

Vägledning till kontrollmyndigheter om sanktionsavgift enligt livsmedelslagen

2018-12-20

Innehåll

1. Inledning	4
2. Vem som beslutar om sanktionsavgifter	5
3. Rättelse, skyldigheter och sanktionsinstrument	5
4. Beslut om sanktionsavgift	6
4.1 Sanktionsavgifter och Europakonventionen om mänskliga rättigheter	8
5. När beslut om sanktionsavgift ska fattas	10
5.1 Påbörjande av en registreringspliktig verksamhet utan registrering	10
5.2 Övergång av verksamhet utan att kontrollmyndigheten underrättas	11
5.3 Bristande journalföring vid användning av växtskyddsmedel och biocider	12
5.4 Bristande dokumentation om små mängder primärprodukter	12
5.5 Ny sanktionsavgift när överträdelsen inte upphör	13
5.6 Ny sanktionsavgift vid upprepade överträdelser	14
6. Fastställande av avgiftens storlek	15
6.1 Enskild påbörjar registreringspliktig verksamhet utan föregående anmälan	15
6.2 Stat, kommun eller landsting påbörjar registreringspliktig verksamhet utan föregående anmälan	15
6.3 Enskild tar över verksamhet utan ny anmälan	15
6.4 Stat, kommun eller landsting tar över verksamhet utan ny anmälan	15
6.5 Enskild som brister i journalföring	16
6.6 Stat, kommun eller landsting brister i journalföring	16
6.7 Enskild brister i dokumentationen för särskilda produkter	16
6.8 Stat, kommun eller landsting brister i dokumentation för särskilda produkter	16
6.9 Ny sanktionsavgift när överträdelsen inte upphör	16
6.10 Ny sanktionsavgift vid upprepade överträdelser	17
6.11 Årsomsättning	17
7. Avgiftsskyldigheten bygger på strikt ansvar	18
8. När sanktionsavgift inte ska betalas	18
8.1 Oskälighet	18
8.2 När samma överträdelse omfattas av ansökan om utdömande av vite	19
8.3 Preskription	19
9. Handläggning av ärenden om sanktionsavgift	20

2018-12-20

9.1	Särskilt om kommunikation enligt 25 § förvaltningslagen	21
9.2	Beslut, underrättelse och delgivning	23
9.2.1	Hur beslutet ska se ut	24
9.2.2	Delgivning av beslutet	24
9.2.3	Kort om delgivning	25
10.	Verkställighet av beslut om sanktionsavgift	26
10.1	När beslut om sanktionsavgift inte längre får verkställas	27
11.	Checklista för handläggningen av ärenden om sanktionsavgift.....	28

2018-12-20

1. Inledning

Denna vägledning är avsedd att vara ett stöd för kontrollmyndigheterna vid tillämpningen av de nya bestämmelserna om sanktionsavgift. Informationen kommer under 2019 att kompletteras och föras in i [Kontrollwiki](#) som är Livsmedelsverkets särskilda webbplats med fördjupad information om livsmedelskontroll och tolkning av lagstiftningen. På Kontrollwiki finns även relevant kompletterande information om bl.a. registrering av livsmedelsföretag.

För att höja effektiviteten i det sanktionssystem som ska tillämpas vid överträdelser av livsmedelslagstiftningen har det i livsmedelslagen (2006:804) införts sanktionsavgifter för vissa särskilda fall av bristande efterlevnad av livsmedelslagstiftningen. Fängelsestraff har även införts i straffskalan för vissa gärningar.

Hotet om en snabbt påförd sanktionsavgift kan antas medföra att livsmedelsföretagare (både fysiska och juridiska personer) i högre grad följer lagstiftningen jämfört med idag. Snabbheten i ett sanktionsavgiftssystem har fördelar i ärenden som kan vara lågt prioriterade hos polis och åklagare med långa utredningstider som följd. Kontrollmyndigheterna har dessutom specialkunskaper på området som inte finns hos polis och åklagare. Myndigheternas utredningar genomförs i nära anslutning till upptäckten av den bristande efterlevnaden vilket gör att ett sanktionsavgiftssystem bör leda till att fler brister utreds och beivras snabbare.

Eftersom sanktionsavgifter ligger nära det straffrättsliga området är rättssäkerhetsaspekter mycket viktiga. Därför omfattar sanktionsavgiftssystemet endast vissa specifika överträdelser och utrymmet för kontrollmyndigheten att göra skönsmässiga bedömningar är ytterst begränsat.

2018-12-20

2. Vem som beslutar om sanktionsavgifter

Det är kontrollmyndigheten som ska pröva frågor om sanktionsavgifter.¹ Detta innebär att kommunala nämnder, länsstyrelser och Livsmedelsverket ska besluta om sanktionsavgifter när bristande efterlevnad konstateras hos ett livsmedelsföretag som kontrolleras av myndigheten.²

3. Rättelse, skyldigheter och sanktionsinstrument

Av artikel 17.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) Nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning framgår bl.a. att medlemsstaterna ska övervaka och kontrollera att livsmedelsföretagarna uppfyller de relevanta kraven i livsmedelslagstiftningen.

Av artikel 55 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) Nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd framgår bl.a. att medlemsstaterna ska fastställa bestämmelser om sanktioner vid överträdelser av livsmedelslagstiftningen och ska vidta alla erforderliga åtgärder för att se till att dessa tillämpas. Det anges även att de sanktioner som föreskrivs ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande.

I 13 § livsmedelslagen anges det att 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, *beivras*. Kontrollmyndigheterna är alltså *skyldiga* att kontrollera

¹ 30 c § livsmedelslagen.

² Av 25 § livsmedelsförordningen (2006:813) framgår att behörig myndighet att utöva offentlig kontroll är den myndighet som prövar frågan om godkännande av en anläggning eller som registrerar en anläggning. I 23 § samma förordning anges vilka myndigheter som är behöriga att pröva frågor om godkännande av livsmedelsanläggningar eller att registrera livsmedelsanläggningar.

2018-12-20

livsmedelsföretagens efterlevnad av livsmedelslagstiftningen och beslut som har meddelats med stöd av lagstiftningen och vidta de åtgärder som behövs för att livsmedelsföretag ska vidta rättelse. Utöver skyldigheten att förmå livsmedelsföretagen att följa livsmedelslagstiftningen är kontrollmyndigheterna även skyldiga att anmäla misstänkta brott till polis eller åklagare.

Det finns olika instrument att tillgå för en kontrollmyndighet som har upptäckt bristande efterlevnad. Dels finns det *administrativa* påtryckningsmedel, bl.a. förelägganden och förbud, som ska förmå livsmedelsföretag att följa reglerna. Dessa åtgärder betraktas inte som straff utan som påtryckningsmedel som ska framkalla rättelse i nutid och framåt i tiden.

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

Mellan de administrativa och de straffrättsliga sanktionerna ligger vitet, som rättsligt betraktas som ett straff i vissa hänseenden 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 inte samma gärning också leda till böter eller fängelse (se vidare nedan). Detta innebär att man aldrig behöver anmäla frågor som omfattas av sanktionsavgift till polis eller åklagare.

4. Beslut om sanktionsavgift

Enligt 30 a § livsmedelslagen jämte 39 c-e §§ livsmedelsförordningen är kontrollmyndigheter skyldiga att ta ut sanktionsavgifter i vissa angivna fall. Situationer som omfattas är bristande efterlevnad som rör bristande registrering av livsmedelsanläggningar, bristande journalföring av användning av växtskyddsmedel och biocider samt brister när det gäller krav på dokumentation om vid leverans av små mängder honung, ägg, råmjölk eller opastöriserad mjölk.

2018-12-20

Enligt 39 f-g §§ livsmedelsförordningen ska sanktionsavgift även tas ut om en sanktionsavgift har beslutats för en överträdelse men den avgiftsskyldige inte upphör med överträdelsen och i fall där en överträdelse upprepas inom ett år från beslut om avgift.

Bestämmelserna om sanktionsavgifter och avvikelserna kommer att beskrivas närmare nedan.

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

I 28 a § livsmedelslagen 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 dessa ageranden kan även andra överträdelser av livsmedelslagstiftningen bestraffas med böter i enlighet med 29 §.

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. Detta hänger samman med förbudet mot dubbelbestraffning som kommer att diskuteras i nästa kapitel.

I vissa fall kan flera olika typer av bristande efterlevnad upptäckas i kontrollen utöver sådan som ska leda till sanktionsavgifter uppgifter som framkommit i samband med livsmedelskontrollen vara sådana att de ska vara föremål för

2018-12-20

åtalsanmälan eller ytterligare kontroll. När kontrollmyndigheten kommunicerar information till andra aktörer i ett sanktionsavgiftsärende är det därför viktigt att informationsöverföringen inte försvårar en kommande förundersökning eller planerade kontroller. Kontrollmyndigheten bör därför ha bra rutiner för att garantera att reglerna för förundersöknings- och tillsynssekretess följs.

4.1 Sanktionsavgifter och Europakonventionen om mänskliga rättigheter

Som ovan angetts ligger sanktionsavgifter nära det straffrättsliga området vilket 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 i den aktuella sakfrågan.³ Det är därför 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 bl.a. 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 hens skuld lagligen har fastställts (den s.k. *oskuldspresumtionen*). Oskuldspresumtionen medför 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 påföras en sanktionsavgift som ska bevisa sin oskuld utan tvärtom.

³ Se RÅ 1997 ref 6.

2018-12-20

Den som är föremål för offentlig kontroll är skyldig att ge den hjälp som behövs för att kontrollen ska kunna genomföras (se 21 § livsmedelslagen). Enligt Europadomstolen får dock en myndighet inte tvinga någon att medverka i en brottsutredning som avser den enskilde (den s.k. *passivitetsrätten*). Den enskilde ska alltså inte tvingas att ange sig själv för brott. Detta innebär att livsmedelsföretaget kan vägra att svara på frågor som rör en eventuell straffavgift.⁴ Det finns alltså inte någon möjlighet att tvinga en livsmedelsföretagare att delta i utredningen av förutsättningarna för att påföra en 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 med uppsåt eller genom oaktsamhet, måste kontrollmyndigheten i det enskilda fallet bedöma om avgiften kan anses vara 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 det enskilda fallet. När det gäller sanktionsavgifter inom livsmedelsområdet görs denna prövning gentemot bestämmelserna i 30 b § livsmedelslagen där det anges att sanktionsavgift inte ska tas ut om det är oskäligt. Mer om detta nedan.

I artikel 4 i tilläggsprotokoll 7 till konventionen regleras den enskildes rätt att inte bli lagförd eller straffad två gånger för samma gärning (förbudet mot dubbelbesträffning eller *ne bis in idem*). Enligt Europadomstolen kan förbudet mot dubbelbesträffning vara tillämpligt även när åtgärder eller sanktioner inte betecknas som straff i den nationella rätten, såsom administrativa sanktioner och viten.

⁴ Jfr. 20 § och 30 c § 2 st. livsmedelslagen.

2018-12-20

Av 30 § livsmedelslagen framgår att det inte ska dömas till böter enligt 29 § om en gärning är belagd med sanktionsavgift. Av 30 d § livsmedelslagen framgår det vidare att det inte ska beslutas om sanktionsavgift för en överträdelse som omfattas av ett föreläggande om vite om överträdelsen ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet. Observera att förbudet inte hindrar att någon vid ett och samma tillfälle åläggs flera sanktioner för samma överträdelse.

5. När beslut om sanktionsavgift ska fattas

Kontrollmyndigheten ska besluta om sanktionsavgift i följande fall:⁵

1. När någon påbörjar en verksamhet som är registreringspliktig utan att någon anmälan om registrering har gjorts till den behöriga myndigheten,
2. När någon brister i viss journalföring eller dokumentation.

Ny sanktionsavgift ska också tas ut för ovan angiven bristande efterlevnad som fortsätter och för överträdelser som återkommit inom ett år från tidigare överträdelse.

I det följande kommer en närmare beskrivning av de fall då det är aktuellt för kontrollmyndigheten att ta ut sanktionsavgift, hur sanktionsavgiften ska beräknas samt när det ska anses oskäligt att ta ut avgift.

5.1 Påbörjande av en registreringspliktig verksamhet utan registrering

Varje livsmedelsföretagare som ska påbörja en verksamhet är skyldig att underrätta sin kontrollmyndighet om detta så att aktuell anläggning kan registreras eller godkännas om det krävs (närmare information om begreppet anläggning och registrering av livsmedelsföretag finns i [Kontrollwiki](#)). Livsmedelsföretagaren ska

⁵ Se 30 a § livsmedelslagen jämte 39 c-g §§ livsmedelsförordningen.

2018-12-20

lämna information om 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.⁶ Underlåtelse att informera om betydande förändringar i en redan registrerad verksamhet omfattas dock inte av sanktionsavgifter.

Om en livsmedelsföretagare har brustit i sin anmälningsskyldighet och ändå påbörjat sin verksamhet vid en anläggning, ska sanktionsavgift tas ut.⁷

Om en verksamhet som borde ha anmälts för registrering påbörjas vid en godkänd anläggning så ska sanktionsavgift tas ut av kommunen.

5.2 Övergång av verksamhet utan att kontrollmyndigheten underrättas

En anläggning definieras i livsmedelslagstiftningen som *en del av ett livsmedelsföretag*.⁸ En registrering avser 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.⁹ En ny ansvarig livsmedelsföretagare, fysisk eller juridisk person, innebär att ny registrering krävs.

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

⁶ Artikel 6.2 förordning (EG) 852/2004.

⁷ 39 c § livsmedelsförordningen.

⁸ Se artikel 2.1 c) i förordning (EG) 852/2004.

⁹ 39 c § livsmedelsförordningen.

2018-12-20

aktier medför inte krav på ny registrering av bolagets anläggningar. Den juridiska person (aktiebolaget) som ansvarar för verksamheten är fortfarande densamma.

Detta ska skiljas från de fall där anläggningar ska godkännas innan anläggningen tas i drift.¹⁰ Sådana fall omfattas inte av sanktionsavgift utan ska istället anmälas till polis eller åklagare. Detta inkluderar anläggningar som producerar groddar och som ska godkännas av länsstyrelserna.

5.3 Bristande journalföring vid användning av växtskyddsmedel och biocider

Livsmedelsföretagare som producerar eller skördar växtprodukter (primärproduktion) ska föra journal över all användning av växtskyddsmedel och biocider.¹¹ Den som brister i denna journalföring av användning av växtskyddsmedel och biocider ska betala sanktionsavgift.¹²

5.4 Bristande dokumentation om små mängder primärprodukter

Sanktionsavgift ska betalas om en livsmedelsföretagare inte uppfyller vissa krav på dokumentation som följer av föreskrifter som meddelats med stöd av livsmedelsförordningen. Sådana föreskrifter finns om primärproducenters leveranser av små mängder honung, ägg, råmjölk eller opastöriserad mjölk.¹³ Livsmedelsverket har meddelat föreskrifter om leveranser av små mängder av vissa livsmedel i Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:20) om livsmedelshygien och dokumentkrav för producenten:

¹⁰ Det handlar här om godkännande av anläggningar t.ex. enligt artikel 4 i förordning (EG). 853/2004 och regelverket om groddproducenter.

¹¹ Artikel 4.1 jämte del A, III, punkt 9 i bilaga I till förordning (EG) nr 852/2004.

¹² Se 39 d § livsmedelsförordningen.

¹³ I dagens ordalydelse av livsmedelsförordningen har det felaktigt kommit att stå "pastöriserad" mjölk. Därför kan sanktionsavgift pga. bristande dokumentation om *opastöriserad* mjölk inte tas ut än. När detta ändrats ska regeln tillämpas för *opastöriserad* mjölk på samma sätt som övriga uppräknade produkter. Se 39 e § livsmedelsförordningen.

2018-12-20

- Enligt 52 § ska en honungsproducent löpande dokumentera det totala antalet skördade kupor, den totala produktionsmängden, den mängd produkter som har levererats direkt till konsumenter, och datum för leveransen.
- Enligt 57 § ska producenter av hönsägg 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.
- Enligt 75 § ska producenter av råmjölk löpande dokumentera den totala mängden råmjölk som levererats direkt till konsumenter eller detaljhandelsanläggningar.
- Enligt 81 § ska mjölkproducenter för varje leverans direkt till konsument löpande dokumentera datum och mängd levererad opastöriserad mjölk.

5.5 Ny sanktionsavgift när överträdelsen inte upphör

Om sanktionsavgift har beslutats för en viss bristande efterlevnad och den avgiftsskyldige därefter fortsätter med överträdelsen och den bristande efterlevnaden därför fortgår, ska en ny sanktionsavgift tas ut.¹⁴

Innan en ny avgift beslutas ska den livsmedelsföretagare som ansvarar för den bristande efterlevnaden få skälig tid att vidta rättelse. Detta innebär att livsmedelsföretagaren ska få en rimlig tid på sig att rätta till det fel som är orsaken till sanktionsavgiften. Om rättelse inte har skett när denna tid 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 denne kan utvärdera överträdelsen, planera åtgärden och faktiskt vidta rättelse. Detta medför *inte* att fristen för att vidta rättelse regelmässigt ska sättas till flera månader.

¹⁴ 39 f § livsmedelsförordningen.

2018-12-20

Eventuella risker för konsumenter måste även vägas in liksom tidigare exempel på bristande efterlevnad.

Om det är fråga om bristande registrering för vilken det tidigare påförts sanktionsavgift, så ska sanktionsavgift tas ut igen om företaget inte inkommer med nödvändiga uppgifter. Den bristande efterlevnaden av bristande registrering kan *inte* heller läkas genom en senare inkommen anmälan eftersom den bristande efterlevnaden redan skett.

För fall där ny sanktionsavgift tas ut när överträdelsen inte upphör finns särskilda regler om sanktionsavgiftens storlek, se [avsnitt 6.9](#).

5.6 Ny sanktionsavgift vid upprepad överträdelse

Om en sanktionsavgift har beslutats för en viss bristande efterlevnad och livsmedelsföretagaren har vidtagit rättelse, men *inom ett år* från beslutet om sanktionsavgift åter brister i efterlevnaden av livsmedelslagstiftningen på samma vis ska en ny sanktionsavgift tas ut.¹⁵ 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. Frågan om upprepad överträdelse synes inte kunna gälla bristande registrering av verksamhet.

Det finns särskilda regler om sanktionsavgiftens storlek vid upprepad bristande efterlevnad, se [avsnitt 6.10](#).

¹⁵ 39 g § livsmedelsförordningen

2018-12-20

6. Fastställande av avgiftens storlek

6.1 Enskild påbörjar registreringspliktig verksamhet utan föregående anmälan

I de fall en livsmedelsföretagare har påbörjat en registreringspliktig verksamhet utan att först anmäla denna till den behöriga myndigheten ska sanktionsavgiften bestämmas till en procent av årsomsättningen. Avgiften får dock som lägst bestämmas till 5 000 kr och högst 75 000 kr, oavsett årsomsättningen.

6.2 Stat, kommun eller landsting påbörjar registreringspliktig verksamhet utan föregående anmälan

Om staten, kommuner eller ett landsting inte anmäler sin livsmedelsverksamhet innan denna påbörjas ska sanktionsavgift utgå med ett fast belopp om 40 000 kr.

6.3 Enskild tar över verksamhet utan ny anmälan

En anläggning är en del av ett visst livsmedelsföretag. Om en ny ansvarig fysisk eller juridisk person tar över en verksamhet leder till att en ny registrering av en anläggning ska ske (se mer om detta ovan).

I fall då kontrollmyndigheten inte underrättas om att en ny fysisk eller juridisk person tagit över en verksamhet ska sanktionsavgiften bestämmas till en halv procent av årsomsättningen. Avgiften får dock som lägst bestämmas till 2 500 kr och som högst till 40 000 kr oavsett årsomsättningen.

6.4 Stat, kommun eller landsting tar över verksamhet utan ny anmälan

I fall då överträdelsen består i att inte underrätta kontrollmyndigheten om att staten, en kommun eller ett landsting har tagit över ansvaret för en verksamhet och inte anmäler anläggningen ska sanktionsavgiften bestämmas till 40 000 kr.

2018-12-20

6.5 Enskild som brister i journalföring

I fall då livsmedelsföretagaren inte har fört korrekta journaler över sin användning av växtskyddsmedel och biocider ska sanktionsavgiften bestämmas till ett belopp som motsvarar en procent av årsomsättningen. Avgiften får dock som lägst bestämmas till 2 000 kr och som högst till 25 000 kr oavsett årsomsättningen.

6.6 Stat, kommun eller landsting brister i journalföring

Om staten, en kommun eller ett landsting inte för korrekta journaler över sin användning av växtskyddsmedel och biocider, ska sanktionsavgift utgå med ett fast belopp om 10 000 kr.

6.7 Enskild brister i dokumentationen för särskilda produkter

I fall då en primärproducent inte lever upp till kraven på dokumentation vid leverans av små mängder av honung, ägg, råmjölk eller opastöriserad mjölk, ska sanktionsavgiften bestämmas till en procent av årsomsättningen. Avgiften får dock som lägst bestämmas till 2 000 kr och som högst till 25 000 kr oavsett årsomsättningen.

6.8 Stat, kommun eller landsting brister i dokumentation för särskilda produkter

I fall där stat, kommun eller landsting kan betraktas som primärprocent och inte möter kraven på dokumentation vid leverans av små mängder av berörda produkter, ska sanktionsavgift utgå med ett fast belopp om 10 000 kr.

6.9 Ny sanktionsavgift när överträdelsen inte upphör

När en ny sanktionsavgift ska beslutas för att den ansvarige inte åtgärdat den bristande efterlevnaden, ska avgiften bestämmas till ett belopp som är dubbelt så stort som den första sanktionsavgiften för samma överträdelse. Varje ny sanktionsavgift får dock tas ut med högst 100 000 kr.

2018-12-20

6.10 Ny sanktionsavgift vid upprepad överträdelse

När en ny sanktionsavgift ska beslutas på grund av att livsmedelsföretagaren inom ett år upprepar en överträdelse som tidigare lett till beslut om sanktionsavgift, ska den nya sanktionsavgiften bestämmas till ett belopp som är dubbelt så stort som den första sanktionsavgiften (för samma överträdelse). Varje ny sanktionsavgift får dock tas ut med högst 100 000 kr.

6.11 Årsomsättning

I flertalet av de fall där sanktionsavgift ska tas ut, ska avgiften beräknas med utgångspunkt i företagets årsomsättning. Årsomsättning definieras i detta fall som *näringsidkarens totala omsättning närmast föregående år*. Det är alltså hela årsomsättningen för företaget som avses, och inte en enskild verksamhetsgren.

Om företagets verksamhet startades innevarande år, eller det annars saknas uppgift om årsomsättningen föregående år eller uppgifterna kan antas vara felaktiga, får kontrollmyndigheten uppskatta dessa siffror.

Om företagets verksamhet startades innevarande år, eller det annars saknas uppgift om årsomsättningen föregående år eller uppgifterna kan antas vara felaktiga, får kontrollmyndigheten uppskatta dessa siffror.

Eftersom årsomsättningen ligger till grund för beräkningen av sanktionsavgiften, bör den livsmedelsföretagare ansvarar för överträdelsen tillfrågas om årsomsättningen föregående år i samband med att denne ges tillfälle att yttra sig.

2018-12-20

7. Avgiftsskyldigheten bygger på strikt ansvar

Enligt 30 b § livsmedelslagen ska en sanktionsavgift tas ut *även om* överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. Livsmedelsföretagaren har alltså ett strikt ansvar för bristande efterlevnad när det gäller de regler som ligger till grund för sanktionsavgift. Detta innebär att det inte krävs att den företagare som ansvarar för den bristande efterlevnaden medvetet brutit mot reglerna eller om det rör sig om slarv.

Om en överträdelse av livsmedelslagstiftningen begåtts inom ramen för ett livsmedelsföretag är företagaren alltid ansvarig för det skedda och myndigheten behöver inte ta ställning till om bristen beror på exempelvis medvetet fusk, okunskap och liknande.¹⁶

8. När sanktionsavgift inte ska betalas

8.1 Oskälighet

Trots livsmedelsföretagens strikta ansvar för sanktionsavgift vid bristande efterlevnad ska avgift inte tas ut i de fall det bedöms som *oskäligt*. Vid oskälighetsbedömningen ska både objektiva och subjektiva omständigheter beaktas. I 30 b § livsmedelslagen finns en uppräkningslista av vad som särskilt ska beaktas vid denna bedömning:

- sjukdom som förhindrat den avgiftsskyldige att göra rätt för sig,
- omständigheter som den avgiftsskyldige inte kunnat förutse och därför inte kunnat göra rätt för sig,
- vad den avgiftsskyldige gjort för att undvika att begå en överträdelse.

I bedömningen av om det skulle vara oskäligt att ta ut avgift bör följande omständigheter i normalfallet *inte* medföra befrielse från avgift:

¹⁶ Jfr bl.a. artikel 17 i förordning (EG) Nr 178/2002.

2018-12-20

- bristande betalningsförmåga,
- att en verksamhet är nystartad,
- okunskap om gällande regler,
- glömska,
- tidsbrist, eller
- dåliga rutiner.

Någon möjlighet till jämkning av sanktionsavgifter eller nedsättning av avgiftens storlek finns inte.

8.2 När samma överträdelse omfattas av ansökan om utdömande av vite

Kontrollmyndigheten får inte besluta om en sanktionsavgift för en viss överträdelse som omfattas av ett föreläggande om vite och man har ansökt om utdömande av vitet i förvaltningsdomstol. Bestämmelsen ska motverka att dubbla sanktioner, dvs. vite och sanktionsavgift, förekommer för en och samma överträdelse.¹⁷

8.3 Preskription

Om den enskilde inte har getts tillfälle att yttra sig inom två år från det att överträdelsen skedde får det inte beslutas om sanktionsavgift.¹⁸ Denna preskriptionstid börjar löpa först när överträdelsen har upphört.

¹⁷ Se 30 d § livsmedelslagen.

¹⁸ Se 30 c § livsmedelslagen.

2018-12-20

9. Handläggning av ärenden om sanktionsavgift

Enligt 30 c § 1 st. livsmedelslagen är det kontrollmyndigheten som beslutar om sanktionsavgifter. I 30 c § 2 st. finns regler som beskriver hur handläggningen av ett ärende om sanktionsavgift ska gå till.

Innan en sanktionsavgift beslutas ska den som anspråket riktas mot ges tillfälle att yttra sig. Kommunikation ska ske i enlighet med reglerna i 25 § förvaltningslagen (2017:900).

Bestämmelsen ger den avgiftsskyldige möjlighet att uppmärksamma kontrollmyndigheten på eventuella felaktigheter och omständigheter i utredningsmaterialet som kan vara skäl för att befria den avgiftsskyldige från avgift.

Att den avgiftsskyldige vidtar rättelse och upphör med den bristande efterlevnaden under tiden ett ärende om sanktionsavgift pågår, innebär *inte* att möjligheten att påföra en sanktionsavgift bortfaller. Så snart förutsättningarna har konstaterats ska en sanktionsavgift som regel påföras även om rättelse sker innan beslut meddelas.

I reglerna fastslås också en tidsfrist för möjligheten att besluta om sanktionsavgifter. Om den enskilde inte har getts tillfälle att yttra sig inom två år från det att överträdelsen skedde, får sanktionsavgift inte beslutas. Denna preskriptionstid börjar löpa först när den bristande efterlevnaden har upphört. I 30 f § livsmedelslagen fastställs en preskriptionsfrist för tiden efter att beslut fattats.

Med anledning av att årsomsättningen ligger till grund för beräkningen av sanktionsavgiften, ska den fysiska eller juridiska person som begått överträdelsen

2018-12-20

tillfrågas om årsomsättningen föregående år i samband med att denne ges tillfälle att yttra sig.

I fråga om t.ex. journaler för användning växtskyddsmedel och biocider finns ett parallellt sanktionssystem som kontrolleras inom ramen för Jordbruksverkets ansvarsområde. Detta medför att en konstaterad bristande efterlevnad som ska leda till sanktionsavgift enligt livsmedelslagstiftningen också kan ha varit föremål för ett vitesföreläggande eller en sanktionsavgift enligt en annan ordning. Det är därför viktigt att kontrollmyndigheten försäkras sig om att det inte finns något sådant beslut innan den beslutar om sanktionsavgift.

9.1 Särskilt om kommunikation enligt 25 § förvaltningslagen

Enligt 25 § förvaltningslagen gäller följande. Innan en myndighet fattar ett beslut i ett ärende ska den underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet (även kallad kommunikering). I regeln fastställs en möjlighet för myndigheten att underlåta kommunikation. Reglerna om sanktionsavgift medger dock inte något sådant undantag – i ärenden om sanktionsavgift måste myndigheten alltså *alltid* kommunicera med parten enligt nedan.¹⁹

Parten är i detta sammanhang den fysiska eller juridiska person som ansvarar för den konstaterade bristande efterlevnaden av livsmedelslagstiftningen.

Med *material av betydelse* avses sådana omständigheter eller uppgifter som påverkar myndighetens ställningstagande i den fråga som beslutet gäller. Kontrollmyndigheten bör skicka den inspektionsrapport eller liknande som myndigheten har sammanställt till den som beslutet riktas till. Av materialet bör framgå vad myndigheten har observerat, de omständigheter som åberopas till stöd

¹⁹ 30 c § livsmedelslagen.

2018-12-20

för detta och vilken bevisning som finns i ärendet. Vidare bör det i skrivelsen anges att myndigheten avser att påföra en sanktionsavgift.²⁰

Det är även viktigt att myndigheten tar hänsyn till eventuell tillsyns- och förundersökningssekretess i samband med kommunikationen så att man inte delar med sig av överskottsinformation som kan vara omfattad av sekretess.²¹

Förvaltningslagen innehåller inga särskilda bestämmelser om kommunikationens praktiska detaljer. Kontrollmyndigheten kan alltså välja mellan att kommunicera muntligen eller skriftligen. Den kommunikationskanal som är bäst lämpad för den enskilde parten bör väljas. Livsmedelsverket anser dock att kommunikation bör ske *skriftligen*, eftersom materialet ofta kan vara omfattande och det kan vara svårt att på ett korrekt sätt återföra informationen till parten muntligt. Av förarbetena till bestämmelserna om sanktionsavgifter framgår också att avsikten är att kommunikationen ska ske skriftligt.²²

Hur lång *svarsfrist* som kan anses lämplig får avgöras utifrån bl.a. ärendetyp, materialets omfattning och dess komplexitet. Parten ska ges skäligt rådrum för sina överväganden. Om det inte är fråga om längre helger eller semestertider anser Livsmedelsverket att svarsfristen bör bestämmas till lägst två och högst tre veckor.

Det står parten fritt att avgöra om denne ska yttra sig eller inte.²³ I samband med kommunikering bör det anges att ärendet kan komma att avgöras efter en viss tidsfrist, även om parten inte hör av sig under den utsatta tiden.

²⁰ Prop. 2017/18:165, s. 71, prop. 2016/17:180 s. 310.

²¹ Sådan information kan vara t.ex. om det vid kontrollen framkommit skäl att åtalsanmäla livsmedelsföretagaren med anledning av annan bristande efterlevnad, såsom bristande hygien, livsmedelssäkerhet och djurskydd och det nedtecknas i samma protokoll som uppgifterna som ligger till grund för utredningen om att livsmedelsföretagaren ska betala sanktionsavgift.

²² Prop. 2017/18:165, s. 71.

²³ Jfr. passivitetsrätten i [kap. 4.1](#).

2018-12-20

9.2 Beslut, underrättelse och delgivning

Livsmedelslagen innehåller inte några särskilda bestämmelser om hur livsmedelsföretagare ska underrättas om beslutet. Istället är vi hänvisade förvaltningslagens regler.

Ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövt.²⁴ En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.

En myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende ska så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövt.²⁵

Parten ska också upplysas om möjligheten att överklaga, om beslutet kan överklagas.²⁶ En underrättelse om hur man överklagar ska innehålla information om vilka krav som ställs på överklagandets form och innehåll och vad som gäller i fråga om ingivande och överklagandetid.

Det är myndigheten som bestämmer hur underrättelsen ska ske. En underrättelse ska dock alltid vara skriftlig om en part begär det. Underrättelse får ske genom delgivning.²⁷

²⁴ Se 32 § förvaltningslagen.

²⁵ Se 33 § 1 st. förvaltningslagen.

²⁶ Se 33 § 2 st. förvaltningslagen.

²⁷ Se 33 § 3 st. förvaltningslagen

2018-12-20

9.2.1 *Hur beslutet ska se ut*

Ett beslut om en sanktionsavgift är ett tyngande beslut och ett sådant beslut måste motiveras. Beslutet ska vara klart och tydligt för mottagaren och det ska framgå såväl vad beslutet är, som hur beslutsfattaren resonerat för att komma fram till beslutet. Beslutet ska innehålla tydlig information om hur beslutet kan överklagas.

En sanktionsavgift ska betalas till Kammarkollegiet efter en särskild uppmaning.²⁸ Detta innebär i praktiken att det måste framgå av beslutet att sanktionsavgiften ska betalas till Kammarkollegiet efter särskild uppmaning. Det innebär också att den beslutande myndigheten måste informera Kammarkollegiet om beslutet.²⁹

9.2.2 *Delgivning av beslutet*

Som framgår av ovan, står det myndigheten fritt att avgöra *hur* ett beslut om sanktionsavgift ska underrättas livsmedelsföretaget. I denna bedömning ingår både valet av muntligt eller skriftligt meddelande och frågan om delgivning.

Beslut om sanktionsavgift innefattar en bedömning av flertalet olika omständigheter, såväl som rättsliga och övriga resonemang som ligger till grund för beslutet. Parten bör därför underrättas *skriftligt* om beslutet.

Nästa fråga blir om livsmedelsföretagaren ska underrättas om beslutet genom vanligt brev eller om beslutet ska delges livsmedelsföretagaren. Som framgått av resonemangen ovan är ett beslut om att en livsmedelsföretagare ska betala sanktionsavgift ett betungande beslut. Om företagaren inte har besvarat myndighetens skrivelser i ärendet vet man inte om hen känner till det pågående ärendet. Alltså kan man inte utgå från att hen förväntar sig ett betungande beslut. Redan detta talar för att beslutet ska delges livsmedelsföretagaren. Beslutet är

²⁸ 39 h § livsmedelsförordningen.

²⁹ Se närmare om innebörden om Kammarkollegiets bevakning av fordran nedan.

2018-12-20

dessutom överklagbart och endast med delgivning vet myndigheten med säkerhet när denna överklagandefrist börjar löpa.

Mot bakgrund av detta anser Livsmedelsverket att livsmedelsföretagaren *ska* delges underrättelsen. Delgivning ska ske i enlighet med reglerna i delgivningslagen (2010:1932), nedan DL. Något särskilt undantag från delgivning för stat, landsting eller kommun bör inte göras.

9.2.3 Kort om delgivning

Delgivning kan ske enligt följande:

1. Vanlig delgivning med mottagningsbevis (16-18 §§ DL),
2. Särskild delgivning med juridisk person (27-30 §§ DL),
3. Stämmingsmannadelgivning (30-40 §§ DL)
 - a. Personligt överlämnande (32-33 §§ DL),
 - b. Surrogatdelgivning i hem eller på arbetsplats (34-37 §§)
 - c. Spikning (38 § DL)
4. Kungörelsedelgivning (47-51 §§ DL)

Mot bakgrund av beslutets betungande karaktär anser Livsmedelsverket att muntlig delgivning (19-21 §§ DL) inte är lämpligt. En muntlig bekräftelse eller bekräftelse per e-post på mottagandet kan dock ske inom ramen för vanlig delgivning, under förutsättning att det kan bekräftas att personen är behörig delgivningsmottagare och att denne på ett tydligt bekräftar mottagandet av beslutet.

2018-12-20

10. Verkställighet av beslut om sanktionsavgift

Sanktionsavgifter ska tillfalla staten och ska betalas till Kammarkollegiet efter särskild betalningsuppsmaning.³⁰

Om den som är skyldig att betala sanktionsavgift inte gör det, kan beslutet om sanktionsavgift verkställas enligt utsökningsbalken (1981:774), nedan UB, när beslutet fått laga kraft. Detta innebär att beslutet gäller som en exekutionstitel.³¹ Detta innebär att det inte krävs att kontrollmyndighetens beslut om sanktionsavgift fastställs på något annat sätt, t.ex. genom dom, innan verkställighetsåtgärder kan vidtas av Kronofogdemyndigheten. Vid sådan verkställighet ska lagen (1993:981) om indrivning av statliga fordringar tillämpas.³²

Ett mål om verkställighet av sanktionsavgift är ett allmänt mål där förfarandet kallas indrivning.³³ Innan en ansökan om indrivning lämnas in till Kronofogden ska den som är skyldig att betala sanktionsavgift uppmanas att betala denna, om det kan ske utan väsentlig olägenhet och det inte finns särskilda skäl som talar emot detta.³⁴ Sådana skäl kan vara t.ex. att den som ska betala sanktionsavgiften är på obestånd eller att det kan antas att denne avviker.

Om den betalningsskyldige inte betalar sanktionsavgiften, ska Kammarkollegiet fortsätta indrivningsåtgärderna hos Kronofogden. Ansökan om indrivning hos Kronofogden ska ske inom två månader från det att avgiften senast skulle vara betald.³⁵

³⁰ 30 a § 3 st. livsmedelslagen och 39 h § livsmedelsförordningen. Angående kraven som följer av detta se [kap. 8.2.1.](#) och [checklistan i kap. 10.](#)

³¹ 30 e § livsmedelslagen jämte 3 kap. 1 § p. 6 UB.

³² 39 i § livsmedelsförordningen.

³³ 1 kap. 6 § 1-2 p. UB jämte 1 § 2 st. lag om indrivning av statliga fordringar.

³⁴ Se 3 § förordning (1993:1229) om indrivning av statliga fordringar.

³⁵ Se 4 § 4 st. jämte 5 § förordning om indrivning av statliga fordringar och prop. 2017/18:165 s. 72-73.

2018-12-20

Vid indrivning av statliga fordringar har Skatteverket särskilda uppgifter i fråga om bevakning av statens intressen.³⁶

Om beslutet överklagas gäller det ovan angivna även för en dom om sanktionsavgift, sedan denna vunnit laga kraft.

10.1 När beslut om sanktionsavgift inte längre får verkställas

En sanktionsavgift som inte verkställts inom fem år från det att beslutet vunnit laga kraft, faller bort och kan alltså inte krävas ut.³⁷

³⁶ Se 1 § lag (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter.

³⁷ Se 30 f § livsmedelslagen.

2018-12-20

11. Checklista för handläggningen av ärenden om sanktionsavgift

Nedan följer en checklista för handläggningen av ärenden om sanktionsavgift som ett stöd vid handläggningen.

1. När kontrollmyndigheten upptäcker eller på annat sätt uppmärksammas på den bristande efterlevnaden, ska den bedöma om den bristande efterlevnaden är sådan att det skulle kunna leda till sanktionsavgift. Om så är fallet ska man gå vidare med ett sanktionsärende.
2. Kontrollmyndigheten ska med hjälp av en skrivelse ge den som brustit i efterlevnaden av livsmedelslagstiftningen möjlighet att inkomma med ett yttrande med beaktande av bl.a. följande:
 - a. Genom skrivelsen ska kontrollmyndigheten uppmärksamma den som brustit i efterlevnaden på vilket sätt den inte har följt reglerna. Eventuella kontrollrapporter och/eller andra handlingar som ligger till grund för kontrollmyndighetens bedömning och dylikt ska skickas med.
 - b. I skrivelsen ska kontrollmyndigheten klargöra att den överväger att ta ut en sanktionsavgift med anledning av den bristande efterlevnaden. Det kan med fördel klargöras hur sanktionsavgiften för den aktuella överträdelsen beräknas. Det ska alltså tydligt framgå att något beslut om sanktionsavgift inte har fattats och att livsmedelsföretagaren har möjlighet att yttra sig angående detta.
 - c. Genom skrivelsen bör livsmedelsföretagaren också få möjlighet att inkomma med uppgifter om årsomsättningen till kontrollmyndigheten.

2018-12-20

Kontrollmyndigheten bör i skrivelsen förklara hur årsomsättningen beräknas.

- d. Av skrivelsen ska också framgå att det står livsmedelsföretagaren fritt att yttra sig och att ärendet kan komma att avgöras även om något yttrande inte inkommer. Det ska också framgå en *tydlig frist* inom vilken livsmedelsföretagaren kan yttra sig. Hur lång frist som livsmedelsföretagaren ska ges ska bedömas utifrån ärendets typ och komplexitet. Fristen ska ge parten skäligt rådrum att yttra sig.

Observera att handläggningen ska fortsätta även om livsmedelsföretagaren inte inkommit med något svar.

3. När fristen för livsmedelsföretagaren att inkomma med yttrande har löpt ut, ska kontrollmyndigheten göra en bedömning i sak. Innan denna bedömning görs, ska kontrollmyndigheten kontrollera att det inte finns något *tidigare* beslut om t.ex. vite som rör samma sak (samma bristande efterlevnad), som förhindrar att sanktionsavgift tas ut.
4. Om kontrollmyndigheten beslutar att sanktionsavgift ska tas ut, ska beslutet delges livsmedelsföretagaren.

Beslut att avskriva ärendet eller att inte ta ut sanktionsavgift behöver inte delges.

5. När beslut om att sanktionsavgift tas ut har delgetts livsmedelsföretagaren, ska en kopia av beslutet tillsammans med delgivningsbeviset skickas till Kammarkollegiet som hanterar betalningskrav med anledning av sanktionsavgift.

2018-12-20

6. Om beslutet överklagas efter delgivning men innan delgivningsfristen löpt ut och ärendet därför lämnas till förvaltningsrätt, ska Kammarkollegiet underrättas om detta. Detta gäller även de domar och beslut som följer i en domstolsprövning.