

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2012-11-28

Närvarande: F.d. justitieråden Susanne Billum och Dag Victor samt justitierådet Annika Brickman.

Ny lag om kontroll av ekologisk produktion

Enligt en lagrådsremiss den 15 november 2012 (Landsbygdsdepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om kontroll av ekologisk produktion,
2. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av departementssekreteraren Conny Öhman.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Allmänt

I remissen föreslås en ny lag om kontroll av ekologisk produktion vilken ska ersätta den nuvarande lagen (1995:551) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter. Syftet är dels att genomföra ett antal nya EU-förordningar på området, dels att

anpassa regelsystemet till lagar på likartade områden, främst livsmedelslagen (2006:804).

Kontrollmyndigheter avses vara vissa statliga myndigheter, främst Livsmedelsverket och Statens jordbruksverk, men även kommuner. Enligt remissen bör kommunerna liksom idag vara kontrollmyndigheter för sådan kontroll som görs i samband med den ordinarie offentliga kontrollen av livsmedelsanläggningar i enlighet med livsmedelslagen.

Remissen innehåller åtskilliga hänvisningar till livsmedelslagen när det gäller motiveringen för en föreslagen bestämmelse (t.ex. avsnitt 11.4 och 16). Beträffande avgiftssystemet (avsnitt 15) anføres bl.a. att det är angeläget att den offentliga kontrollen av att regelverket om ekologisk produktion följs kan samordnas med den offentliga kontrollen av livsmedel och omfattas av samma avgift.

Enligt Lagrådets mening är det mot den angivna bakgrunden önskvärt från tillämpningssynpunkt att bestämmelser i den nya lagen som har sakliga motsvarigheter i livsmedelslagen så långt möjligt utformas på samma eller i vart fall likartat sätt som i livsmedelslagen. Endast när en annan innebörd är avsedd bör en annan konstruktion väljas. Av författningskommentaren bör dessutom framgå om en bestämmelse motsvarar en bestämmelse i livsmedelslagen och eventuella skillnader i förhållande till det regelverket.

Förslaget till lag om kontroll av ekologisk produktion

2 §

I första stycket anges de statliga förvaltningsmyndigheter som ska svara för kontrollen av efterlevnaden av de angivna EU-förord-

ningarna samt lagens kompletterande bestämmelser. I andra stycket anges att regeringen får meddela föreskrifter om att en kommun ska utöva sådan kontroll som avses i första stycket.

Den föreslagna utformningen av bestämmelsen kan enligt Lagrådets mening skapa oklarhet om i vad mån kommuner räknas till kontrollmyndigheterna och därmed om innebörden av andra lagbestämmelser om kontrollmyndigheternas befogenheter m.m. (t.ex. 11–14 §§). Vissa bestämmelser i lagen tar dessutom enbart sikte på kommuner. Vid lagrådsföredragningen har upplysts att avsikten är att även kommunerna ska omfattas av begreppet kontrollmyndigheter i alla de paragrafer där detta uttryck används.

Lagrådet anser därför att en annan utformning av 2 § är att föredra varav det tydligt framgår att begreppet kontrollmyndighet även omfattar kommuner som utövar kontroll enligt den nya lagen (jfr 11 § livsmedelslagen).

3 §

I första stycket används benämningen Jordbruksverket trots att myndighetens formella namn är Statens jordbruksverk. Vid lagrådsföredragningen har upplysts att man ansett det tillräckligt att det fullständiga namnet angetts i en tidigare paragraf (2 §).

Enligt Lagrådets mening bör varje lagbestämmelse kunna läsas separat. En myndighets korrekta benämning bör därför anges första gången den nämns i en paragraf oavsett innehållet i andra paragrafer.

7 §

Av 7 § framgår att, om en kommun brister i den kontroll som den ska utöva enligt vad regeringen har föreskrivit, den myndighet som regeringen bestämmer får förelägga kommunen att utöva sådan kontroll. Enligt 11 § får en kontrollmyndighet, utöver vad som framgår av de EU-förordningar som lagen kompletterar, meddela de förelägganden som behövs. Av paragrafens andra stycke följer att ett sådant föreläggande inte får riktas mot en annan kontrollmyndighet.

De föreslagna bestämmelserna motsvarar i huvudsak bestämmelserna i 18 och 22 §§ livsmedelslagen. Av 22 § livsmedelslagen framgår emellertid att den inte avser sådana förelägganden som riktas mot en kommun enligt 18 §. Vidare anges i 18 § livsmedelslagen att Livsmedelsverket är den myndighet som får förelägga en kommun att avhjälpa brister i kontrollverksamheten.

Lagrådet utgår från att Livsmedelsverket är den myndighet som avses i den nu föreslagna 7 § och konstaterar att den bestämmelsen är oförenlig med 11 § andra stycket, eftersom en kommun som ska utöva kontroll enligt lagen är en kontrollmyndighet.

Mot den bakgrunden, och med hänsyn till vad som har sagts inledningsvis om värdet av att utforma lagens bestämmelser som motsvarande regler i livsmedelslagen, föreslår Lagrådet att 7 § placeras direkt före 11 § och att paragrafen får följande lydelse:

Om en kommun inte fullgör de skyldigheter som följer av dess kontrolluppdrag får Livsmedelsverket förelägga kommunen att avhjälpa bristen. Ett sådant föreläggande ska innehålla uppgifter om de åtgärder som Livsmedelsverket anser nödvändiga för att bristen ska kunna avhjälpas.

11 §

Med hänvisning till vad som anförts under 7 § föreslår Lagrådet att första stycket utformas enligt följande:

Utöver vad som följer av de EU-förordningar som anges i 1 § eller vad som särskilt anges i 10 §¹ får en kontrollmyndighet meddela de förelägganden och förbud som behövs för att EU-förordningarna, de beslut som har meddelats med stöd av EU-förordningarna, denna lag, de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen eller de beslut som har meddelats med stöd av lagen ska följas.

16–18 §§

Enligt 16 § ska statliga förvaltningsmyndigheter ta ut avgifter för den kontroll som avses i 2 § och för prövning av ärenden enligt EU-förordningarna, lagen eller de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. I 17 § bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldighet för ett kontrollorgan att ta ut sådana avgifter och enligt 18 § får regeringen föreskriva om motsvarande skyldighet för en kommun.

De föreslagna bestämmelserna motsvaras i huvudsak av bestämmelser i 28 § livsmedelslagen. Den paragrafen inleds emellertid, i likhet med lagförslaget i departementspromemorian, av ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldighet att betala avgift för offentlig kontroll eller prövning etc.

Lagrådet anser mot bakgrund av bl.a. bestämmelserna i 8 kap. regeringsformen att bestämmelser om hur avgifter till det allmänna ska tas ut och beräknas bör ta sin utgångspunkt i en föreskrift om enskildas betalningsskyldighet. En bestämmelse liknande den i

¹ 7 § i det remitterade förslaget

livsmedelslagen bör därför inleda regleringen av skyldigheter att ta ut sådana avgifter.

19 §

I första stycket andra meningen anges att sanktionsavgift ska tas ut även om en överträdelse inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. Att det, i motsats till vad som gäller för straff, inte finns något formellt krav på uppsåt eller oaktsamhet för att döma ut en sanktionsavgift är något som gäller generellt och behöver enligt Lagrådets uppfattning inte anges i lagtext. En särskild angivelse av detta, som skett i ett antal lagar, riskerar att i stället för att vara klargörande skapa osäkerhet om vad som gäller i de fall att någon sådan angivelse inte finns. Härtill kommer att den särskilda regleringen i andra stycket om befrielse från sanktionsavgift till betydande del kan uppfattas som en särskild oaktsamhetsreglering.

Enligt det föreslagna andra stycket 2 ska det vid bedömningen av om det är oskäligt att ta ut avgift med fullt belopp särskilt beaktas om överträdelsen berott på omständighet som den avgiftsskyldige varken förutsett eller borde ha förutsett **och** inte heller kunnat påverka. Enligt Lagrådet bör bristande förutsebarhet och påverkansmöjlighet var för sig vara sådant som särskilt ska beaktas vid bedömningen. Punkten bör då förslagsvis avslutas på följande sätt: ... den avgiftsskyldige inte förutsåg eller borde ha förutsett eller inte kunnat påverka, eller

21 §

Enligt förslaget ska sanktionsavgift inte få tas ut för en gärning som omfattas av ett vitesföreläggande om föreläggandet "inte har följts". Skrivningen kan ge intrycket att det skulle vara möjligt att ta ut en

sanktionsavgift i de fall som den berörde följer föreläggandet. Detta kan dock rimligtvis inte ha varit avsikten (jfr författningskommentaren till paragrafen). En annan sak är att en skyldighet enligt ett föreläggande inte kan avse tid före beslutet om föreläggandet och därigenom kan uppfattas som en ny förpliktelse i förhållande till en skyldighet som förelegat innan beslutet fattades.

Lagrådet förordar att paragrafen formuleras på förslagsvis följande sätt:

Sanktionsavgift får inte beslutas för gärning som omfattas av ett vitesföreläggande.

23 §

Enligt förslaget ska sanktionsavgift få tas ut endast om den som avgiften gäller har fått tillfälle att yttra sig inom två år "från det att förutsättningarna att besluta om avgiften har uppfyllts". Därmed torde inte kunna avses annat än den tidpunkt då skyldigheten att anmäla verksamheten uppkom. Vid den tidpunkten behöver emellertid underlåtenheten inte ens ha varit känd för myndigheterna. Den relevanta tidpunkten bör rimligtvis vara när den genom sanktionsavgift sanktionerade skyldigheten att anmäla upphört (genom anmälan eller på annat sätt; jfr vad som sagts under 21 §).

Paragrafen skulle förslagsvis kunna formuleras på följande sätt:

En sanktionsavgift får tas ut endast om den som avgiften gäller har fått tillfälle att yttra sig inom två år från det att den gärning som ligger till grund för avgiften har upphört.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna

Enligt punkt 2 ska förbud och andra beslut om skyldigheter för enskilda som har meddelats med stöd av äldre föreskrifter anses vara beslutade enligt den nu föreslagna lagen. Varken av allmänmotiveringen eller författningskommentaren framgår vilket behov som den föreslagna regeln är avsedd att uppfylla eller dess närmare innebörd. Inte heller vid föredragningen har detta framgått. Om det trots detta finns ett behov av bestämmelsen bör detta redovisas i en kommande proposition. I annat fall kan bestämmelsen utgå.

Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.