

Att besluta om sanktionsavgifter

Här ger Livsmedelsverket vägledning om hur kraven i lagstiftningen kan uppnås. Vägledningen är inte bindande och utesluter inte andra sätt att uppfylla kraven.

Vem som beslutar om sanktionsavgifter och i vilka fall beslut ska fattas hittar du information om nedan. Du får också veta vilka skyldigheter och rättigheter kontrollmyndighet respektive livsmedelsföretagare har.

Vem beslutar om sanktionsavgifter?

Det är kontrollmyndigheten som ska pröva frågor om sanktionsavgifter. Se 30 c § livsmedelslagen (2006:804). Det innebär att kommunala nämnder, länsstyrelser och Livsmedelsverket ska besluta om sanktionsavgifter när bristande efterlevnad konstateras hos ett livsmedelsföretag som kontrolleras av respektive myndighet.

Behörig att utöva offentlig kontroll är den myndighet som prövar frågan om godkännande av en anläggning eller som registrerar en anläggning. Se 25 § livsmedelsförordningen (2006:813). Vilka myndigheter som är behöriga att pröva frågor om godkännande av livsmedelsanläggningar eller att registrera livsmedelsanläggningar anges i 23 § samma förordning.

När ska beslut om sanktionsavgift fattas?

Kontrollmyndigheter är skyldiga att besluta om och ta ut sanktionsavgifter i vissa fall. Se 30 a § livsmedelslagen (2006:804) och 39 c-e §§ livsmedelsförordningen (2006:813). De situationerna är:

- När någon påbörjar en verksamhet som är registreringspliktig utan att en anmälan om registrering har gjorts till den behöriga myndigheten. Det gäller även när någon tar över en redan pågående verksamhet utan att låta registrera det.
- När någon brister i viss journalföring eller dokumentation.

Om det beslutats om sanktionsavgift och livsmedelsföretagaren inte upphör med överträdelsen ska en sanktionsavgift tas ut på nytt. Sanktionsavgift ska också tas ut om en överträdelse upprepas inom ett år från beslut om avgift. Se 39 f-g §§ livsmedelsförordningen (2006:813).

Bestämmelserna om sanktionsavgifter och avvikelse beskriver vi närmare här nedanför.

När man beslutar om sanktionsavgifter ska den behöriga myndigheten inte ta hänsyn till varför överträdelsen skedde (uppsåt, oaktsamhet eller genom olyckshändelse) eller om överträdelsen kan anses som mindre allvarig eller ringa. Det räcker med att konstatera att den bristande efterlevnaden faktiskt skett.

I 28 a § livsmedelslagen (2006:804) räknas vissa specifika typer av bristande efterlevnad (eller gärningar) upp som kan leda till straff i form av fängelse eller böter om de begås med uppsåt eller oaktsamhet.

De straffbelagda handlingarna är förfaranden som på olika sätt medför en fara för människors liv eller hälsa, är vilseledande eller försvårar spårbarheten av ett livsmedel. Utöver de fallen kan även andra överträdelser av livsmedelslagstiftningen bestraffas med böter i enlighet med 29 § livsmedelslagen (2006:804).

Av 30 § livsmedelslagen framgår att en handling inte ska leda till böter enligt 29 § om gärningen kan leda till en sanktionsavgift. De gärningar som är belagda med sanktionsavgift kan därför inte leda till bötesstraff enligt 29 § livsmedelslagen. Det hänger samman med förbudet mot dubbelbestraffning.

I vissa fall kan flera olika typer av bristande efterlevnad upptäckas i kontrollen utöver brister som ska leda till sanktionsavgifter. Det kan vara uppgifter som kommit fram i samband med livsmedelskontrollen som ska vara föremål för åtalsanmälan eller ytterligare kontroll. När kontrollmyndigheten kommunicerar information till andra aktörer i ett sanktionsavgiftsärende är det därför viktigt att föra över informationen på ett sätt så att den inte försvårar en kommande förundersökning eller planerade kontroller. Kontrollmyndigheten bör därför ha bra rutiner för att garantera att reglerna för förundersöknings- och tillsynssekretess följs.

Starta en registreringspliktig verksamhet utan registrering

Varje livsmedelsföretagare som ska starta en verksamhet är skyldig att underrätta sin kontrollmyndighet om det så att anläggningen kan registreras eller godkännas om det krävs. Livsmedelsföretagaren ska lämna information om alla de anläggningar som hen ansvarar för så att de kan registreras.

Livsmedelsföretagaren ska också se till att den behöriga myndigheten alltid har aktuell information om hens anläggningar, bland annat genom att underrätta myndigheten om betydande ändringar i verksamheten. Se artikel 6.2 förordning (EG) nr 852/2004. Om företagaren inte informerar om betydande förändringar i en redan registrerad verksamhet omfattas det däremot inte av sanktionsavgifter.

Om en livsmedelsföretagare har brutit i sin anmälningskyldighet och ändå påbörjat sin verksamhet vid en anläggning ska sanktionsavgift tas ut. Se 39 c § livsmedelsförordningen (2006:813).

Registrering av livsmedelsanläggningar

Övergång av verksamhet utan att kontrollmyndigheten underrättas

En anläggning definieras i livsmedelslagstiftningen som en del av ett livsmedelsföretag. Se artikel 2.1 c i förordning (EG) nr 852/2004. En registrering gäller alltså en viss livsmedelsföretagares verksamhet vid en viss anläggning. Sanktionsavgift ska därför också tas ut av den som inte underrättar kontrollmyndigheten om att de tagit över en redan registrerad anläggning. Se 39 c § livsmedelsförordningen (2006:813). En ny ansvarig livsmedelsföretagare, fysisk eller juridisk person, innebär att ny registrering krävs.

Begreppet anläggning

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 krävs.

Ett byte av styrelse i ett aktiebolag eller av ägare till bolagets aktier medför däremot inte krav på ny registrering av bolagets anläggningar. Den juridiska person (aktiebolaget) som ansvarar för verksamheten är fortfarande densamma.

Ovanstående ska skiljas från de fall där anläggningar ska godkännas innan anläggningen tas i drift. Det handlar här om godkännande av anläggningar, till exempel enligt artikel 4 i förordning (EG) nr 853/2004 och reglerna om groddproducenter, artikel 2 i förordning (EU) nr 210/2013.

Sådana fall omfattas inte av sanktionsavgift utan ska istället anmälas till polis eller åklagare.

Bristande journalföring när växtskyddsmedel och biocider används

Livsmedelsföretagare som producerar eller skördar växtprodukter (primärproduktion) ska föra journal över all användning av växtskyddsmedel och biocider. Artikel 4.1 jämte del A, III, punkt 9 i bilaga I till förordning (EG) nr 852/2004. Den som brister i journalföring av användning av växtskyddsmedel och biocider ska betala sanktionsavgift. Se 39 d § livsmedelsförordningen (2006:813).

När det gäller sprutjournaler så kan de se olika ut, men vad de ska innehålla är reglerat i föreskrifter från både Jordbruksverket och Naturvårdsverket. Ett exempel på journal är den mall som Säkert Växtskydd har tagit fram.

Säkert växtskydd - Sprutjournal

De överträdelser som omfattas av sanktionsavgift är om journalföring av användningen av växtskyddsmedel och biocider saknas eller är bristfällig.

De uppgifter som behöver finnas i journalen för växtskyddsmedel är:

- datum
- växtplats
- gröda
- preparat
- dos
- karenstid
- skördetillfälle

- vem som utförde bekämpningen

De uppgifter som behöver finnas i journalen för biocider är:

- datum
- plats
- preparat
- karenstid
- vem som utförde bekämpningen

Saknas någon av ovanstående uppgifter, eller om någon uppgift är felaktig, så är journalföringen bristfällig. Ett undantag från när en journal ska innehålla fullständiga uppgifter är vid pågående användning då uppgifterna helt enkelt inte hunnits fyllas i. Vid alla andra tillfällen ska företagaren kunna visa upp en aktuell journal som innehåller uppgifterna ovan.

Andra krav i journalerna om till exempel vindriktning, skyddsavstånd, sprutteknik med mera handlar om hur preparaten används och att de används på rätt sätt enligt gällande lagstiftning. Se bilaga I, del A, punkt 5.h i förordning (EG) nr 852/2004 om hygien. Bestämmelsen kompletteras inte av livsmedelslagen utan faller under Naturvårdsverkets ansvarområde och regleras närmare i deras föreskrifter. Bestämmelsen kan ligga till grund för miljöstraffsavgift eller andra straffavgifter, men inte för en straffavgift enligt livsmedelslagen.

Ofta gör både länsstyrelsen och kommunens miljöinspektör kontroll av hanteringen av växtskyddsmedel och biocider hos primärproducenten. Länsstyrelsen och kommunen granskar dock olika aspekter av hanteringen. Miljöinspektörerna granskar till exempel att produkter har säkerhetsdatablad, medan länsstyrelsen kontrollerar hur besprutningsjournaler är ifyllda.

Det är länsstyrelsens kontroll som kan ligga till grund för en straffavgift enligt livsmedelslagen. Om miljöinspektören konstaterar avvikelser vid kontrollen av växtskyddsmedel och biocider kan det generera en miljöstraffsavgift. Även om det är samma förseelse (att dokumentation för hantering av växtskyddsmedel och biocider saknas) som ligger till grund för straffavgifterna räknas det inte som en dubbel bestraffning då avgifterna baseras på olika regelbrott.

Bristande dokumentation om små mängder primärprodukter

Straffavgift ska betalas av livsmedelsföretagare som inte uppfyller de krav på dokumentation som regleras i de föreskrifter som meddelats med stöd av livsmedelsförordningen. Sådana föreskrifter finns om primärproducenters leveranser av små mängder honung, ägg, råmjölk eller opastöriserad mjölk. Se 39 e § livsmedelsförordningen (2006:813).

Livsmedelsverket har meddelat föreskrifter om leveranser av små mängder av vissa livsmedel och dokumentkrav för producenten i LIVSFS 2005:20:

- En honungsproducent ska löpande dokumentera det totala antalet skördade kupor, den totala produktionsmängden, den mängd produkter som har levererats direkt till konsumenter och datum för leveransen. Se 52 §.
- Producenter av hönsägg ska löpande dokumentera antalet fjäderfän som hålls för äggproduktion, den totala mängden producerade ägg, samt mängden ägg som har levererats direkt till konsumenter och datum för leveransen. Se 57 §.
- Producenter av råmjölk ska löpande dokumentera den totala mängden råmjölk som levererats direkt till konsumenter eller detaljhandelsanläggningar. 75 §,
- Mjölkproducenter ska löpande dokumentera datum och mängd levererad opastöriserad mjölk för varje leverans direkt till konsument. Se 81 §.

Ny sanktionsavgift när överträdelsen inte upphör

Om sanktionsavgift har beslutats för en viss bristande efterlevnad och den avgiftsskyldige sedan fortsätter med överträdelsen, ska en ny sanktionsavgift tas ut. Se 39 f § livsmedelsförordningen (2006:813).

Innan en ny avgift beslutas ska den livsmedelsföretagare som ansvarar för den bristande efterlevnaden få skälig tid att vidta åtgärder för att komma till rätta med bristen. Det innebär att livsmedelsföretagaren ska få rimlig tid på sig att rätta till felet. Om rättelse inte har skett när den tiden gått ut, ska en ny sanktionsavgift tas ut.

Vad som anses vara skälig tid för rättelse får bedömas från fall till fall. Utgångspunkten ska vara att livsmedelsföretagaren får sådan tid att hen kan utvärdera överträdelsen, planera åtgärden och faktiskt rätta till felet. Det medför inte att fristen för att vidta rättelse regelmässigt ska sättas till flera månader.

I tidsfristen ska eventuella risker för konsumenter vägas in liksom tidigare exempel på bristande efterlevnad.

Vid bristande anmälan om registrering är 39 f § inte aktuell att använda eftersom det bara går att starta en ny anläggning vid ett tillfälle. Använd istället administrativa åtgärder, som förbud, om företagaren fortsätter att driva verksamheten utan att komma in med anmälan om registrering.

För sådana fall där ny sanktionsavgift tas ut när överträdelsen inte upphör finns särskilda regler om sanktionsavgiftens storlek, se länken nedan.

Ny sanktionsavgift vid upprepad överträdelse

Om en sanktionsavgift har beslutats för en viss bristande efterlevnad och livsmedelsföretagaren har rättat till felet, men inom ett år från beslutet om sanktionsavgift åter brister i efterlevnaden av livsmedelslagstiftningen på samma vis ska en ny sanktionsavgift tas ut. Se 39 g § livsmedelsförordningen (2006:813).

Det är viktigt att man är säker på att det rör sig om identiska brister för att det ska räknas som en upprepad och inte en ny överträdelse.

Vid bristande anmälan om registrering är 39 g § inte aktuell att använda.

Det finns särskilda regler om sanktionsavgiftens storlek vid upprepad bristande efterlevnad, se länken nedan.

Avgiftsskyldigheten bygger på strikt ansvar

En sanktionsavgift ska tas ut även om överträdelsen inte har skett med flit eller genom slarv. Se 30 b § livsmedelslagen (2006:804). Livsmedelsföretagaren har alltså ett ansvar för bristande efterlevnad när det gäller reglerna om sanktionsavgift oavsett anledning. Det innebär alltså att det inte krävs att den företagare som ansvarar för den bristande efterlevnaden medvetet brutit mot reglerna.

Om en överträdelse av livsmedelslagstiftningen begåtts inom ramen för ett livsmedelsföretag är företagaren alltid ansvarig för det som skett och myndigheten behöver inte ta ställning till om bristen beror på exempelvis medvetet fusk, okunskap och liknande. Jämför bland annat artikel 17.1 förordning (EG) nr 178/2002.

Myndigheternas skyldigheter och sanktionsinstrument

Medlemsstaterna ska övervaka och kontrollera att livsmedelsföretagarna i respektive land uppfyller kraven i livsmedelslagstiftningen. Se artikel 17.2 i förordning (EG) nr 178/2002.

Medlemsstaterna ska fastställa bestämmelser om sanktioner vid överträdelser av livsmedelslagstiftningen och vidta alla nödvändiga åtgärder för att se till att reglerna följs.

Den myndighet som utövar offentlig kontroll ska verka för att överträdelser av lagen, av de föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen eller av de EU-bestämmelser som kompletteras av lagen, leder till åtgärder. Se 13 § livsmedelslagen (2006:804).

Kontrollmyndigheterna är alltså skyldiga att kontrollera att livsmedelsföretagen följer reglerna och gör de förändringar som krävs. Utöver skyldigheten att förmå livsmedelsföretagen att följa livsmedelslagstiftningen är kontrollmyndigheterna också skyldiga att anmäla misstänkta brott till polis eller åklagare.

Det finns olika instrument för en kontrollmyndighet som har upptäckt bristande efterlevnad. Det finns administrativa påtryckningsmedel, bland annat förelägganden och förbud, som ska förmå livsmedelsföretag att följa reglerna. De åtgärderna betraktas inte som straff utan som påtryckningsmedel som ska framkalla rättelse i nutid och framåt i tiden.

Föreläggande och förbud

Det finns även straffrättsliga sanktioner i form av böter (och efter ändringen av livsmedelslagen även fängelse) som oftast döms ut av en domstol efter åtal. Straff är avsedda att vara avskräckande och gäller sådant som redan har inträffat.

Mellan de administrativa och de straffrättsliga sanktionerna ligger vitet, som rättsligt betraktas som ett straff i vissa situationer för den som får det utdömt mot sig (vilket utesluter böter för samma gärning). Om en viss bristande efterlevnad kan leda till beslut om sanktionsavgift så kan samma gärning inte samtidigt leda till böter eller fängelse. Det innebär att man aldrig behöver anmäla frågor som omfattas av sanktionsavgift till polis eller åklagare.

Vite

Sanktionsavgifter och Europakonventionen om mänskliga rättigheter

Som nämnts här ovanför ligger sanktionsavgifter nära det straffrättsliga området. Det gör att vissa rättssäkerhetsaspekter behöver belysas extra.

Europakonventionen om mänskliga rättigheter har införlivats i svensk lagstiftning och vid en konflikt mellan svensk lag och konventionen bör konventionsbestämmelserna vara avgörande för utfallet. Se RÅ 1997 ref 6. Därför är det viktigt att kontrollmyndigheten känner till vissa centrala principer och rättigheter som följer av konventionen.

Genom artikel 6 i konventionen garanteras enskilda skydd och vissa rättigheter i bland annat brottmål. Beslut om sanktionsavgifter likställs med straff i konventionens mening, trots att sanktionsavgifterna inte betecknas som ett straff i svensk rätt.

Den som är anklagad för brott har enligt artikel 6.2 i konventionen rätt att betraktas som oskyldig till dess att hans skuld lagligen har fastställts, den så kallade oskuldspresumtionen. Det medför att det är kontrollmyndighetens ansvar att visa att det finns förutsättningar för att besluta om sanktionsavgift. Principen innebär även att tveksamma omständigheter ska tolkas till den enskildes fördel och att beviskraven som sådana är högt satta. Det är inte den som riskerar att betala en sanktionsavgift som ska bevisa sin oskuld utan tvärtom.

Den som är föremål för offentlig kontroll är skyldig att ge den hjälp som behövs för att kontrollen ska kunna genomföras. Se 21 § livsmedelslagen (2006:804). Enligt Europadomstolen får dock en myndighet inte tvinga någon att medverka i en brottsutredning som avser den enskilde, den så kallade passivitetsrätten. Den enskilde ska alltså inte tvingas att ange sig själv för brott. Det innebär att livsmedelsföretaget kan vägra att svara på frågor som rör en eventuell straffavgift. Jämför 20 § och 30 c § 2 st. livsmedelslagen. Det finns alltså inte någon möjlighet att tvinga en livsmedelsföretagare att delta i utredningen av förutsättningarna för att besluta om sanktionsavgift.

Proportionalitetsprincipen är en central princip i konventionen och innebär att en åtgärd endast kan godtas om den står i rimlig relation till det intresse som den är avsedd att tillgodose. Är åtgärden mera långtgående än vad som är rimligt, kan det vara ett brott mot konventionen.

Även om en sanktionsavgift ska tas ut oavsett om överträdelsen begåtts avsiktligt eller genom slarv, måste kontrollmyndigheten i varje enskilt fall bedöma om avgiften är proportionerlig i förhållande till den förseelse som den avgiftsskyldige har gjort sig skyldig till. Det innebär att det måste finnas ett visst utrymme för subjektiva bedömningar, anpassade till varje fall.

När det gäller sanktionsavgifter inom livsmedelsområdet görs denna prövning gentemot bestämmelserna i 30 b § livsmedelslagen (2006:804) där det anges att sanktionsavgift inte ska tas ut om det är oskäligt.

När sanktionsavgift inte ska betalas

Den enskildes rätt att inte bli lagförd eller straffad två gånger för samma gärning (förbudet mot dubbelbestraffning) regleras i artikel 4 i tilläggsprotokoll 7 till konventionen. Enligt Europadomstolen kan förbudet mot dubbelbestraffning gälla även när åtgärder eller sanktioner inte betecknas som straff i den nationella rätten, som administrativa sanktioner och viten.

Senast uppdaterad 5 november 2021 Ansvarig grupp SV_KL