



PM 2006 RIII (Dnr 309-3108/2006)

**Sanktionsavgiftsutredningens betänkande Sanktionsavgift
istället för straff - områdena livsmedel, foder och djurskydd
(SOU 2006:58)**

Remiss från Jordbruksdepartementet

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande
Som svar på remissen från Jordbruksdepartementet översänds och återopas denna promemoria.

Föredragande borgarrådet Ulla Hamilton anför följande.

Ärendet

Sanktionsavgiftsutredningen (Sanku) har haft i uppdrag att göra en översyn av sanktionsbestämmelserna i djurskydds-, foder- och livsmedelslagarna samt att överväga om dessa bör kompletteras eller ersättas med sanktionsavgifter. Utredningen är presenterad i SOU 2006:58 och remitterad till Stockholms stad för yttrande.

Utgångspunkt för förslaget är att antalet rapporterade överträdelser är stort inom området, men att antalet personer som lagförs för överträdelser mot livsmedels-, foder-, eller djurskyddslagarna är litet. I ärendet föreslår Sanku att sanktionsavgifter skall ersätta straffrättsliga ingripanden i vissa mindre allvarliga överträdelser. Sankus förslag innebär att kommunerna åläggs att handlägga ärenden om sanktionsavgifter och detta ersätter dagens uppgift att vid särskilda fall upprätta åtalsanmälan.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och miljö- och hälsoskyddsnämnden. Inom stadsledningskontoret har ärendet beretts av infrastrukturavdelningen.

Stadsledningskontoret anser att förslaget borde leda till att efterlevnaden av lagstiftningen kring djur-, foder- och livsmedelshållning förbättras genom ett enklare och snabbare beivrande av regelbrotten. Den administrativa kostnaden kan komma att öka inledningsvis, men bör på sikt utjämnas gentemot dagens hantering särskilt om lagändringen leder till färre antal överträdelser.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har överlämnat förvaltningens tjänsteutlåtande utan eget ställningstagande.

Miljöförvaltningen anser att förslaget allmänt sett är bra, men befarar att hanteringen kommer att kräva stora resurser av de kommunala tillämpande myndigheterna. Förvaltningen ställer sig kritisk till hur lagtexten utformat bl.a. förslaget till 30 b § livsmedelslagen.

Mina synpunkter

Förslaget att avkriminalisera mindre svåra brottsliga handlingar och istället ersätta dem med en administrativ sanktionsavgift, liknande den som finns i miljöbalken, är positivt. Detta blir mer proportionerligt i förhållande till överträdelsen samtidigt som

förutsättningarna för efterlevnaden förbättras genom ett snabbare beivrande av sådana brott som idag har mycket låg lagföring.

För kontrollmyndigheten kan förslaget komma att leda till ett effektivare system på sikt, men inledningsvis kommer det att ta större resurser i anspråk. Det är viktigt att, som Sanku föreslår, uppdra åt den centrala kontrollmyndigheten att bistå kontrollmyndigheten med mallar, handböcker och informationsmaterial till allmänheten. Detta dels för att underlätta en enhetlig handläggning hos de lokala kontrollmyndigheterna, dels för att genom information till allmänheten söka undvika lagöverträdelser på grund av okunskap.

Sanku konstaterar att den rättsliga regleringen på området är omfattande med ett hundratal EG-förordningar och mer än nittio myndighetsföreskrifter. Sanku föreslår att de överträdelser som skall föranleda sanktionsavgift bör anges i bilagan till respektive förordning samt en hänvisning till aktuell EG-förordning. Jag instämmer här i miljöförvaltningens synpunkt att en företagares svårigheter att tillägna sig europarätten bör respekteras och att dessa överträdelser bör anges in extenso i bilagorna.

Förslaget till utformande av 30 b § livsmedelslagen är något tvetydigt. Å ena sidan införs ett strikt ansvar som å andra sidan kan upphävas om särskilda skäl föreligger. Av kommentaren framgår att särskilda skäl exempelvis skall kunna vara att ansökan skickats till fel myndighet eller att en enmansföretagare blivit förhindrad på grund av plötslig sjukdom. Tanken att avgiften inte skall tas ut när det kan tyckas oskäligt att göra så är god, men regelns utformande där strikt ansvar upphävs med en så pass låg juridisk nivå som särskilda skäl, och då vad som skall anses vara särskilda skäl inte anges i lagtexten, kan befaras leda till osäkerheter i tillämpningen.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

Som svar på remissen från Jordbruksdepartementet översänds och åberopas denna promemoria.

Stockholm den 23 november 2006

ULLA HAMILTON

Bilagor

Bilaga 1	Reservationer
Bilaga 2	Sammanfattning SOU 2006:58

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Carin Jämtin* (s), *Yvonne Ruwaida* (mp) och *Ann-Margarethe Livh* (v) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. i huvudsak tillstyrka utredningens förslag
2. åberopa miljöförvaltningens förslag till ändringar när det gäller
 - a) kontrollavgiftsfrågan måste vara löst
 - b) revidering av avgiftsbeloppen sker kontinuerligt
3. remissvaret expedieras även till Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet för kännedom.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av *Carin Jämtin, Teres Lindberg, Hasan Dölek och Kersti Py Börjeson* (alla s), *Yvonne Ruwaida* (mp) och *Ann-Margarethe Livh* (v) med hänvisning till reservationen av (s), (mp) och (v) i borgarrådsberedningen.

ÄRENDET

Sanktionsavgiftsutredningen (Sanku) har haft i uppdrag att göra en översyn av sanktionsbestämmelserna i djurskydds-, foder- och livsmedelslagarna samt att överväga om dessa bör kompletteras eller ersättas med sanktionsavgifter. Utredningen är presenterad i SOU 2006:58 och remitterad till Stockholms stad för yttrande.

Utgångspunkt för förslaget är att antalet rapporterade överträdelser är stort inom området, men att antalet personer som lagförs för överträdelser mot livsmedels-, foder-, eller djurskyddslagarna är litet. I ärendet föreslår Sanku att sanktionsavgifter skall ersätta straffrättsliga ingripanden i vissa mindre allvarliga överträdelser. Sankus förslag innebär att kommunerna åläggs att handlägga ärenden om sanktionsavgifter och detta ersätter dagens uppgift att vid särskilda fall upprätta åtalsanmälan.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och miljö- och hälsoskyddsnämnden. Inom stadsledningskontoret har ärendet beretts av infrastrukturavdelningen.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslöt den 19 september 2006 att utan eget ställningstagande överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Reservation anfördes av ordföranden Viviann Gunnarsson (mp), ledamöterna Jan Valeskog (s), Reine Meyer-Strömberg (s), Per Aldeborg (s), Ulla Jöhnk (s), Gunnar Björkman (s) och Rolf Brattström (v), *bilaga 1*.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande från den 5 september 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen anser att förslaget allmänt sett är bra och rätt väl tillgodoser det behov av sanktionsmöjligheter som uppkommer vid sidan av straff och vitesförelägganden. Förvaltningen anför också att det är tillfredsställande att vissa mindre svåra brottsliga handlingar mot livsmedelslagstiftningen nu föreslås avkriminaliseras och att de istället ska omfattas av en administrativ sanktionsavgift. Det anses också positivt att avgiftsbeloppen är oberoende av företagets storlek och att sanktionsavgifterna till skillnad från straff, kan åläggas såväl fysiska som juridiska personer.

De förhoppningar och önskemål som ställs på att ett avgiftsuttag ska bli snabbt och därigenom effektivt, framstår för förvaltningen som just förhoppningar. De formella kraven på avgiftshantering är avsevärda och kommer inledningsvis att kräva stora resurser av de kommunala tillämpande myndigheterna, detta i en tid då de har stora andra lagtolknings- och tillämpningsfrågor som är mycket krävande. Det är dessutom oklart hur avgiftssystemet för tillsynen kan klara att tillgodose det ökade resursbehov som det nya systemet ställer. Förvaltningen vill poängtera att det i den kommande avgiftsförordningen förutsätts finnas stöd för uttag av kontrollavgift från den som åläggs sanktionsavgift för det merarbete som uppstår.

Erfarenheterna från miljöskänkionsavgifterna i dessa delar har utredningen inte beaktat tillräckligt. Rejåla nationella informationsresurser till företagen bör också avsättas, och tidig rådgivning och vägledning till de lokala myndigheterna – gärna i form av handböcker – kommer att behövas från Livsmedelsverket. Dessa vägledningar bör även vara ett hjälpmedel för att likrikta kontrollen bland de lokala myndigheterna och för att säkerställa rättssäkerhet i utdömandet av sanktionsavgifter gentemot verksamhetsutövarna. Det är önskvärt att de fastlagda straffavgifterna i bilagorna till de aktuella regelverken revideras med jämna mellanrum för att avgiftsbeloppen ska stå i proportion till överträdelserna och den nationella ekonomiska utvecklingen.

Förslagens författningstexter

Utformningen av förslaget till 30 b § livsmedelslagen kan inte godtas. Den avstyrks. Inledningen av regeln anger att avgift ska tas ut även om överträdelsen inte skett uppsåtligt eller av oaktsamhet, d.v.s. det gäller ett strikt ansvar på området. Därefter föreskrivs att avgift inte ska tas ut ”om det finns särskilda skäl mot detta”. Detta är oförenligt. Det kan inte råda ett strikt ansvar där en så låg juridisk nivå som ”särskilda skäl” är gränsen för ”striktheten”. Särskilda skäl handlar just om uppsåts- och aktsamhetsfrågor.

Bestämmelsen avviker emellertid från miljöbalksregleringen. Förvaltningen menar att det är anmärkningsvärt att utredningen inte ser felet mot bakgrund av hur kontroversiell den strikta tillämpningen av miljöstraffsavgiften varit. Bestämmelsen måste ändras och bör utformas efter miljöbalksmodell. Den förändring som regeringen aviserat för miljöstraffsavgifterna, efter lagrådets påpekanden, bör alltså även införas för de nu aktuella straffsavgifterna.

Förslagen till ändrad lagtext följer mycket nära den utformning som miljöbalken kommer att få vid årsskiftet efter miljöbalksutredningens ändringsförslag. Detta är bra. Den praxis som utvecklat på det området kan då få betydelse även inom det nu aktuella och innebär en större trygghet i tillämpningen för de många små myndigheterna.

Vidare anser förvaltningen att skillnaden mellan ”inte upphör” och ”upprepade” i b-respektive c-§§ hos förslaget till livsmedelsförordning inte motiverar skilda paragrafer som i övrigt är likalydande. Dessa bör samordnas till en.

Av 30 i § framgår att ränta ska lämnas i vissa situationer. Förvaltningen finner överraskande att räntan ska beräknas enligt 5 § räntelagen som enligt sin 1 § gäller endast inom förmögenhetsrätten! Att den ska beräknas på samma sätt som görs i 5 § räntelagen i detta förvaltningsrättsliga sammanhang är en annan sak. Detta bör rättas till även i miljöbalksförslaget.

Överträdelserna måste anges in extenso i bilagorna. Inte bara med en hänvisning till en viss artikel. Det menar förvaltningen vara ett informativt minimikrav. En företagares svårigheter att tillägna sig europarätten bör respekteras, liksom tillsynsmyndigheternas behov av legitimitet.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande har i huvudsak följande lydelse.

Sankus förslag innebär att kommunerna i egenskap av kontrollmyndigheter åläggs att handlägga ärenden om straffsavgifter. Uppgiften ersätter dagens uppgift att vid särskilda fall upprätta åtalsanmälan.

Förslaget om att införa straffsavgifter är i sig inte någon främmande materia för staden. Stadsbyggnadsnämnden hanterar sedan länge både byggavgifter, tilläggsavgifter och vitesförelägganden enligt plan- och bygglagen. Byggavgiften betalas till staden medan tilläggsavgiften skall betalas till staten. Likheter finns alltså med Sankus förslag om hantering av kontrollavgift och straffsavgift. Analogt med Sankus förslag har också stadsbyggnadsnämnden möjlighet till nedsättning eller eftergift av avgift för förseelser som anses som ringa eller bagatellartade.

Stadsledningskontoret anser att Sankus förslag borde leda till att efterlevnaden av lagstiftningen kring djur-, foder, och livsmedelhållning förbättras genom ett enklare och snabbare beivrande av regelbrotten. Ett införande av ett straffsavgiftssystem torde inledningsvis innebära ökade kostnader för de tillämpande myndigheterna i och med nya formella och administrativa krav tillförs. En inledande ökad kostnad bör dock på sikt bli utjämnad gentemot dagens hantering, särskilt om lagändringen leder till färre antal överträdelser.

RESERVATIONER M.M.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Ordföranden Viviann Gunnarsson (mp), ledamöterna Jan Valeskog (s), Reine Meyer-Strömberg (s), Per Aldeborg (s), Ulla Jöhnk (s), Gunnar Björkman (s) och Rolf Brattström (v) reserverade sig mot nämndens beslut med hänvisning till sitt yrkande enligt följande.

1. i huvudsak tillstyrka utredningens förslag
2. åberopa miljöförvaltningens förslag till ändringar
 - a kontrollavgiftsfrågan måste vara löst
 - b revidering av avgiftsbeloppen sker kontinuerligt
3. remissvaret expedieras även till Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet för kännedom.