹⁰ inte tillämpas bl.a. på producenters leveranser av små mängder primärprodukter direkt till konsumenter eller lokala detaljhandelsföretag som levererar direkt till konsumenter (se artikel 1.2 c i förordning (EG) nr 852/2004 och artikel 1.3 c i förordning (EG) nr 853/2004). Förordning (EG) nr 853/2004 ska inte heller tillämpas på producenters direkta leveranser av små mängder av visst slags kött till slutkonsumenter eller lokala detaljhandelsanläggningar som levererar färskt kött till slutkonsumenter samt jägare som levererar små mängder frilevande vilt eller kött från frilevande vilt till slutkonsumenter (se artiklarna 1.3 d och 1.3 e i förordning (EG) nr 853/2004). Varje medlemsland ska istället i nationell lagstiftning fastställa de regler som krävs för att livsmedelssäkerheten ska kunna garanteras (se artikel 1.3 i förordning (EG) nr 852/2004 och artikel 1.4 i förordning (EG) nr 853/2004). I 44-81 §§ LIVSFS 2005:20 har Livsmedelsverket fastställt närmare regler om vilka hygienkrav och andra krav som ska vara uppfyllda vid sådana leveranser. Bestämmelserna innehåller bl.a. gränser för vad som anses utgöra små mängder samt vissa krav på särskild registrering.

Dessa lättnader från hygienkraven i lagstiftningen har införts för att underlätta t.ex. gårdsförsäljning och försäljning till lokala detaljhandlare. Reglerna påverkar inte frågan om verksamheten inom primärproduktion behöver vara registrerad. Primärproducenters verksamhet ska vara registrerad hos och kontrolleras av länsstyrelsen (se 23 och 25 §§ livsmedelsförfordningen (2006:813)). En förutsättning för att verksamheter ska kunna omfattas av reglerna om direkta leveranser av små mängder är att verksamheten i primärproduktionen har sådan grad av organisation och kontinuitet att den uppfyller kriterierna för livsmedelsföretag och därmed omfattas av livsmedelslagstiftningen, inbegripet kravet på registrering (jfr 45 § LIVSFS 2005:20). Som en följd bl.a. av detta är gränserna för vad som ska anses utgöra små mängder satta relativt högt. Detta gäller dock inte för jägares leveranser av små mängder frilevande vilt och kött av vilt (se 45 § LIVSFS 2005:20).

Av Livsmedelsverkets Kontrollwiki framgår bl.a. följande. Försäljning av primärprodukter direkt till konsumenter och, med vissa undantag, leveransen till en annan anläggning, hör inte till primärproduktionen utan tillhör ledet efter primärproduktionen. Under vissa förutsättningar behöver dock denna verksamhet, det vill säga direktförsäljningen eller transporten, inte vara registrerad hos kommunen. Verksamheten betraktas då som en utökning av den befintliga verksamheten. En förutsättning är till

¹⁰ Förordning (EG) nr 852/2004 och förordning (EG) nr 853/2004.

2018-06-11

Dnr 2018/01677

exempel att det enbart rör sig om direkt försäljning eller leverans av ”små mängder” primärprodukter” (se 44 § LIVSFS 2005:20, 1.2 c i förordning (EG) nr 852/2004 och 1.3 c i förordning (EG) nr 853/2004).¹¹ Verksamhet med producenters leveranser till konsumenter eller lokala detaljhandelsanläggningar av små mängder kött från fjäderfä och hardjur som slaktats på gården är inte undantagen från reglerna i förordning (EG) nr 852/2004 och måste därför registreras hos kommunen (se 44 § LIVSFS 2005:20 och 1.3 d i förordning (EG) nr 853/2004)).

Om en producent exempelvis överskrider gränserna för vad som utgör små mängder eller hanterar livsmedlen på ett sätt så att de inte längre utgör primärprodukter eller inte levererar direkt (exempelvis genom att anlita annan för försäljning) så omfattas de inte av undantagen och ska vara registrerade hos kommunen.

Ny registrering på grund av ändrade ägarförhållanden

Både registreringar och godkännanden är knutna till en viss livsmedelsföretagare (en viss fysisk eller juridisk person som ansvarar för verksamheten) och en viss anläggning (se 11-12 §§ LIVSFS 2005:20). Om en livsmedelsverksamhet byter ägare så ska den nye ägaren anmäla en anläggning för registrering eller ansöka om godkännande, eftersom det definitionsmässigt rör sig om en ny livsmedelsanläggning. En livsmedelsföretagare kan inte "ta över" en annan företagares befintliga registrering eller godkännande. Om ett företag som drivs som enskild firma ombildas till aktiebolag så innebär det att en ny juridisk person tar över, vilket ska behandlas som ett ägarbyte och en ny registrering eller nytt godkännande krävs. Ett byte av styrelse i ett aktiebolag eller av ägare till bolagets aktier medför inte krav på ny registrering eller nytt godkännande av bolagets anläggningar. Den juridiska person (aktiebolaget) som ansvarar för verksamheten är fortfarande densamma.¹²

5.1.3 Livsmedelsverkets bedömning

Sammanfattningsvis bedömer Livsmedelsverket att det för verksamheter i hela livsmedelskedjan ibland är svårt att bedöma om en verksamhet utgör ett livsmedelsföretag och därmed ska registreras. Eftersom att bedömningssvårigheter kan uppstå för verksamheter inom alla delar av livsmedelskedjan menar Livsmedelsverket att det i vart

¹¹ Livsmedelsföretag med primärproduktion av levande musslor eller med mjölkproduktion och som avser att leverera levande musslor direkt till konsumenter eller till lokala detaljhandelsanläggningar eller leverera små mängder opastöriserad mjölk direkt till konsumenter ska dock anmäla detta för särskild, kompletterande, registrering hos länsstyrelsen (se 65 och 76 §§ LIVSFS 2005:20).

¹² Livsmedelsverkets Kontrollwiki, [http://kontrollwiki.livsmedelsverket.se/artikel/106/registrering-och-godkannande#Ägarbyte och nedläggning av anläggningar](http://kontrollwiki.livsmedelsverket.se/artikel/106/registrering-och-godkannande#Ägarbyte_och_nedläggning_av_anläggningar), 2018-06-06.

2018-06-11

Dnr 2018/01677

fall inte finns skäl att undanta vissa verksamheter som omfattas av registreringsplikt från sanktionsavgift vid utebliven anmälan. Verket bedömer också att det även i övrigt är svårt att urskilja en tydlig grupp av verksamheter som inte bör omfattas av systemet med sanktionsavgifter. En sådan avgränsning riskerar att medföra en alltför stor risk att likartade överträdelser sanktioneras olika på så sätt att en verksamhet som endast skiljer sig något från en annan påförs en sanktionsavgift medan den andra verksamheten går fri från sanktionsavgift.

I prop. 2017/18:165 (s. 61 f.) anförs bl.a. följande. En sanktionsavgift ska tas ut även om överträdelserna inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet, dvs med strikt ansvar. För att en konstruktion med strikt ansvar ska uppfylla kraven på rättsäkerhet 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. Regeringen bedömer att denna förutsättning är uppfylld i fråga om de överträdelser som nu föreslås föras över från det straffrättsliga systemet till ett sanktionsavgiftssystem. – Sammantaget bedömer också verket att regeln om anmälan och registrering i grunden är tillräckligt tydlig för att förena med en sanktionsavgift. Det åligger livsmedelsföretagaren att känna till de regler som gäller för livsmedelsverksamhet. Att anmäla sin verksamhet för registrering så att den kan ställas under myndighetens kontroll är vidare en så pass grundläggande regel att det får anses åligga företagaren att vid minsta tveksamhet undersöka frågan vidare. Att utreda eventuella gränsdragningsfrågor kring om verksamheten verkligen ska registreras åligger sedan i sista hand kontrollmyndigheten. Vid en sammantagen bedömning finner Livsmedelsverket att regeln om anmälan för registrering är tillräckligt klar och tydlig för att förenas med en sanktionsavgift.

Överträdelser av kravet på anmälan för registrering kan också antas vara en vanligt förekommande överträdelse. Av Rapport om Sveriges kontroll i livsmedelskedjan 2016 framgår bl.a. följande angående antalet anläggningar i primärproduktionsledet för livsmedel. I slutet av 2016 fanns 30 398 anläggningar i primärproduktionen registrerade. Det sker en ökning av registrerade anläggningar. Varje länsstyrelse har uppskattat hur många det totala antalet anläggningar är i länet, både registrerade och oregistrerade i rapporteringen. Det totala antalet anläggningar uppskattades till 45 398 eller fler. Avsaknad av ett gemensamt system för skattning gör att siffran är osäker.¹³ Beräknat utifrån denna uppskattning fanns det alltså ca 15 000 eller fler oregistrerade anläggningar inom primärproduktionen 2016. Vid en sammantagen bedömning finner därför Livsmedelsverket att överträdelser av kravet på registrering lämpar sig för att sanktioneras med en sanktionsavgift. Sanktionen bör vara knuten till kravet på att registrera alla anläggningar som livsmedelsföretagaren ansvarar för. Det bör övervägas om det vid krav på ny registrering till följd av ändrade ägarförhållanden bör påföras en något lägre sanktionsavgift (se vidare under avsnitt 6.4).

¹³ Rapport om Sveriges kontroll i livsmedelskedjan 2016, Livsmedelsverket och Jordbruksverket s. 74 f.

2018-06-11

Dnr 2018/01677

5.2 Krav på journaler och annan dokumentation

5.2.1 Journalföring med avseende på förekomst av djursjukdomar m.m.

I förordning (EG) nr 852/2004 del A, punkt 8 i bilaga I finns bestämmelser med krav på att livsmedelsföretag som föder upp djur eller som producerar primärprodukter av animaliskt ursprung ska föra journal över bl.a. uppgifter om foder som ges till djuren och förekomst av sjukdomar som kan påverka säkerheten hos produkter av animaliskt ursprung. Av 1 § livsmedelslagen (2006:804) framgår att lagen syftar till att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa och för konsumenternas intressen när det gäller livsmedel. Vidare framgår av 5 § samma lag att lagen kompletterar sådana bestämmelser i EU-förordningar som har samma syfte som lagen och som faller inom lagens tillämpningsområde. Regeringen ska i Svensk författningssamling ge till känna vilka grundförordningar som avses. Av punkt 34 i tillkännagivandet (2014:1526) om de EU-bestämmelser som kompletteras av livsmedelslagen (2006:804) framgår dock att del A, punkt 8 a och 8 b i bilaga I till förordning (EG) nr 852/2004 inte kompletteras av livsmedelslagen. Punkt 8 a kompletteras av lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter och punkt 8 b kompletteras av lagen (2006:806) om provtagning på djur, m.m. (se tillkännagivande (2014:787) om de EU-bestämmelser som kompletteras av lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter och tillkännagivande (2014:1527) om de EU-bestämmelser som kompletteras av lagen (2006:806) om provtagning på djur, m.m.).

De bestämmelser som därmed kvarstår att kunna förena med sanktionsavgift (inom ramen för livsmedelslagens tillämpningsområde) är punkt 8 c till e. Av uppgifter som rapporterats in i samband med den årliga rapporten om livsmedelskontrollen framgår att det är främst beträffande journalföringen enligt punkt 8 b det finns brister.¹⁴ Såvitt gäller punkt 8 c är det relativt sällsynt att sjukdomar som djur har orsakas av smittämnen som kan påverka människors hälsa.¹⁵ Eftersom att det är så pass ovanligt är det svårt att se behov av att förena bestämmelsen med en sanktionsavgift. När det gäller punkt 8 d ska resultat av alla analyser som utförs på prover från djur eller andra prover för diagnosändamål av betydelse för människors hälsa journalföras. Exempel på sådana analyser är provtagning av kycklingar för salmonella innan slakt och provtagning av obehandlad mjölk och råmjölk (kolostrum) med avseende celltal och total antal bakterier. Utan analysresultat får kycklingarna inte gå till slakt enligt regleringen i avsnitt III i bilaga II till förordning (EG) nr 853/2004. Överskrider de mikrobiologiska kriterierna för obehandlad mjölk och råmjölk påverkar det företagets möjligheter att använda mjölken i

¹⁴ Uppgifter som samlats in för den årliga rapporteringen om 2017 års kontroll. Rapporten är ännu inte färdigställd.

¹⁵ Exempel på sådana sjukdomar kan vara Brucellos. I Sverige utrotades Brucellos på 1950-talet, se <https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/smittsamma-sjukdomar/brucellos/>.

2018-06-11

Dnr 2018/01677

senare led. Regelverket är därmed självreglerande i den delen då detta i sig medför en kostnad för primärproducenten. Livsmedelsverket ser inte något behov av att därutöver beivra överträdelsen med sanktionsavgifter. I övrigt förutsätter kravet att myndigheterna gör en bedömning av vilken provtagning och vilka analyser som är relevanta.

Enligt bestämmelsen i punkt 8 e ska journal föras över relevanta rapporter om kontroller av djur eller produkter av animaliskt ursprung. Exempel på sådana rapporter kan vara analysvar från provtagningar som gjorts för att säkerställa att kriterierna för obehandlad mjölk och råmjölk uppfylls enligt avsnitt IX, kapitlet III, bilaga III till förordning (EG) nr 853/2004 eller för att verifiera att de gränsvärden som fastställts i kommissionens förordning (EG) nr 1881/2006 av den 19 december 2006 om fastställande av gränsvärden för vissa främmande ämnen i livsmedel inte överskrids. Denna bestämmelse kräver att kontrollmyndigheten gör en bedömning av vilka rapporter som är relevanta och det kan även på den grunden ifrågasättas om bestämmelsen är tillräckligt tydligt för att förenas med en sanktionsavgift. – Vid en sammantagen bedömning finner Livsmedelsverket inte att överträdelser av övriga punkter är ett sådant problem som gör att det är nödvändigt att förena bestämmelsen med sanktionsavgifter. Därutöver kan det ifrågasättas om punkt d och e är tillräckligt klara och tydliga i sin utformning för att förenas med en sanktionsavgift.

Likaså finns i punkt 9 ett krav för livsmedelsföretagare, som producerar eller skördar växtprodukter, på att föra journal över användning av växtskyddsmedel och förekomst av skadedjur eller sjukdomar som kan påverka säkerheten hos produkter av vegetabiliskt ursprung. När det gäller punkt 9 b gäller på samma sätt som för punkt 8 c att det är ovanligt att skadedjur eller sjukdomar kan påverka livsmedelssäkerheten. Även i den delen är det alltså svårt att se ett behov av att förena bestämmelsen med en sanktionsavgift. När det gäller punkt 9 c med krav på att livsmedelsföretagaren ska föra journal över relevanta analyser kan det uppkomma bedömningssvårigheter vad gäller vilka analyser som är relevanta. Kravet i punkt 9 a på att föra journal över all användning av växtskyddsmedel och biocider är dock klart och tydligt. Överträdelser av bestämmelsen om journalföring av växtskyddsmedel och biocider i punkt 9 a) är dessutom relativt frekventa enligt statistik för kontroller utförda under 2017. Livsmedelsverket föreslår mot denna bakgrund att endast överträdelser av punkt 9 a bör kunna sanktioneras med en sanktionsavgift. Både avsaknad av journalföring och överträdelser av bestämmelsen som består i att ha bristfälliga journaler bör kunna sanktioneras med en sanktionsavgift.

5.2.2 Dokumentation vid leverans av små mängder

I LIVSFS 2005:20 finns ett antal likartade regler med krav på dokumentation främst kring den totala produktionen av exempelvis ägg, mängden som levererats direkt till konsumenten och datum för leveransen. Reglerna gäller producenters leveranser av små

2018-06-11

Dnr 2018/01677

mängder primärprodukter direkt till konsumenter eller till lokala detaljhandelsanläggningar som levererar direkt till slutkonsumenter och har beskrivits närmare ovan under avsnitt 5.1.2. Dokumentationskraven underlättar för producenten och för kontrollmyndigheten att göra en rimlighetsbedömning och att avgöra om livsmedelsföretaget omfattas av den särskilda regleringen om leveranser av små mängder eller inte. Dokumentationen skapar tydliga förutsättningar och likvärdiga bedömningar samtidigt som kontrollen kan riskbaseras, och fokus kan läggas där kontrollen gör störst nytta. Dessa bestämmelser syftar också till att kontrollmyndigheten ska kunna övervaka att den del av verksamheten som omfattas av de nationella bestämmelserna bl.a. inte överskrider den mängd som får levereras direkt till konsument eller till lokal detaljhandelsanläggning. Länsstyrelsen kontrollerar detta i egenskap av kontrollmyndighet för primärproducenter enligt 23 och 25 §§ livsmedelsförordningen (2006:813). Reglerna om dokumentation av producenters direkta leveranser av små mängder innebär en viktig möjlighet för kontrollmyndigheten att kontrollera och säkerställa att verksamhet som överskrider gränserna för små mängder registreras. Först då har myndigheten möjlighet att kontrollera regelefterlevnaden på samma sätt som för övrig livsmedelsverksamhet. Livsmedelsverket bedömer därför att det finns ett behov av att förena dessa bestämmelser med en sanktionsavgift.

Enligt 52 § LIVSFS 2005:20 ska producenten löpande dokumentera 1. det totala antalet skördade kupor, 2. den totala produktionsmängden, 3. den mängd produkter som har levererats direkt till konsumenter, och 4. datum för leveransen. Enligt 57 § LIVSFS 2005:29 ska producenten ska löpande dokumentera 1. antalet fjäderfän som hålls för äggproduktion, 2. den totala mängden producerade ägg, samt 3. mängden ägg som har levererats direkt till konsumenter och datum för leveransen. Enligt 75 § ska producenten vidare löpande dokumentera den totala mängden råmjölk som levererats direkt till konsumenter eller detaljhandelsanläggningar. Av 81 § framgår att producenten för varje leverans direkt till konsument löpande ska dokumentera datum och mängd levererad opastöriserad mjölk.

Ovan nämnda regler lämpar sig bra för att förenas med en sanktionsavgift. Bestämmelserna handlar om löpande dokumentation, det vill säga journalföring, och det krävs ingen ingående bedömning förutom att avgöra om verksamheten är ett livsmedelsföretag (se 45 § LIVSFS 2005:20). Sanktionsavgift bör kunna utfärdas om dokumentationen är bristfällig eller saknas.

5.2.3 Övriga regler om dokumentation och journalföring

Av prop. 2017/18:165 och förslaget till ändring i livsmedelslagen framgår att bestämmelser om spårbarhet ska höra till det straffbara området och därmed inte ska ingå i ett system med sanktionsavgifter. Av samma proposition (s. 59 f.) framgår bl.a. följande.

2018-06-11

Dnr 2018/01677

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 sådan överlappning av sanktionssystemen måste dock anses vara ytterst marginell eftersom det 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.

Livsmedelsverket kan konstatera att flera regler inom livsmedelslagstiftningen som innefattar regler om journalföring och dokumentation också innefattar regler om spårbarhet. Dessa ska mot bakgrund av ovanstående inte ingå i ett system med sanktionsavgifter. Därutöver finns ett flertal övriga krav på dokumentation varav ett antal fall innefattar krav på att olika typer av handlingar ska medfölja livsmedel. Ett antal av dessa situationer är sådant som inte förekommer i Sverige, exempelvis är så fallet när det gäller slakt på jordbruksanläggningen enligt avsnitt II, kapitel VI i bilaga III till förordning (EG) nr 853/2004.

Livsmedelsverket tolkar också 30 a § p. 2 i förslaget till ändring i livsmedelslagen som att det främst omfattar krav på att livsmedelsföretagaren själv ska föra journaler eller upprätta annan dokumentation. Ett flertal krav på dokumentation i livsmedelslagstiftningen innefattar i stället krav på att säkerställa att viss dokumentation medföljer livsmedlet när livsmedelsföretagaren tar emot produkten. Exempelvis innehåller 4 § Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:22) om kontroll vid handel med animaliska livsmedel inom den Europeiska unionen regler bl.a. om att mottagaren innan sändningen får hanteras vidare ska kontrollera att sändningen åtföljs av salmonellaintyg då sådant krävs enligt artikel 8 i förordning (EG) nr 853/2004. Om handelsdokument saknas eller innehåller felaktigheter ska kontrollmyndigheten genast underrättas om förhållandet. Sändningen får då inte hanteras vidare förrän kontrollmyndigheten medger detta.

Av 5 § i samma föreskrifter framgår att mottagaren ska dokumentera alla införda sändningar. Dokumentationen ska förvaras hos mottagaren i minst två år, vilket är en klar och tydlig regel. Dessa dokumentationskrav innefattar dock regler om spårbarhet och dessutom kan det antas att det i många fall då dokumentationen saknas, såvitt gäller just handelsdokumenten, beror på att mottagaren av en sändning inte fått de handelsdokument som ska medfölja från avsändaren. Regelöverträdelsen får då främst anses bestå i att sändningen har hanterats vidare trots avsaknad av eller brister i de dokument som krävs. Brister i handelsdokumenten gällande salmonella är en relativt vanlig överträdelse och även avsaknad av dokument förekommer. Livsmedelsverket kan dock inte se att dessa överträdelser helt och hållet faller inom ramen för bemyndigandet att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter i 30 a § 2.

2018-06-11

Dnr 2018/01677

5.2.4 HACCP

Enligt artikel 5 i förordning (EG) nr 852/2004 ska livsmedelsföretagare inrätta, genomföra och upprätthålla ett eller flera permanenta förfaranden, grundade på HACCP-principerna. HACCP-principerna handlar i korthet om att identifiera faror, identifiera punkter där faran kan styras, fastställa kritiska gränsvärden för dessa punkter, övervaka gränsvärdena, fastställa vad som ska göras vid avsteg från gränsvärdet, se till resultatet blir som avsett och att övervakning och korrigering sker som avsett.¹⁶

Livsmedelsföretagaren ska vidare enligt artikel 5.4 a visa den behöriga myndigheten att den uppfyller kraven i punkt 1 på det sätt som den behöriga myndigheten kräver, med beaktande av livsmedelsföretagets storlek och art. Dessutom ska livsmedelsföretagaren enligt artikel 5.4 c bl.a. bevara all annan dokumentation och alla andra journaler under lämplig tid.

Regleringen av HACCP i lagstiftningen medför enligt Livsmedelsverkets bedömning att kontrollmyndigheten får ett relativt stort utrymme för skönsmässig bedömning av vilka krav som ska ställas på livsmedelsföretagare. I lagstiftningen anges bl.a. att livsmedelsföretagaren ska upprätta ”dokumentation och journaler avpassade för livsmedelsföretagets storlek och art” och ”bevara dokumentation under lämplig tid”. Det kan bl.a. innebära att det i vissa fall är tillräckligt att hänvisa till en generell HACCP-plan framtagen av branschen, medan det för andra företag krävs en specifik HACCP-plan.

Sammanfattningsvis bedömer Livsmedelsverket att regler om dokumentation av HACCP inte bör förenas med en sanktionsavgift då regleringen inte är tillräckligt tydlig (jfr prop. 2017/18:165, s. 24 och s. 48 f.). Att kontrollmyndigheterna skulle kunna förtydliga sin vägledning gällande tillämpning av HACCP kan inte medföra att regeln i sig anse tillräckligt tydlig för att förena med en sanktionsavgift. Myndigheters vägledning är inte bindande och kan förändras över tid på ett sätt som kan vara oförutsägbart för livsmedelsföretagaren.

6. Modeller för differentiering av avgifter

6.1 Generellt om differentiering enligt propositionen

I förslaget till lag om ändring i livsmedelslagen i prop. 2017/18:165 anges följande i 30 a § livsmedelslagen om avgiften och dess storlek. Avgiftens storlek ska framgå av regeringens föreskrifter. Avgiftenska 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.

¹⁶ <https://kontrollwiki.livsmedelsverket.se/artikel/104/de-sju-haccp-principerna->, 2018-05-17.

2018-06-11

Dnr 2018/01677

På s. 63 i samma proposition framgår bl.a. följande. 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 överträdelsern avser. Med "överträdelsens allvar" avses överträdelsens omfattning och den typiska faran som överträdelsern medför. Kriteriet "betydelsen av den bestämmelse som överträdelsern avser" tar sikte på bestämmelsen som sådan och dess skyddsintresse. 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 överträdelsern 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.

6.2 Modeller enligt promemorian och remissinstanserna

6.2.1 Allmänt om modellerna enligt promemorian och remissinstanserna

I departementspromemorian föreslås bl.a. följande när det gäller differentieringen av sanktionsavgifterna.¹⁷ Sanktionsavgifterna ska differentieras men avgiften för överträdelser på vissa områden ska undantas från differentiering. Differentieringen ska knytas till den aktuella anläggningens, och inte företagets storlek. De verksamheter som är aktuella är av mycket skiftande karaktär och därför är det inte möjligt att använda samma differentieringsgrund för alla typer av överträdelser på respektive område. Systemen bör dock utformas med ett mindre antal principer för differentiering, där varje differentieringsgrund kan tillämpas på flera överträdelser, för att systemet ska bli förutsägbart och enkelt att tillämpa.

I promemorian föreslås att för verksamhet som inte bedriver primärproduktion och som omfattas av miljöprövningsförordningen bör därmed tillstånds- och anmälningsplikten enligt 5 kap. miljöprövningsförordningen (2013:251) kunna användas som en differentieringsgrund (se även 9 kap. 6 § miljöbalken). Vidare föreslås att för livsmedels- och foderverksamheter som inte omfattas av miljöprövningsförordningen och som bedriver verksamhet som inte är primärproduktion bör antal årsarbetskrafter kunna användas för att differentiera avgifterna. När det gäller riskklassning av vissa verksamheter, såsom t.ex. butik och lager, anges att antal årsarbetskrafter redan används och att det därmed inte bör utgöra en obekant uppgift att få fram för de flesta kontrollmyndigheter. Därutöver föreslås att för verksamhet inom primärproduktionen ska antal djurenheter användas för överträdelser som har samband med djurhållning och areal för överträdelser som har samband med odling. Antalet djurenheter används vid

¹⁷ Ds 2017:5, Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan m.m., s. 131 f.f.

2018-06-11

Dnr 2018/01677

tillstånds- och anmälningsplikt för djurhållning inom jordbruket enligt 2 kap. miljöprövningsförordningen.

Biodlingar och musselodlingar och liknande verksamheter bör inte omfattas av differentiering. Behovet av differentiering gör sig inte lika starkt gällande som på andra områden eftersom att den typen av verksamheter i jämförelse med andra inte skiljer sig lika mycket åt mellan varandra i fråga om storlek.

En del remissinstanser har haft synpunkter på differentieringen och en del av dessa behandlas nedan under avsnitt 6.2.2, bl.a. frågan om Livsmedelsverkets riskklassningsmodell (för leden efter primärproduktion) som grund för differentiering.

6.2.2 Livsmedelsverkets bedömning

6.2.2.1 Generella utgångspunkter

Livsmedelsverket har gått igenom de grunder för differentiering som föreslås i departementspromemorian men på grund av den korta tiden för uppdraget har det inte varit möjligt att göra en djupare analys av hur de föreslagna grunderna för differentiering skulle kunna fungera. Livsmedelsverket har i sin bedömning utgått ifrån de utgångspunkter som anges i prop. 2017/18:165, s. 65 där bl.a. följande anges. Den ekonomiska förmågan hos den som ska påföras en avgift bör beaktas vid bestämmande av avgiftens storlek. Reglerna om livsmedel, foder och animaliska biprodukter omfattar mycket skilda verksamheter. 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. Systemet bör utformas med ett mindre antal principer för differentiering och varje differentieringsgrund ska kunna tillämpas på olika överträdelser. Differentieringen bör därför bygga på förhållandevis enkla bedömningsgrunder och utgå från uppgifter som kontrollmyndigheten redan har tillgång till, alternativt enkelt kan komma åt.

6.2.2.2 Tillståndsplikt enligt miljöprövningsförordningen

I departementspromemorian föreslås att om överträdelsen begåtts inom ramen för en verksamhet på en anläggning som kan komma ifråga för tillstånds- eller anmälningsplikt enligt 5 kap. miljöprövningsförordningen (2013:251) bör avgiften differentieras beroende på om verksamheten omfattas av anmälningsplikt eller tillståndsplikt. Livsmedelsverket menar i denna del att det inte är klarlagt att de faktorer som gör sig gällande för bedömningen av tillståndsplikt eller anmälningsplikt enligt miljöprövningsförordningen är direkt applicerbara på frågan om hur stor en sanktionsavgift riktad mot livsmedelsverksamheten bör vara för att avgiften ska vara kännbar. När det gäller

2018-06-11

Dnr 2018/01677

verksamhet som är tillståndspliktig enligt miljöprövningsförordningen menar Livsmedelsverket vidare att detta kan vara uppgifter som kontrollmyndigheterna kan få tillgång till i kontrollen. Det utgör dock inte uppgifter som idag används i myndigheternas konrollerarbete. Därmed skulle det alltså bli fråga om nya uppgifter som myndigheterna behöver ta in vilket skulle vara tidskrävande för myndigheterna. Detta står i strid med att systemet ska vara enkelt att tillämpa.

6.2.2.3 Djurenheter

Användning av djurenheter som grund för differentiering ska enligt departementspromemorian göras för de företag i primärproduktionen där det hålls sådana djur som framgår i 2 kap. 3 § p. 1–15 miljöprövningsförordningen (2013:251). Ett problem med att använda dessa djurenheter är att de är framtagna utifrån miljöhänsyn och inte utifrån ekonomisk förmåga. Verket kan därför inte se att det är klarlagt att det finns en tydlig koppling mellan denna reglering och hur stor avgiften behöver vara för att bli kännbar för livsmedelsföretagaren. En annan nackdel är att det enbart är Jordbruksverket som för register på dessa djur och kontrollmyndigheten måste då kontakta Jordbruksverket varje gång ett beslut om sanktionsavgift ska fattas. Detta kan medföra en ökad administrativ börda för både kontrollmyndigheten och Jordbruksverket. Beroende på djurslag är Jordbruksverkets register mer eller mindre uppdaterade, vilket kan försvåra handläggningen vid beslut om sanktionsavgifter.

6.2.2.4 Areal

Användning av areal som grund för differentiering ska enligt promemorian göras för de företag i primärproduktionen som avser odlingsverksamhet. Uppgifter om areal är inte några uppgifter som kontrollmyndigheterna idag har tillgång till eller begär in. Uppgifter om areal kan finnas i register hos Jordbruksverket för jordbrukare som ansöker om jordbruksstöd. Länsstyrelsen i Västra Götaland beskriver i sitt remissvar gällande departementspromemorian följande angående problematiken att utgå ifrån areal. En företagare som odlar spannmål kan göra det med målet att det ska bli utsäde, livsmedel eller foder. Men utifrån årets odlingsförutsättningar kan resultatet bli ett helt annat än han tänkt sig. En odlare som bara odlar utsäde vid en anläggning behöver inte registrera den, en odlare som odlar livsmedel vid en anläggning ska registrera den som livsmedelsanläggning och en odlare som odlar foder ska registrera den anläggningen som foderanläggning. En odlare kan ha flera anläggningar i sin verksamhet och varje anläggning kan vara både livsmedels- och foderanläggning. Länsstyrelsen har inte automatiskt tillgång till uppgifterna om odlad areal, och speciellt inte uppdelat på anläggningar. Varje odlare som söker stöd lämnar uppgifter om verksamhetens totala odling i sin ansökan till Jordbruksverket. En odlare kan ha flera anläggningar i sin

2018-06-11

Dnr 2018/01677

verksamhet. Odlare som till äventyrs inte söker stöd lämnar inga sådana uppgifter till Jordbruksverket.

I likhet med djurenheter är det enbart Jordbruksverket som för register på arealer och kontrollmyndigheten måste då kontakta Jordbruksverket varje gång det ska beslutas om sanktionsavgift. Detta kan medföra en ökad administrativ börda för både kontrollmyndigheten och Jordbruksverket.

6.2.2.5 Årsarbetskraft

Användning av årsarbetskraft som grund för differentiering ska enligt promemorian göras för de företag som inte kan komma i fråga för tillstånds- eller anmälningsplikt enligt miljöprövningsförordningen och som inte bedriver primärproduktion. Kontrollmyndigheterna har idag inte automatiskt tillgång till dessa uppgifter och såvitt Livsmedelsverket känner till finns inte heller lättillgängliga register för detta.

6.2.2.6 Differentiering utifrån Livsmedelsverkets riskklassningsmodell i leden efter primärproduktion

En fråga som har uppkommit är om Livsmedelsverkets riskklassningsmodell för leden efter primärproduktion kan användas som grund för differentiering av avgifterna. Göteborgs stad och Uppsala kommun framhåller i sitt remissvar gällande Ds 2017:5 att när det gäller sanktionsavgiftens storlek så bör man för livsmedelsverksamheter utgå från det system med riskklassning som Livsmedelsverket har utarbetat.¹⁸ Göteborgs stad anför bl.a. följande. I riskklassningsmodellen anges olika mått på storlek beroende på vilken typ av livsmedelsverksamhet det rör sig om. Livsmedelsverkets vägledning används av de flesta av landets kontrollmyndigheter inom livsmedelsområdet och är därför ett verktyg som både kontrollmyndigheter och livsmedelsverksamheter känner till. En översyn av detta system pågår för närvarande och sanktionsavgiftens storlek bör anpassas efter de förändringar som sker.

Livsmedelsverket bedömer dock att ett sådant system inte skulle vara tillräckligt enkelt att tillämpa, vilket framhålls som en viktig faktor (se prop. 2017/18:165, s. 65). För att fastställa riskklassen krävs nämligen uppgifter om årsarbetskrafter, tillverkad volym eller antal portioner beroende på typ av verksamhet. Dessa uppgifter varierar mellan verksamheter och skulle bidra till ett mer omfattande system med många rörliga parametrar och där uppgifterna dessutom ofta är svårtillgängliga.

¹⁸ Se Livsmedelsverkets

Kontrollwiki <https://kontrollwiki.livsmedelsverket.se/artikel/194/riskklassning-av-livsmedelsanlaggningar->, 2018-06-08.

2018-06-11

Dnr 2018/01677

6.2.2.7 Sammantagen bedömning

Sammantaget bedömer Livsmedelsverket att flera av de grunder för differentiering som föreslås i promemorian skulle medföra ett utredningsarbete för myndigheten. I remissvaren har också framkommit att vissa av grunderna kan leda till en missvisande bedömning av anläggningens storlek. Därför menar Livsmedelsverket att de grunder för differentiering som föreslås i promemorian inte framstår som tillräckligt enkla att tillämpa då de inte bygger på uppgifter som kontrollmyndigheterna redan har tillgång till eller enkelt kan komma åt. Det är inte heller tydligt att de föreslagna grunderna är de som bäst avspeglar hur stor en sanktionsavgift bör vara för att vara ekonomiskt kännbar. Verket bedömer inte heller att Livsmedelsverkets riskklassningsmodell skulle vara enkel att tillämpa som grund för differentiering. Det är inte heller klart att riskklassningsmodellen är ett bra mått på betalningsförmåga. Livsmedelsverket föreslår i stället att avgiften ska differentieras utifrån årsomsättning, vilket beskrivs närmare under nästa avsnitt.

6.3 Differentiering utifrån årsomsättning

6.3.1 Generellt om differentiering utifrån årsomsättning

Av prop. 2017/18:165 (s. 65) framgår att den ekonomiska förmågan hos den som ska påföras en avgift bör beaktas vid bestämmande av avgiften storlek. Mot denna bakgrund har Livsmedelsverket beaktat ytterligare en grund för differentiering av sanktionsavgifter, nämligen företagets årsomsättning.

I SOU 2016:82 (s. 201 f.) diskuteras flera mått på ett företags ekonomiska ställning, däribland omsättning, för att avgöra företagsbotens storlek och där anföras bl.a. följande. Med omsättning avser vi här nettoomsättningen, dvs. intäkter från sålda varor och utförda tjänster som ingår i företagets normala verksamhet med avdrag för lämnade rabatter, mervärdesskatt och annan skatt som är direkt knuten till omsättningen. Förenklat uttryck är nettoomsättningen den summa som ett företag kan tillgodogöra sig sedan varan är levererad eller tjänsten utförd. En hög nettoomsättning visar att intäkterna i verksamheten är höga. Det går dock inte att dra några slutsatser om företagets lönsamhet utan att närmare studera även andra faktorer, främst företagets kostnader. Nettoomsättningen säger därför inte nödvändigtvis något om företagets betalningsförmåga eller dess finansiella ställning i övrigt.

Det kan alltså finnas flera betänkligheter även med att använda nettoomsättning som grund för differentiering av avgifter. Inom livsmedelsområdet kan en avgift som utgår från nettoomsättning exempelvis slå hårt mot vissa företag med hög omsättning men låg vinst, exempelvis viss lager- eller potatisskalningsverksamhet. Omsättningen kan också vara beroende av karaktären av bolagets verksamhet, exempelvis är omsättningen

2018-06-11

Dnr 2018/01677

generellt hög för grossistverksamheter. Årsomsättning som grund för differentiering tillämpas dock redan vid sanktionsavgifter enligt lagen (2013:363) om kontroll av ekologisk produktion och är enligt Livsmedelsverkets erfarenheter är enkelt att tillämpa. Årsomsättning tillämpas även exempelvis vid konkurrensskadeavgift enligt konkurrenslagen (2008:579) och vid marknadsstörningsavgift enligt marknadsföringslagen (2008:486). Att ge ett företags omsättning avgörande betydelse vid bestämmandet av sanktionsavgifter mot företaget verkar alltså, såvitt känt, ha fungerat i andra system för sanktionsavgifter.

Samtliga företag redovisar årsomsättning i någon form till Skatteverket. Dessa uppgifter är dock inte offentliga för alla organisationsformer. För det fall en kontrollmyndighet vill få tillgång till uppgifter om omsättning via Skatteverket i de fall uppgifterna inte är offentliga får en begäran göras till Skatteverket som i varje enskilt fall får bedöma om det finns grund för att bryta sekretessen för uppgifterna.¹⁹ Vid handläggningen av sanktionsavgifter enligt lagen om ekologisk kontroll har dock Livsmedelsverket erfarit att det är enkelt att få tag på uppgifter om årsomsättning, främst via en förfrågan till livsmedelsföretagaren. I de fall det inte har gått att få tag på uppgifterna den vägen har verket i enstaka fall utnyttjat möjligheten i 10 § andra stycket förordningen (2013:1059) om ekologisk kontroll som medger att kontrolmyndigheten får uppskatta årsomsättningen om överträdelsen har skett under näringsidkarens första verksamhetsår eller om uppgifter om årsomsättning saknas, kan antas vara missvisande eller är bristfälliga. En sådan möjlighet bör införas även på livsmedelsområdet.

En invändning som kan anföras mot att använda företags årsomsättning som differentieringsgrund är att omsättningen inte, i var fall inte för större företag, är kopplad till den enskilda anläggningens storlek. För vissa företag kan en stor omsättningen också till största del bestå i helt annan verksamhet, t.ex. försäljning av möbler och heminredning. I prop. 2017/18:165 (s. 65) anges dock, som ovan nämnts, att avgiften bör differentieras utifrån den ekonomiska förmågan hos den som ska påföras en avgift. I det avseendet bedömer Livsmedelsverket att årsomsättningen är ett lämpligt mått på ekonomisk förmåga, särskilt med hänsyn till att det har fungerat i andra system med sanktionsavgifter. Om ett företags ekonomiska förmåga ska vara avgörande är det också naturligt att det är hela den juridiska personens betalningsförmåga avgör avgiftens storlek, eftersom att det är den juridiska personen (eller fysiska personen vid enskild firma) som påförs sanktionsavgiften.

Livsmedelsverket menar vid en sammantagen bedömning att företags årsomsättning bör användas som mått på ekonomisk förmåga. Avgifterna bör således, förutom

¹⁹ Endast för de organisationsformer som behöver upprätta en årsredovisning enligt 6 kap. bokföringslagen (1999:1078) är uppgifterna offentliga. Om det visar sig vara ett problem att få tag på uppgifter om nettoomsättning kan det eventuellt behöva utredas om det finns behov av sekretessbrytande bestämmelser.

2018-06-11

Dnr 2018/01677

överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser, differentieras utifrån årsomsättningen.

6.3.2 Offentliga aktörer

En fråga som uppkommer är om betalningsförmågan bör beaktas även för offentliga aktörer som bedriver livsmedelsverksamhet. I Straffrättsanvändningsutredningens betänkande Vad bör straffas? anges bl.a. följande när det gäller att differentiera sanktionsavgifter utifrån årsomsättning. Ett syfte med användande av sanktionsavgift är att skapa ett effektivt styrmedel mot överträdelser som begås i näringsverksamhet. När det gäller denna typ av överträdelser kan den som bedriver verksamheten ofta uppnå betydande vinster eller konkurrensfördelar genom att åsidosätta regelverket och vinsteliminerande avgifter kan där antas ha särskilt god styreffekt. Avgiften kan här bli såväl vinsteliminerande som avskräckande. Ett sätt att se till att sanktionen i fråga blir kännbar kan vara att koppla den till årsomsättningen i näringsverksamheten.²⁰

För verksamheter inom stat kommuner och landsting kan antas att bristande efterlevnad av regelverket normalt sett inte utgör ett agerande i syfte att uppnå ekonomiska vinster. Motivet för att differentiera avgiften utifrån ekonomisk förmåga gör sig därför inte lika starkt gällande.²¹ Såvitt Livsmedelsverket känner till kan man inte heller utgå ifrån att begreppet årsomsättning går att tillämpa på en livsmedelsverksamhet som drivs av stat, kommun eller landsting. Livsmedelsverket noterar också att årsomsättningen endast beaktas för företag vid fastställande av sanktionsavgifter enligt den nya dataskyddsförordningen.²² Ett problem är bl.a. att avgöra på vilka grunder och vilken del av en offentlig organisations ekonomiska förmåga avgiften ska differentieras utifrån. Exempelvis framstår det inte som lämpligt att avgiften för ett oregistrerat skolkök ska avgöras utifrån hela kommunens ekonomi. Livsmedelsverket menar, vid en sammantagen bedömning, att sanktionsavgiften för offentliga aktörer sannolikt inte bör differentieras utifrån organisationens ekonomiska förmåga. Om avgiften ska differentieras bör det utredas vidare på vilket sätt. Livsmedelsverket föreslår därför att avgiften för offentliga aktörer i första hand utgår med fasta belopp. I likhet med vad som anges ovan under avsnitt 4.2 ser dock Livsmedelsverket inte skäl att göra skillnad mellan privata bolag och bolag som drivs av stat, kommun eller landsting. Dessa bör bedömas på samma sätt som privat ägda bolag.

²⁰ SOU 2013:38, s. 543 f.

²¹ Jfr resonemanget i SOU 2016:82, s. 194.

²² Se artikel 83 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) och prop. 2017/18:105, s. 138.

2018-06-11

Dnr 2018/01677

6.4 Differentiering utifrån årsomsättning och överträdelsens allvar

6.4.1 Överträdelsens allvar

Livsmedelsverket finner att avgifterna bör tas ut med fasta max- och minimibelopp som inom intervallet mellan max- och minimibeloppet differentieras utifrån företagets årsomsättning. Av prop. 2017/18:165 (s. 64) och Ds 2017:5 (s. 130) framgår bl.a. följande. Vid bestämmandet av max- och minimibelopp för avgiften bör 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, ha 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 hänsyn tas till att det på områdena livsmedel, foder, animaliska biprodukter och djurskydd finns en stor variation när det gäller verksamhetsutövarnas storlek. Allt från företag med stora anläggningar till enskilda personer som bedriver verksamhet i begränsad skala träffas av samma bestämmelser. Överträdelsernas allvar kan därför antas variera i hög grad.

6.4.1.1 Verksamhet som inte anmälts för registrering

Nivån på företagsbot m.m.

Livsmedelsverket har mot denna bakgrund tagit ledning av de belopp som utdömts i företagsbot och dagsböter för de aktuella gärningarna. Verket har med hänsyn till den begränsade tiden för uppdraget endast kunnat göra en mycket översiktlig kontroll av praxis vad gäller utdömande av företagsbot och böter för underlåtenhet att registrera en anläggning. Verket har även tagit del av Åklagarmyndighetens rättsPM om företagsbot. En vanlig summa att döma ut i företagsbot för verksamhet som har bedrivits utan att vara anmäld för registrering (tidigare godkännande) synes vara omkring 5 000 kr men företagsboten kan även uppgå till uppåt 10 000 kr. I de fall högre summor har dömts ut synes det ha rört sig om att det även har funnits brister i själva livsmedelshanteringen. I de fall det har rört sig om fall där verksamheten har bedrivits utan att vara anmäld för registrering (enligt tidigare gällande lagstiftning godkännande) har åtal inte väckts med hänvisning till en åtalsprövningsregel i brottsbalken i de fall som tas upp i Åklagarmyndighetens promemoria. Ett fall som berörs i promemorian är Nacka tingsrätts dom den 10 juni 2009, B 4330-08 (överträdelsen rörde ändrad datummärkning och fallet uppmärksammades i SVT:s program Uppdrag granskning). Företagsboten bestämdes till 100 000 kr. Åklagaren hade yrkat på 350 000 kr. Domstolen motiverade beloppet med att den skada eller fara som brottsligheten inneburit ska vara grundläggande för bestämningen av boten. Gärningen hade bevisligen inte inneburit någon skada eller fara. Anställda i en livsmedelsbutik hade vid upprepade tillfällen mellan februari och

2018-06-11

Dnr 2018/01677

november 2007 hanterat köttfärs i strid med livsmedelslagstiftningen. Det hade skett genom att de omförpackade och märkte om köttet med en senare förbrukningsdag. Åtal väcktes och påföljden bestämdes till 40 dagsböter.²³

Det nu föreslagna systemet med sanktionsavgifter innebär ett strikt ansvar för livsmedelsföretagaren (se prop. 2017/18:165 s. 61 f.). Differentieringen av avgifterna kommer dessutom att ske efter en summarisk prövning där livsmedelsföretagarens årsomsättning blir avgörande. Livsmedelsverket finner därför att om maxbeloppet bestäms till 100 000 kr för överträdelsen att underlåta att anmäla sin verksamhet för registrering så skulle det medföra att överträdelserna genom systemet med sanktionsavgifter sanktioneras med ett betydligt högre belopp än vad som idag är fallet inom det straffrättsliga systemet. Mot denna bakgrund och med hänsyn till att syftet inte är att samma överträdelser ska sanktioneras med högre belopp än vad som är fallet idag finner Livsmedelsverket att maxbeloppet bör vara något lägre än 100 000 kr.

Nivån på sanktionsavgifter inom andra områden

Samtidigt har man på upphandlingsområdet anfört att sanktionsavgifter regelmässigt har ett repressivt och ett vinstbegränsande inslag, vilket medför att avgifterna ofta uppgår till belopp som överstiger de böter som kan komma i fråga för brott som kan bedömas vara av liknande svårighetsgrad som överträdelsen.²⁴ Verket har vidare tagit hänsyn till att sanktionsavgiften för att inte anmäla sin verksamhet i strid med artikel 28.1 i rådets förordning (EG) nr 834/2007 för närvarande uppgår till maximalt 50 000 kr enligt 10 § förordningen (2013:1059) om kontroll av ekologisk produktion. Enligt Livsmedelsverkets bedömning kan underlåtenhet att anmäla sin verksamhet för registrering enligt livsmedelslagstiftningen anses vara allvarligare med hänsyn till att detta medför att verksamheten står helt utanför myndighetens kännedom och kontroll. Regeln om att anmäla sin verksamhet för registrering är av grundläggande betydelse för att myndigheten ska kunna utöva offentlig kontroll. Att myndigheten inte känner till verksamheten kan i förlängningen påverka både livsmedelssäkerhet och livsmedelsinformation. En oregistrerad verksamhet kan ofta vara förenad även med andra brister avseende livsmedelhygien och livsmedelssäkerhet och kan därmed i förlängningen medföra risker för människors liv och hälsa. Att verksamheten inte är registrerad medför dock ingen direkt risk, utan risken är att brister i verksamheten inte kan upptäckas av kontrollmyndigheten. Mot denna bakgrund menar Livsmedelsverket att maxbeloppet för sanktionsavgiften bör ligga något högre än sanktionsavgiften på ekoområdet, exempelvis 75 000 kr. Även lägsta nivån bör ligga något högre och Livsmedelsverket föreslår 5 000 kr mot bakgrund av nivån för företagsbot, som kan dömas ut med lägst 5 000 kr enligt 36

²³ RättsPM 2006:19, s. 17 f. Det kan dock noteras att det maximala beloppet för företagsboten är tio miljoner kronor enligt 36 kap. 8 § brottsbalken.

²⁴ Prop. 2009/10:180, s. 194.

2018-06-11

Dnr 2018/01677

kap. 8 § brottsbalken, vilket även synes vara en vanlig nivå för företagsbot som dömts ut till följd av underlåtenhet att anmäla en anläggning för registrering.

Ägarbyte

Att underlåta att anmäla en ny registrering i anledning av ett ägarbyte (se ovan under avsnitt 5.1.2) menar Livsmedelsverket kan ses som en något mindre allvarlig överträdelse av skyldigheten att anmäla anläggningar för registrering. I dessa fall står anläggningen rent faktiskt under myndighetens kontroll och det finns därför inte samma risk för senare konsekvenser till följd av obefintlig kontroll av livsmedelshygien och livsmedelssäkerhet. Det kan därför finnas anledning att ha en något lägre avgift den typen av underlåtenhet att registrera en anläggning. Livsmedelsverket föreslår ett lägsta belopp om 2 500 kr och ett högsta belopp om 40 000 kr. Att överträdelsen kan ses som något mindre allvarlig bör även avseglas i den procentsats med vilken avgiften differentieras.

Offentliga aktörer

För offentliga aktörer bör avgiften i stället bestämmas till ett fast belopp. Det får antas att det allmänt sett är mindre vanligt förekommande att offentlig verksamhet bryter mot regelverket för att få ekonomisk vinning, även om det ändå kan uppstå vissa ekonomiska fördelar vid bristande regelefterlevnad. Detta kan antas medföra att det generellt krävs något lägre belopp för att uppnå regelefterlevnad när det gäller offentliga verksamheter. Med hänsyn till att dessa verksamheter finansieras med skattemedel bör beloppen inte heller vara för höga men samtidigt inte så låga att de inte blir kännbara för verksamheten. Livsmedelsverket finner att beloppet för att underlåta att anmäla sin verksamhet för registrering för en offentlig aktör kan uppgå till ett fast belopp om 40 000 kr. Detta belopp bedöms vara kännbart men samtidigt inte oskäligt högt med hänsyn till att det rör sig om skattefinansierad verksamhet.

6.4.1.2 Journalföring och dokumentation

Livsmedelsverket känner inte till att det finns praxis för företagsbot och dagsböter beträffande överträdelser av de krav på journalföring och dokumentation som föreslås förenas med sanktionsavgifter.²⁵ Överträdelser av bestämmelser om journalföring i förordning (EG) nr 852/2004 del A, punkt 9 i bilaga I bedöms vara något mindre allvarliga än kravet på registrering som är ett grundläggande krav som i förlängningen kan få effekter på livsmedelssäkerhet och livsmedelsinformation på flera olika sätt.

²⁵ Verket har i denna del endast gjort en ytlig kontroll av praxis samt tagit kontakt med Åklagarmyndigheten.

2018-06-11

Dnr 2018/01677

Livsmedelsverket bedömer att sanktionsavgiften för denna typ av överträdelse kan uppgå till som lägst 2 000 kr och som högst 25 000 kr.

Vad gäller överträdelser av kraven på löpande dokumentation enligt 52, 57, 75 och 81 §§ LIVSFS 2005:20 vid leverans av små mängder så är dessa regler viktiga då de syftar till att kontrollera att de som levererar små mängder primärprodukter enligt undantagsreglerna verkligen lever upp till förutsättningarna för lätnader från reglerna. Reglerna om dokumentation fyller därför en viktig kontrollfunktion. Livsmedelsverket bedömer att avgiften även för denna överträdelse bör uppgå till som lägst 2 000 kr och som högst 25 000 kr.

Livsmedelsverket känner inte till att det förekommer att offentliga aktörer bedriver verksamhet inom primärproduktionen. Verket föreslår därför inga särskilda avgiftsnivåer för offentliga aktörer när det gäller överträdelserna av kraven på journalföring och dokumentation.

6.4.2 Årsomsättning

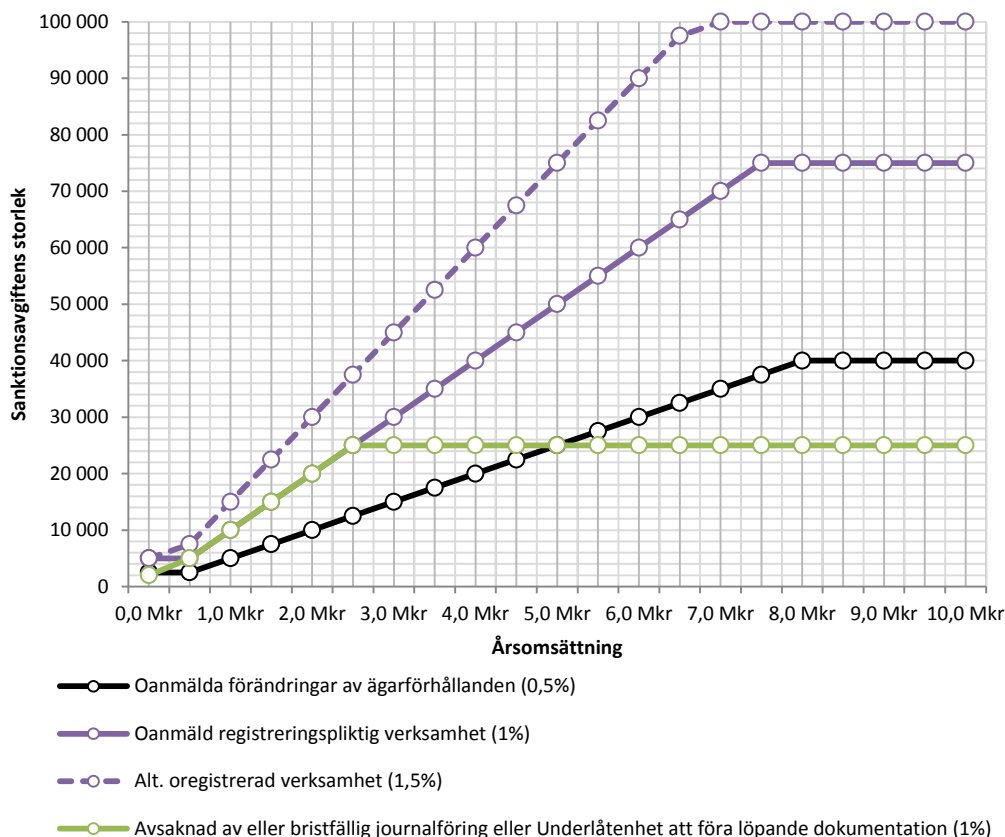
Av statistik från Statistiska centralbyrån (SCB) går att utläsa att små företag med omkring upp till fyra personer anställda har följande genomsnittliga omsättning:

- Partihandel med livsmedel har en genomsnittsomsättning på 1,5-9,8 mkr
- Butiker 1,7-4,5 mkr
- Specialiserade butiker 1,3-3,6 mkr
- Restaurangverksamhet 500 tkr – 2 mkr

Majoriteten av livsmedelsföretagen, fler än 90%, har en nettoomsättning som understiger 5 miljoner kronor. Vid tillämpningen av sanktionsavgifter enligt lagen om kontroll av ekologisk produktion har vidare framkommit att alltför många företag slår i taket vid en differentiering av avgiften utifrån fem procent av årsomsättningen.

2018-06-11

Dnr 2018/01677



Grafen ovan visar hur stor sanktionsavgiften blir beroende på vilken procentsats avgiften differentieras utifrån. Livsmedelsverket bedömer mot bakgrund av ovanstående att avgiften bör differentieras med en procent av årsomsättningen såvitt gäller underlåtenhet att anmäla en anläggning för registrering samt bristande journalföring och dokumentation. När det gäller underlåtenhet att anmäla en anläggning för ny registrering till följd av ändrade ägarförhållanden finner verket att avgiften i stället bör differentieras med 0,5 procent av årsomsättningen.

7. Förhöjd avgift i vissa fall

Av prop. 2017/18:165 s. 65 ff. 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 en sanktionsavgift har beslutats för en överträdelse och den ålagde därefter upprepar överträdelsen. 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 föreslås

2018-06-11

Dnr 2018/01677

att avgiften ska fördubblas vid upprepade eller pågående överträdelser.²⁶

Livsmedelsverket instämmer i detta 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.

Som anges i departementspromemorian bör förhöjd sanktionsavgift endast kunna beslutas om överträdelsen upprepas inom en viss tid efter den första. Livsmedelsverket instämmer i att ett år bör anses vara en väl avvägd tid. När det gäller överträdelser som inte upphör efter att sanktionsavgift beslutats bör det enligt departementspromemorian innan en ny, förhöjd avgift beslutas ges skälig tid för rättelse. Livsmedelsverket instämmer i att vad som är en skälig tid för rättelse får bedömas från fall till fall.

8. Konsekvenser av förslagen

8.1 Vilka alternativa lösningar finns för det man vill uppnå och vilka blir effekterna om någon reglering inte kommer till stånd?

Alternativen till regleringen har i möjligaste mån redovisats ovan under respektive avsnitt, allt eftersom de olika frågorna har berörts. Ytterligare ett alternativ är att inte föreslå att någon bestämmelse förenas med sanktionsavgift. Mot bakgrund av lagförslaget om att vissa bestämmelser ska överföras till ett system med sanktionsavgifter och då det nuvarande systemet inte har fungerat väl framstår det inte som en lämplig lösning.

8.2 Konsekvenser för enskilda och näringsidkare

8.2.1 Antalet företag som berörs

Alla livsmedelsföretag som har krav på registrering eller omfattas av reglerna om journalföring och dokumentation som finns med i förslaget kan beröras av förslagen. Alla livsmedelsföretag som inte omfattas av krav på godkännande enligt artikel 6.3 i förordning (EG) nr 852/2004 eller 8 a § LIVSFS 2005:20 omfattas av krav på att anmäla sin anläggning för registrering till kontrollmyndigheten.

Livsmedelsverket samlar via den årliga rapporteringen om livsmedelskontrollen in uppgifter om antalet anläggningar. Enligt en rapport om livsmedelskontrollen fanns det under 2016 totalt 97 792 anläggningar, både livsmedels- och dricksvattenanläggningar inräknade. Antalet livsmedelsanläggningar var 92 273 och antalet dricksvattenanläggningar var 5 519. I slutet av 2016 fanns 30 398 anläggningar i primärproduktionen

²⁶ Ds 2017:5, s. 137.

2018-06-11

Dnr 2018/01677

registrerade. Det totala antalet anläggningar inom primärproduktionen uppskattades till 45 398 eller fler.²⁷ Anläggningar som behöver godkännas enligt förordning (EG) nr 853/2004 berörs dock inte av de nya sanktionsbestämmelserna. Dessa utgörs bl.a. av slakterier som under 2016 uppgick till drygt 130 anläggningar. Därutöver krävs godkännande för bl.a. äggpackerier, större mejerier och fiskanläggningar. – Av de drygt 90 000 livsmedelsanläggningar i ledet efter primärproduktionen består majoriteten av mikroföretag eller små företag det vill säga företag med 0–49 anställda. Fördelningen varierar inom olika sektorer men generellt inom Sverige utgör små och medelstora företag 99,9% av alla företag²⁸ och samma trend gäller för företag i livsmedelsbranschen. Omsättningen för företagen varierar inom olika sektorer men branscher där många företag berörs, exempelvis butiksbranschen, består över 90% av företagen av enmans- eller mikroföretag (0 eller 1-9 anställda) med en genomsnittsomsättning på ca 1-9 mkr.²⁹

Av dricksvattenanläggningarna är ca 3 000 anläggningar sådana som producerar eller distribuerar mindre än 10 m³/dygn. Ca 1 300 anläggningar producerar/distribuerar 10-100 m³/dygn, ca 500 anläggningar producerar/distribuerar 100-1 000 m³/dygn och ca 250 anläggningar producerar/distribuerar mer än 1 000 m³/dygn. Dessa anläggningar kan komma att omfattas av sanktionsavgiften beträffande underlåtenhet att anmäla en anläggning för registrering.

8.2.2 Konsekvenser för enskilda och näringsidkare

Förslagen innebär inte några utökade skyldigheter för enskilda eller näringsidkare. Endast företag 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.

För företag som inte har följt reglerna kan sanktionsavgiften innebära en ekonomiska börda som är högre än den som idag träffar företagen eller dess företrädare i form av företagsbot och dagsböter. En skillnad mot idag är också att överträdelsen kommer att sanktioneras även om den inte har begåtts med uppsåt eller oaktsamhet. Avgiften ska dock inte tas ut om det är oskäligt enligt regeringens lagförslag. Den tidsåtgång som kan gå åt för företag som inte har följt reglerna och drabbas av en sanktionsavgift är för att rätta sig efter besluten för att förhindra nya sanktioner, samt betala avgiften, alternativt att överklaga beslutet. Denna tidsåtgång bedöms vara relativt liten men kan variera mellan olika företag.

²⁷ Rapport om Sveriges kontroll i livsmedelskedjan 2016, s. 74 f. och s. 81.

²⁸ SCB:s Företagsdatabas.

²⁹ Företagens ekonomi (FEK) 2016.

2018-06-11

Dnr 2018/01677

Regleringen medför inte några andra kostnader för företag och företagen bedöms inte behöva vidta några förändringar i sin verksamhet. Om regleringen fungerar som tänkt i form av ett effektivt sanktionsmedel så kan regleringen i bästa fall förbättra konkurrensförhållandena för företagen. Detta kan ske genom att företag som tidigare inte har följt reglerna i större utsträckning kommer att göra det i framtiden och att eventuella tidigare konkurrensfördelar som uppstått till följd av att vissa företag inte har följt reglerna minskar.

8.2.2.1 Små företag

Särskilda hänsyn har tagits till små företag på så sätt att avgifterna differentieras utifrån årsomsättning. I övrigt ser inte Livsmedelsverket att det är möjligt eller lämpligt att ta särskilda hänsyn till små företag eftersom att det rör sig om sanktioner till följd av bristande regelefterlevnad.

8.2.2.2 Konsumenter

För enskilda kan regleringen i bästa fall leda till att konsumenter i högre utsträckning kan känna tillit till att livsmedelsföretag följer gällande regler som syftar till att säkerställa att livsmedlen är säkra och korrekt märkta.

8.3 Konsekvenser för det allmänna

8.3.1 Kontrollmyndigheterna

Livsmedelsverket hänvisar i första hand till redogörelsen för konsekvenserna för det allmänna i propositionen.³⁰ Förslaget om sanktionsavgifter innebär att kontrollmyndigheterna ska fatta beslut om sanktionsavgifter. 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. Även om det föreslagna systemet har utformats så att ärenden om sanktionsavgifter ska kunna avgöras enkelt och snabbt så bedöms systemet medföra ett visst ökat arbete för kontrollmyndigheterna. Införande av sanktionsavgifter för utebliven registrering kan bl.a. komma att kräva förbättringar i register, rutiner och samsyn inom och emellan myndigheterna.

³⁰ Prop. 2017/18:165, s. 77 f.

2018-06-11

Dnr 2018/01677

8.3.2 Ytterligare konsekvenser för det allmänna

Livsmedelsverket och länsstyrelserna är samordnande för kontrollmyndigheterna. 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 vägledningar.

Förslaget får även konsekvenser för det allmänna när de bedriver livsmedelsverksamhet. Dessa konsekvenser har beskrivits ovan under avsnitt 8.2.2. Livsmedelsverket hänvisar därutöver till beskrivningen i propositionen vad gäller konsekvenser för det allmänna.³¹

8.3.3 Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, domstolarna och Kronofogdemyndigheten

Livsmedelsverket hänvisar i denna del till beskrivningen av konsekvenser som finns i propositionen.³²

8.3.4 Kan förslaget få effekter för jämställdhet och miljö?

Livsmedelsverket bedömer inte att förslaget kan få effekter för jämställdhet och miljö.

³¹ Prop. 2017/18:165, s. 78 f.

³² Prop. 2017/18:165, s. 79.