

Handläggare
Daniel Persson
Telefon: 08-508 287 58

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2018-08-28 p 9

Livsmedelsverkets redovisning av regeringsuppdrag att föreslå vilka bestämmelser på områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter som bör omfattas av ett nytt sanktionsavgiftssystem

Remiss från kommunstyrelsen, KS 2018/1029

Förvaltningens förslag till beslut

1. Godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.
2. Beslutet justeras omedelbart.

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef

Daniel Persson
Avdelningschef

Sammanfattning

Den 1 januari träder nya bestämmelser ikraft i Livsmedelslagen som inför ett system med sanktionsavgifter som i många avseenden motsvarar miljöstraffavgifter på miljöbalksområdet. Det är miljönämnderna som ska besluta om sanktionsavgifter.

Kommunstyrelsen har remitterat livsmedelsverkets förslag till vilka gärningar som skall omfattas av sanktionerna och hur stora beloppen skall vara.

Miljöförvaltningen välkomnar systemet att man inför ett system med sanktionsavgift även inom livsmedelslagstiftningen. Men förvaltningen anser att beloppen är för höga och att avgifterna inte skall beräknas efter livsmedelsföretagets årsomsättning utan förordar ett system med fasta avgifter, men som är differentierade med stöd av verksamhetens riskklassning.

Ärendet

Kommunstyrelsen har remitterat Livsmedelsverkets förslag till vilka verksamheter som skall omfattas av det nya sanktionssystemet till miljö- och hälsoskyddsnämnden, ”Redovisning av regeringsuppdrag att föreslå vilka bestämmelser på områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter som bör omfattas av ett nytt sanktionsavgiftssystem”.

Förslaget kan hämtas på livsmedelsverkets hemsida.

<https://www.livsmedelsverket.se/globalassets/om-oss/regeringsuppdrag/promemoria-med-redovisning-av-uppdraget-att-foresla-vilka-bestammelser-pa-livsmedelsomradet-som-bor-omfattas-av-ett-sanktionsavgiftssystem.pdf>

Den 1 januari 2019 träder nya bestämmelser i Livsmedelslagen om sanktionsavgifter i kraft. Det är 30 a – f §§. Det nya sanktionssystemet påminner om reglerna för miljöskänkionsavgifter (MSA) som finns på miljöbalksområdet. I 30 a § regleras att regeringen får meddela föreskrifter om att en sanktionsavgift skall betalas av den som

- Påbörjar en verksamhet som är registreringspliktig utan att någon anmälan om registrering har gjorts, eller
- Bristar när det gäller att uppfylla krav på journalföring eller annan dokumentation

Livsmedelsverket har med anledning därav fått i uppdrag av regeringen 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 föreslår att bestämmelserna om skyldighet att anmäla sin anläggning för registrering och vissa bestämmelser om journalföring och dokumentation ska ingå i ett system med sanktionsavgifter. Livsmedelsverket föreslår att följande områden skall omfattas av sanktionssystemet genom ett antal nya bestämmelser till livsmedelsförordningen (2006:18).

- Påbörja verksamhet utan registrering (39 b §)
- Bristande journalföring av avseende förekomst av djursjukdomar m m (39 c §)
- Bristande dokumentation av leverans av livsmedelsprodukter från primärproduktion direkt till konsument (t ex , honung, ägg, råmjölk eller opastöriserad mjölk) (39 d §)

Påbörja verksamhet utan registrering

Livsmedelsverket föreslår 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.

Brister i journalföring och dokumentation

För brister i journalföringen bör avgiften uppgå till ett belopp om lägst 2 000 kr och högst 25 000 kr. Bristerna omfattar

Små mängder honung (högst 1000 kg per år)

52 § Producenten ska 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.

Små mängder ägg från högst 350 fjäderfän

57 § 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.

Små mängder råmjölk (högst 2500 liter per år)

75 § Producenten ska löpande dokumentera den totala mängden råmjölk som levererats direkt till konsumenter eller detaljhandelsanläggningar. (Med lokala detaljhandelsanläggningar avses anläggningar som levererar direkt till konsumenter, och som ligger i det län där producentens anläggning är belägen, eller i ett därtill angränsande län.)

Små mängder opastöriserad mjölk (högst 70 l per vecka)

81 § Producenten ska för varje leverans direkt till konsument löpande dokumentera datum och mängd levererad opastöriserad mjölk. (LIVSFS 2016:5)

Differentiering av avgifter efter omsättning

Avgifterna bör differentieras utifrån årsomsättningen. För verksamheter som bedrivs av stat, kommuner och landsting bör i stället en fast avgift utgå, vilken föreslås vara 40 000 kr. Vid fortsatta och upprepade överträdelser bör en förhöjd avgift tas ut.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen är positiv till att sanktionsavgifter liknande MSA inom miljöområdet införs även inom livsmedelslagstiftningen. Men sanktionsavgifter och straff som böter eller fängelse skiljer sig principiellt inte från varandra. Sanktionsavgifter ligger inom straffrättens område. Det finns därför krav på exakthet i vilka gärningar – eller underlåtenheter – som omfattas.

Förslaget hänvisar härvid till bestämmelser i EU-förordningar eller Livsmedelsverkets egna föreskrifter. Dessa bestämmelser är inte utformade för att avgöra exakt vad som skall utlösa en sanktionsavgift. Förslaget saknar en tydlig redovisning av vilka förfaranden som avses. Det hade varit värdefullt med en sedvanlig författningskommentar som hade tydliggjort detta. Dessutom tycks det vara fel i hänvisningarna. I 39 c § hänvisas till artikel 4 bilaga I 9 a i 852-förordningen. Den bestämmelsen avser emellertid växtskyddsmedel och biocider, medan förslaget talar om djursjukdomar, vilket regleras i punkten 9 b.

Den föreslagna bestämmelsen i 39 d § avser primärproduktion av små mängder av honung, ägg, råmjölk och opastöriserad mjölk. Det förfarande som sanktioneras är utebliven eller bristfällig dokumentation. Vad som avses med bristfällig är inte helt klart. Det är inte angivet om bristerna i journalföring och dokumentation omfattar varje brist eller om det finns utrymmer för de beslutande myndigheterna att undanta rena förbiseenden och felskrivningar.

Det är vidare tveksamt att införa sanktionsbestämmelser som regleras av Livsmedelsverkets egna föreskrifter. Utan att regeringen ändrar livsmedelsförordningen kan därför Livsmedelsverket ändra de sanktionsreglerade gärningarna genom tillägg eller förändringar i verkets egna föreskrifter. Att en myndighet på det sättet i praktiken kan besluta om straffbestämmelser inger betänkligheter. Det förekommer visserligen att MSA-förordningen hänvisar till Naturvårdsverkets författningssamling. Men det är då i allmänhet fråga om väsentligt lägre avgifter.

De föreslagna avgifterna är för höga

Enligt förvaltningens uppfattning kan syftet med sanktionsavgifter uppnås med väsentligt lägre belopp. Därvid är fasta avgifter ett enklare system.

Avgiften för bristande registrering är 0,5 % av omsättningen men lägst 2 500 kr och högst 40 000 kr. Maxavgiften skall betalas av alla verksamheter som omsätter mer än 8 000 000 kr. Det torde vara praktiskt taget alla förskolor med mer än en avdelning. Motsvarande miljöstraffavgift för underlåtenhet att registrera hela verksamheten enligt 38 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd är 3 000 kr.

Förvaltningen anser därför att avgiftsnivåerna är oproportionerligt höga och att fasta avgifter utan hänsyn till omsättningen är att föredra. Förslaget bygger dock på tanken att påföljden för de sanktionerade gärningarna skall vara kännbar. Det ingår visserligen i uppdraget från regeringen, men det finns dock enligt förvaltningens mening en övertro på att straffets storlek i de här sammanhangen ökar lagefterlevnaden. De sanktionerade gärningarna kräver vare sig uppsåt eller vårdslöshet. Det innebär att även rena förbiseenden, missförstånd eller andra oavsiktliga förfaranden straffas. Det ger anledning att hålla avgiftsnivåerna på en lägre nivå. Däremot instämmer förvaltningen i att det finns anledning att ha högre avgifter vid upprepade förseelser.

Differentiera avgifterna med hänsyn till riskklass – inte omsättning

Förvaltningen ifrågasätter systemet med att fastställa sanktionsavgifter baserad på verksamhetens totala årsomsättning föregående år. Om det är fråga om en ny verksamhet får årsomsättningen uppskattas. För verksamheter inom ett företag som bedriver flera olika verksamheter är såvitt kan utläsas av förslaget den totala omsättningen som avses. Om t ex AB Volvo startar en personalrestaurang utan att anmäla denna för registrering är det hela Volvo årsomsättning som skall beaktas.

Om ett företag t ex bedriver förskoleverksamhet med flera olika förskolor och en av dessa inte har registrerat sin verksamhet är det bolagets totala omsättning som avses, dvs omsättningen från samtliga förskolor. Om samma företag däremot bedriver verksamhet genom att varje förskola är ett eget bolag är det istället omsättningen i varje dotterbolag som avgör sanktionsavgiftens storlek. Det ger enligt förvaltningen orimliga skillnader mellan i övrigt likvärdiga verksamheter.

Förvaltningen anser vidare att systemet med att grunda sanktionsavgifter på företagets årsomsättning skapar onödigt administrativt krångel. I Stockholm uppdragas varje år något hundratal verksamheter som inte har anmält verksamheten för registrering. Med det föreslagna systemet måste livsmedelskontrollen infordra årsredovisningen för verksamheten. Det är något

som låter sig göras när det gäller större företag, men kan vara svårt när det gäller enskilda personer, handelsbolag eller föreningar. Inspektörerna ska granska uppgifter som de normalt inte är hemmastadda i. Vad som är en relevant omsättning är inte alla gånger givet och kräver specialkompetens som de flesta livsmedelskontroller inte har. Det kräver tid och resurser och vid sidan av den rena sanktionsavgiften får ju dessutom livsmedelsföretagaren betala kontrollavgift för den tid det tar att handlägga ärendet om sanktionsavgift.

Förvaltningen föreslår därför att sanktionsavgifterna blir fasta och istället grundas på den riskklass som verksamheten är inplacerad i. Det är ett enklare system och kräver bedömningar som livsmedelskontrollerna i landets kommuner är väl förtrodda med. Det är också en bedömning som redan har gjorts eller, i fallet med oregistrerade verksamheter, ändå ska göras. En annan fördel är att avgiftens storlek speglar de risker som bristerna är förknippade med. Eftersom riskklassningssystemet även inkluderar ett mått av livsmedelsföretagarens storlek så kommer sanktionsavgiften också i viss mån att vara differentierade med hänsyn till betalningsförmåga.

Ingen särreglering för offentliga verksamheter

Förslaget innebär att offentliga verksamheter skall betala en fast avgift om 40 000 kr utan hänsyn till omsättningen. Men det torde vara väl drakoniskt att bestraffa en kommunal förskola med 40 000 kr om en likadan förskola i privat regi hade betalat väsentligt lägre avgift. Det är inte rimligt. Om avgiften istället enligt förvaltningens förslag bestäms med hänsyn till verksamhetens riskklass behövs ingen särreglering för offentliga verksamheter utan lika överträdelser behandlas lika, oavsett om de sker i privat eller offentlig regi.

Förtydliga vad som avses med upprepad förseelse

Enligt förslaget ska en ny avgift tas ut, om en sanktionsavgift har beslutats för en överträdelse och den avgiftsskyldige därefter inte upphör med överträdelserna. Det behöver förtydligas huruvida ”upprepad förseelse” gäller företagaren eller anläggningen. Dvs om en företagare öppnar flera anläggningar, ska det då anses vara en upprepad förseelse? Det gäller även om förseelser sker i olika kommuner. Det skulle förutsätta ett rikstäckande system som inte finns i dag.

Det behöver även förtydligas om en verksamhet som har fått betala en sanktionsavgift ska anses vara registrerad eller om verksamheten ska förbjudas. Det följer av Livsmedelsverkets befintliga vägledning att en oregistrerad verksamhet skall förbjudas tills

verksamheten inkommit med erforderlig registrering. Men det kan vara bra att reglerna förtydligas i detta avseende.

Det kommer att innebära en ökad arbetsbelastning, som också anges i redovisningen. Innan beslut fattas ska underlaget kommuniceras, beslut ska delges etc. Det framgår inte huruvida livsmedelskontrollerna kommer att kunna debitera tiden för handläggningen av själva sanktionsavgiftsbeslutet. Så sker när det gäller miljösktionsavgifter. Sanktionsavgiften tillfaller staten, men tiden för själva handläggningen bör kunna tas ut som extra ordinär kontrolltid.

Slut