Regeringens proposition 2012/13:55

Ny lag om kontroll av ekologisk produktion

Prop. 2012/13:55

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 13 december 2012

Fredrik Reinfeldt

Eskil Erlandsson
(Landsbygdsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslår regeringen en ny lag om kontroll av ekologisk produktion. Syftet med förslaget är att anpassa den nationella lagstiftningen om ekologisk produktion till dels nya EU-förordningar på området, dels lagar på likartade områden, särskilt livsmedelslagen (2006:804).

Bestämmelserna i den nuvarande lagen (1995:551) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter föreslås i sak bli överförda till den nya lagen.

Den föreslagna lagen har kompletterats med ett antal bestämmelser, främst i syfte att underlätta för kontrollmyndigheterna att utöva sin kontroll. Det föreslås bl.a. nya bestämmelser om kommunal samverkan i kontrollen, om omhändertagande av varor, om hjälp av en polismyndighet och om administrativa sanktionsavgifter.

I propositionen föreslås också att beslut som fattas av kontrollorgan ska kunna överklagas. Det föreslås vidare att sådana kontrollorgan ska tillämpa vissa av förvaltningslagens (1986:223) bestämmelser när de utför uppgifter som innefattar myndighetsutövning mot någon enskild. Vidare föreslås att bestämmelserna om rätten att ta del av allmänna handlingar och bestämmelserna om sekretess ska göras tillämpliga på sådana kontrollorgan när det gäller den verksamhet som avser kontroll av ekologisk produktion.

EU-förordningarnas tillämpningsområde har utvidgats till att gälla även ekologisk vattenbruksproduktion. I propositionen görs bedömningen att Statens jordbruksverk ska vara behörig myndighet och kontrollmyndighet i fråga om den verksamheten.

Samtliga författningsförslag föreslås träda i kraft den 1 januari 2014.

Innehållsförteckning

1 Förslag till riksdagsbeslut 5

2 Lagförslag 6
2.1 Förslag till lag om kontroll av ekologisk produktion 6
2.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) 12

3 Ärendet och dess beredning 14

4 EU-förordningarna 15
4.1 Rådets förordning (EG) nr 834/2007 15
4.2 Kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 17
4.3 Kommissionens förordning (EG) nr 1235/2008 18
4.4 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 18

5 Behov av nationella bestämmelser 19

6 Nationell reglering 19
6.1 Lagen (1995:551) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter 20
6.2 Förordningen (2009:27) om ekologisk produktion 21
6.3 Förordningen (1995:702) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter 21
6.4 Myndighetsföreskrifter om ekologisk produktion 22
6.5 Bestämmelser om offentlighet och sekretess 22

7 En ny lag om kontroll av ekologisk produktion 23

8 Begreppen tillsyn och kontroll 26

9 Fördelning av kontrolluppgifter mellan kontrollorgan och myndigheter 27
9.1 Den operativa kontrollen 29
9.2 Beslutsbefogenheter 32
9.3 Hur ska uppgifter lämnas över till kontrollorganen? 36

10 Vilka bestämmelser ska gälla för kontrollorganen 43
10.1 Överklagande 43
10.2 Förvaltningslagen 47
10.3 Offentlighet och sekretess 49
10.4 Vägledning 51

11 Behöriga myndigheter och kontrollmyndigheter 52
11.1 Närmare om behöriga myndigheter och kontrollmyndigheter 52
11.2 Kommunernas roll 59
11.3 Kommunal samverkan i kontrollen 61
11.4 Föreläggande riktat mot en kommun 63
11.5 Krav på samordning mellan myndigheter 63

12 Bemyndiganden 64

13 Befogenheter i samband med kontroll 66
13.1 Rätt till tillträde, upplysningar och handlingar 66

13.2 Rätt att ta prov ... 68
13.3 Skyldighet att lämna hjälp ... 68
13.4 Hjälp av en polismyndighet ... 69
13.5 Föreläggande och förbud, vite ... 70
13.6 Omhändertagande av varor ... 71
13.7 Rättelse ... 73

14 Sanktioner ... 74
14.1 Behovet av straff eller sanktionsavgift ... 75
14.2 Straff eller sanktionsavgift vid underlåten anmälningsskyldighet? ... 80
14.3 Utformningen av ett system för administrativa sanktionsavgifter för underlåten anmälan till kontroll ... 83

15 Avgifter ... 90

16 Överklagande ... 95

17 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser ... 96

18 Konsekvenser ... 97
18.1 Konsekvenser för ekologiska producenter ... 97
18.2 Konsekvenser för kontrollorganen ... 101
18.3 Konsekvenser för det allmänna ... 102
18.3.1 Konsekvenser för behöriga myndigheter och statliga kontrollmyndigheter ... 102
18.3.2 Konsekvenser för kommunerna ... 103
18.3.3 Konsekvenser för polisen och domstolarna ... 105
18.3.4 Konsekvenser för andra myndigheter ... 105
18.4 Konsekvenser för miljön ... 105

19 Författningskommentar ... 106
19.1 Förslag till lag om kontroll av ekologisk produktion ... 106
19.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ... 115

Bilaga 1 Sammanfattning av promemorian Ny lag om ekologisk produktion (Ds 2009:27) ... 117

Bilaga 2 Lagförslag i promemorian Ny lag om ekologisk produktion (Ds 2009:27) ... 118

Bilaga 3 Förteckning över remissinstanser (Ds 2009:27) ... 126

Bilaga 4 Sammanfattning av promemorian Ekologisk vattenbruks- och växtproduktion ... 127

Bilaga 5 Lagförslag i promemorian Ekologisk vattenbruks- och växtproduktion ... 128

Bilaga 6 Förteckning över remissinstanser, promemorian Ekologisk vattenbruks- och växtproduktion ... 130

Bilaga 7 Lagrådsremissens lagförslag ... 131

Bilaga 8 Lagrådets yttrande ... 139

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 december 2012 ... 144

Prop. 2012/13:55 Rättsdatablad.....145

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

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

2 Lagförslag

2.1 Förslag till lag om kontroll av ekologisk produktion

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpningsområde

1 § Denna lag kompletterar

1. rådets förordning (EG) nr 834/2007 av den 28 juni 2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter och om upphävande av förordning (EEG) nr 2092/91[1], och

2. tillämpningsförordningar till rådets förordning (EG) nr 834/2007.

Lagen kompletterar även, i de delar de innehåller bestämmelser som rör ekologisk produktion,

1. 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[2], och

2. tillämpningsförordningar till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004.

Kontrollmyndigheter och kontrollorgan

2 § Livsmedelsverket, Statens jordbruksverk, de andra statliga förvaltningsmyndigheter som regeringen bestämmer och kommunerna utövar kontroll av att

1. de EU-förordningar som anges i 1 § och de beslut som har meddelats med stöd av EU-förordningarna följs, och

2. denna lag, de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen, och de beslut som har meddelats med stöd av lagen följs.

Regeringen får meddela föreskrifter om fördelningen mellan kommunerna och de statliga förvaltningsmyndigheterna av kontrolluppgifter enligt första stycket.

En kommuns uppgifter ska fullgöras av den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet.

3 § Livsmedelsverket och Jordbruksverket får inom sina respektive ansvarsområden besluta att överlämna uppgiften att utöva sådan kontroll som avses i 2 § första stycket till ett sådant kontrollorgan som avses i artikel 2 i rådets förordning (EG) nr 834/2007 och som är en juridisk person.

I fråga om åtgärder vid bristande efterlevnad av regelverket får ett sådant överlämnande endast innefatta en rätt att

1. återkalla ett utfärdat certifikat, eller

[1] EUT L 189, 20.7.2007, s. 1 (Celex 32007R0834).
[2] EUT L 165, 30.4.2004, s. 1 (Celex 32004R0882).

2. enligt artikel 30.1 första stycket i rådets förordning (EG) nr 834/2007 besluta om att avlägsna märkning eller förbjuda marknadsföring av ett parti eller en produktionsomgång.

Kontrollmyndigheternas övriga skyldigheter

4 § De myndigheter som avses i 2 § (kontrollmyndigheterna) ska genom rådgivning, information och andra åtgärder underlätta för enskilda att följa

1. de EU-förordningar som anges i 1 § och de beslut som har meddelats med stöd av EU-förordningarna, och
2. denna lag, de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen och de beslut som har meddelats med stöd av lagen.

5 § Kontrollmyndigheterna ska verka för att åtgärder vidtas mot överträdelser av

1. de EU-förordningar som anges i 1 § och de beslut som har meddelats med stöd av EU-förordningarna, och
2. denna lag, de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen och de beslut som har meddelats med stöd av lagen.

Kommunal kontrollsamverkan

6 § En kommun får ingå en överenskommelse med en annan kommun om att kontrolluppgifter som kommunen har enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen ska utföras av den andra kommunen. Rätten att besluta i ett ärende får dock inte överlåtas till en annan kommun.

En kommun får efter överenskommelse med en annan kommun uppdra åt anställda i den andra kommunen att besluta på kommunens vägnar i ett visst ärende eller en grupp av ärenden. Detta gäller dock inte i sådana fall som avses i 6 kap. 34 § kommunallagen (1991:900). Föreskrifterna i 6 kap. 24–27 och 35 §§ kommunallagen om jäv och anmälan av beslut till en nämnd ska tillämpas på den som fattar sådana beslut.

Förvaltningslagens tillämpning

7 § Ett kontrollorgan som avses i 3 § första stycket ska vid kontrollen tillämpa följande bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223)

– 11 och 12 §§ om jäv,
– 14 § om muntlig handläggning,
– 15 § om anteckning av uppgifter,
– 16 och 17 §§ om parters rätt att få del av uppgifter,
– 20 § om motivering av beslut,
– 21 § om underrättelse av beslut, och
– 26 § om rättelse av skrivfel och liknande.

Rätt till upplysningar och tillträde

8 § Europeiska kommissionen och ett kontrollorgan har samma rätt som en kontrollmyndighet har enligt de EU-förordningar som anges i 1 § att, i den utsträckning som behövs för kontrollen, på begäran få

1. upplysningar,
2. del av handlingar,
3. tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen som har anknytning till den verksamhet som kontrollen avser, och
4. på sådana områden och i sådana utrymmen som avses i 3, göra undersökningar och ta prover.

Skyldighet att lämna hjälp

9 § Den som är föremål för kontroll ska lämna den hjälp som behövs för att kontrollen ska kunna genomföras.

Förelägganden och förbud

10 § 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 § Utöver vad som följer av de EU-förordningar som anges i 1 § eller vad som särskilt anges i 10 § 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.

Vite

12 § En kontrollmyndighet får besluta att förena ett föreläggande eller ett förbud enligt någon av de EU-förordningar som anges i 1 § eller ett föreläggande eller ett förbud enligt 11 § med vite.

Kontrollmyndigheten får dock inte förelägga någon vid vite att medverka i en utredning av en gärning som kan leda till straff eller sanktionsavgift för honom eller henne.

Omhändertagande av varor

13 § Utöver vad som följer av de EU-förordningar som anges i 1 § får en kontrollmyndighet ta hand om en vara som avses med ett föreläggande eller ett förbud enligt någon av EU-förordningarna eller enligt 11 § om föreläggandet eller förbudet inte följs.

Om en vara har tagits om hand, får ägaren under överinseende av kontrollmyndigheten ändra benämningen på eller sammansättningen av varan eller vidta någon annan åtgärd så att varan överensstämmer med

EU-förordningarna och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till denna lag.

Kontrollmyndigheten ska låta förstöra varan på ägarens bekostnad, om någon åtgärd enligt andra stycket inte vidtas.

Rättelse

14 § Om någon inte fullgör sina skyldigheter enligt de EU-förordningar som anges i 1 §, 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, får kontrollmyndigheten besluta om rättelse på hans eller hennes bekostnad.

Hjälp av polismyndigheten

15 § Polismyndigheten ska på begäran av en kontrollmyndighet lämna den hjälp som behövs för kontrollen eller för att verkställa ett beslut enligt

1. de EU-förordningar som anges i 1 § och de beslut som har meddelats med stöd av EU-förordningarna, eller
2. denna lag, de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen och de beslut som har meddelats med stöd av lagen.

Hjälp enligt första stycket får begäras endast om

1. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att polisens särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen (1984:387) behöver användas, eller
2. det annars finns synnerliga skäl.

Avgifter

16 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet att betala avgift för

1. kontroll som avses i 2 §, och
2. prövning av ärenden enligt de EU-förordningar som anges i 1 §, denna lag eller de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Regeringen meddelar föreskrifter om de avgifter som tas ut av statliga förvaltningsmyndigheter.

17 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för ett kontrollorgan att ta ut avgifter för sådan kontroll och prövning som avses i 16 § första stycket samt föreskrifter om grunderna för beräkning av avgifternas storlek.

18 § Regeringen får meddela föreskrifter om skyldighet för en kommun att ta ut avgifter för sådan kontroll och prövning som avses i 16 § första stycket.

Sanktionsavgifter

19 § En sanktionsavgift ska tas ut av den som i strid med artikel 28.1 i rådets förordning (EG) nr 834/2007 inte anmält sin verksamhet.

Hel eller delvis befrielse från sanktionsavgift ska beslutas om det är oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp. Vid denna bedömning ska det särskilt beaktas

1. om överträdelsen har berott på sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte kunnat göra det som ålegat honom eller henne och inte heller kunnat uppdra åt någon annan att göra det,
2. om överträdelsen annars berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken förutsåg eller borde ha förutsett eller inte kunnat påverka, eller
3. vad den avgiftsskyldige har gjort för att undvika överträdelsen.

Sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

20 § Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om sådana sanktionsavgifter som ska tas ut enligt 19 §.

Av sådana föreskrifter ska det framgå hur sanktionsavgiften ska beräknas, så att avgiftens storlek kan fastställas med direkt ledning av den angivna beräkningsgrunden. Avgiften ska vara lägst 1 000 kronor och högst 50 000 kronor.

21 § Någon sanktionsavgift får inte beslutas för en gärning som omfattas av ett vitesföreläggande.

22 § Den myndighet som regeringen bestämmer prövar frågor om sanktionsavgift.

Innan en sanktionsavgift tas ut ska den som avgiften gäller ges tillfälle att yttra sig.

23 § 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.

24 § Ett beslut om sanktionsavgift får verkställas enligt utsökningsbalken när det har vunnit laga kraft.

25 § En sanktionsavgift faller bort om beslutet om avgiften inte har verkställts inom fem år från det att beslutet vann laga kraft.

Bemyndiganden

26 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. undantag från de EU-förordningar som anges i 1 §,
2. särskilda ekologiska produktionsregler,
3. hur sådan kontroll som avses i 2 § första stycket ska bedrivas, och
4. skyldighet för en kommun eller ett kontrollorgan att lämna uppgifter till en kontrollmyndighet.

27 § En myndighet får bestämma att ett beslut av myndigheten enligt de EU-förordningar som anges i 1 § eller denna lag ska gälla omedelbart även om det överklagas. Det gäller dock inte ett beslut om sanktionsavgift.

28 § Beslut av ett kontrollorgan enligt de EU-förordningar som anges i 1 § och denna lag får överklagas till länsstyrelsen i det län där kontrollorganet har sitt säte.

29 § Beslut av en kommun enligt de EU-förordningar som anges i 1 § och denna lag får överklagas till länsstyrelsen.

30 § Beslut av en statlig förvaltningsmyndighet enligt de EU-förordningar som anges i 1 § och denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014, då lagen (1995:551) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter ska upphöra att gälla.

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

Härigenom föreskrivs att bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Bilaga[1]

Nuvarande lydelse

I enlighet med vad som anges i 2 kap. 4 § ska vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos något av de organ som nämns nedan i den mån handlingarna hör till där angiven verksamhet hos organet. Verksamheten anges i förekommande fall med hänvisning till numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.

Organ	*Verksamhet*
Internationella Handelshögskolan i Jönköping aktiebolag	all verksamhet
Kungliga Svenska Aeroklubben	besiktning och tillsyn av luftfartyg samt utfärdande och förnyande av luftvärdighetsbevis och miljövärdighetsbevis (SFS 2010:500)

Föreslagen lydelse

I enlighet med vad som anges i 2 kap. 4 § ska vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos något av de organ som nämns nedan i den mån handlingarna hör till där angiven verksamhet hos organet. Verksamheten anges i förekommande fall med hänvisning till numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.

Organ	*Verksamhet*
Internationella Handelshögskolan i Jönköping aktiebolag	all verksamhet
Kontrollorgan till vilket kontrolluppgifter har överlämnats enligt	*kontroll av ekologisk produktion (SFS 2013:000)*

[1] Senaste lydelse 2010:1982.

Kungliga Svenska Aeroklubben	besiktning och tillsyn av luftfartyg samt utfärdande och förnyande av luftvärdighetsbevis och miljövärdighetsbevis (SFS 2010:500)

– –

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

3 Ärendet och dess beredning

Den 28 juni 2007 antog rådet förordning (EG) nr 834/2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter och om upphävande av förordning (EEG) nr 2092/91 (EUT L 189, 20.7.2007, s. 1, Celex 32007R0834).

Den ovannämnda förordningen ersatte förordning (EEG) nr 2092/91 av den 24 juni 1991 om ekologisk produktion av jordbruksprodukter och uppgifter därom på jordbruksprodukter och livsmedel (EGT L 198, 22.7.1991, s. 1, Celex 31991R2092). Bestämmelserna i denna förordning har kompletterats genom bestämmelser dels i lagen (1995:551) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter, dels i förordningen (1995:702) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter. Förordningen har dock upphävts och ersatts av förordningen (2009:27) om ekologisk produktion vilken i begränsad omfattning kompletterar rådets förordning (EG) nr 834/2007 med tillämpningsförordningar samt 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 (EUT L 165, 30.4.2004, s. 1, Celex 32004R0882).

I syfte att anpassa nationell rätt dels till gällande unionslagstiftning, dels till befintlig lagstiftning på liknande områden upprättade Jordbruksdepartementet departementspromemorian Ny lag om ekologisk produktion (Ds 2009:27). En sammanfattning av promemorians förslag finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3* En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Landsbygdsdepartementet (dnr Jo 2009/2024).

Efter att promemorian skickades ut på remiss har kommissionens tillämpningsförordningar till rådets förordning (EG) nr 834/2007 ändrats vid flera tillfällen. Till följd av en av ändringarna upprättade Jordbruksdepartementet en kompletterande promemoria, Ekologisk vattenbruks- och växtproduktion, *bilaga 4*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 5*. Promemorian har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Landsbygdsdepartementet (dnr Jo2010/2876).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 15 november 2012 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 7*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 8*.

Regeringen har i allt väsentligt följt Lagrådets förslag. Yttrandet har behandlats i författningskommentaren och i avsnitten 14.3 och 17. I förhållande till lagrådsremissen har också vissa språkliga och redaktionella ändringar gjorts.

4 EU-förordningarna

Rådets förordning (EG) nr 2092/91 med tillämpningsförordningar har upphävts och ersatts av rådets förordning 834/2007, kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 av den 5 september 2008 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 834/2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter med avseende på ekologisk produktion, märkning och kontroll (EUT L 250, 18.9.2008, s. 1, Celex 32008R0889) och kommissionens förordning (EG) nr 1235/2008 av den 8 december 2008 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 834/2007 vad gäller ordningen för import av ekologiska produkter från tredjeländer (EUT L 334, 12.12.2008, s. 25, Celex 32008R1235).

I huvudsak innehåller de nya EU-förordningarna samma materiella regler som de gamla EU-förordningarna. Den centrala bestämmelsen innebär fortfarande att en produkt måste uppfylla kraven i EU-förordningarna för att den ska få märkas eller marknadsföras som ekologisk (art. 23.1 i rådets förordning (EG) nr 834/2007). Genom de nya EU-förordningarna har regelverkets struktur förtydligats och det framgår tydligare vilka principer som reglerna grundar sig på. Det är även i fortsättningen möjligt att tillämpa strängare privata normer, t.ex. KRAV:s regelverk. Däremot har märkningsreglerna ändrats i vissa avseenden.

4.1 Rådets förordning (EG) nr 834/2007

Förordningens syfte, tillämpningsområde och definitioner anges i artiklarna 1 och 2. Syftet med regelverket är att utgöra grunden för en hållbar ekologisk produktion, sörja för en väl fungerande inre marknad, garantera sund konkurrens, inge förtroende hos konsumenterna och att skydda deras intressen.

Förordningen ska tillämpas på vissa produkter från jordbruk, inklusive vattenbruk, om produkterna släpps ut på marknaden eller är avsedda att släppas ut på marknaden. De produkter som omfattas är levande eller obearbetade jordbruksprodukter, bearbetade jordbruksprodukter för livsmedelsändamål, foder, vegetativt förökningsmaterial och utsäde. Jäst som används som livsmedel eller foder omfattas också. Produkter från jakt på vilda djur eller fiske efter viltlevande arter ska däremot inte anses vara ekologisk produktion.

Förordningen ska tillämpas på alla aktörer som ägnar sig åt verksamhet inom något led av produktionen, beredningen och distributionen med anknytning till produkter som omfattas av förordningen.

Artikel 3 innehåller målen för ekologisk produktion. Målen ligger till grund för de principer som ekologisk produktion ska följa enligt artiklarna 4–7. Vid ekologisk produktion ska produktionsreglerna i artiklarna 8–22 följas. Produktionsreglerna är att betrakta som en konkretisering av principerna. Målen och principerna ska beaktas när detaljerade produktionsregler tas fram i tillämpningsförordningar. Sådana regler kan avse vilka produkter och ämnen som får användas i ekologiskt jordbruk

(art. 16) och förutsättningarna att ge undantag (art. 22). Bestämmelser om detta har antagits genom kommissionens förordning (EG) nr 889/2008.

Artiklarna 23–26 innehåller bestämmelser om märkning. En produkt får i samband med märkning och marknadsföring endast kallas för ekologisk om produkten uppfyller förordningens krav. Bestämmelsen innehåller även krav på hur stor andel av ingredienserna som ska vara ekologiska i sammansatta varor för att de ska få märkas eller marknadsföras som ekologiska. Om endast vissa ingredienser i en sammansatt vara är ekologiska är det möjligt att i innehållsförteckningen ange vilka ingredienser som är ekologiska.

Artikel 27.1–3 anger att kontroll enligt förordningen ska ske i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004. Utöver villkoren i den förordningen ska kontrollsystemet åtminstone omfatta de försiktighets- och kontrollåtgärder som fastställs i tillämpningsförordningar, bland annat bestämmelser om kontrollernas utformning och frekvens. Sådana detaljerade bestämmelser om kontroll finns i kommissionens förordning (EG) nr 889/2008. Behöriga myndigheter ska utses enligt artikel 27.1. Myndigheterna ska ansvara för kontroller. Kontrolluppgifter får överlämnas till kontrollmyndigheter och kontrollorgan (art. 27.4). För att kontrolluppgifter ska få överlämnas till ett kontrollorgan måste vissa förutsättningar vara uppfyllda enligt artikel 27.4–7. I övrigt innehåller artikeln bl.a. bestämmelser om vilken granskning som ska ske av kontrollorganen och att ekologiska produkter ska kunna spåras.

I artikel 28 finns bestämmelser om skyldighet för ekologiska aktörer att anmäla sin verksamhet och att låta den omfattas av kontroll. Medlemsstaterna kan undanta vissa aktörer från anmälningsplikten. De aktörer som följer förordningens bestämmelser och betalar en rimlig avgift för kontrollkostnaderna har rätt att omfattas av kontrollsystemet.

Bestämmelser om styrkande av dokumentation finns i artikel 29 (s.k. certifikat). I artikel 30 anges vilka åtgärder som ska vidtas vid överträdelser och oegentligheter (saluföringsförbud och att hänvisningar till ekologisk produktionsmetod avlägsnas). Artikel 31 innehåller bestämmelser om skyldighet för myndigheter och kontrollorgan att informera andra myndigheter och kontrollorgan om resultatet av sina kontroller.

Artiklarna 32–33 anger när en importerad produkt får saluföras som ekologisk. Kommissionen har fått uppgifter som medlemsstaterna tidigare var ansvariga för. Tillämpningsbestämmelser har antagits genom kommissionens förordning (EG) nr 1235/2008.

I artikel 34 anges när en myndighet eller ett kontrollorgan får förbjuda eller inskränka saluföringen av en produkt som ekologisk i de fall som produkten har kontrollerats i en annan medlemsstat. Bestämmelsen anger också när en medlemsstat får tillämpa strängare regler för ekologisk produktion.

Bestämmelser om överföring av information och statistik till kommissionen finns i artiklarna 35 och 36.

Enligt artikel 38 ska tillämpningsbestämmelser antas i enlighet med förordningens mål och principer särskilt vad gäller produktionsreglerna, märkningsreglerna, närmare bestämmelser om kontroll, kriterier och förfaranden för erkännande av tredjeländer och kontrollorgan, produk-

ternas fria rörlighet samt överföring av information till kommissionen. Artikel 37 anger hur tillämpningsföreskrifterna ska antas. Tillämpningsbestämmelser har antagits genom kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 och vad gäller import genom kommissionens förordning (EG) nr 1235/2008.

Enligt artikel 39 upphävdes rådets förordning (EEG) nr 2092/91 den 1 januari 2009 och hänvisningar till den förordningen ska därefter anses vara hänvisningar till rådets förordning (EG) nr 834/2007. Enligt artikel 40 kan övergångsbestämmelser antas i tillämpningsbestämmelser. Det har skett genom kommissionens förordning (EG) nr 889/2008. Om tillämpningsbestämmelser saknas för vissa djurarter, vissa vattenlevande växter och mikroalger gäller endast bestämmelserna om märkning i artikel 23 och kontroller i artiklarna 27–31 för dem enligt artikel 42. I avvaktan på tillämpningsbestämmelser ska nationella regler eller, i avsaknad av sådana, privata standarder som godtas eller erkänns av medlemsstaterna gälla.

Förordningen trädde i kraft den 27 juli 2007 och ska tillämpas fr.o.m. den 1 januari 2009 enligt artikel 42.

Enligt artikel 41 ska kommissionen senast vid utgången av 2011 lämna en rapport till rådet om vilka erfarenheter som har vunnits vid tillämpningen av förordningen.

4.2 Kommissionens förordning (EG) nr 889/2008

I förordningen fastställs, enligt artikel 1, särskilda regler för produktion, märkning och kontroll av de produkter som omfattas av rådets förordning (EG) nr 834/2007. För vissa arter av fjäderfä och andra husdjursarter än nötkreatur inklusive bubalus- och bisonarter, hästdjur, svin, får, getter och bin gäller förordningen endast under en övergångsperiod fram till dess att särskilda bestämmelser har antagits för dem. Det samma gäller för vissa vattenbruksdjur.

Artikel 2 innehåller definitioner.

Regler för produktion, bearbetning, förpackning, transport och lagring av produkter finns i artiklarna 3–38 a. Bestämmelser om undantag från produktionsreglerna finns i artiklarna 39–56.

Bestämmelser om märkning finns i artiklarna 57–62.

Artiklarna 63–92 innehåller bestämmelser om kontroll, bl.a. vad som ska kontrolleras, hur kontrollerna ska utföras, vilken dokumentation som den ekologiske aktören ska ha, rätt till tillträde, upplysningar och handlingar för kontrollmyndigheter och kontrollorgan samt tillfälliga saluföringsförbud vid misstanke om att en produkt som är märkt som ekologisk kommer att saluföras trots att den inte uppfyller kraven för ekologisk produktion. Artiklarna 93–94 anger vilken information som ska lämnas till kommissionen.

Övergångsbestämmelser för rådets förordning (EG) nr 834/2007 och kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 finns i artikel 95. Genom artikel 96 upphävs några tillämpningsförordningar till rådets förordning (EEG) 2092/91. Bestämmelsen anger också att hänvisningar till de upphävda förordningarna och till rådets förordning (EEG) nr 2092/91 ska

anses som hänvisningar till kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 och ska läsas enligt bilaga XIV till kommissionens förordning (EG) nr 889/2008. Förordningen trädde i kraft den 25 september 2008 och ska med några undantag tillämpas från den 1 januari 2009.

4.3 Kommissionens förordning (EG) nr 1235/2008

Tillämpningsbestämmelser för import av ekologiska produkter finns i kommissionens förordning (EG) nr 1235/2008.

Artikel 1 anger syfte och artikel 2 innehåller definitioner. Artiklarna 3–5 och 10–12 innehåller bestämmelser om erkännande och översyn av kontrollorgan och kontrollmyndigheter i tredjeländer. Medlemsstaterna ska inte utföra några uppgifter.

Artikel 6 anger vilken styrkande dokumentation som erkända kontrollorgan och kontrollmyndigheter i tredjeländer ska upprätta. Artiklarna 7–9 innehåller bestämmelser om erkännande och översyn av tredjeländer. Artiklarna 13–15 anger förutsättningarna för övergång till fri omsättning av importerade produkter. Enligt artikel 14 ska medlemsstatens ansvariga myndighet utföra dokumentkontroll av sändningens kontrollintyg. Myndigheten ska verifiera sändningen och godkänna kontrollintyget.

Artikel 16 innehåller bestämmelser om kommissionens granskning av ansökningar om erkännande av kontrollmyndigheter, kontrollorgan och tredjeländer och om offentliggörande av sådana erkännanden. Två medlemsstater ska vara medföredragande för varje ansökan. Ansökningarna ska fördelas i förhållande till respektive medlemsstats röstantal i kommittén för ekologisk produktion.

Artikel 17 innehåller bestämmelser om elektronisk överföring av dokument.

Övergångsbestämmelser finns i artiklarna 18 och 19. Genom artikel 20 upphävs några tillämpningsförordningar till rådets förordning (EEG) 2092/91. Förordningen trädde i kraft den 19 december 2008 och ska tillämpas från den 1 januari 2009.

4.4 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004

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 (EUT L 165, 30.4.2004, s. 1, Celex 32004R0882) reglerar medlemsstaternas kontroll av att foder- och livsmedelsföretagarna följer de regler som unionen har ställt upp inom områdena foder, livsmedel, djurskydd och djurhälsa. Förordningen slår fast bestämmelser för hur den offentliga kontrollen i medlemsstaterna ska organiseras och genomföras och riktar sig således till medlemsstaterna och deras behöriga myndigheter.

Syftet med förordningen är att förhindra, undanröja eller till godtagbara nivåer minska riskerna för människor och djur direkt eller via miljön

samt att säkerställa god sed inom handeln med foder och livsmedel och skydda konsumenternas intresse.

Denna förordning gäller även bl.a. för kontrollen på livsmedelsområdet. En noggrann genomgång av förordningen gjordes i regeringens proposition Anpassningar till nya EG-bestämmelser om livsmedel, foder, djurhälsa, djurskydd och växtskydd m.m. (prop. 2005/06:128).

Förordningen är, i och med hänvisningarna i rådets förordning (EG) nr 834/2007, tillämplig även vid kontroll av att skyldigheterna i EU-förordningen med tillämpningsförordningar följs.

5 Behov av nationella bestämmelser

EU-förordningarna är bindande för medlemsstaterna och direkt tillämpliga. Det är dock nödvändigt – i syfte att kunna tillämpa förordningarna fullt ut – att komplettera en del av bestämmelserna i förordningarna med nationella bestämmelser.

De nya EU-förordningarna utvidgar tillämpningsområdet till att gälla även ekologisk vattenbruksproduktion och framställning av ekologisk jäst. Genom de nya EU-förordningarna har regelverkets struktur förtydligats och det framgår tydligare vilka principer som reglerna grundar sig på. Märkningsreglerna har ändrats i vissa avseenden.

Den förändring som har störst betydelse för utformningen av och innehållet i de kompletterande nationella bestämmelserna är att kontroll av att förordningarna följs ska utövas i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004. Som tidigare nämnts gäller denna förordning även bl.a. för kontrollen på foder- och livsmedelsområdet. I likhet med vad som gällde när livsmedelslagen infördes är det nödvändigt att på området för ekologisk produktion komplettera förordning (EG) nr 882/2004 med nationella bestämmelser.

Bland annat behövs mer detaljerade bestämmelser om kontrollförfarandet än de som finns i den nu gällande lagen (1995:551) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter. I syfte att underlätta för de myndigheter som ska tillämpa såväl EU-bestämmelserna som de nationella bestämmelserna bör de nationella bestämmelserna i så stor utsträckning som möjligt utformas på samma sätt som redan gällande bestämmelser på närliggande områden.

6 Nationell reglering

Den tidigare EU-förordningen, rådets förordning (EEG) nr 2092/91, var direkt tillämplig i nationell rätt. I syfte att kunna tillämpa förordningen var det emellertid nödvändigt att komplettera den med bestämmelser i nationell rätt. De kompletterande bestämmelser som antogs samlades i lagen (1995:551) om EG:s förordning om ekologiskt framställda pro-

 dukter och i förordningen (1995:702) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter.

6.1 Lagen (1995:551) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter

I den inledande 1 § anges att lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter kompletterar rådets förordning (EEG) nr 2092/91. I 2 § finns ett bemyndigande om att meddela föreskrifter som komplettering till EU-förordningen.

Enligt 3 § ska tillsyn över efterlevnaden av EU-förordningen och föreskrifter meddelade med stöd av lagen utövas av den eller de myndigheter som regeringen bestämmer. Paragrafen innehåller ett bemyndigande om att överlämna sådan tillsyn till ett enskilt kontrollorgan.

För tillsynen har en kontrollmyndighet och ett kontrollorgan rätt att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen samt att få de upplysningar och handlingar som behövs (4 §).

Kontrollmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att EU-förordningen, lagen eller föreskrifter meddelade med stöd av lagen ska följas och besluten får förenas med vite (5 §). Lagen innehåller en hänvisning till att enligt EU-förordningen får ett enskilt kontrollorgan förbjuda att vissa produkter marknadsförs som ekologiska (5 §).

Lagen innehåller ett bemyndigande om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, får föreskriva att avgifter får tas ut för tillsynen (6 §). Av propositionen 1994/95:175 s. 21 framgår det att avgiftsskyldig blir den som odlar, bereder, importerar eller marknadsför ekologiska produkter.

Enligt 7 § straffbeläggs överträdelser av saluföringsförbud som meddelats med stöd av artikel 9.9 b i rådets förordning (EEG) nr 2092/91 och användning av påskrift om att en produkt omfattas av EU:s kontrollsystem för ekologisk produktion trots att leverantörens tillstånd att använda sådan påskrift har återkallats enligt artikel 10.3 b i rådets förordning (EEG) nr 2092/91. I ringa fall döms inte till ansvar. Den som har överträtt ett vitesföreläggande eller ett vitesförbud döms inte till ansvar för den gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet (8 §).

Slutligen innehåller lagen bestämmelser om överklagande (9 §). Enligt bestämmelsen får en statlig myndighets beslut i ett särskilt fall enligt EU-förordningen, lagen eller föreskrifter meddelade med stöd av lagen överklagas till allmän förvaltningsdomstol. En kommunal nämnds beslut fick överklagas till länsstyrelsen enligt 7 § i den upphävda förordningen (1995:702) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter.

6.2 Förordningen (2009:27) om ekologisk produktion

Som en följd av att rådets förordning (EG) nr 834/2007 med tillämpningsförordningar blev tillämpliga den 1 januari 2009 meddelades förordningen (2009:27) om ekologisk produktion. Förordningen är en temporär lösning i avvaktan på att en ny lag om kontroll av ekologisk produktion kan antas.

I förordningen anges vilka myndigheter som är ansvariga för kontroll och vilka som är behöriga myndigheter. Förordningen har dock inte ändrat den ansvarsuppdelning som gällde sedan tidigare. Begränsningen av vilka beslut som ett kontrollorgan får fatta med anledning av avvikelser och överträdelser har inte heller ändrats (5 §). Genom förordningen upphävdes förordningen (1995:702) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter.

6.3 Förordningen (1995:702) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter

Även om förordningen har upphävts genom förordning (2009:27) är det relevant att utgå ifrån vad som gällde enligt förordningen eftersom den nya förordningen endast är en temporär lösning.

De uppgifter som ankommer på en behörig myndighet eller en medlemsstat enligt rådets förordning (EEG) nr 2092/91 skulle fullgöras av Livsmedelsverket i fråga om livsmedel som omfattas av EU-förordningen, av Jordbruksverket i fråga om produktion och hantering i övrigt av jordbruksprodukter samt av Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac) i fråga om beslut om godkännande av kontrollorgan genom ackreditering och tillsyn av de godkända kontrollorganen (2 och 5 §§ förordningen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter).

Enligt 5 § förordningen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter skulle kontroll utföras av enskilda kontrollorgan som godkänns genom ackreditering av Swedac. Om godkända kontrollorgan saknades, helt eller för visst slag av produktion, skulle den kontrollen i stället utföras av Livsmedelsverket eller Jordbruksverket. Kontrollorganen var alltså de som primärt skulle utöva tillsyn över efterlevnaden av EU-förordningen. Vid avvikelser och överträdelser fick kontrollorganen dock endast återkalla utfärdade certifikat.

I förordningen fördelades tillsynsansvaret mellan myndigheterna (2 a, 4 och 5 §§). Tillsyn över efterlevnaden av EU-förordningen och föreskrifter meddelade med stöd av lagen utövades i fråga om livsmedel av Livsmedelsverket och den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet, av Konsumentverket i fråga om marknadsföring samt av Jordbruksverket i fråga om produktion och hantering av jordbruksprodukter i övrigt. Tullverket skulle utföra dokumentkontroll av kontrollintyg för import från tredje land.

Livsmedelsverket och Jordbruksverket hade rätt att inom sina ansvarsområden meddela föreskrifter som komplettering till rådets förordning

(EEG) nr 2092/91 enligt 3 § samma förordning. De hade också rätt att föreskriva att särskilda avgifter skulle tas ut för tillsynen enligt 6 §. Som har nämnts i avsnitt 6.1 avses den ekologiske aktören bli avgiftsskyldig. Beslut av en kommunal nämnd fick överklagas till länsstyrelsen enligt 7 § samma förordning. Beslut fattade av kontrollorgan kunde inte överklagas. Som nämnts ovan kunde kontrollorganen endast fatta beslut i begränsad omfattning.

6.4 Myndighetsföreskrifter om ekologisk produktion

Livsmedelsverket och Jordbruksverket har meddelat föreskrifter om att anmälan om kontroll enligt artikel 8.1 a i rådets förordning (EEG) nr 2092/91 ska lämnas till kontrollorgan. Myndigheterna har också meddelat föreskrifter om undantag från anmälningsplikten och från skyldigheten att omfattas av kontrollsystemet samt föreskrifter om att viss information ska lämnas till kontrollorgan vid import senast vid en viss tidpunkt. Jordbruksverket har också föreskrivit vid vilken tidpunkt som anmälan till kontroll senast ska ske och har även meddelat föreskrifter om djurhållning, som bl.a. innehåller undantag från EU-förordningens regler.

6.5 Bestämmelser om offentlighet och sekretess

Vid sidan av artikel 9.7 b i rådets förordning (EEG) nr 2092/91 kan sekretess gälla i statlig verksamhet som består i utredning och tillsyn för uppgifter om enskilds affärs- eller driftsförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat samt i andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet (30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400] jämfört med 9 § offentlighets- och sekretessförordningen [2009:641] och punkten 107 i bilagan till samma förordning).

Sekretess enligt 17 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen kan bli aktuell för uppgift angående planläggning eller annan förberedelse för inspektion, revision eller annan granskning, som myndighet har att företa, om det kan antas att syftet med granskningsverksamheten motverkas om uppgiften röjs.

Sekretess kan också gälla med hänsyn till intresset att förebygga eller beivra brott enligt 18 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen. Uppgifter om enskilds bostadsadress, hemtelefonnummer, personnummer och andra jämförbara uppgifter avseende personalen hos Livsmedelsverket kan omfattas av sekretess enligt 10 § offentlighets- och sekretessförordningen. Möjligheten enligt 2 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (tidigare 1 kap. 8 § andra stycket sekretesslagen [1980:100]) att dels göra tryckfrihetsförordningens bestämmelser om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndighet tillämpliga också beträffande handlingar hos

organ, dels göra sekretessbestämmelserna tillämpliga hos organet har inte utnyttjats.

7 En ny lag om kontroll av ekologisk produktion

Regeringens förslag: Den nuvarande lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter ska ersättas av en ny lag om kontroll av ekologisk produktion. Lagen ska komplettera rådets förordning (EG) nr 834/2007 med tillämpningsförordningar samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 med tillämpningsförordningar i den utsträckning som bestämmelserna är tillämpliga på ekologisk produktion.

Lagen ska komplettera EU-förordningarna om ekologisk produktion.

Regeringens bedömning: De nationella bestämmelserna om ekologisk produktion bör i så stor utsträckning som möjligt utformas på samma sätt som övriga lagar som sammanfaller med tillämpningsområdet för Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004.

Promemorians förslag och bedömning: Överensstämmer med regeringens förslag och bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker eller har inte någon erinran mot förslaget och bedömningen. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anser att det är positivt att de nationella bestämmelserna inom området ekologisk produktion utformas på samma sätt som övriga lagar inom tillämpningsområdet samt att bestämmelserna i den nya lagen utformas i enlighet med livsmedelslagens bestämmelser. Det underlättar tillämpningen och förståelsen hos de som ska tillämpa lagen.

Jordbruksverket ser flera fördelar med den föreslagna lagen. Den förstärker rättsläget för den som är ansluten till kontroll.

KRAV anser att lagen om kontroll av ekologisk produktion inte bör samordnas med livsmedelslagstiftningen eftersom certifiering av ekologisk produktion är ett frivilligt åtagande som på avgörande punkter skiljer sig från den tvingande lagstiftning som gäller livsmedelssäkerhet och hygien. Förslaget i promemorian har ett myndighetsperspektiv med liten eller inte någon förankring i ekologisk produktion. I stället för att förenkla och förtydliga lagen om kontroll av ekologisk produktion går lagförslaget åt motsatt håll. Förslaget innebär fördyringar, fortsatta otydligheter och en risk för hämmad utveckling av ekologisk produktion.

Lantbrukarnas Riksförbund anser att lagen ska komplettera EU-förordningen om ekologisk produktion. Frågor som rör livsmedelskontroll, såsom handräckning av polis, bör därför hanteras i ett annat sammanhang som allmänt behandlar dessa frågor. Märkning av ekologiska produkter är en marknadsmärkning, en redlighetsfråga, inte en fråga om livsmedelssäkerhet. Att ha en offentlig kontroll av den ekologiska märk-

ningen innebär att den ekologiska märkningen blir betraktad som ett allmänt intresse i stället för den marknadsstyrda märkning som den är i dag. Att certifieringsfrågorna inte inkluderas i den offentliga kontrollen lämnar inte konsumenterna rättslösa. Certifieringsorganen har redan olika koncept och egna system för märkning. Hänvisningen till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 innebär att den behöriga myndigheten får delegera särskilda uppgifter i den offentliga kontrollen till ett eller flera kontrollorgan i enlighet med förordningen. Eftersom förordning (EG) nr 882/2004 redan tillämpas i dag behövs inte något ytterligare genomförande i svensk lagstiftning. En analys behövs av hur andra EU-länder avser att hantera kontrollfrågan för att tillämpningen ska bli så likartad som möjligt mellan EU:s medlemsstater.

Svensk Dagligvaruhandel anser att man i förslaget har övertolkat betydelsen av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 för den ekologiska lagen samtidigt som man grovt har underskattat de lagtekniska förändringarnas praktiska och ekonomiska konsekvenser. Förordning (EG) nr 882/2004 gäller för alla verksamma i livsmedelsföretag varför denna inte behöver upprepas i den ekologiska lagstiftningen.

Ekologiska lantbrukarna och Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien anser att förslaget bör arbetas om. Förslaget är ytterligare ett steg mot att föra den ekologiska produktionen in i statlig myndighetsutövning och administration och bort från en väl fungerande verksamhet, främst i privatsektorn. I promemorian har man inte utnyttjat de tolkningsmöjligheter som faktiskt finns, t.ex. för delegering. Kontroll och certifiering av ekologisk produktion handlar ytterst om redlighet i marknadsföring, inte om livsmedelssäkerhet. Det är svårt att se varför kontrollsystemet enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 ska vara nödvändigt för den ekologiska produktionen till skillnad från motsvarande andra frivilliga certifieringar av livsmedel. En stor del av problemen med det aktuella lagförslaget kan kopplas till just denna fråga. Harmoniseringen mellan rådets förordning (EG) nr 834/2007 och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 är dålig.

Naturskyddsföreningen och Länsstyrelsen i Västra Götalands län anser att förslaget innebär att en reglering införs som går utöver vad som krävs enligt EU-förordningarna och som inte är befogad.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Rådets förordning (EEG) nr 2092/91 samt kommissionens förordningar (EEG) nr 207/93, (EG) nr 223/2003, (EG) nr 1452/2003, (EG) nr 345/2008 och (EG) nr 605/2008 har upphävts och ersatts av tre nya förordningar, nämligen rådets förordning (EG) nr 834/2007 samt kommissionens förordningar (EG) nr 889/2008 och 1235/2008. Detta föranleder en översyn av den nationella lagstiftningen på området, för att anpassa den till de nya förordningarna.

Denna anpassning kan göras på olika sätt. En möjlighet är att genom ändringar i den nu gällande lagen och förordningen komplettera regelverket med nödvändiga bestämmelser. Ett annat alternativ är att komplettera de nya EU-förordningarna med bestämmelser som ges formen av en ny lag och en ny förordning om ekologisk produktion. Då de nya EU-förordningarna innebär att ganska omfattande ändringar och kompletteringar behöver göras i nationell rätt bör den nu gällande lagen och

förordningen ersättas av en ny lag och en ny förordning om ekologisk produktion.

Flera remissinstanser har ifrågasatt behovet av att knyta kontrollsystemet enligt förordning (EG) nr 882/2004 till bestämmelserna om ekologisk produktion.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 reglerar medlemsstaternas kontroll av att livsmedels- och foderlagstiftningen följer de regler som unionen har ställt upp inom områdena livsmedel, foder, djurskydd och djurhälsa. Förordningen slår fast hur den offentliga kontrollen i medlemsstaterna ska organiseras och genomföras och riktar sig till medlemsstater och dess behöriga myndigheter. Genom rådets förordning (EG) nr 834/2007 blir Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 tillämplig även på ekologisk produktion. Hänvisningen innebär att Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 även ska tillämpas vid kontroller av att det ekologiska regelverket följs. Medlemsstaterna är alltså förpliktade att införa ett system med offentlig kontroll i fråga om det ekologiska regelverket. Det bör betonas att såväl de tidigare gällande EU-förordningarna om ekologisk produktion som de ovan nämnda förordningarna är tvingande för den som säljer eller marknadsför produkter som ekologiska. Den offentliga kontrollen syftar alltså till att säkerställa att regelverket följs. Därutöver kan de ekologiska aktörerna ha förbundit sig att följa privata ekologiska certifieringsstandarder enligt avtal med certifieringsorganet eller standardägaren. Kontrollorganens kontroll av dessa standarder är inte att anse som offentlig kontroll enligt förordning 882/2004 utan bygger på en frivillig överenskommelse. En annan sak är att det i praktiken kan vara svårt att särskilja de olika kontrollåtgärderna åt, särskilt som kraven enligt förordning 834/2007 och enligt de privata certifieringsstandarderna många gånger kan vara identiska.

Det har vidare framhållits att den i promemorian föreslagna lagen har ett alltför stort myndighetsperspektiv samt att de behöriga myndigheterna skulle kunna delegera kontrollen till kontrollorganen direkt med stöd av förordning 882/2004, som ju är direkt tillämplig.

Vissa uppgifter i den offentliga kontrollen kan enligt förordning 882/2004 delegeras till privata kontrollorgan. Bestämmelserna om delegation i den förordningen kompletteras av särskilda delegationsbestämmelser i förordning 834/2007. Sistnämnda delegationsbestämmelser skiljer sig åt från de allmänna delegationsreglerna i förordning 882/2004, huvudsakligen genom att de tillåter delegation av beslut om åtgärder vid bristande efterlevnad av regelverket samt, i begränsad utsträckning, delegation av vissa dispensbeslut. Delegationsbestämmelserna förutsätter att det finns en eller flera utpekade kontrollmyndigheter som ska ansvara för att kontrollerna är effektiva, objektiva och oberoende och som ska kunna överlämna uppgifter till kontrollorganen. Överlämnande av kontrolluppgifter som innefattar myndighetsutövning till ett enskilt subjekt kräver lagform. Det är alltså nödvändigt att komplettera delegationsbestämmelserna med nationell lagstiftning. Regeringen återkommer i avsnitt 9 till frågan om i vilken utsträckning som kontrolluppgifter bör delegeras till kontrollorganen.

Kontroll av det ekologiska regelverket är, som flera remissinstanser har påpekat, främst en fråga om redlighet. Det bör dock noteras att livsme-

delslagstiftningen inte endast avser livsmedelssäkerhet utan även redlighetsaspekter.

I syfte att anpassa svensk lagstiftning till nya EU-bestämmelser om livsmedel, foder, djurhälsa, djurskydd och växtskydd m.m., bl.a. när det gäller offentlig kontroll enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004, genomfördes under 2006 lagändringar i relevanta lagar. Lagarna utformades då så långt som det var möjligt på ett likartat sätt.

För att uppnå enhetlighet och för att underlätta tillämpningen av lagen anser regeringen att även den nu aktuella lagen bör utformas i enlighet med redan gällande, enhetliga bestämmelser. I det följande hänvisas i detta avseende främst till livsmedelslagen (2006:804). Det bör dock redan här framhållas att de föreslagna bestämmelserna om myndigheternas befogenheter enbart är tillämpliga i den utsträckning som myndigheterna utövar kontroll över det ekologiska regelverket. Huvudregeln i dag är att kontrollorganen utför den kontrollen. Som framgår av avsnitt 9 föreslår regeringen inte någon ändring i den ordningen.

8 Begreppen tillsyn och kontroll

Regeringens förslag: Begreppet tillsyn ska ersättas med begreppet kontroll i den nya lagen om kontroll av ekologisk produktion.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Länsstyrelsen i Norrbottens län* ser det som positivt att begreppet tillsyn ersätts med begreppet kontroll men anser att man bör förtydliga begreppen för att undvika begreppsförvirring och sammanblandning med kontroll av miljöersättningen för ekologiska produktionsformer. *Swedac* anser att ändringen av begreppet tillsyn till begreppet kontroll inom ett område riskerar att leda till oklarheter och missförstånd. Det är otillfredsställande att samma term ”kontroll” används oavsett vem som utför den och vad som omfattas. *Svensk Dagligvaruhandel* påpekar att begreppet tillsyn används i artikel 27.9 c i rådets förordning (EG) nr 834/2007. Övriga remissinstanser har inte berört denna fråga.

Skälen för regeringens förslag: Begreppet kontroll används i rådets förordning (EG) nr 834/2007 och dess tillämpningsförordning (EG) nr 889/2008. Begreppet tillsyn används endast med avseende på den granskning som sker av att kontrollorganen fullgör sina uppgifter. I Europaparlamentets- och rådets förordning (EG) nr 882/2004, som är tillämplig på ekologisk produktion i den utsträckning som EU-förordningarna om ekologisk produktion inte innehåller särskilda bestämmelser, används begreppet offentlig kontroll. Begreppet kontroll definieras inte i EU-förordningarna om ekologisk produktion. Begreppet bör därför tolkas med ledning av definitionen av begreppet kontroll i artikel 2.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004. Med kontroll avses enligt denna förordning kontroll av om specificerade

krav har uppfyllts, genom undersökning och bedömning av sakligt underlag.

I den nuvarande lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter förekommer begreppet tillsyn. Begreppet tillsyn har i svensk rätt haft olika innebörd beroende på i vilket sammanhang som tillsynen har reglerats. När det gäller ekologisk produktion har det använts bl.a. för de oberoende och självständiga granskningar av tillsynsobjekt som genomförs i syfte att kontrollera efterlevnaden av regelverket, inklusive myndigheternas eller kontrollorganens åtgärder för att komma till rätta med påträffade brister. Tillsynsbegreppet har också innefattat annan verksamhet än den granskning som har beskrivits ovan, såsom rådgivning och allmän information m.m. Sistnämnda verksamheter täcks dock inte av begreppet kontroll såsom begreppet definierats i den direkt gällande EU-rätten.

Bestämmelserna i EU-förordningarna gäller direkt som svensk lag. Det innebär att Sverige inte kan använda sig av ett annat begrepp eller ha en egen definition som avviker från EU-rättens eller i svensk författning tolka eller genomföra EU-bestämmelserna. Det är därför, enligt regeringens bedömning, nödvändigt att begreppet tillsyn ersätts av det unionsrättsliga begreppet kontroll i de nationella författningar som ska komplettera EU-förordningarna. När det gäller frågan om informations- och rådgivningsinsatser återkommer regeringen till detta i avsnitt 11.

9 Fördelning av kontrolluppgifter mellan kontrollorgan och myndigheter

EU-regelverket

Av artikel 28 i rådets förordning (EG) nr 834/2007 framgår att ekologiska aktörer ska anmäla sin verksamhet till kontroll och låta den ingå i ett kontrollsystem innan de släpper ut produkter på marknaden som ekologiska eller som produkter under omställning till ekologisk produktion. Bestämmelsen omfattar aktörer som framställer, bereder, förvarar eller från ett tredjeland importerar ekologiska produkter samt vissa exportörer. Medlemsstaterna får under vissa förutsättningar undanta aktörer som säljer produkter direkt till slutkonsumenter eller slutanvändare från anmälningsskyldigheten. Aktören får bl.a. inte ha producerat eller berett produkterna i fråga.

Av artikel 27 i rådets förordning (EG) nr 834/2007 framgår att kontroller ska utföras av behöriga myndigheter eller kontrollmyndigheter. Den eller de behöriga myndigheterna får överlämna kontrolluppgifter till kontrollorgan. Med kontrollorgan avses enligt artikel 2 n en oberoende privat tredje part som utför inspektion och certifiering av ekologisk produktion i överensstämmelse med bestämmelserna i EU-förordningen. Myndigheter och kontrollorgan har enligt artiklarna 65.2 och 67 i rådets förordning (EG) nr 889/2008 rätt att få tillträde till lokaler och utrymmen, att ta prover från produkter samt att ta del av handlingar och upplysningar.

Enligt artikel 30.1 i rådets förordning (EG) nr 834/2007 och artikel 91.2 i kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 får kontrollorgan eller kontrollmyndigheter fatta beslut om förbud mot att saluföra produkter som ekologiska.

Motsvarande bestämmelser fanns i den nu upphävda förordningen (EEG) 2092/91.

Myndigheter kan vidare, enligt kommissionens förordning (EG) nr 889/2008, ge undantag från vissa bestämmelser i regelverket. Möjligheten för kontrollorganen att ge undantag från regelverket har begränsats i förhållande till vad som gällde enligt den nu upphävda rådets förordning (EEG) 2092/91 med tillämpningsförordningar och omfattar i dagsläget enbart en möjlighet att, efter särskild delegering av behörig myndighet, ge undantag från kravet på ekologiskt utsäde eller förökningsmaterial (artikel 45.4 i kommissionens förordning (EG) nr 889/2008).

Hur ser uppgiftsfördelningen ut i dag?

I Sverige har ansvaret för kontrollen av ekologiska aktörer sedan 1995 delegerats till privata kontrollorgan.

De ekologiska aktörerna är enligt artikel 28 i rådets förordning (EG) nr 834/2007 skyldiga att anmäla sig till och låta sin verksamhet omfattas av kontroll. Jordbruksverket och Livsmedelsverket har godkänt att kontrollorganen tar emot anmälningarna. Aktörer som säljer produkter direkt till slutkonsumenter eller slutanvändare är dock enligt beslut som har fattats av Jordbruksverket och Livsmedelsverket undantagna från skyldigheten att anmäla sin verksamhet till kontroll. Det innebär att livsmedelsbutiker som regel inte är skyldiga att anmäla sin verksamhet till ett kontrollorgan om de säljer ekologiska livsmedel. Vad gäller ekologiska jordbruksprodukter tillämpas undantaget för försäljning av ekologiskt frö till hobbyodlare samt ekologiskt foder avsett för sällskapsdjur.

Kontrollorganens kontrollansvar omfattar således alla aktörer som har anmält sig för att låta sin verksamhet omfattas av kontroll. Detta innebär att myndigheterna enbart har rätt att kontrollera sådana aktörer som inte har anmält sin verksamhet till något kontrollorgan, trots att de är skyldiga att göra detta, och sådana aktörer som är undantagna från skyldigheten att anmäla sin verksamhet till kontroll. I praktiken handlar det i huvudsak om att kommunerna kontrollerar märkning av livsmedel vid försäljning till konsument i samband med den ordinarie livsmedelskontrollen. Den försäljning av ekologiskt frö och ekologiskt foder som omfattas av undantaget kontrolleras av Jordbruksverket.

Därutöver beslutar myndigheterna, efter ansökan från ekologiska aktörer, om undantag kan lämnas från regelverket samt om föreläggande och förbud i kontrollorganens kontrollärenden.

Uppgiftsfördelningen har lagtekniskt sett reglerats så att det i 3 § lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter föreskrivs att det är den eller de myndigheter som regeringen bestämmer som utövar tillsyn över efterlevnaden av det ekologiska regelverket. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ges dock i paragrafen rätt att överlämna sådan tillsyn till ett kontrollorgan som är juridisk person.

I den nu upphävda förordningen (1995:702) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter föreskrevs att kontrollorganen skulle utöva kontroll enligt rådets förordning (EEC) nr 2092/91.

Kontrollorganens beslutanderätt har sedan 1996 varit begränsad till beslut om att återkalla utfärdade certifikat. Beslut om andra åtgärder (enligt artiklarna 9.9 och 10.3) med anledning av avvikelser och överträdelser fattas av Jordbruksverket och Livsmedelsverket.

Kontrollorganens dubbla roller

Den omständigheten att kontrollorganen kontrollerar efterlevnaden av EU-regelverket innebär att ett kontrollorgan har två relationer till de aktörer som har anmält sig till kontrollorganet för kontroll av sin ekologiska verksamhet. Dels en relation som bygger på ett civilrättsligt avtal dem emellan, dels en offentligrättslig relation som har sin grund i EU-förordningarna och i kompletterande nationell lagstiftning. Kontrollorganen kontrollerar en aktörs verksamhet dels mot privata certifieringsstandarder, t.ex. KRAV:s, dels mot reglerna i EU-regelverket. I sammanhanget bör noteras att EU-förordningarna också gäller för de privata standarderna. Kraven i EU-förordningarna måste alltid vara uppfyllda. Det är dock möjligt att ställa längre gående krav i de privata standarderna.

9.1 Den operativa kontrollen

Regeringens bedömning: Uppgiftsfördelningen mellan kontrollorgan och myndigheter när det gäller den operativa kontrollen av ekologisk verksamhet bör vara densamma som i dag. Detta innebär att kontrollorganen bör kontrollera de aktörer som har anmält sin ekologiska verksamhet till kontroll hos respektive kontrollorgan. Statliga myndigheter och kommunerna bör ansvara för att kontrollera de aktörer som i strid mot regelverket har underlåtit att anmäla sin verksamhet till kontroll och de aktörer som är undantagna från skyldigheten att anmäla sin verksamhet till kontroll.

Myndigheterna bör ansvara för att kontrollera aktörer i de fall då det saknas godkända kontrollorgan för ett visst slags produktion.

Promemorians bedömning: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. I promemorian föreslås dock att myndigheter ska kunna kontrollera anmälda aktörer om det är till fördel för producenten.

Remissinstanserna: Alla remissinstanser som har uttalat sig i frågan, med undantag av *Livsmedelsverket*, instämmer i promemorians bedömning att kontrollorganen även i fortsättningen bör utöva kontroll över aktörer som har anmält sin verksamhet till kontroll. Flera remissinstanser är dock kritiska till förslaget att myndigheterna ska kunna kontrollera anmälda aktörer om det är till fördel för aktören.

Livsmedelsverket anser att den offentliga kontrollen av ekologisk produktion inte ska utföras av kontrollorgan utan i stället av myndigheter integrerat med den offentliga kontrollen på livsmedelsområdet i övrigt. Privata certifieringsorgan ska endast kontrollera mot privata ekologiska

certifieringsstandarder, exempelvis KRAV-reglerna. Vid den offentliga kontrollen ska myndigheterna i viss mån kunna beakta om producenten även kontrolleras av ett privat certifieringsorgan. En samordning av kontrollen av det ekologiska regelverket med den ordinarie livsmedelskontrollen medför lägre kostnader för kontroll och lägre administrativ börda för företagen. Om kontrollen inom det ekologiska området inte i sin helhet integreras med den ordinarie livsmedelskontrollen så anser Livsmedelsverket att myndigheten såsom det har föreslagits i promemorian bör kunna välja att inte delegera kontroll av ekologiska producenter som bedriver verksamhet, bl.a. av sådan typ att myndighetskontroll innebär en ekonomisk fördel för producenten. I övrigt bör den ekologiske producenten kunna välja om produktionen ska kontrolleras av en kontrollmyndighet eller av ett kontrollorgan.

KRAV, Ekologiska lantbrukarna och kontrollorganen Kiwa Sverige AB, tidigare Aranea Certifiering AB, SMAK AB, HS Certifiering AB och Valiguard AB anser att förslaget, vad gäller möjligheten att göra avsteg från att kontrollorganen kontrollerar de producenter som har anmält sin produktion, kan innebära att statliga myndigheter eller kommunerna på sikt tar över kontrollen av ekologisk produktion. Kommunerna har inte förutsättningar för att ta över sådan kontroll och det skulle medföra negativa konsekvenser för den ekologiska produktionen. *KRAV* är av den uppfattningen att det är bättre att all certifiering utförs av enskilda certifieringsorgan. Bland annat ingår de ackrediterade certifieringsorganen i ett system för kalibrering och de revisorer som arbetar åt certifieringsorganen gör många revisioner inom området. Om myndigheterna ska utföra ekologisk certifiering måste de tas in i kalibreringssystemet och det är rimligt att kräva ackreditering av dem som för enskilda kontrollorgan. Mot bakgrund av bristerna i den offentliga livsmedelskontrollen bör man i stället överväga att ge certifieringsorganen möjlighet att kontrollera enligt livsmedelslagen.

Kontrollorganen Kiwa Sverige AB m.fl. vänder sig vidare mot bedömningen att den ekologiska kontrollen lätt kan införlivas i den ordinarie tillsynen av livsmedelssäkerhet utan nämnvärd ökad tidsåtgång eller höjda kostnader för den enskilde. Detta är enligt kontrollorganen en grov felbedömning och skulle i stället leda till en avsevärd försämring av kvaliteten på tillsynen och på sikt äventyra trovärdigheten för den ekologiska produktionen. Regelverket för beredning av ekologiska produkter kräver aktuella kunskaper om tillgången på ekologiska insatsvaror, tillåtna tekniker m.m. Det krävs med andra ord kompetens, god rutin och ett bra kundunderlag för att upprätthålla en hög kompetens vid kontrollen. Många kommuner saknar underlag för att man ska kunna upprätthålla denna kompetens hos personalen. Det finns dessutom olika krav på kontrollfrekvens mellan kontrollen av ekologisk produktion och den ordinarie livsmedelskontrollen. Kravet i rådets förordning (EG) nr 834/2007 på ackreditering enligt EN 45011 vid delegering av kontrolluppgifter bör vara tillämpligt om kommunerna utför kontroll av ekologisk produktion.

Lantbrukarnas Riksförbund anser att den nuvarande ordningen innebär att det finns en konkurrens på ”kontrollmarknaden”. Om kommunerna tar över viss kontroll kan det innebära en risk för att den nuvarande konkur-

renssituationen försvinner. En stark effektiviseringsfaktor försvinner därmed vilket är negativt.

Swedac anser att det kan vara svårt att utläsa vilka konsekvenser som avsteg från uppdelningen mellan kontrollmyndigheter och kontrollorgan kan ha, såsom att kontroll utförs av kontrollmyndighet i samband med annan myndighetskontroll. Det kan leda till ett otydligt system där myndighetstillsyn och certifiering sammanblandas.

Konkurrensverket förutsätter, med hänsyn till 3 kap. 27 § konkurrenslagen (2008:579), att kontrollmyndigheterna avhåller sig från att bedriva liknande, konkurrerande, verksamhet.

Skälen för regeringens bedömning: Det kan konstateras att samtliga remissinstanser, med undantag av Livsmedelsverket, anser att kontrollorganen även i fortsättningen bör utöva kontroll över de aktörer som har anmält sin verksamhet för att låta den omfattas av kontroll. Däremot är flera remissinstanser kritiska till förslaget att öppna upp för myndigheterna att behålla ansvaret för kontrollen i de fall då kontrollen kan samordnas med ordinarie myndighetskontroll.

Regeringen instämmer i remissinstansernas bedömning att den nuvarande ordningen vad avser uppdelningen av kontrolluppgifter mellan kontrollorgan och myndigheter bör behållas. Utgångspunkten är således att kontrollen ska bedrivas av privata kontrollorgan.

När det gäller den föreslagna möjligheten att låta myndigheter behålla kontrollen av vissa typer av verksamheter, trots att det finns kontrollorgan som kan åta sig kontrollen, så har regeringen tagit intryck av den kritik som har framkommit vid remitteringen. Som remissinstanserna påpekar finns det risk att ansvarsförhållandet mellan kontrollorgan och myndigheter blir otydligt. Det är angeläget att fördelningen av kontrolluppgifter är tydlig och förutsebar både för kontrollorgan, myndigheter och enskilda aktörer. Detta överväger, enligt regeringens bedömning, den fördel som det skulle kunna innebära att ha en mer flexibel ordning. Regeringen anser därför i likhet med majoriteten av remissinstanserna att förslaget i den delen inte bör genomföras. Så länge som det finns ett kontrollorgan som kan åta sig att utöva kontroll och företaget har anmält sin verksamhet till kontrollorganet bör således också kontrollorganet kontrollera företaget, under förutsättning att kontrollorganet är ackrediterat och godkänt enligt regelverket.

Som medlemsstat har Sverige en skyldighet att se till att de aktörer som vill producera och sälja sina produkter som ekologiska kan anmäla sin verksamhet till kontroll och att verksamheten därefter kontrolleras av en kontrollmyndighet eller ett kontrollorgan. Om det av olika skäl inte finns något kontrollorgan som kan kontrollera den aktuella produktionsformen, t.ex. ekologisk jäst, är det därför nödvändigt att en myndighet kontrollerar aktörer som har anmält sin verksamhet till kontroll. Anmälan får då göras till den behöriga myndigheten. Om situationen därefter ändras på så sätt att ett kontrollorgan kan erbjuda kontroll av den aktuella produktionen bör kontrollverksamheten däremot lämnas över till kontrollorganen. Detta överensstämmer med den ordning som gäller i dag.

Som nämnts ovan behöver vissa aktörer som endast säljer produkter direkt till slutkonsumenter eller slutanvändare i dag inte anmäla sin verksamhet till kontroll. I allt väsentligt är det livsmedelsbutiker som omfattas av undantaget. Kontroll av dem sker i dag av kommunerna i sam-

band med den ordinarie livsmedelskontrollen. Den ordningen bör gälla även fortsättningsvis.

Konkurrensverket har anfört att man, med hänsyn till 3 kap. 27 § konkurrenslagen (2008:579), förutsätter att kontrollmyndigheterna avhåller sig från att bedriva liknande, konkurrerande, verksamhet. Bestämmelsen innebär att staten eller en kommun får förbjudas att i en säljverksamhet tillämpa ett förfarande om det snedvrider förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden eller om det hämmar förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens. Bestämmelsen gäller inte för verksamhet som består i myndighetsutövning.

Som har konstaterats ovan anser regeringen att myndigheterna endast bör utöva kontroll över ekologiska aktörer i de fall då det inte finns något kontrollorgan som kan utföra kontrollen. Myndigheterna kommer därför inte att bedriva verksamhet i konkurrens med kontrollorganen. Noteras bör också att bestämmelsen inte är tillämplig eftersom den inte gäller för verksamhet som består i myndighetsutövning.

9.2 Beslutsbefogenheter

Regeringens bedömning: Myndigheterna bör, liksom i dag, kunna överlämna till kontrollorganen att återkalla utfärdade certifikat. Därutöver bör myndigheterna kunna överlämna rätten att vid en konstaterad oegentlighet besluta om att avlägsna märkning eller förbjuda marknadsföring av det parti eller den produktionsomgång som påverkas av oegentligheten.

Promemorians bedömning: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. I promemorian bedöms att myndigheterna endast bör kunna överlämna åt kontrollorganen att vid avvikelser och överträdelser kunna återkalla utfärdade certifikat.

Remissinstanserna: Ett stort antal remissinstanser, däribland *Jordbruksverket, Länsstyrelsen i Skåne län, KRAV och kontrollorganen Kiwa Sverige AB, tidigare Aranea Certifiering AB, SMAK AB, HS Certifiering AB och Valiguard AB* anser att de möjligheter till delegering av beslutsansvar som finns i EU-förordningarna bör utnyttjas fullt ut. *Jordbruksverket* anser att lagen bör ge de behöriga myndigheterna möjlighet att delegera uppgifter i samma utsträckning som EU-bestämmelserna medger det. En förutsättning är dock att rättssäkerhetsbestämmelserna ska gälla för kontrollorganen. Den föreslagna begränsningen innebär att man låser sig fast i ett onödigt komplicerat system med högre administrativa kostnader för företag som följd. I praktiken kan även borttagande av certifikat i vissa fall få långtgående konsekvenser.

Även *KRAV* anser att kontrollorganen bör få fatta alla avvikelsebeslut utom i de fall där rådets förordning (EG) nr 834/2007 entydigt och tvingande ger ansvaret till behörig myndighet. Kontrollorganen har den kompetens som krävs för att hantera alla typer av avvikelser. Återkallelse av certifikat innefattar i praktiken ett förbud att saluföra en produkt som ekologisk. *Kontrollorganen Kiwa Sverige AB m.fl.* anser att kontrollorganen bör få ta ansvar för hela beslutsprocessen, vilket underlättar för

kunden och snabbar upp beslutsprocessen både vid certifieringsbeslut och vid hantering av sanktionsärenden. *Ekologiska lantbrukarna* och *Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien* anser att förslaget innebär att hanteringen av avvikelser och sanktioner flyttas över från certifieringsorgan till myndigheterna. Kontrollorganen bör fortsätta att hantera avvikelser och sanktioner. *Naturskyddsföreningen* anser att sanktioner ska beslutas av den som kontrollerar produktionen. *Eldrimner* ifrågasätter varför myndigheterna ska hantera sanktioner.

Om kontrollorganen även fortsättningsvis kommer att utföra offentlig kontroll så anser *Livsmedelsverket* att den nuvarande begränsningen för kontrollorgan, att vid konstaterade avvikelser och överträdelser endast kunna återkalla utfärdat certifikat, bör tas bort. Den möjlighet som finns i rådets förordning (EG) nr 834/2007, att delegera uppgiften att vid behov fatta beslut om avlägsnande av märkning samt marknadsföringsförbud, bör i stället utnyttjas. Därigenom kan sådana beslut fattas snabbare än de gör i dag. I och med att kontrollorganen föreslås omfattas av vissa förvaltningsrättsliga bestämmelser, bestämmelser om offentlighet och sekretess samt att deras beslut blir möjliga att överklaga till länsstyrelsen kan det inte anses vara annat än rimligt att de ges möjlighet att fatta ovan nämnda beslut.

Swedac anser att rollfördelningen inom området för ekologisk produktion bör följa principerna för provning och kontroll. I förarbetena till lagen (1992:1119) om teknisk kontroll hänvisas till EU:s policy på området som förordar att de nationella systemen för kontroll ska vara öppna för alla kompetenta organ, både offentliga och privata, och att dessa ska verka i konkurrens med varandra på marknaden. En grundläggande princip är enligt förarbetena att kontrollorganens verksamhet inte ska betraktas som myndighetsutövning utan ses som en rent teknisk verksamhet. Swedac anser att den nuvarande ordningen väl överensstämmer med den ordning för provning och kontroll som i Sverige tillämpas på andra områden och att bestämmelsen anpassar EU-förordningen till svensk förvaltningstradition. En delegering av uppgifter som innebär myndighetsutövning skulle innebära ett avsteg från hur rollfördelningen är utformad på andra områden. Enligt Swedacs mening är vidare uppgiften att bevilja undantag från krav eller att ställa villkor till sådana undantag inte förenligt med att vara ett ackrediterat certifieringsorgan. För att kravet på oberoende ska kunna anses vara uppfyllt är det viktigt att skilja på rollerna att utfärda krav och att certifiera mot desamma. Uppgiften att meddela undantag från krav eller villkor till sådana krav kan därför inte ligga på någon annan än den ansvariga myndigheten. Slutligen framhåller Swedac att reglerna om ackreditering får en formell ställning inom EU genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93. Det faktum att rådets förordning (EG) nr 834/2007 har utarbetats före Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 är ett tungt vägande skäl till att vara restriktiv med att utnyttja de långtgående möjligheterna till delegation som ges i rådets förordning (EG) nr 834/2007.

Skälen för regeringens bedömning: När det gäller frågan vilka beslutsbefogenheter som kontrollorganen bör ha är remissutfallet i viss mån

splittrat. Majoriteten av remissinstanserna, däribland kontrollorganen, KRAV, Länsstyrelsen i Skåne län och Jordbruksverket, anser att de möjligheter till delegering av beslutanderätten som EU-förordningen medger bör utnyttjas fullt ut. Swedac å sin sida menar att ansvarsfördelningen bör följa de principer som gäller för provning och kontroll i övrigt inom EU, vilket innebär att kontrollorganen liksom i dag endast bör ha rätt att återkalla utfärdade certifikat.

Regeringen kan konstatera att kontrollsystemet enligt rådets förordning (EG) nr 834/2007 har en helt annan uppbyggnad än kontrollen inom områdena för provning och kontroll. Till skillnad från vad som gäller enligt den sistnämnda ordningen tillåter EU-regelverket inom området ekologisk produktion att den offentliga kontrollen delegeras till privata kontrollorgan. Detta gäller både den kontroll som utförs i produktionsledet av att produktionsreglerna följs och den kontroll av själva produkterna som sker efter det att de har släppts ut på marknaden. Ett kontrollorgan som utövar offentlig kontroll över en aktör efter delegation från den behöriga myndigheten agerar inte heller på uppdrag av kontrollobjekten, vilket är fallet i systemet för provning och kontroll, utan på uppdrag av den behöriga myndigheten, som också behåller ett övergripande ansvar för kontrollen. Regelverket innehåller också mycket små begränsningar när det gäller vilka beslutsbefogenheter som får överlåtas av myndigheterna till ett kontrollorgan. Dessutom innefattar kontrolluppdraget, även efter delegation, rätten att skönsmässigt bestämma t.ex. vilka objekt som ska kontrolleras och vid vilken tidpunkt som kontrollbesök ska ske samt rätten att få tillträde till lokaler och utrymmen, att ta prover från produkter samt att ta del av handlingar och upplysningar. Den kontroll som utförs innefattar inte heller enbart en bedömning av huruvida de ekologiska produkterna uppfyller vissa tekniska krav utan inbegriper ofta rent skönsmässiga bedömningar. Till exempel innehåller många av produktionsreglerna i kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 kriterier som ”lämpliga preparat”, ”bara i den omfattning som är absolut nödvändig”, ”Om växterna inte kan ges ett tillräckligt skydd”, ”omhändertas på ett säkert sätt”, ”endast när produkten … inte är tillgänglig”, ”på lämpligt sätt”, ”När så är möjligt”, ”på ett sådant sätt att de volymer som skördas inte påverkar vattenmiljön i någon betydande utsträckning”, ”om möjligt” och ”när så är lämpligt” (se bl.a. artiklarna 3, 5, 6, 6 b, 6 d och 6 e).

Kontrollsystemet inom området ekologisk odling skiljer sig således från systemet för provning och kontroll på flera avgörande punkter. Det finns därmed inte några principiella hinder mot att utöka kontrollorganens möjligheter att fatta beslut. Regeringen anser tvärtom, i likhet med majoriteten av remissinstanserna, att flera skäl talar för att tillåta en mer omfattande delegering av beslutsbefogenheter än vad som är möjlig i dag. Som bl.a. Livsmedelsverket och kontrollorganen har anfört finns det stora fördelar med att kontrollorganen i samband med kontrollen kan fatta beslut om att avlägsna märkning och förbjuda marknadsföring av ett aktuellt parti. Kontrollorganen har möjlighet att agera direkt i anslutning till att överträdelsen upptäcks, vilket innebär att beslut kan tas snabbare än i dag. Det blir inte heller nödvändigt att koppla in en myndighet i handläggningen, vilket leder till en effektivare process och en tydligare rollfördelning.

Huvudmotivet till att kontrollorganens beslutanderätt 2006 begränsades till att avse återkallande av utfärdade certifikat var att det inte ansågs vara lämpligt att något annat organ än en myndighet fattar myndighetsliknande beslut som har långtgående konsekvenser för enskilda. Ett sådant resonemang bygger på att kontrollorganens förvaltningsuppgifter eller myndighetsutövande uppgifter inte styrs av någon rättslig reglering. Det kan redan här förutskickas att regeringen i avsnitt 10 föreslår att bl.a. vissa grundläggande bestämmelser i förvaltningslagen ska tillämpas av kontrollorganen samt att det ska vara möjligt att överklaga beslut som har fattats av kontrollorganen. Till detta kommer att myndigheter utövar tillsyn över kontrollorgan och kan ingripa mot ett kontrollorgan som inte lever upp till kraven. Det bör mot den bakgrunden vara möjligt att tillåta en utökad delegering av beslutanderätt till kontrollorganen utan att samtidigt riskera att inskränka den enskilde aktörens rättssäkerhet.

Regeringen gör, med hänsyn till vad som nu har sagts, bedömningen att kontrollorganens möjlighet att fatta beslut i samband med kontrollen bör utökas på så sätt att de bör tillåtas att enligt artikel 30.1 första stycket i rådets förordning (EG) nr 834/2007 vid en konstaterad oegentlighet besluta om att avlägsna märkning eller förbjuda marknadsföring av det parti eller den produktionsomgång som påverkas av oegentligheten. Det kan avse förelägganden om att avlägsna ekologisk märkning på produkter i ett parti som påverkas av en konstaterad oegentlighet och som därmed inte kan anses vara ekologiska. Försäljning av ekologiska produkter på produktionsstället, så kallad gårdsförsäljning, ingår i kontrollorganens kontrollverksamhet. I dessa fall kan det även bli aktuellt för ett kontrollorgan att förbjuda skyltning som felaktigt anger att sådana produkter är ekologiska. Det bör uppmärksammas att när det gäller marknadsföring av mer generell karaktär, t.ex. reklam, är det en uppgift som Konsumentverket har enligt marknadsföringslagen (2008:486).

Däremot bör det inte vara möjligt att delegera rätten att fatta beslut om att generellt förbjuda producenten att saluföra produkter med hänvisning till en ekologisk produktionsmetod under en viss tid (artikel 30.1 andra stycket i rådets förordning (EG) nr 834/2007). I sådana fall krävs, enligt EU-förordningen, att kontrollorganet kommer överens med den behöriga myndigheten om vilken tid som saluförbudet ska gälla. De förenklingsskäl som är ett av motiven för en utökad möjlighet att delegera beslutanderätten finns alltså inte i dessa fall.

Det bör inte heller vara möjligt att delegera rätten att vid misstanke om överträdelse eller avvikelse fatta beslut om att tillfälligt förbjuda en aktör att saluföra den aktuella produkten som ekologisk (artikel 91.2 i kommissionens förordning (EG) nr 889/2008). Sådana beslut får fattas om det finns välgrundade skäl för att misstänka att en aktör planerar att släppa ut en produkt på marknaden som inte överensstämmer med reglerna för ekologisk produktion men som är märkt som ekologisk. Innan ett sådant beslut fattas ska aktören ges möjlighet att lämna synpunkter. Regeringen bedömer det som mer lämpligt att kontrollmyndigheterna fattar sådana beslut.

Det bör inte heller vara möjligt att delegera möjligheten att besluta om andra sanktioner. Kontrollorganen får därför liksom i dag vända sig till

kontrollmyndigheterna för att de ska fatta övriga beslut vid avvikelser och överträdelser.

Lagtekniskt bör lagbestämmelsen utformas som en begränsning i den behöriga myndighetens rätt att överlämna beslutsbefogenheter.

Swedac är av den uppfattningen att kontrollorganen inte längre bör kunna fatta beslut enligt EU-förordningarna om huruvida undantag ska lämnas eller att förena sådana undantag med villkor. Även om rådets förordning (EG) nr 834/2007 ger utrymme för att delegera långtgående uppgifter till kontrollorganen så anser Swedac att det inte är förenligt med de principer som gäller för ackrediterade certifieringsorgans verksamhet, särskilt vad gäller kravet på oberoende. Swedac anser också att den omständigheten att rådets förordning (EG) nr 834/2007 har utarbetats innan Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 är ett tungt vägande skäl till att vara restriktiv med att utnyttja de långtgående möjligheterna till delegation som ges i rådets förordning (EG) nr 834/2007.

Som konstaterats tidigare följer rådets förordning (EG) nr 834/2007 inte vad som gäller för de flesta öppna system. Den omständigheten att Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 har antagits efter rådets förordning (EG) nr 834/2007 bör enligt regeringen inte tillmätas någon betydelse när det gäller att bedöma vilka beslutsbefogenheter som kontrollorganen bör ha. Även rådets förordning (EEG) nr 2092/91 skiljde sig vad gäller kontrollorganens befogenheter och hur bestämmelserna formulerats från vad som gäller för andra ackrediteringssystem. I samband med att rådets förordning (EG) nr 834/2007 togs fram valde man att behålla dessa särdrag för ekologisk produktion. Det hade för övrigt även varit möjligt att genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 ändra bestämmelser i rådets förordning (EG) nr 834/2007.

Mot bakgrund av att kontrollorganen endast i begränsad omfattning får fatta beslut enligt EU-förordningarna om huruvida undantag från regelverket ska lämnas eller att förena sådana undantag med villkor och att regeringen i avsnitt 10 föreslår att det åter ska bli möjligt att överklaga kontrollorganens beslut så anser regeringen att det saknas skäl att på det sätt som Swedac föreslår ytterligare begränsa kontrollorganens befogenheter.

9.3 Hur ska uppgifter lämnas över till kontrollorganen?

Regeringens förslag: Livsmedelsverket och Jordbruksverket ska inom sina respektive ansvarsområden kunna överlämna kontrolluppgifter till ett kontrollorgan som är en juridisk person. Ett sådant överlämnande får i fråga om åtgärder vid bristande efterlevnad av regelverket endast innefatta en rätt att återkalla utfärdat certifikat eller att enligt artikel 30.1 första stycket i rådets förordning (EG) nr 834/2007 besluta om att avlägsna märkning eller förbjuda marknadsföring av ett parti eller en produktionsomgång .

Regeringens bedömning: För att ett kontrollorgan ska kunna kontrollera ekologisk produktion som omfattas av EU-bestämmelserna bör det krävas att den behöriga myndigheten beslutar att kontrolluppgifter ska delegeras till ett godkänt kontrollorgan som är ackrediterat enligt EN 45011 eller ISO-guide 65. Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac) bör förutom beslut om ackreditering fatta beslut om att godkänna kontrollorgan.

En svensk myndighet behöver inte ackreditera eller godkänna ett kontrollorgan som är etablerat i en annan medlemsstat om kontrollorganet redan är ackrediterat eller godkänt i den medlemsstaten.

Livsmedelsverket och Jordbruksverket bör verka för att det finns en samsyn hos myndigheterna och kontrollorganen om hur regelverket bör tillämpas och hur kontroller bör bedrivas.

Promemorians förslag och bedömning: Överensstämmer i allt väsentligt med regeringens förslag och bedömning. I promemorian föreslås dock att Fiskeriverket inom sitt ansvarsområde ska kunna överlämna kontrolluppgifter till kontrollorgan och att Swedac ska utföra revisioner och inspektioner samt kunna återkalla delegering enligt artikel 27.8 i rådets förordning (EG) nr 834/2007. I promemorian bedöms vidare att en svensk myndighet även skulle fatta ett särskilt beslut om att godkänna ett utländskt kontrollorgan trots att kontrollorganet redan var godkänt i en annan medlemsstat.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker eller har inte någon erinran mot förslaget och bedömningen. *Jordbruksverket* anser att det är korrekt att ändra tillbaka till den ordning som gällde före 2006, nämligen att beslut om att överlämna uppgifter ska fattas av bl.a. Jordbruksverket inom ramen för myndighetens ansvarsområde. Som Jordbruksverket tolkar förslaget behöver inte varje enskilt kontrollorgan ansöka hos de behöriga myndigheterna om att få utföra kontroll. De behöriga myndigheterna kan genom exempelvis en föreskrift delegera kontroll till sådana kontrollorgan som har säte i Sverige och som har ackrediterats och godkänts av Swedac. Verket anser att förslaget är bra och minimerar den administrativa bördan.

Swedac tillstyrker förslaget. Beträffande ordningsföljden för de beslut som ska fattas anser Swedac att det ur ackrediteringssynpunkt inte är några problem om delegeringen sker först och avser vissa uppgifter och områden. Om delegeringen däremot ska ske till ett specifikt utpekat organ och först efter att detta har ackrediterats och godkänts av Swedac innebär det vissa problem. Kontrollorganet måste i så fall genomgå en ackrediterings- och godkännandeprocess utan att veta om det sedan kommer att få en uppgift delegerad till sig och resultatet kan bli att det finns kontrollorgan som är ackrediterade för en uppgift som de inte får utföra. Det är en mycket otillfredsställande situation och det kan inte heller anses vara rimligt ur ett förutsebarhets- och transperensperspektiv. Inom ett öppet system har alla organ, som genom ackreditering visat sig vara kompetenta, rätt att få utföra en på visst sätt preciserad uppgift. Det innebär att om delegering av en uppgift ska ske, måste delegering ske till samtliga ackrediterade och godkända organ.

Swedac har vidare anfört att man uppfattar promemorian på så sätt att när det gäller organ som är godkända i andra medlemsstater så ska ett beslut om godkännande fattas även i Sverige, men att det inte framgår om avsikten är att Swedac fattar beslut även i dessa fall.

Livsmedelsverket anser att Swedacs uppgift bör begränsas till att avse ackreditering och godkännande av kontrollorgan och att utöva tillsyn över kontrollorganen. Livsmedelsverket menar vidare att artikel 27.5 i rådets förordning (EG) nr 834/2007 i sin helhet vänder sig till den delegerande myndigheten, dvs. till den myndighet som pekats ut som ansvarig för kontrollen. Kontrollorganen har således en skyldighet att, inom Livsmedelsverkets ansvarsområde, till verket regelbundet, och närhelst myndigheten begär det, enligt artikel 27.5 d rapportera resultaten av de kontroller som organen har utfört.

Livsmedelsverket anser även att skyldigheten att genomföra revisioner eller inspektioner av kontrollorganen enligt artikel 27.8 måste gälla de delegerande myndigheterna. Av första meningen i denna punkt framgår tydligt att ”den behöriga myndighet som delegerar kontrolluppgifter” vid behov ska genomföra revisioner eller inspektioner av kontrollorganen.

KRAV och kontrollorganen Kiwa Sverige AB, tidigare Aranea Certifiering AB, SMAK AB, HS Certifiering AB och Valiguard AB anser, till skillnad från vad som föreslås i promemorian, att det även i fortsättningen borde räcka med ett ackrediteringsbeslut för att ett certifieringsorgan ska vara godkänt för att utföra ekologisk kontroll. Det kan inte vara rimligt att ett certifieringsorgan som är verksamt på alla de områden som finns i rådets förordning (EG) nr 834/2007 framöver skulle behöva fem godkännandebeslut i stället för ett beslut. Den bedömningen som Swedac gör vid ackrediteringen är kvalificerad och borde vara tillräcklig. Enligt förslaget ska övriga myndigheter bedöma samma saker trots att Swedac är experter på denna typ av granskning. I praktiken blir den behöriga myndighetens bedömning endast formalia.

Kommerskollegium är positivt till förslaget att kontrollorgan som är ackrediterade i en annan medlemsstat ska ges möjlighet att få kontrolluppgifter delegerade till sig i Sverige och anser att det är i linje med tjänstedirektivet 2006/123/EG och EU-fördragets regler om fri tjänsterörlighet.

Den kompletterande promemorians förslag och bedömning: Överensstämmer med regeringens förslag och bedömning.

Remissinstanserna: Med undantag för *Svensk Dagligvaruhandel* tillstyrker remissinstanserna förslaget och bedömningen eller har inte någon erinran mot dem. *Konkurrensverket* erinrar om att det upphandlingsrättsliga regelverket kan behöva följas om kontrollmyndigheterna överlämnar uppgifter till privata kontrollorgan. *Svensk Dagligvaruhandel* ifrågasätter om det är nödvändigt att i lagtexten skriva in att behörig myndighet får överlämna kontrolluppgifter till kontrollorgan.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Godkännande och ackreditering av kontrollorgan

För att kontrolluppgifter ska kunna delegeras till ett kontrollorgan krävs enligt artikel 27 i rådets förordning (EG) nr 834/2007 att kontrollorganet är godkänt av en behörig myndighet. Ett kontrollorgan kan godkännas

endast om vissa villkor är uppfyllda, bl.a. att organet är ackrediterat enligt EN 45011 eller ISO-guide 65 (artikel 27.5 och 27.6 i rådets förordning (EG) nr 834/2007). Regeringen anser även att kontrollorganet bör vara en juridisk person.

Enligt den nu upphävda 5 § förordningen (1995:702) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter som kompletterade rådets förordning (EEG) nr 2092/91 fattades beslut om att godkänna enskilda kontrollorgan enbart genom ackreditering av Swedac. *KRAV* och *kontrollorganen Kiwa Sverige AB m.fl.* anser att det även i fortsättningen bör vara tillräckligt med ett ackrediteringsbeslut för att ett kontrollorgan ska kunna utöva kontroll enligt EU-förordningarna. Enligt artikel 27.4 b och 27.5 c i rådets förordning (EG) nr 834/2007 ska dock ett särskilt beslut om att godkänna ett kontrollorgan fattas vid sidan av beslutet om ackreditering. Ackrediteringen är alltså en förutsättning för att ett kontrollorgan ska kunna godkännas. Som nämnts ovan är ackreditering och godkännande i sin tur en förutsättning för att kontrolluppgifter ska kunna delegeras. Den ordning som gällde enligt förordningen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter kan alltså inte behållas.

Det är till stor del samma krav som ställs på ett organ för att det ska kunna godkännas enligt artikel 27.5 och 27.6 i rådets förordning (EG) nr 834/2007 som för att det ska kunna ackrediteras enligt standarderna EN 45011 eller ISO-guide 65. Regeringen anser därför att Swedac bör fatta såväl beslutet om att godkänna ett ackrediterat organ som beslutet om att ackreditera organet. I stor utsträckning bör samma underlag kunna användas i de båda ärendena.

Delegering av kontrolluppgifter

Swedac har pekat på att det skulle kunna medföra olägenheter för kontrollorganen om delegering sker till ett specifikt utpekat organ först efter att detta har ackrediterats och godkänts av Swedac. Jordbruksverket har framhållit att de behöriga myndigheterna genom exempelvis föreskrifter skulle kunna delegera kontroll till sådana kontrollorgan som har säte i Sverige och som har ackrediterats och godkänts av Swedac.

Som nämnts ovan anger artikel 27.5 i rådets förordning (EG) nr 834/2007 att vissa förutsättningar ska vara uppfyllda för att en behörig myndighet ska få delegera kontrolluppgifter till ett kontrollorgan. Vissa av kriterierna som ska uppfyllas är av sådant slag att de förutsätter att en prövning sker i det enskilda fallet. Det gäller t.ex. att det kan visas att kontrollorganet har den sakkunskap, utrustning och infrastruktur som krävs för de uppgifter som har delegerats, att kontrollorganet har tillräckligt stort antal av för ändamålet väl kvalificerad och erfaren personal samt är opartiskt och fritt från intressekonflikter när det gäller utövandet av de uppgifter som har delegerats. Vidare ska vissa kriterier som anges i artikel 27.6 beaktas när den behöriga myndigheten delegerar uppgifterna. Det är alltså inte möjligt att komma till rätta med de problem som har påtalats av Swedac och Jordbruksverket genom att delegera kontrolluppgifter genom generella föreskrifter. En lösning skulle dock kunna vara att beslut om delegering fattas före ett ackrediterings- och godkännandeförfarande, men villkoras genom att delegeringsbeslutet innehåller ett villkor om att delegeringen gäller under förutsättning att

kontrollorganet blir ackrediterat och godkänt med avseende på de uppgifter som har delegerats till det.

Swedac har framhållit att inom ett öppet system har alla organ, som genom ackreditering har visat sig kompetenta, rätt att utföra en på ett visst sätt preciserad uppgift. Detta innebär, enligt Swedac, att om delegering av en uppgift ska ske måste delegering ske till samtliga ackrediterade och godkända organ. Som angetts ovan är ackreditering en förutsättning enligt rådets förordning (EG) nr 834/2007 för att en behörig myndighet ska kunna delegera uppgifter till ett kontrollorgan. Det är dock inte det enda villkoret som ska vara uppfyllt enligt EU-förordningen. Delegering kan alltså inte ske till ett kontrollorgan om det inte uppfyller de övriga kraven enligt EU-förordningen. Regeringen bedömer dock att som regel bör ett kontrollorgan som uppfyller kraven för ackreditering även uppfylla de krav som ställs för att delegering ska kunna ske.

Som nämnts ovan innebär förslaget och bedömningen att fler beslut måste fattas jämfört med i dag för att ett kontrollorgan ska få utöva kontrollverksamhet, vilket kan ha betydelse för kontrollorganens administrativa börda. Det bör dock finnas förutsättningar för Swedac, Livsmedelsverket och Jordbruksverket att samordna ansökningsförfarandet för ackreditering, godkännande och delegering.

Konkurrensverket erinrar också att det upphandlingsrättsliga regelverket kan behöva följas om myndigheterna lämnar över uppgifter till privata kontrollorgan. Regeringen konstaterar att detta kan aktualiseras i de fall det privata kontrollorganet i sin tur upphandlar varor och tjänster som en del av utförandet av dessa uppgifter. Regeringen förutsätter att det privata kontrollorganet är medvetet om de fall då det är skyldigt att tillämpa det upphandlingsrättsliga regelverket.

Tillsyn över kontrollorganen

Enligt artikel 27.4.b ska medlemsstaterna utse myndigheter med ansvar för godkännande och tillsyn av kontrollorgan.

I artiklarna 27.8 och 27.9 finns mer preciserade bestämmelser om tillsyn och kontroll av kontrollorganen. En del av uppgifterna som nämns i artiklarna är av den karaktären att de bör utföras av Swedac i egenskap av tillsynsmyndighet medan andra uppgifter snarare bör ligga på den behöriga myndighet som delegerar kontrolluppgifterna, dvs. på Jordbruksverket och Livsmedelsverket.

Den närmare ansvarsfördelningen mellan myndigheterna bör göras i en förordning. Det kan i det här sammanhanget dock vara lämpligt att i några huvuddrag peka på några allmänna principer för hur regeringen avser att fördela uppgifterna. Som har föreslagits i promemorian bör Swedac utses som den myndighet som enligt artikel 27.4 b i rådets förordning (EG) nr 834/2007, vid sidan av uppgiften att godkänna kontrollorganen, har att utföra en generell tillsyn av kontrollorgan. Den tillsynen får anses inbegripa t.ex. de uppgifter som nämns i artikel 27.9 a och b, dvs. att säkerställa att kontrollorganens kontroller är objektiva och oberoende samt effektiva. Om kontrollorganen brister i dessa avseenden eller på ett antal övriga punkter ska godkännandet återkallas (artikel 27.9 d). Tillsynen kan med fördel samordnas med tillsynen över ackre-

diteringen enligt lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll. Samtidigt med Swedacs generella tillsynsansvar som följer av att myndigheten har godkänt kontrollorganet, har Livsmedelsverket och Jordbruksverket, i egenskap av delegerande kontrollmyndigheter, ett ansvar för att de kontrolluppgifter som myndigheterna har delegerat utförs på ett korrekt sätt. För att säkerställa detta ska myndigheterna göra inspektioner och revisioner (artikel 27.8). Om det bedöms att kontrollorganen inte uppfyller kraven får myndigheterna återkalla delegationen.

Det faktum att ett kontrollorgan lever upp till den standard enligt vilken organet ackrediterats innebär inte nödvändigtvis att organet lever upp till de skyldigheter som följer av relevanta unionsrättsakter och den föreslagna lagen om kontroll av ekologisk produktion, t.ex. vad gäller tillämpningen av bestämmelserna i förvaltningslagen. Till detta kommer att Livsmedelsverket anser att de delegerande myndigheternas expertkompetens inom deras respektive ansvarsområden kompletterar kompetensen hos Swedac. Av denna anledning kan de delegerande myndigheterna vid revision eller inspektion ha en annan infallsvinkel än den som Swedac har i sin tillsyn över kontrollorganen.

Enligt den nu upphävda 5 § förordningen (1995:702) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter som kompletterade rådets förordning (EEG) nr 2092/91 skulle beslut om godkännande av enskilda kontrollorgan fattas genom ackreditering av Swedac. Om ett kontrollorgan som var etablerat i en annan medlemsstat ville utsträcka sin verksamhet till Sverige måste det kontrollorganet alltså ackrediteras i Sverige, trots att det redan var ackrediterat i en annan medlemsstat. I artikel 10.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (EUT L 376, 27.12.2006, s. 36, Celex 32006L0123), tjänstedirektivet, föreskrivs att villkoren för beviljande av tillstånd inte får överlappa andra krav och kontroller som är likvärdiga och som tjänsteleverantören redan omfattas av i en annan medlemsstat.

De svenska bestämmelserna om överlämnande av kontrolluppgifter till kontrollorgan måste vara i linje med tjänstedirektivet. För att ett kontrollorgan ska få utföra kontrolluppgifter krävs som nämnts ovan att tre beslut fattas enligt artikel 27 i rådets förordning (EG) nr 834/2007. Först måste kontrollorganet ackrediteras, därefter ska kontrollorganet godkännas och slutligen ska ett beslut fattas om att kontrolluppgifter ska delegeras till det godkända kontrollorganet.

Regeringen anser att en svensk myndighet inte behöver ackreditera eller godkänna ett kontrollorgan som är etablerat i en annan medlemsstat om kontrollorganet redan är ackrediterat och godkänt i den medlemsstaten enligt rådets förordning (EG) nr 834/2007. Det måste anses vara tillräckligt att en svensk behörig myndighet fattar beslut om att delegera kontrolluppgifter till ett sådant kontrollorgan för att det ska få bedriva kontroll av ekologisk produktion i Sverige. Genom att ett särskilt beslut om delegering av kontrolluppgifter fattas säkerställs att de svenska behöriga myndigheterna har kännedom om vilka kontrollorgan som bedriver verksamhet i Sverige. Ett sådant krav är i linje med tjänstedirektivet. Prövningen av ett kontrollorgan som redan är godkänt i en annan medlemsstat bör vara begränsad till att kontrollorganet verkligen är godkänt i en annan medlemsstat och där har den infrastruktur och den

personal m.m. som krävs enligt rådets förordning (EG) nr 834/2007 för att tillhandahålla de tjänster som kontrollorganet avser att tillhandahålla i Sverige.

Samordning

En av förutsättningarna för att kontrolluppgifter ska kunna överlämnas till ett kontrollorgan är, enligt artikel 27.5 i rådets förordning (EG) nr 834/2007, att det finns en effektiv samordning mellan den delegerande behöriga myndigheten och kontrollorganet. För att främja en sund konkurrens och en effektiv kontroll finns det även ett behov av samordning mellan kontrollorganen, bl.a. i synen på hur regelverket bör tillämpas och hur kontroller bör bedrivas. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan, med stöd av ett bemyndigande som föreslås i avsnitt 12, meddela föreskrifter om hur kontroll ska bedrivas. Regeringen anser att Livsmedelsverket och Jordbruksverket bör verka för att det finns en samsyn hos myndigheterna och kontrollorganen om hur regelverket bör tillämpas och hur kontroller bör bedrivas.

Lagregleringen

De uppgifter som ett kontrollorgan har enligt rådets förordning (EG) nr 834/2007 och kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 innefattar i viss utsträckning myndighetsutövning. Enligt 12 kap. 4 § andra stycket regeringsformen kan förvaltningsuppgifter överlämnas till enskilda. Om uppgiften innefattar myndighetsutövning får överlämnandet enligt samma bestämmelse endast göras med stöd av lag. Den nya lagen bör därför i likhet med den nuvarande lagen innehålla en bestämmelse om att uppgifter får överlämnas till ett kontrollorgan. Eftersom det som nämnts ovan är de behöriga myndigheter som ansvarar för den offentliga kontrollen som enligt EU-regelverket har möjlighet att lämna över kontrolluppgifter till ett kontrollorgan bör detta återspeglas i lagtexten. Bestämmelsen bör således ange att Livsmedelsverket och Jordbruksverket inom sina respektive ansvarsområden får överlämna kontrolluppgifter till ett kontrollorgan.

Den inskränkning i kontrollmyndigheternas möjlighet att fatta beslut vid överträdelser av regelverket som regeringen har föreslagit i avsnitt 9.2 bör utformas som en begränsning i myndighetens rätt att överlåta kontrolluppgifter.

Eftersom det kan bli aktuellt att överlåta förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning till utländskt organ, aktualiseras en tillämpning av 10 kap. 8 § andra stycket regeringsformen. Detta innebär att riksdagens beslut om överlåtelse kräver att minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för det. Beslutet kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

10 Vilka bestämmelser ska gälla för kontrollorganen

10.1 Överklagande

Regeringens förslag: Beslut av ett kontrollorgan som har fattats enligt de EU-förordningar som kompletteras av den nya lagen eller som har fattats enligt lagen får överklagas.

Ett beslut av ett kontrollorgan ska överklagas till länsstyrelsen i det län där kontrollorganet har sitt säte.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser, däribland *Jordbruksverket, Livsmedelsverket, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västmanlands län* och *Länsstyrelsen i Kalmar län,* tillstyrker eller har inte någon erinran mot förslaget.

Jordbruksverket framhåller att rättssäkerheten för den enskilde producenten ska vara lika hög i den kontroll som utförs av enskilda kontrollorgan som om kontrollen hade utförts i statlig regi. Myndigheten anser dock att antalet överprövande länsstyrelser bör begränsas ytterligare på grund av få ärenden.

Livsmedelsverket anser att en reglering som medger möjlighet till överprövning av kontrollorgans beslut innebär en nödvändig rättssäkerhetsåtgärd, särskilt mot bakgrund av att Livsmedelsverket anser att ytterligare beslutanderätt bör kunna delegeras till kontrollorganen.

KRAV, Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien, Ekologiska lantbrukarna, *Eldrimner – nationellt centrum för småskaligt mathantverk, Domstolsverket och kontrollorganen Kiwa Sverige AB, tidigare Aranea Certifiering AB, SMAK AB, HS Certifiering AB och Valiguard AB* avstyrker förslaget. *Kontrollorganen Kiwa Sverige AB m.fl.* bedömer att förslaget skulle få negativa konsekvenser för branschen som helhet och att det inte är förenligt med EN 45011. I systemet enligt EN 45011 finns inbyggt att varje certifieringsorgan måste ha en oberoende kommitté knuten till sin verksamhet för att hantera ”överklaganden” av beslut.

KRAV anser inte att en möjlighet att överklaga kontrollorganens beslut ger en ökad rättssäkerhet eller trovärdighet. Möjligheten för en certifierad producent att överklaga till certifieringsorganets certifieringskommitté är tillräckligt.

Flera remissinstanser, däribland *KRAV*, *Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien, kontrollorganen Kiwa Sverige AB m.fl.* och *Kommerskollegium* anser att förslaget om att enbart beslut som har fattats av kontrollorgan med säte i Sverige ska kunna överklagas har eller kan ha konkurrenssnedvridande konsekvenser. *Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien* och *kontrollorganen Kiwa Sverige AB m.fl.* anser att hårdare krav inte ska ställas på svenska kontrollorgan än på konkurrerande organisationer med bas i andra EU-länder. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anser att promemorians förslag medför en risk för att kontrollorgan som nu har sitt säte i Sverige väljer att förlägga sitt huvud-

kontor i ett annat land. *Domstolsverket* avstyrker förslaget i denna del eftersom det inte gäller för kontrollorgan som har sitt säte utomlands.

Länsstyrelsen i Skåne län befarar att den föreslagna ordningen där överklagade ärenden kommer att prövas av fyra olika länsstyrelser kommer att leda till stora skillnader i regeltolkningen och förordar att kontrollorganens beslut överklagas till Jordbruksverket, Livsmedelsverket respektive Fiskeriverket. Länsstyrelsen menar vidare att det är tveksamt om tillräcklig kompetens och tillräckliga resurser finns på respektive länsstyrelse för att kunna genomföra uppgiften.

Även Länsstyrelsen i Örebro län och *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* ser svårigheter med förslaget om att kontrollorganens beslut överklagas till länsstyrelserna, eftersom det kan leda till en ojämn arbetsbelastning och därmed skillnader i kostnader mellan länsstyrelserna beroende på var kontrollorganet har sitt säte. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anser också att medel bör tillföras länsstyrelserna. *Länsstyrelsen i Örebro län* anser att det dessutom kan vara svårt för länsstyrelsen att utreda ett överklagande från en producent som har sin verksamhet i ett annat län.

Swedac anser att det inte är helt tydligt i promemorian om rätten att överklaga kontrollorganens beslut även omfattar kontrollorganens beslut att återkalla certifikat. Beträffande sådana beslut förordar Swedac i stället en modell som föreslås i betänkandet EU, Sverige och den inre marknaden, SOU 2009:71. Förslaget innebär att vid en tvist mellan ett anmält organ (som ofta är ett certifieringsorgan) och en tillverkare beträffande tolkningen av en rättsregel, kan parterna hänskjuta frågan till sektorsmyndigheten för avgörande. Myndighetens beslut i frågan får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. En fördel med att införa denna modell även på det nu aktuella området är att det blir ett enhetligt förfarande för likartade beslut fattade av jämförbara organ för bedömning av överensstämmelse.

Länsrätten i Jönköpings län, numera *Förvaltningsrätten i Jönköping*, anser att lagen bör innehålla information för den enskilde vad som gäller i fråga om överklagbarhet i fråga om beslut som ett kontrollorgan med säte utanför Sverige har fattat.

Skälen för regeringens förslag: Kontrollorganens möjlighet att fatta beslut vid avvikelser från eller överträdelser av regelverket inskränktes genom en förordningsändring 2006. Beslutsbefogenheten omfattar i dag enbart beslut om att återkalla certifikat. Kontrollorganens beslut får, sedan 2006, inte heller överklagas.

Kontrollorganens beslut kan däremot överprövas av en beslutskommitté som är knuten till respektive kontrollorgan men som ändå är oberoende i förhållande till sitt kontrollorgan. Möjligheten till överprövning hos besvärskommitté anses följa av standarden EN 45011.

Regeringen har i avsnitt 9 föreslagit att kontrollorganen ska få en utökad befogenhet att fatta beslut vid överträdelser av regelverket. Utöver den nuvarande möjligheten att besluta om att återkalla utfärdade certifikat föreslås att kontrollorganen även ska kunna besluta om att avlägsna märkning och att förbjuda marknadsföringen av ett visst parti. Därutöver kan kontrollorganen komma att, liksom i dag, i begränsad omfattning fatta beslut om att inte medge undantag enligt kommissionens

förordning (EG) nr 889/2008 från produktionsregler eller att förena sådana undantag med villkor.

Såsom bl.a. *Jordbruksverket* och *Livsmedelsverket* har framhållit är det av grundläggande betydelse att rättssäkerheten för den enskilde producenten är lika hög i den kontrollverksamhet som bedrivs av enskilda kontrollorgan som i den kontroll som utförs av statliga eller kommunala organ.

Enligt artikel 6.1 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen, som gäller som lag, gäller att var och en vid prövningen av hans eller hennes civila rättigheter ska vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en opartisk domstol som har upprättats enligt lag.

Regeringen bedömer att beslut enligt EU-förordningarna och den föreslagna lagen innefattar prövningar som faller inom tillämpningsområdet för artikel 6.1. En överprövning av sådana beslut måste därför vara förenlig med konventionens krav i fråga om domstolsprövning. Besluten bör därför ytterst kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Kontrollorganen Kiwa Sverige AB m.fl. har i sina remissyttranden anfört att förslaget att kontrollorganens beslut ska kunna överklagas till domstol inte är förenligt med standarden EN 45011. Regeringen delar inte den uppfattningen. Standarden anger enbart att överprövning ska kunna ske, men reglerar inte de närmare formerna för en sådan prövning. Det finns därför ur det perspektivet inte något hinder mot att införa en ordning med domstolsprövning.

KRAV anser att den möjlighet till överprövning som kontrollorganens besvärskommittéer erbjuder är tillräcklig för att uppfylla kravet på domstolsprövning. Den uppfattningen delas inte av regeringen. En enskild bör, som har framgått ovan ytterst kunna få sin sak prövad i allmän förvaltningsdomstol. Det är därför inte tillräckligt att besluten överprövas av de besvärskommittéer som kontrollorganen har upprättat.

Även när det gäller frågan till vilken myndighet som kontrollorganens beslut ska överklagas är remissutfallet i viss mån splittrat. De flesta remissinstanser tillstyrker promemorians förslag eller har inte något att erinra mot det. Några länsstyrelser anser att den koncentrering av överklagandena till ett fåtal länsstyrelser som förslaget medför kan leda till ökade kostnader för berörda länsstyrelser och ojämn arbetsbelastning. *Länsstyrelsen i Skåne län* menar att det därutöver finns en uppenbar risk för att länsstyrelserna kommer att tolka regelverket på olika sätt och förordar att överklagande ska göras till Jordbruksverket och Livsmedelsverket. Vidare anser *Länsstyrelsen i Örebro län* att det kan vara svårt för en länsstyrelse att utreda ett överklagande från en producent som har sin verksamhet i ett annat län.

En kommunal nämnd får i dag fatta beslut som rör ekologiska livsmedel med stöd av livsmedelslagen. En sådan nämnd föreslås i avsnitt 11.2, i enlighet med vad som tidigare gällt, även få fatta sådana beslut med stöd av lagen om kontroll av ekologisk produktion. Besluten överklagas i båda fallen till länsstyrelserna. Det är för närvarande inte aktuellt att ändra denna ordning. Enligt vad regeringen nu föreslår kommer kontrollorganen att kunna fatta vissa beslut som i dag är förbehållna kommunen, t.ex. beslut om att förbjuda saluföring av ett visst parti

ekologiska livsmedel. Samtidigt kommer kommunen att ha kvar befogenheten att besluta i samma sak i fråga om aktörer som inte har anmält att de vill stå under ett kontrollorgans kontroll. Det skulle enligt regeringen vara olyckligt om samma typ av beslut skulle kunna komma under två olika instansers överprövning. Regeringen anser därför att även kontrollorganens beslut bör överklagas till länsstyrelserna.

I promemorian har föreslagits att kontrollorganens beslut ska överklagas till länsstyrelsen i det län där kontrollorganet har sitt säte. Det finns i dag fem kontrollorgan med säte i Sverige som är ackrediterade för att utföra kontroll av ekologisk produktion. SMAK AB och Kiwa Sverige AB (tidigare Aranea Certifiering AB) har sina säten i Uppsala län, HS Certifiering AB har säte i Kalmar län, Valiguard AB i Stockholms län och ControlCert Scandinavia AB i Östergötlands län. Om inte några nya kontrollorgan tillkommer eller några av de som nu är verksamma försvinner innebär alltså den i promemorian föreslagna ordningen att överklagandena kommer att koncentreras till fyra länsstyrelser. Som konstaterades i promemorian och som också Jordbruksverket har framhållit i sitt remissvar finns det samordningsvinster med att överklagandena i praktiken koncentreras till ett fåtal länsstyrelser. Nackdelen kan, som några av remissinstanserna påpekar, vara att arbetsbelastningen riskerar att bli ojämn. Ärendegruppen får dock sett till verksamhetens volym anses vara mycket liten. Regeringen anser vidare att risken för att det blir omotiverat stora skillnader i bedömningen länsstyrelserna emellan är överdriven. Länsstyrelserna hanterar i dag överklaganden, bl.a. på livsmedelsområdet, utan att detta har visat sig medföra några problem. Mot den angivna bakgrunden anser regeringen att kontrollorganens beslut bör överklagas till länsstyrelserna.

Det kan bli aktuellt att delegera kontrolluppgifter till kontrollorgan som är etablerade i en annan medlemsstat och har sitt säte där. För närvarande har inte kontrolluppgifter delegerats till ett sådant kontrollorgan. Det bör dock nämnas att Kiwa Sverige AB (tidigare Aranea Certifiering AB) är ett dotterbolag till ett bolag som har sitt säte i Nederländerna.

I promemorian föreslås att beslut av kontrollorgan med sitt säte utanför Sverige inte ska kunna överklagas även om kontrollorganet utför kontroll i Sverige. Flera remissinstanser, däribland *Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien*, *kontrollorganen Kiwa Sverige AB m.fl.* och *Kommerskollegium* anser att förslaget har eller kan ha konkurrenssnedvridande konsekvenser. *Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien* och *kontrollorganen Kiwa Sverige AB m.fl.* anser att hårdare krav inte ska ställas på svenska kontrollorgan än på konkurrerande organisationer med bas i andra EU-länder. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anser att förslaget medför en risk för att kontrollorgan som nu har sitt säte i Sverige väljer att förlägga sitt huvudkontor i ett annat land.

Att det är ett utländskt kontrollorgan är i sig utan betydelse för frågan om svenska aktörer ska kunna angripa de beslut som ett sådant kontrollorgan fattar. Regeringen vill i sammanhanget framhålla att det är en EU-rättslig princip att beslut som berör EU-rätten ska kunna överklagas. Detta innebär att beslut som fattas av ett kontrollorgan med säte i en annan medlemsstat i EU bör kunna överklagas i enlighet med lagstiftningen i det land där kontrollorganet är etablerat. Det är dock en fråga som måste regleras rättsligt i varje enskild medlemsstat.

Swedac har förordat att i stället för att ett kontrollorgans beslut ska kunna överklagas bör, i enlighet med vad som har föreslagits i betänkandet EU, Sverige och den inre marknaden (SOU 2009:71), en tvist mellan ett anmält organ (som ofta är ett certifieringsorgan) och en producent beträffande tolkningen av en rättsregel kunna hänskjutas till sektorsmyndigheten av parterna för avgörande. Myndighetens beslut i frågan skulle därefter kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Regeringen har i propositionen Ny lag om ackreditering och teknisk kontroll (prop. 2010/11:80) inte bedömt det vara lämpligt att i dagsläget införa en sådan horisontell ordning. Regeringen gör den bedömningen att det inte är möjligt att på befintligt underlag införa en sådan ordning endast med avseende på ekologisk produktion.

10.2 Förvaltningslagen

Regeringens förslag: Vissa bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223) ska tillämpas om kontrollorgan utövar kontroll enligt den föreslagna lagen. Detta gäller förvaltningslagens bestämmelser om jäv, muntlig handläggning, anteckning av uppgifter, parters rätt att få del av uppgifter, motivering av och underrättelse om beslut samt rättelse av skrivfel och liknande.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. I promemorian föreslås dock inte att kontrollorgan ska vara skyldiga att ta emot muntliga uppgifter från parter.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser, däribland *Livsmedelsverket, Jordbruksverket* och *Regelrådet*, tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran.

Flera remissinstanser, däribland *Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien* och *kontrollorganen Kiwa Sverige AB, tidigare Aranea Certifiering AB, SMAK AB, HS Certifiering AB och Valiguard AB* anser att promemorians förslag har eller kan ha konkurrenssnedvridande konsekvenser. *Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien, KRAV, kontrollorganen Kiwa Sverige AB m.fl.* och *Ekologiska lantbrukarna* anser att hårdare krav inte ska ställas på svenska kontrollorgan än på konkurrerande organisationer med bas i andra EU-länder. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anser att förslaget medför en risk för att kontrollorgan som nu har sitt säte i Sverige väljer att förlägga sitt huvudkontor i ett annat land.

KRAV, kontrollorganen Kiwa Sverige AB m.fl. och Ekologiska lantbrukarna anser inte att kontrollorganen ska behöva tillämpa delar av förvaltningslagen. De anser att EN 45011 är tillräckligt för att garantera objektivitet och korrekt hantering av certifierad verksamhet. Om förslaget genomförs finns en risk för att den effektivaste konkurrensfördelen ett svenskt certifieringsorgan kan skaffa sig är att flytta sitt huvudkontor utomlands. *Kontrollorganen Kiwa Sverige AB m.fl.* anser att delar av förslaget inte är förenligt med EN 45011.

Swedac är av den uppfattningen att kontrollorganen inte ska få fatta myndighetsliknande beslut. Därmed bortfaller behovet av att rättsligt

likställa dessa organ med myndigheter. Swedac framhåller också att i förarbetena till lagen (1992:1119) om teknisk kontroll finns en princip om att kontrollorgans verksamhet inte ska betraktas som myndighetsutövning.

Länsrätten i Jönköpings län, numera *Förvaltningsrätten i Jönköping*, anser att i konsekvens med att 15 § förvaltningslagen om anteckning av uppgifter ska gälla bör även 14 § förvaltningslagen, som ger en part möjlighet att muntligen lämna uppgifter, tillämpas avseende den som är föremål för kontroll. Vidare bör, i likhet med det som anges gälla enligt lagförslagets 4 § vad gäller kontrollmyndighet, ett sådant kontrollorgan som avses i 6 § ha en serviceskyldighet enligt 4 § förvaltningslagen. Vad gäller överklagandetid m.m. hänvisas, när det gäller kontrollorgan med säte i Sverige, till lagen (1986:1142) om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter. Det kan därvid övervägas om inte 10 § förvaltningslagen i vissa delar bör tillämpas vid bedömning av om ett överklagande har kommit in i rätt tid.

Skälen för regeringens förslag: Förvaltningslagen (1986:223) gäller för förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden och domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden (1 §). Lagen gäller således inte för sådan handläggning som privaträttsliga subjekt med offentligrättsliga uppgifter, t.ex. enskilda kontrollorgan, utför.

Enligt regeringens mening bör dock vissa grundläggande bestämmelser i förvaltningslagen tillämpas om ett kontrollorgan utövar kontroll enligt den föreslagna lagen. Regeringen gör i denna del följande överväganden.

Som regeringen föreslår i avsnitt 10.1 bör vissa av kontrollorganens beslut kunna överklagas. En förutsättning för att en överprövande instans ska kunna ta ställning till om huruvida ett överklagat beslut är korrekt är att beslutet har försetts med en motivering (20 § förvaltningslagen). För att den enskilde ska kunna ta till vara sin möjlighet att överklaga ett beslut bör kontrollorganet också vara skyldigt att underrätta honom eller henne om beslutet (21 § förvaltningslagen).

Vidare bör förvaltningslagens bestämmelser om jäv (11 och 12 §§), anteckning av uppgifter (15 §), parters rätt att få del av uppgifter (16 och 17 §§) samt rättelse av skrivfel och liknande (26 §) tillämpas av kontrollorganen. Regeringen instämmer också i *Länsrättens i Jönköpings län*, numera Förvaltningsrätten i Jönköping, synpunkt att även förvaltningslagens bestämmelser om muntlig handläggning (14 §) bör tillämpas.

Det bör vidare noteras att förvaltningslagens bestämmelser om anteckning av uppgifter, parters rätt att få del av uppgifter, motivering av beslut och underrättelse om beslut i allt väsentligt motsvaras av allmänna grundläggande rättsprinciper om god förvaltning som har uttolkats av EU-domstolen. Principerna är en del av den direkt tillämpliga EU-rätten och ska därför följas vid tillämpningen av EU-rätten, däribland de unionsrättsliga bestämmelserna för ekologisk produktion.

Förvaltningsrätten i Jönköping anser att 4 § förvaltningslagen om serviceskyldighet bör tillämpas av kontrollorgan. Serviceskyldigheten omfattar bl.a. att svara på frågor från allmänheten och att lämna allmän information. Mot bakgrund av att regeringen i avsnitt 11.1 bedömer att kontrollorgan inte bör vara skyldiga att lämna rådgivning och information bör de dock inte heller vara skyldiga att tillämpa denna bestämmelse.

Lagen (1986:1142) om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter gäller vid överklaganden av beslut av enskilda organ om det inte finns avvikande bestämmelser i annan lag eller författning (1 §). Lagen, som alltså kommer att gälla för beslut av kontrollorgan, innehåller särskilda bestämmelser om hur och inom vilken tid ett beslut överklagas, till vem ett överklagande ska ges in, om vem som ska pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid samt att avvisa ett överklagande som har kommit in för sent.

Det finns inte skäl att, som *Förvaltningsrätten i Jönköping* är inne på, göra 10 § förvaltningslagen om inkommande handlingar delvis tillämplig på kontrollorganens verksamhet när det gäller överklagande av beslut eftersom frågan om ett överklagande har kommit in i rätt tid prövas av den myndighet som ska pröva överklagandet.

Det kan bli aktuellt att delegera kontrolluppgifter till kontrollorgan som är etablerade i en annan medlemsstat och har sitt säte där. Som har angetts i avsnitt 10.1 är det inte möjligt att göra de svenska reglerna tillämpliga på andra kontrollorgan än sådana som har sitt säte i Sverige.

10.3 Offentlighet och sekretess

Regeringens förslag: Bestämmelserna om rätten att ta del av allmänna handlingar och bestämmelserna om sekretess ska göras tillämpliga på de kontrollorgan som kontrolluppgifter har delegerats till enligt lagen om kontroll av ekologisk produktion.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Huvuddelen av remissinstanserna, däribland *Jordbruksverket* och *Livsmedelsverket*, tillstyrker eller har inte någon erinran mot förslaget. *Livsmedelsverket* betonar att de föreslagna reglerna är särskilt viktiga för allmänhetens förtroende för de behöriga myndigheterna, kontrollorganen och lagstiftningen om ekologisk produktion. I dag saknas nära nog all form av insyn i kontrollorganens verksamhet, vilket riskerar att späda på den skepsis till ekologiskt producerade livsmedel som den senaste tiden har kunnat noteras hos framför allt media.

Länsstyrelsen i Dalarnas län och *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* anser att det är viktigt att det framgår tydligt att handlingar som berör affärshemligheter, t.ex. i form av recept, inte kan lämnas ut. Om det kommer att finnas tveksamheter om hur inlämnade uppgifter kommer att behandlas hos kontrollorganen kommer detta att hämma utvecklingen eftersom företag kan avstå från att söka certifiering.

Flera remissinstanser, däribland *Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien* och *kontrollorganen Kiwa Sverige AB, tidigare Aranea Certifiering AB, SMAK AB, HS Certifiering AB och Valiguard AB,* anser att förslaget om rätten att ta del av handlingar enbart ska gälla i fråga om kontrollorgan med säte i Sverige, har eller kan ha konkurrenssnedvridande konsekvenser. *Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien* och *kontrollorganen Kiwa Sverige AB m.fl.* anser att hårdare krav inte ska ställas på svenska kontrollorgan än på konkurrerande organisationer med bas i andra EU-länder. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anser att

förslaget medför en risk för att kontrollorgan som nu har sitt säte i Sverige väljer att förlägga sitt huvudkontor i ett annat land. *Domstolsverket* avstyrker förslaget i denna del eftersom det inte gäller för kontrollorgan som har sitt säte utomlands.

KRAV och *kontrollorganen Kiwa Sverige AB m.fl.* avstyrker förslaget med motiveringen att det skulle leda till fördyringar och negativa konsekvenser för branschen. *KRAV* anser inte att förslaget ger en ökad rättssäkerhet eller trovärdighet. Kravet på ackreditering enligt EN 45011 är tillräckligt för att garantera objektivitet och korrekt hantering av certifierad verksamhet. Det finns inte heller skäl till att ha högre krav för svenska certifieringsorgan verksamma i Sverige än för kontrollorgan som har sitt säte utomlands. *Kontrollorganen Kiwa Sverige AB m.fl.* bedömer att förslaget skulle innebära stora risker för de kunder som måste lämna hemliga recept och produktionsmetoder till certifieringsorganen eftersom de inte längre fullt ut kan lita på att den sekretess som är inbyggd i ackrediteringskraven nu gäller. Det är inte förenligt med EN 45011.

Swedac anser att behovet av att rättsligt likställa kontrollorganen med myndigheter vad gäller delar av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) faller eftersom man anser att det inte bör vara möjligt att delegera myndighetsuppgifter till certifieringsorgan. Swedac framhåller också att den i förarbetena till lagen (1992:1119) om teknisk kontroll angivna principen om att kontrollorganens verksamhet inte ska betraktas som myndighetsutövning inte bör ändras inom en enda sektor på det sätt som föreslås i promemorian.

Skälen för regeringens förslag: I 2 kap. tryckfrihetsförordningen regleras rätten att ta del av allmänna handlingar. Ett av kriterierna för att en handling ska vara allmän är att den förvaras hos en myndighet. Enligt 2 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos en myndighet gälla också hos organ som anges i bilagan till sekretesslagen i den mån handlingarna hör till den verksamhet som anges i bilagan. Vid införandet av bestämmelsen anfördes att en utvidgning av offentlighetsprincipens tillämpningsområde utanför myndighetsområdet bör inriktas på de organ som det framstår som mest angeläget att reglera från offentlighetssynpunkt, nämligen sådana som handhar myndighetsutövning mot enskilda. De flesta organ som anges i bilagan har också fått sig anförtrodda åtminstone några uppgifter som innefattar myndighetsutövning mot enskild (se bl.a. prop. 1996/97:142 och prop. 2001/02:38).

Kontrollorganen för ekologisk produktion omfattas för närvarande inte av bestämmelserna om offentlighet och sekretess enligt svensk nationell rätt. Allmänheten har således inte någon insyn i den kontroll som bedrivs av kontrollorganen och sekretessbestämmelserna är inte tillämpliga på kontrollorganen. Standarden EN 45011 innehåller inte några bestämmelser som tillförsäkrar allmänheten insyn.

Som har konstaterats i avsnitt 9.2 utför kontrollorganen i viss utsträckning redan i dag uppgifter som innefattar myndighetsutövning mot enskilda. Regeringen föreslår därutöver nu att kontrollorganen ska få ökade befogenheter att fatta beslut som innefattar myndighetsutövning. Det finns mot den bakgrunden ett behov av insyn i kontrollorganens verksamhet. Bestämmelserna om rätten att ta del av allmänna handlingar och sekretess bör därför göras tillämpliga på kontrollorganen. *Kungl.*

Skogs- och Lantbruksakademien och *kontrollorganen* m.fl. har framfört farhågor för att bestämmelserna kommer att bli kostsamma och leda till negativa konsekvenser för branschen. Dessa farhågor bör dock inte överdrivas mot bakgrund av att bestämmelserna om offentlighet och sekretess enbart kommer att tillämpas i de ärenden som rör myndighetsutövning. Rätten att ta del av allmänna handlingar kommer att vara begränsad till handlingar som hör till den verksamhet som nämns i bilagan.

Det kan bli aktuellt att delegera kontrolluppgifter till kontrollorgan som är etablerade i en annan medlemsstat i EU och har sitt säte där. Som har angetts i avsnitt 10.1 är det dock inte möjligt att göra den nationella regleringen tillämplig på kontrollorgan som har sitt säte i andra länder än Sverige.

Länsstyrelsen i Dalarnas län och *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* anser att det är viktigt att det tydligt framgår att handlingar som berör affärshemligheter inte kan lämnas ut. *Kontrollorganen Kiwa Sverige AB m.fl.* bedömer att förslaget skulle innebära stora risker för de kunder som måste lämna hemliga recept och produktionsmetoder till certifieringsorganen eftersom de inte längre fullt ut kan lita på att den sekretess som är inbyggd i ackrediteringskraven nu gäller.

Regeringen delar länsstyrelsernas bedömning om att det kan finnas ett behov av sekretess med hänsyn till affärshemligheter. Genom att göra bestämmelserna om offentlighet och sekretess tillämpliga på kontrollorganens verksamhet blir inte bara tryckfrihetsförordningens regler om rätt att ta del av handlingar hos en myndighet tillämpliga i den angivna verksamheten hos kontrollorganen. Kontrollorganen jämställs också med myndighet vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen (2 kap. 4 § andra meningen). Detta innebär att bestämmelsen i 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen jämförd med 9 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) och punkten 107 i bilagan till samma förordning blir tillämplig. Enligt den gäller viss sekretess för uppgifter om enskilds ekonomiska förhållanden i statlig myndighets verksamhet, som består i tillsyn med avseende på näringslivet. Det kommer således att finnas ett skydd för affärshemligheter även i fortsättningen. Vidare innebär förslaget att bl.a. bestämmelserna om registrering av handlingar m.m. i 4–6 kap. offentlighets- och sekretesslagen blir tillämpliga i verksamheten. En ytterligare konsekvens av förslaget är att bestämmelserna i arkivlagen (1990:782) blir tillämpliga i den angivna verksamheten.

10.4 Vägledning

Regeringens bedömning: Livsmedelsverket och Jordbruksverket bör ges i uppdrag att ta fram riktlinjer för hur kontrollorganen bör tillämpa de nya bestämmelserna om möjlighet att överklaga beslut av ett kontrollorgan, om förvaltningslagens tillämpning och om offentlighet och sekretess.

Promemorians bedömning: Promemorian innehöll inte någon bedömning om att en vägledning bör tas fram.

Remissinstanserna: *Kontrollorganen Kiwa Sverige AB, tidigare Aranea Certifiering AB, SMAK AB, HS Certifiering AB och Valiguard AB* har framfört att de behöver anpassa sig till de nya bestämmelserna om möjlighet att överklaga beslut av ett kontrollorgan, om förvaltningslagens tillämpning och bestämmelserna om offentlighet och sekretess.

Skälen för regeringens bedömning: Som framgår av avsnitt 17 gör regeringen den bedömningen att kontrollorganen behöver tid för att anpassa sig till de nya bestämmelserna om möjlighet att överklaga beslut av ett kontrollorgan, om förvaltningslagens tillämpning och bestämmelserna om offentlighet och sekretess. För att underlätta kontrollorganens anpassning till de nya bestämmelserna bedömer regeringen att det även finns behov av riktlinjer i frågan. Livsmedelsverket och Jordbruksverket bör därför ta fram sådana riktlinjer.

11 Behöriga myndigheter och kontrollmyndigheter

11.1 Närmare om behöriga myndigheter och kontrollmyndigheter

Regeringens förslag: Begreppet tillsynsmyndighet ska ersättas av begreppet kontrollmyndighet i den nya lagen.

Kontroll av efterlevnaden av de EU-förordningar som kompletteras av den nya lagen om kontroll av ekologisk produktion, de beslut som har meddelats med stöd av EU-förordningarna, den nya lagen, de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen och de beslut som har meddelats med stöd av lagen ska utövas av Livsmedelsverket, Jordbruksverket, de andra statliga förvaltningsmyndigheter som regeringen bestämmer och kommunerna.

Regeringen får meddela föreskrifter om fördelningen av kontrolluppgifter mellan kommunerna och de statliga förvaltningsmyndigheterna.

En kommuns uppgift ska fullgöras av den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet.

Kontrollmyndigheterna ska genom rådgivning, information och andra åtgärder underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt de EU-förordningar som kompletteras av lagen om kontroll av ekologisk produktion, de beslut som har meddelats med stöd av EU-förordningarna, den nya lagen, de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen och de beslut som har meddelats med stöd av lagen.

Kontrollmyndigheterna ska verka för att åtgärder vidtas mot överträdelser av de EU-förordningar som kompletteras av den nya lagen, de beslut som har meddelats med stöd av EU-förordningarna, lagen, de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen och de beslut som har meddelats med stöd av lagen.

Regeringens bedömning: Jordbruksverket bör vara behörig myndighet och kontrollmyndighet för de nya reglerna om vattenbruksproduktion och framställning av ekologisk jäst som är avsedd för foder.

Livsmedelsverket bör vara behörig myndighet och kontrollmyndighet för de nya reglerna om framställning av ekologisk jäst som är avsedd för livsmedel.

Promemorians förslag och bedömning: Promemorians förslag och bedömning överensstämmer i allt väsentligt med regeringens förslag och bedömning. I promemorian föreslogs dock en annan lagteknisk konstruktion. Vidare bedömdes i promemorian att Fiskeriverket bör vara behörig myndighet och kontrollmyndighet för ekologisk vattenbruksproduktion.

Remissinstanserna: Huvuddelen av remissinstanserna tillstyrker eller har inte någon erinran mot förslaget och bedömningen.

Livsmedelsverket anser att verket bör ha det centrala ansvaret för kontrollen av de nya reglerna om framställning av ekologisk jäst för foder eftersom myndigheten redan har ansvaret avseende jäst för livsmedelsändamål. *Jordbruksverket* anser att mot bakgrund av att Jordbruksverket redan har ansvar för generella frågor om foder så bör verket vara behörig myndighet och kontrollmyndighet för ekologisk jäst som är avsedd till foder.

Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Dalarnas län och *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* anser att kontrollmyndigheterna bör ansvara för tolkning av aktuella EU-förordningar så att det finns en gemensam nationell tolkning av det EU-ekologiska regelverket för svenska förhållanden. *Länsstyrelsen i Dalarnas län* och *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* anser att det därför är viktigt att myndigheterna även i framtiden kommer att få medel inom landsbygdsprogrammet för rådgivning och information.

Livsmedelsverket anser att även kontrollorganen ska ägna sig åt rådgivning och information till framför allt livsmedelsföretag som är anslutna eller som vill ansluta sig till ett kontrollorgan. Myndigheten anser att kravet på att kontrollorgan ska vara oberoende inte begränsar kontrollorganens möjligheter att göra detta. Förslaget innebär en rätt för kontrollorganen att hänskjuta alla former av frågor till de utpekade myndigheterna, vilket får till följd att enskilda drabbas i form av försämrad servicetillgång. Vidare innebär det att den enskilde skulle tvingas vända sig till både kontrollorganet och berörd central myndighet.

Jordbruksverket anser att den ekologiska sektorn ska ta ett stort ansvar för hur EU-förordningarna tillämpas i Sverige och även för information om tillämpningen. Jordbruksverket stöder Livsmedelsverkets synpunkt att kravet på opartiskhet och frihet från intressekonflikter inte behöver vara ett hinder för att kontrollorganet ska kunna lämna enkel grundläggande information till den enskilde om innehållet i EU:s förordningar och kompletterande svenska författningar. Den enskilde ska kunna vända sig till kontrollorganet för att verifiera att han eller hon har förstått en regel rätt eller för att fråga om sådant som direkt hör samman med möjligheten att uppfylla lagstiftningen. Dock ska kontrollorganen inte åta sig rådgivning eller egen uttolkning av bestämmelserna på området.

Förslaget i promemorian riskerar att uppfattas som att hela ansvaret för information till kund åläggs myndigheterna. Den enskilde går då miste om den smidigare lösningen att diskutera gällande regler i den löpande kontakten med sitt kontrollorgan, vilket motverkar strävan till förenkling för den enskilde.

Även *Länsrätten i Jönköpings län*, numera *Förvaltningsrätten i Jönköping*, anser att 4 § förvaltningslagen om serviceskyldighet bör gälla även för kontrollorgan.

Kontrollorganen Kiwa Sverige AB, tidigare Aranea Certifiering AB, SMAK AB, HS Certifiering AB och Valiguard AB anser att behöriga myndigheter bör samordna och ansvara för framtagning av riktlinjer för verifieringskrav. Det är en grundläggande del i certifierings-/kontrollsystemet som kompletterar ackrediteringskraven på certifieringsorganen, vilka ska bidra till att kvalitetssäkra och harmonisera certifieringsarbetet. Det är viktigt att olika certifieringsorgan gör likartade bedömningar och det krävs då gemensamma riktlinjer att arbeta efter.

Länsstyrelsen i Norrbottens län ställer sig positiva till att kontrollorganen ska ha möjlighet att bedriva viss informationsverksamhet men det finns också andra aktörer som bedriver rådgivning, t.ex. inom ramen för landsbygdsprogrammet och det är viktigt att det finns en samsyn samt att de som bedriver rådgivning har rätt kompetens.

Den kompletterande promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser, däribland *Jordbruksverket* och *KRAV,* tillstyrker eller har inte något att erinra mot bedömningen i den kompletterande promemorian att Jordbruksverket bör vara behörig myndighet och kontrollmyndighet för ekologiskt vattenbruk. *Sveriges lantbruksuniversitet* tillstyrker eftersom det innebär ett mer sammanhållet ansvar för ekologisk produktion med de krav på kompetens som detta innebär än om Fiskeriverket eller en ny myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor skulle ansvarat för dessa uppgifter.

Förbundet Djurens Rätt anser att formuleringen vattenbruksdjur är olycklig eftersom den klumpar ihop ett obestämt antal arter av mycket olika slag och dessutom ger intrycket att dessa djur är till för att användas i vattenbruk, vilket de naturligtvis inte är. Det är bättre att precisera vilka arter det är som avses eller använda en annan skrivning. I avsaknad av en särskild myndighet för djurskydd är Jordbruksverket den mest lämpliga myndigheten att ha ansvar för skydd av vattenlevande djur som utnyttjas i produktionen.

Utredningen om inrättande av en myndighet för havs- och vattenmiljö (M 2010:03) pekar på att trots att ansvaret för vattenbruksfrågor ska övergå till Jordbruksverket ska den kommande myndigheten för havs- och vattenmiljö ha ett ansvar för att i ett större sammanhang bedöma de ekologiska förutsättningarna för lokalisering och drift av vattenbruksanläggningar med avseende på den yttre miljön och de förutsedda eller möjliga effekter på den omgivande miljön samt växt- och djursamhällen som sådana anläggningar kan komma att ha. Behovet av samråd mellan Jordbruksverket och den kommande myndigheten bör därför regleras i förordning. Samrådet kan t.ex. avse föreskrifter om utpekande av lämpliga områden för lokalisering respektive utformningen av produktionsregler för olika typer av anläggningar.

Kontrollmyndighet i stället för tillsynsmyndighet

I rådets förordning (EG) nr 834/2007 och kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 används begreppen kontrollmyndighet och behörig myndighet. I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 används begreppet behörig myndighet medan begreppen kontrollmyndighet eller behörig myndighet att utföra offentlig kontroll används i de författningar som innehåller tillämpningsbestämmelser till EU-förordningen. I lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter används i stället begreppet tillsynsmyndighet.

I avsnitt 8 ovan anges att begreppet tillsyn bör ersättas med begreppet kontroll i lagstiftningen om ekologisk produktion. Ett annat begrepp än tillsynsmyndighet bör med hänsyn till ovanstående användas i lagstiftningen om ekologisk produktion. De begrepp som tydligast beskriver myndighetens huvuduppgift, att ha ansvar för kontroll av att EU-förordningens produktionsregler följs, är begreppet kontrollmyndighet och behörig myndighet att utföra kontroll alternativt behörig myndighet att utföra offentlig kontroll. I de bestämmelser i lagen om kontroll av ekologisk produktion där det finns ett behov av att använda sig av något av de begreppen går det att använda begreppet kontrollmyndighet. Begreppet kontrollmyndighet är en adekvat beskrivning av myndighetens huvudsakliga ansvarsuppgifter i fråga om efterlevnaden av regelverket. Begreppet kontrollmyndighet bör därför användas i stället för begreppet tillsynsmyndighet i den nya lagen om kontroll av ekologisk produktion.

Enligt rådets förordning (EG) nr 834/2007 och kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 åligger det behöriga myndigheter och i några fall medlemsstaterna att ansvara för andra uppgifter än kontrolluppgifter. Bland annat ska ställning tas till om undantag ska lämnas från produktionsreglerna enligt kommissionens förordning (EG) nr 889/2008. Det bör tydligt framgå i vilka fall som myndigheterna även ska utföra de uppgifter som ankommer på en behörig myndighet eller på en medlemsstat. Det behöver dock inte anges i lag.

Vilka myndigheter bör utses?

I avsnitt 9 redogörs för ansvarsfördelningen mellan myndigheter och kontrollorgan. När det gäller ansvarsfördelningen mellan myndigheterna gäller följande enligt 4 § förordningen (2009:27) om ekologisk produktion. Livsmedelsverket utövar kontroll över efterlevnaden av det ekologiska regelverket i fråga om livsmedel. Konsumentverket utövar kontroll i fråga om marknadsföring och Jordbruksverket över produktion och hantering i övrigt av jordbruksprodukter som är ekologiskt framställda. Tullverket ska utföra dokumentkontroll enligt 3 § samma förordning. I den nu upphävda förordningen (1995:702) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter föreskrevs även att kommunerna skulle utöva tillsyn av det ekologiska regelverket i fråga om livsmedel. I samband med den ordinarie livsmedelstillsynen kontrollerar kommunerna med stöd av livsmedelslagstiftningen att märkningen av livsmedel inte är vilseledande, se avsnitt 14.

Det saknas anledning att ändra den tillsynsordning som gäller i dag mellan myndigheterna. Dock bör kommunerna ha den roll i kontrollen som de hade före 2009. Regeringen återkommer till detta i avsnitt 11.2. Den närmare ansvarsfördelningen mellan myndigheterna bör komma till uttryck genom föreskrifter på förordningsnivå. Ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om fördelningen av kontrolluppgifter mellan kommunerna och de statliga förvaltningsmyndigheterna bör därför tas in i den nya lagen. Till skillnad från vad som gäller i dag bör det dock av tydlighetsskäl redan av lagen framgå att även kommunerna är kontrollmyndighet. I likhet med vad som föreskrivs i bl.a. livsmedelslagen bör det dessutom i lagen föreskrivas att en kommuns uppgifter ska fullgöras av den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet.

Genom rådets förordning (EG) nr 834/2007 utvidgas tillämpningsområdet för EU:s regelverk för ekologisk produktion genom att gemensamma regler införs för bl.a. produkter från vattenbruk och jäst som används som foder eller livsmedel.

Vattenbruk definieras i EU-förordningarna som uppfödning eller odling av vattenorganismer med metoder som är avsedda att öka produktionen av organismen i fråga utöver miljöns naturliga kapacitet (artikel 2 g i rådets förordning (EG) nr 834/2007 och artikel 3 d i rådets förordning (EG) nr 1198/2006 av den 27 juli 2006 om Europeiska fiskerifonden, EUT L 223, 15.8.2006, s. 5, Celex 32006R1198). Vattenbruk omfattar odling av bl.a. fisk, vattenlevande blötdjur (mollusker; t.ex. musslor och ostron), vattenlevande kräftdjur (t.ex. räkor) och vattenlevande alger inklusive tång.

Rådets förordning (EG) nr 834/2007 och kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 innehåller bestämmelser om ekologiskt vattenbruk. Bestämmelserna är uppdelade på algproduktion respektive produktion av vattenbruksdjur. De begreppen har dock inte definierats. Begreppet vattenbruksdjur får förstås som annan vattenbruksproduktion än produktion av vattenlevande alger.

Jordbruksverket är förvaltningsmyndighet inom fiskeområdet enligt förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk, vilket inkluderar vattenbruket. Myndigheten ska som sådan myndighet arbeta för en hållbar utveckling, ett gott djurskydd, ett dynamiskt och konkurrenskraftigt näringsliv och en livsmedelsproduktion till nytta för konsumenterna. Myndigheten ska vidare medverka till att främja och utveckla vattenbruket. I frågor som har betydelse för havs- och vattenmiljön och vattenbruket ska myndigheten samverka med Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna. Remissinstanserna har tillstyrkt eller inte erinrat mot bedömningen i den kompletterande promemorian att Jordbruksverket bör vara behörig myndighet och kontrollmyndighet för ekologiskt vattenbruk. Regeringen anser därför att Jordbruksverket bör vara behörig myndighet och kontrollmyndighet även för dessa frågor.

Förbundet Djurens rätt anser att formuleringen vattenbruksdjur inte bör användas. I och med att regeringen anser att Jordbruksverket bör ansvara för både ekologisk produktion av vattenlevande alger och vattenbruksdjur kan regeringen för närvarande inte se något behov av att använda begreppet vattenbruksdjur. Begreppet används dock i EU-förordningar, vilka gäller direkt i Sverige som svensk lag. Sverige kan därmed inte

använda sig av begrepp som avviker från EU-rätten. Det kan därför komma att vara nödvändigt att använda det unionsrättsliga begreppet i nationella författningar som ska komplettera EU-förordningarna.

För närvarande anses inte jäst vara en jordbruksprodukt (artikel 38 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, tidigare artikel 32 i EG-fördraget). Framställning av jäst faller därmed inte automatiskt in under Jordbruksverkets ansvarsområde för ekologisk produktion. Enligt den nuvarande ansvarsfördelningen ansvarar Jordbruksverket för övrigt ekologiskt foder (med undantag för vattenbruksprodukter).

Ekologisk jästproduktion bedrivs inte i Sverige. Konventionell jäst som är avsedd för foder framställs av rester från bryggeriproduktion. Jordbruksverket är, som tidigare har nämnts, behörig myndighet avseende bestämmelserna om foder och animaliska biprodukter och utövar sådan kontroll (10 och 11 §§ förordningen [2006:814] om foder och animaliska biprodukter). Länsstyrelserna utövar dock kontroll över foderföretag i primärproduktionen av foder sedan den 1 januari 2009 (12 a § förordningen om foder och animaliska biprodukter).

Konventionell jäst som är avsedd för livsmedel produceras av Jästbolaget AB och står under Livsmedelsverkets livsmedelskontroll.

De nya reglerna om framställning av ekologisk jäst ligger nära de uppgifter som Jordbruksverket och Livsmedelsverket redan utför. Jordbruksverket anser att Jordbruksverket bör utses som behörig myndighet och kontrollmyndighet för ekologisk jäst som är avsedd till foder eftersom myndigheten redan ansvarar för frågor om foder. Livsmedelsverket å sin sida anser att den myndigheten kan vara behörig myndighet och kontrollmyndighet för ekologisk jäst som är avsedd för såväl livsmedel som foder. Regeringen anser dock att det saknas skäl att här frångå den nuvarande uppdelningen mellan myndigheterna vad gäller frågor om foder och livsmedel. Jordbruksverket bör därför vara behörig myndighet och kontrollmyndighet för framställning av ekologisk jäst som är avsedd för foder medan Livsmedelsverket bör ha motsvarande ansvar för ekologisk jäst som är avsedd för livsmedel.

I likhet med vad som föreslås gälla inom övriga områden ska myndigheterna kunna överlämna uppgifter till godkända och ackrediterade kontrollorgan.

Rådgivning och information

Begreppet kontroll, såsom det definieras i förordning (EG) nr 882/2004, avser de operativa förfaranden som regleras genom den EU-förordningen. Detta begrepp har en snävare innebörd än begreppet tillsyn på det sätt som begreppet tillsyn har använts i lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter. Såsom har angetts i avsnitt 8 bör begreppet tillsyn ersättas av begreppet kontroll. Detta innebär att generella serviceuppgifter i förhållande till allmänheten och andra kontrollmyndigheter, såsom rådgivning, allmän information och utvecklingsstöd m.m., faller utanför kontrollbegreppet. Enligt regeringens mening bör berörda kontrollmyndigheter dock även fortsättningsvis genom rådgivning, information och andra åtgärder underlätta för den enskilde att bedriva sin verksamhet i enlighet med lagstiftningen. En bra dialog

mellan myndigheterna och företagen är ett viktigt moment i denna verksamhet. Den del av tillsynen som ger möjlighet till dialog och utbyte mellan myndigheter och enskilda ska således även fortsättningsvis äga rum. Kontrollmyndigheterna och de behöriga myndigheterna bör även fortsättningsvis ansvara för denna verksamhet. Regeringen anser att detta bör tydliggöras genom en särskild bestämmelse i den nya lagen om kontroll av ekologisk produktion.

Kontrollorganen ska, enligt den standard de ska följa, vara oberoende och inte ge råd eller erbjuda konsulttjänster till dem som är föremål för kontroll (artikel 4.2 a och 4.2 o i EN 45011). *Jordbruksverket* anser dock att kravet på opartiskhet och frihet från intressekonflikter inte behöver vara ett hinder för att kontrollorganet ska kunna lämna enkel grundläggande information till den enskilde om innehållet i EU:s förordningar och kompletterande svenska författningar. Jordbruksverket anser att den enskilde ska kunna vända sig till kontrollorganet för att verifiera att han eller hon har förstått en regel rätt eller för att fråga om sådant som direkt hör samman med möjligheten att uppfylla lagstiftningen. Dock ska kontrollorganen inte åta sig rådgivning eller egen uttolkning av bestämmelserna på området. Jordbruksverket befarar att förslaget i promemorian riskerar att uppfattas som att hela ansvaret för information till kund åläggs myndigheterna. Den enskilde går då miste om den smidigare lösningen att diskutera gällande regler i den löpande kontakten med sitt kontrollorgan, vilket motverkar strävan till förenkling för den enskilde.

Regeringen delar Jordbruksverkets bedömning av hur kravet på opartiskhet och frihet från intressekonflikter bör tolkas. Kontrollorganen kan således lämna enkel grundläggande information till den enskilde om det ekologiska regelverket och den enskilde kan vända sig till sitt kontrollorgan för att verifiera att han eller hon har förstått en regel rätt. Regeringen anser dock inte att en skyldighet för myndigheterna att även fortsättningsvis genom rådgivning, information och på annat sätt underlätta för den enskilde att bedriva sin verksamhet i enlighet med lagstiftningen minskar kontrollorganens utrymme att lämna information till enskilda. Det finns dock, enligt regeringens mening, i nuläget inte anledning att ålägga kontrollorganen en skyldighet att lämna sådan information.

Kontrollmyndigheternas skyldighet att verka för att åtgärder vidtas mot överträdelser

Under remissbehandlingen av förslaget till ny livsmedelslag påpekade flera remissinstanser att det var angeläget att det uttryckligen angavs att tillsynsmyndigheterna är skyldiga att beivra överträdelser. En sådan bestämmelse fanns i den tidigare livsmedelslagen, men saknades i det förslag till ny livsmedelslag som remitterades. Bestämmelsen infördes i den tidigare gällande livsmedelslagen (1971:511) för att inskärpa vikten av att tillsynsmyndigheterna i ökad utsträckning vidtar åtgärder mot de överträdelser som de uppmärksammar i sin verksamhet. I förarbetena nämndes särskilt vikten av att tillsynsmyndigheterna vid misstanke om brott utan dröjsmål åtalsanmäler saken samt att myndigheterna mer aktivt använder vitesinstrumentet (prop. 1988/89:68, s. 59). Till följd av remiss-

instansernas synpunkter infördes en sådan bestämmelse även i den nya livsmedelslagen (2006:804).

Regeringen anser att det även i det här sammanhanget är angeläget att det i lagen slås fast att kontrollmyndigheterna är skyldiga att verka för att åtgärder vidtas mot överträdelser för att inskärpa vikten av att myndigheterna i ökad utsträckning vidtar åtgärder mot de överträdelser som de uppmärksammar i sin verksamhet. Det är viktigt att myndigheterna vid misstanke om överträdelser mer aktivt använder vitesinstrumentet och även i övrigt utnyttjar de instrument som är tillgängliga för att vidta åtgärder mot överträdelser.

Lagen om kontroll av ekologisk produktion bör således innehålla en bestämmelse som ålägger kontrollmyndigheterna att vidta åtgärder mot överträdelser av regelverket. Enligt förslaget är det endast en kontrollmyndighet som ska kunna meddela förelägganden och förbud, förena förelägganden och förbud med vite, omhänderta varor samt vidta rättelse. Skyldigheten att vidta åtgärder mot överträdelser bör således endast gälla för kontrollmyndigheterna. Kontrollorganen bör alltså inte i lag ha motsvarande skyldighet, men är till följd av sitt uppdrag skyldiga att enligt EU-förordningarna rapportera eventuella oegentligheter till kontrollmyndigheten.

11.2 Kommunernas roll

Regeringens bedömning: Kommunerna bör liksom i dag vara kontrollmyndighet för kontroll som görs i samband med den ordinarie offentliga kontrollen av livsmedelsanläggningar i enlighet med livsmedelslagen.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Många remissinstanser anser att kommunerna inte bör få ett utvidgat kontrollansvar för ekologisk produktion. *Sveriges Kommuner och Landsting* konstaterar att i promemorian anges att den nya lagen endast medför marginella konsekvenser för kommunerna och att kommunernas uppgifter enligt den nya lagen motsvaras av uppgifter som kommunerna redan har enligt det nuvarande regelverket för ekologisk produktion. Kommunernas uppgifter är dock inte tillräckligt tydligt uttryckta, varken enligt det gällande regelverket eller i den nya lagen. Det är därför viktigt att lagen förtydligas med avseende på kommunens tillsynsuppgifter och att behöriga myndigheter får uppgiften att i sin tillsynsvägledning klargöra kommunernas uppgifter inom kontrollen.

Livsmedelsverket anser att kontrollen av ekologisk produktion bör samordnas med den ordinarie livsmedelskontrollen, vilket innebär att kontrollen av ekologisk produktion inte ska utföras av kontrollorgan utan i stället av myndigheter. Verket anser att en samordning av kontrollen av det ekologiska regelverket med den ordinarie livsmedelskontrollen medför lägre kostnader för kontroll och lägre administrativ börda för före-

tagen. Det gäller främst livsmedelsanläggningar som får årliga kontrollbesök.

Kontrollorganen Kiwa Sverige AB, tidigare Aranea Certifiering AB, SMAK AB, HS Certifiering AB och Valiguard AB anser att en bedömning görs att den ekologiska kontrollen lätt kan införlivas i den ordinarie tillsynen av livsmedelssäkerhet utan nämnvärd ökad tidsåtgång eller höjda kostnader för den enskilde. Den ekologiska kontrollen kräver kompetens, god rutin och ett bra kundunderlag för att upprätthålla god kompetens vid kontrollen och många kommuner saknar underlag för att man ska kunna upprätthålla denna kompetens hos personalen. Att kommunerna skulle ha möjlighet att utföra ekologisk kontroll utan krav på ackreditering är oacceptabelt och kommunerna bör anses vara jämförbara med kontrollorgan.

Lantbrukarnas Riksförbund anser att en förändring där kommunerna tar över viss kontroll innebär en risk att nuvarande konkurrenssituation försvinner, vilket skulle leda till sämre effektivitet.

Ekologiska lantbrukarna anser att förslaget innehåller en möjlighet att på sikt överföra kontrollen av den ekologiska livsmedelsförädlingen på kommunerna. Dessa är redan överhopade med arbetsuppgifter och kommer inte att kunna upprätthålla den specialistkompetens och höga trovärdighet som de ekologiska certifieringsorganisationerna har i dag.

Ronneby kommun framför att det är svårt att utifrån promemorian överblicka konsekvenserna för kommunen och det är otydligt vad kommunernas kontrolluppgift konkret ska bestå av. Ansvaret för kontroll bör läggs på länsstyrelsen i stället för på kommunerna. En likformighet med foderkontrollen uppnås därmed.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt livsmedelslagen (2006:804) och livsmedelsförordningen (2006:813) är kommunen kontrollmyndighet för kontroll av vissa livsmedelsanläggningar, t.ex. livsmedelsbutiker och andra anläggningar för produktion, bearbetning och distribution av livsmedel.

I kontrollen ska förutom kontroll av livsmedelssäkerhet också kontroll av märkning av livsmedel utföras. Sådan kontroll kan avse att ingrediensförteckningen är korrekt, att uppgift om kvantitet stämmer och att märkningen i övrigt inte är vilseledande. Häri ingår att kontrollera att märkningen av ekologiska produkter är korrekt och att varor som inte är certifierade som ekologiska ändå saluförs som ekologiska.

Regeringen bedömer att kommunerna även fortsättningsvis, i samband med den ordinarie livsmedelskontrollen, bör kontrollera att märkningen av ekologiska produkter är korrekt och att säkerställa att endast ekologiska produkter säljs som ekologiska. För att ge kommunerna större möjligheter att kunna fatta beslut för att åstadkomma detta bör kommunerna även pekas ut som kontrollmyndigheter enligt den nya lagen om kontroll av ekologisk produktion. Denna ordning har gällt tidigare men bör tydliggöras i lagen om kontroll av ekologisk produktion. Ytterligare kontrolluppgifter föreslås således inte läggas på kommunerna.

Kommunerna bör, tillsammans med statliga förvaltningsmyndigheter, ansvara för kontroll av producenter som har underlåtit att anmäla sin verksamhet till kontroll eller som inte är skyldiga att göra detta. Om kommunen i samband med den ordinarie livsmedelskontrollen upptäcker att en producent som är skyldig att anmäla sin verksamhet till kontroll

hos ett kontrollorgan inte har gjort detta, bör kommunen förelägga producenten att göra detta. Ett sådant föreläggande får förenas med vite. Kommunerna bör även, vid sidan av statliga förvaltningsmyndigheter, ha ansvar för att fatta sådana beslut som kontrollorganen inte får fatta avseende producenter som har anmält sin verksamhet till kontroll.

För att säkerställa att produkter framställs i enlighet med regelverket kan behöriga myndigheter, kontrollmyndigheter och kontrollorgan utbyta information enligt artikel 31 i rådets förordning (EG) nr 834/2007. Om en kommun uppmärksammar brister i samband med sina kontroller, t.ex. felaktig märkning, är det således möjligt för kommunen att uppmärksamma behörig myndighet och det kontrollorgan som utövar kontroll över berörd producent på de brister som har iakttagits. Ett sådant informationsutbyte bör ske för att säkerställa att regelverket tillämpas korrekt.

11.3 Kommunal samverkan i kontrollen

Regeringens förslag: Kommuner ska kunna komma överens om att de kontrolluppgifter som en kommun har ska fullgöras helt eller delvis av en annan kommun och att en person som är anställd av en kommun ska få fatta beslut på en annan kommuns vägnar.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Sveriges Kommuner och Landsting* noterar med tillfredsställelse att förslaget till lag innehåller bestämmelser som gör det möjligt att bedriva kommunal samverkan.

Länsstyrelsen i Södermanlands län anser att i fråga om kommunal samverkan om kontroll bör samråd med länsstyrelsen ske innan kontrollverksamheten inleds.

Länsstyrelsen i Kalmar län anser att det är svårt att tolka förslaget på hur ansvarsfördelningen mellan t.ex. kommunerna och länsstyrelserna ska vara. Utredningen hänvisar till att kommunerna ska kunna anlita andra kommuner i likhet med vad man kan göra för t.ex. djurskydds- och foderfrågor men eftersom tillsynen av djurskydd och foderkontroll i primärproduktionen numera hanteras av länsstyrelserna blir beskrivningen av fördelningen mer otydlig. Erfarenheterna från arbetet med tvärvillkor är tyvärr inte goda. Kommunerna skulle då utföra kontroll och rapportering till länsstyrelserna och arbetsuppgifterna skulle rymmas inom den ordinarie verksamheten, vilket ett flertal kommuner bedömde vara omöjligt. Utredningen bör kompletteras med en tydlig ärendefördelning mellan kommunerna och länsstyrelserna samt kompletteras med en bedömning av omfattningen av tillkommande arbetsuppgifter. Övriga remissinstanser har inte berört denna fråga.

Skälen för regeringens förslag: Det finns möjligheter för kommuner att inom livsmedelsområdet anlita en annan kommun för att utföra vissa kontrolluppgifter. Denna möjlighet finns också bl.a. för tillsyn enligt miljöbalken. Som framgår i det föregående avsnittet bör kommunerna i samband med den ordinarie livsmedelskontrollen även i fortsättningen kontrollera att den ekologiska märkningen är korrekt. Mot bakgrund av att en kommun inom livsmedelsområdet kan anlita en annan kommun att

utföra vissa kontrolluppgifter bör kommunerna därför även ges en sådan rätt för ekologisk produktion. Det är en förutsättning för att kontrollen avseende ekologisk produktion ska kunna utföras samordnat med den ordinarie livsmedelskontrollen. Kommunen får dock inte överlåta befogenheten att meddela beslut i ett ärende. Däremot får kommunen, efter överenskommelse med en annan kommun, uppdra åt anställda i den kommunen att besluta på kommunens vägnar i ett visst ärende eller i en grupp av ärenden. Uppdraget kan inte avse ärenden som avses i 6 kap. 34 § kommunallagen (1991:900), dvs. ärenden som exempelvis avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet.

En möjlighet till samverkan genom överenskommelse kan vara av betydelse framför allt för mindre och resurssvaga kommuner. Ett utökat samarbete kan minska sårbarheten i den enskilda kommunen och samtidigt ge inspektörerna samma möjlighet att specialisera sig som inspektörer i större kommuner. Det kan många gånger, framför allt i kommuner med mindre antal ärenden, framstå som mer praktiskt att anlita en annan kommun för att utföra vissa uppgifter än att använda sig av de möjligheter som kommunallagen ger i fråga om samarbetsformer (3 kap. 3 a § kommunallagen). Regeringen anser, i likhet med *Sveriges Kommuner och Landsting*, att kommunerna bör få samma möjligheter att anlita andra kommuner för att utföra uppgifter inom kontrollen av ekologisk produktion som de har inom livsmedelsområdet.

En utgångspunkt för förslaget är att varje kommun ska behålla ansvaret för sin verksamhet även om kommunen anlitar personal som är anställd i en annan kommun. Den föreslagna möjligheten att delegera själva beslutanderätten till andra kommuners personal innebär att den anställde ges rätt att handlägga vissa ärenden eller ärendetyper och att fatta beslut i ärendena i den delegerande kommunens namn. Delegeringen medför inte att arbetsgivarförhållandena ändras utan delegaten är fortfarande formellt sett anställd i den andra kommunen. I sekretesshänseende kommer den anställde dock att omfattas av sekretess i samma utsträckning som sådan gäller hos den delegerande kommunen (jfr 2 kap. 1 § samt 6 kap. 2 och 3 §§ offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]). Delegeringen skiljer sig till sin natur i princip inte från den delegering av beslutsrätten som en kommunal nämnd enligt kommunallagens bestämmelser har rätt att lämna till anställda i den egna kommunen. Därutöver innebär förslaget att kommunerna ges möjlighet att genom överenskommelse lämna över vissa uppgifter till en kommun utan att beslutanderätten lämnas över. Det kan t.ex. röra sig om inspektioner, provtagningar eller andra utredningar av betydelse för kontrollen.

Länsstyrelsen i Södermanlands län har föreslagit att innan samverkan om kontroll inleds bör samråd ske med länsstyrelsen. *Länsstyrelsen i Kalmar län* har angett att det är svårt att ur promemorian utläsa den exakta ansvarsfördelningen mellan kommun och länsstyrelse och att det finns ett behov av att tydliggöra detta. Regeringen vill med anledning av detta framhålla att länsstyrelserna inte föreslås få någon roll i kontrollen av ekologisk produktion. Detta skiljer sig åt från vad som i dag gäller livsmedelskontrollen.

11.4 Föreläggande riktat mot en kommun

Regeringens förslag: Livsmedelsverket ska kunna besluta att förelägga en kommun som inte fullgör sina skyldigheter enligt lagen att vidta rättelse.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag. I promemorian föreslogs dock att uppgiften skulle utföras av den myndighet som regeringen bestämmer.

Remissinstanserna: *Rikspolisstyrelsen* anser att möjligheten att kunna förelägga en kommun som inte fullgör sina skyldigheter enligt lagen att vidta rättelse, bör medföra en enhetlig tillämpning av lagen i hela landet. Övriga remissinstanser har inte särskilt berört denna fråga.

Skälen för regeringens förslag: Som framgår av avsnitt 11.2 ovan är det i samband med den ordinarie livsmedelskontrollen som kommunerna kontrollerar att den ekologiska märkningen är korrekt och att endast ekologiska produkter säljs som ekologiska. Inom livsmedelsområdet utövar Livsmedelsverket något som kan betecknas som tillsyn över den kommunala tillsynsverksamheten. Den 1 juli 2005 fick Livsmedelsverket möjlighet att rikta ett föreläggande med krav på åtgärder mot en kommun som brister i tillsynen för att åstadkomma en bättre och mer likvärdig tillsyn över landet (se prop. 2004/05:72). Denna befogenhet överfördes till den nu gällande livsmedelslagen (2006:804). Som *Rikspolisstyrelsen* har påpekat är detta ett viktigt medel för att åstadkomma en enhetlig rättstillämpning i olika delar av landet. Med en sådan bestämmelse kan Livsmedelsverket förelägga att en kommun fullgör såväl sin operativa kontrollverksamhet som övriga moment som ingår i en kommuns kontroll. I det senare ingår t.ex. administrativa åtgärder kring kontrollen såsom upprättande av kontrollplaner och andra skyldigheter som inte ingår i själva kontrollen men som har ett direkt samband med denna uppgift, t.ex. rapportering till en annan myndighet. Enligt regeringens mening bör därför en bestämmelse som motsvarar den i livsmedelslagen införas i den nya lagen om kontroll av ekologisk produktion.

11.5 Krav på samordning mellan myndigheter

Regeringens bedömning: Kravet på en effektiv och ändamålsenlig samordning i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 kan tillgodoses genom samverkan mellan myndigheterna och genom en tydlig uppdelning av ansvarsuppgifterna mellan myndigheterna.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Inte någon av remissinstanserna har särskilt berört denna fråga.

Skälen för regeringens bedömning: När en medlemsstat ger en annan myndighet eller andra myndigheter än den centrala behöriga myndigheten befogenhet att utföra offentlig kontroll, i synnerhet myndigheter på

regional eller lokal nivå, ska en effektiv och ändamålsenlig samordning mellan alla berörda behöriga myndigheter säkerställas enligt artikel 4.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004.

Regeringen anser att kravet på en effektiv och ändamålsenlig samordning kan tillgodoses genom samverkan i olika former mellan myndigheterna enligt 6 § förvaltningslagen (1986:223) samt, genom en tydlig uppdelning av ansvarsuppgifterna mellan myndigheterna, bl.a. av uppgiften att rapportera till Europeiska kommissionen. Det är även möjligt att samordna kontrollen genom föreskrifter om kontroll, se avsnitt 12.

12 Bemyndiganden

Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om undantag från EU-förordningarna och om särskilda ekologiska produktionsregler.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om hur kontroll ska bedrivas och om skyldighet för en kommun eller ett kontrollorgan att lämna uppgifter till en annan kontrollmyndighet.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har i allmänhet inte något att erinra mot förslaget. *Livsmedelsverket* anser att verket bör ges bemyndigande att meddela föreskrifter om undantag och produktionsregler. Livsmedelsverket pekar på att medlemsstaterna kan undanta aktörer som säljer till slutkonsumenter eller slutanvändare från kraven på anmälan och underkastelse av kontroll enligt artikel 28.2 i rådets förordning (EG) nr 834/2007. *Jordbruksverket* påpekar att det kan vara aktuellt att meddela föreskrifter om undantag när det gäller kravet enligt artikel 45 i kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 på att utsäde eller vegetativt förökningsmaterial ska vara ekologiskt samt från kontroll vid direktförsäljning till slutkonsument i enlighet med artikel 28.2 i rådets förordning (EG) nr 834/2007. Verket anser att det bör övervägas om det krävs ett bemyndigande med anledning av artikel 95.6 i kommissionens förordning (EG) nr 889/2008. Jordbruksverket anser också att förslaget till bemyndigande kan bidra att bevara konsumenternas förtroende för ekologisk produktion genom att myndigheterna kan föreskriva att produkter som inte uppfyller nationella striktare krav inom djurskydd och miljöskydd inte ska få saluföras som ekologiska.

Livsmedelsverket ser ett stort behov av bemyndigandet om kontroll och lämnade av uppgifter och anser att verket bör ges möjlighet att meddela sådana föreskrifter. Vidare anser verket att myndigheten bör ha möjlighet att meddela föreskrifter om frekvens av kontroller av grossister som endast saluför färdigförpackade produkter och aktörer som säljer till slutkonsumenter eller slutanvändare. *Jordbruksverket* anger att bemyndigandet om lämnande av uppgifter behövs beträffande sådana uppgifter för statistik inom området ekologisk produktion som krävs utöver vad som följer av rådets förordning (EG) nr 834/2007.

Den kompletterande promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser, däribland *Jordbruksverket, Sveriges lantbruksuniversitet* och *KRAV*, tillstyrker eller har inte någon erinran mot förslaget i den kompletterande promemorian om bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om produktionsregler för vattenbruk och växtodling. *Kommerskollegium* ser positivt på att den administrativa bördan kan minskas för företag genom att generella föreskrifter i viss utsträckning kan ersätta beslut. *Familjejordbrukarnas Riksförbund* anser att Sverige inte bör ha någon nationell särlagstiftning. *Svensk Dagligvaruhandel* ifrågasätter behovet av att utveckla nationella särregler.

Skälen för regeringens förslag: I ett flertal bestämmelser i EU-förordningarna ges medlemsstaterna uttryckligen rätt att anta nationella regler, dels om undantag från EU-bestämmelserna, dels om särskilda produktionsregler i fråga om områden som inte regleras i EU-förordningarna. Som exempel kan nämnas artikel 1.3 (storköksverksamhet), artikel 16.4 (produkter och ämnen som får användas i ekologiskt jordbruk), artikel 19.2 c (ingredienser som får användas i livsmedel), artikel 34.2 (strängare regler för växt- och animalieproduktion), och artikel 42 (vattenbruk) i rådets förordning (EG) nr 834/2007 samt i artikel 6b.2 (vattenbruk), artikel 23.5, 25s.3 (driftsuppehåll mellan produktionsomgångar), artikel 95.5 (foder för sällskapsdjur) och artikel 95.6 (rengörings- och desinfektionsmedel som får användas) i kommissionens förordning (EG) nr 889/2008.

Dessa frågor är sådana att de bör detaljregleras i myndighetsföreskrifter. Ett normgivningsbemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om undantag från EU-förordningarna och om särskilda produktionsregler bör därför införas i den nya lagen om kontroll av ekologisk produktion. Sådana föreskrifter kan givetvis meddelas endast i den utsträckning som EU-förordningarna uttryckligen medger det.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 innehåller bestämmelser om hur kontrollen ska bedrivas. Bestämmelserna är dock av generell natur och kan behöva kompletteras av mer preciserade bestämmelser. Ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om hur offentlig kontroll ska bedrivas finns i livsmedelslagen, lagen om foder och animaliska biprodukter och övriga lagar som kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004. Som *Livsmedelsverket* har påpekat finns det behov av ett sådant bemyndigande även i lagen om kontroll av ekologisk produktion. Ett motsvarande bemyndigande bör därför också tas in i den nu föreslagna lagen. Bemyndigandet innefattar även en rätt att meddela föreskrifter om frekvensen av kontroller.

I EU-förordningarna finns krav på rapportering till EU-kommissionen. För att säkerställa att rapporteringen ska kunna fullgöras bör det finnas en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att kunna meddela föreskrifter om skyldighet för en kommun eller ett kontrollorgan att lämna uppgifter till en annan kontrollmyndighet för att myndigheten ska kunna fullgöra dessa uppgifter. Uppgifter kan också behöva lämnas från en kontrollmyndighet eller ett kontrollorgan till en

annan kontrollmyndighet för att kontroller ska kunna utföras effektivt och för att undvika att den som är föremål för kontrollen ska behöva lämna samma uppgifter till både kontrollmyndigheten och kontrollorganet. Bemyndigandet kan ge förutsättningar till förbättrad samordning (se avsnitt 11.5). Det kan även finnas ett behov av att kontrollmyndigheter och kontrollorgan lämnar uppgifter till en annan kontrollmyndighet för statistikändamål. Bemyndigandet är inte begränsat till insamlande av uppgifter för framtagande av sådan statistik som krävs enligt EU-förordningarna.

De aktuella EU-förordningarna förutsätter dessutom att det meddelas nationella föreskrifter antingen för att precisera bestämmelserna i förordningarna eller för att verkställa dem. Dit hör t.ex. föreskrifter om vilka myndigheter som ska ansvara för olika uppgifter. De förhållanden som ska regleras är av sådan karaktär att de normalt regleras i förordning eller i myndighetsföreskrifter. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör därför meddela sådana föreskrifter som behövs som komplettering till EU-förordningarna. Det kan även finnas ett behov av att meddela föreskrifter om inom vilken tid och på vilket sätt uppgifter ska lämnas som omfattas av en uppgiftsskyldighet enligt föreskrifter meddelade med stöd av lagen. Detta kan ske genom verkställighetsföreskrifter eller föreskrifter som meddelas med stöd av regeringens s.k. restkompetens. Något särskilt bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter i den delen behövs därför inte.

13 Befogenheter i samband med kontroll

13.1 Rätt till tillträde, upplysningar och handlingar

Regeringens förslag: Ett kontrollorgan och Europeiska kommissionen ska, i den utsträckning som behövs för kontroll, på begäran ha motsvarande rätt till tillträde, upplysningar och handlingar som en kontrollmyndighet har. Denna rätt ska även omfatta de inspektörer och experter som har utsetts av kommissionen.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Inte någon av remissinstanserna har berört denna fråga.

Skälen för regeringens förslag: Enligt artikel 67 i kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 ska aktören för inspektionsändamål ge kontrollmyndigheten eller kontrollorganet tillträde till alla delar av enheten och alla lokaler och låta myndigheten eller organet ta del av bokföringen och relevanta styrkande dokument. Aktören är även skyldig att till kontrollmyndigheten eller kontrollorganet lämna de upplysningar som skäligen anses vara nödvändiga för kontrollen.

Enligt 4 § lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter har en tillsynsmyndighet och ett enskilt kontrollorgan rätt att få dels tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen där jordbruks-

produkter och livsmedel framställs eller där sådana varor hanteras, dels de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Rätten till tillträde gäller dock inte bostäder.

Artikel 67 i kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 är utformad så att den i nationell författning utpekade kontrollmyndigheten ska kunna tillämpa bestämmelsen direkt. Det finns därför inte något behov av en bestämmelse i lag som ger en kontrollmyndighet rätt till tillträde, handlingar eller upplysningar.

En rätt för ett kontrollorgan att få tillträde till lokaler och utrymmen samt rätt att ta del av handlingar och upplysningar är att anse som förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning. Enligt 12 kap. 4 § andra stycket regeringsformen kan förvaltningsuppgifter överlämnas till enskilda, t.ex. kontrollorgan. Detta ska ske med stöd av lag om uppgiften innefattar myndighetsutövning. Den nuvarande bestämmelsen i lagen som ger kontrollorgan en sådan rätt bör därför i sak föras över till den nya lagen. Bestämmelsen bör dock få en annan utformning eftersom kontrollorganen bör ges samma rätt till tillträde, handlingar och upplysningar som en kontrollmyndighet har enligt förordning (EG) nr 889/2008. Utformningen behöver också ändras mot bakgrund av att EU-förordningen även omfattar andra produkter än jordbruksprodukter och livsmedel. Eftersom det kan bli aktuellt att överlåta sådana förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning till utländska organ, aktualiseras en tillämpning av 10 kap. 8 § andra stycket regeringsformen. Detta innebär att riksdagens beslut ska fattas med kvalificerad majoritet eller i grundlagsordning.

Enligt artikel 45 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 ska kommissionens experter utföra allmänna och särskilda revisioner i medlemsstaterna i samarbete med medlemsstaternas behöriga myndigheter. Kommissionen får utse experter från medlemsstaterna som ska bistå kommissionens egna experter. Huvudsyftet är att kontrollera att allmän offentlig kontroll genomförs i medlemsstaterna i överensstämmelse med de fleråriga nationella kontrollplanerna och i enlighet med unionslagstiftningen.

Vid dessa kontroller ska medlemsstaterna bl.a. se till att kommissionens experter får tillträde till alla lokaler och tillgång till uppgifter som är av betydelse för att de ska kunna fullgöra sina uppgifter. Kommissionens tjänstemän och experter kan behöva kontrollera genomförandet av kontrollplanerna och tillämpningen av unionslagstiftningen på plats i företagarnas anläggningar. Motsvarande bestämmelse saknas i EU-förordningarna om ekologisk produktion och i den gamla lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter. Den nu föreslagna lagen om kontroll av ekologisk produktion bör innehålla en bestämmelse som ger kommissionen motsvarande rätt som en kontrollmyndighet har till tillträde, upplysningar och handlingar. Motsvarande bestämmelse finns i bl.a. 21 § lagen om foder och animaliska biprodukter (2006:805).

13.2 Rätt att ta prov

Regeringens förslag: Ett kontrollorgan och Europeiska kommissionen ska i den utsträckning som behövs för kontroll på begäran ha motsvarande rätt som en kontrollmyndighet har att ta prov. Denna rätt ska även omfatta de inspektörer och experter som har utsetts av kommissionen.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Inte någon av remissinstanserna har berört denna fråga.

Skälen för regeringens förslag: Enligt artikel 65.2 i kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 får kontrollmyndigheten eller kontrollorganet ta prover för att undersöka produkter som inte är tillåtna för ekologisk produktion och för att kontrollera produktionsmetoder som inte överensstämmer med reglerna för ekologisk produktion. Prover får tas och analyseras så att eventuell förorening av produkter som inte är godkända för ekologisk produktion kan upptäckas. Bestämmelsen är utformad så att den i nationell författning utpekade kontrollmyndigheten ska kunna tillämpa bestämmelsen direkt. EU-bestämmelsen förutsätter alltså inte i sig någon nationell bestämmelse för att kunna verkställas vad gäller kontrollmyndighetens rätt att ta prov.

En rätt för ett kontrollorgan att ta prov är en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning. Enligt 12 kap. 4 § andra stycket regeringsformen kan förvaltningsuppgifter överlämnas till enskilda, t.ex. kontrollorgan. Detta ska ske med stöd i lag om uppgiften innefattar myndighetsutövning. Ett kontrollorgan bör ges samma rätt att ta prov som en kontrollmyndighet har enligt förordning (EG) nr 889/2008. Eftersom det kan bli aktuellt att överlåta förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning till utländskt organ, aktualiseras en tillämpning av 10 kap. 8 § regeringsformen. Detta innebär att riksdagens beslut ska tas med kvalificerad majoritet eller i grundlagsordning.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 innehåller inte något krav på att kommissionens experter ska ha rätt att ta prov. I den lagstiftning som kompletterar EU-förordningen, bl.a. foderlagstiftningen, har kommissionen och de inspektörer och experter som har utsetts av kommissionen dock en sådan rätt (se 21 § lagen om foder och animaliska biprodukter). Regeringen anser att motsvarande bestämmelse bör finnas i lagen om kontroll av ekologisk produktion.

13.3 Skyldighet att lämna hjälp

Regeringens förslag: En skyldighet införs för den som är föremål för kontroll att lämna den hjälp som behövs för att kontrollen ska kunna genomföras.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Inte någon av remissinstanserna har berört denna fråga.

Skälen för regeringens förslag: Enligt artikel 4.2 g i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 ska den behöriga myndighet som medlemsstaten utser se till att foder- och livsmedelsföretagarna är skyldiga att bistå myndighetens personal när den genomför sina uppgifter. För att den behöriga myndigheten ska kunna verkställa bestämmelsen bör det i den nya lagen införas en skyldighet för den som är föremål för kontroll att lämna den hjälp som behövs för att kontrollen ska kunna genomföras. Bestämmelser med detta innehåll finns bl.a. i livsmedelslagen och i lagen om foder och animaliska biprodukter. Bestämmelsen bör gälla för alla ekologiska aktörer.

13.4 Hjälp av en polismyndighet

Regeringens förslag: Polismyndigheten ska på begäran av en kontrollmyndighet lämna den hjälp som behövs för att utföra kontrollen eller för att verkställa ett beslut enligt de EU-förordningar som kompletteras av lagen, de beslut som har meddelats med stöd av EU-förordningarna, den nya lagen, de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen och de beslut som har meddelats med stöd av lagen.

Biträde av polismyndigheten får begäras endast när det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att kontrollen inte kommer att kunna utföras utan att polisens särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen (1984:387) behöver användas eller det annars finns synnerliga skäl för begäran.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. I promemorian föreslås dock inte någon begränsning av vilka som kan vända sig direkt till polismyndigheten för att begära hjälp för kontroll eller verkställighet av beslut.

Remissinstanserna: *Rikspolisstyrelsen* tillstyrker den föreslagna bestämmelsen. *Länsstyrelsen i Skåne län* är tveksamma till förslaget om att med hjälp av polismyndighet underlätta för kontrollmyndigheter att utöva kontroll. Det måste balanseras mot risken att det leder till begränsningar för utveckling av det ekologiska lantbruket med mer byråkrati och ökade kostnader för både aktörer och samhälle. Man måste beakta att valet att producera ekologiska livsmedel är frivilligt. Förslaget innebär att kontrollorganens verksamhet begränsas och styrs hårdare jämfört med rådets förordning (EG) nr 834/2007. Övriga remissinstanser har inte särskilt berört denna fråga.

Skälen för regeringens förslag: I syfte att underlätta för kontrollmyndigheterna att utföra kontroll av ekologisk produktion i samband med den kontroll som utförs enligt bl.a. livsmedels- och foderlagstiftningen är det av vikt att den nya lagen om kontroll av ekologisk produktion innehåller kontrollbestämmelser som såväl till sitt innehåll som till sin utformning i huvudsak överensstämmer med gällande bestämmelser inom livsmedels- och foderlagstiftningen. Polismyndighet ska lämna den hjälp som behövs för utövande av offentlig kontroll eller verkställighet av beslut såväl enligt 27 § livsmedelslagen (2006:804) och

27 § lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter. Motsvarande bestämmelse bör därför föras in i den nya lagen.

Biträde av polismyndigheten får begäras endast när det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att kontrollen inte kommer att kunna utföras utan att polisens särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen (1984:387) behöver tillgripas eller det annars finns synnerliga skäl för begäran. Bestämmelsen ska gälla såväl vid utövande av kontroll som vid verkställighet av beslut. Mot bakgrund av de långtgående befogenheter som detta medför anser regeringen dock att bestämmelsen ska begränsas på så sätt att hjälp av polismyndighet endast kan begäras av en kontrollmyndighet. Ett kontrollorgan som inte kan utföra sitt uppdrag, t.ex. på grund av att kontrollorganet inte bereds tillträde till lokaler m.m. får rapportera detta till kontrollmyndigheten som då kan vidta lämpliga åtgärder.

Länsstyrelsen i Skåne län har framfört åsikten att förslaget innebär en begränsning av kontrollorganens verksamhet. Regeringen delar inte den uppfattningen utan anser att det i stället ökar möjligheterna för kontrollorganen att genomföra sina kontroller. Såsom har angetts ovan i avsnitt 13.1 har ett kontrollorgan rätt till tillträde och handlingar. Om en aktör t.ex. förvägrar ett kontrollorgan tillträde till sina lokaler för att kontrollorganet ska kunna genomföra sin kontroll ger förslaget kontrollorganet en möjlighet att vända sig till den aktuella kontrollmyndigheten som i sin tur, om det bedöms vara nödvändigt, kan begära hjälp av polismyndighet för att kontrollen ska kunna genomföras.

13.5 Föreläggande och förbud, vite

Regeringens förslag: En kontrollmyndighet ska även fortsättningsvis kunna meddela förelägganden och förbud för att bestämmelserna om ekologisk produktion och de beslut som har meddelats med stöd av sådana bestämmelser ska följas samt att förena sådana förelägganden och förbud med vite.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Livsmedelsverket* anser att lydelsen av den föreslagna bestämmelsen bör anpassas till motsvarande bestämmelse i 22 § livsmedelslagen genom att det förtydligas att den inte avser förelägganden som riktar sig mot en kommun för att denna ska fullgöra sina kontrolluppgifter. Övriga remissinstanser har inte särskilt berört denna fråga.

Skälen för regeringens förslag: Den nu gällande bestämmelsen innebär en befogenhet för tillsynsmyndigheten att meddela förelägganden eller förbud samt att förena sådana förelägganden och förbud med vite. Regeringen anser att samma befogenhet bör ges kontrollmyndigheterna i den nya lagen.

Sådana förelägganden kan avse krav på att lämna ut handlingar m.m. som behövs för en effektiv kontroll men de kan också avse åtgärder för att få näringsidkare att fullgöra sina skyldigheter enligt lagstiftningen.

I viss mån kan kontrollmyndigheterna meddela förelägganden och förbud med stöd av EU-förordningarna, t.ex. förbjuda saluföring.

Som har nämnts i avsnitt 9 bör dagens begränsning av vilka åtgärder som ett kontrollorgan får besluta om vid avvikelser och överträdelser behållas. Bestämmelsen bör dock i stället utformas som en begränsning av vilka uppgifter som får överlämnas till ett kontrollorgan.

13.6 Omhändertagande av varor

Regeringens förslag: Kontrollmyndigheten ska kunna ta hand om en vara som omfattas av ett föreläggande eller ett förbud om föreläggandet eller förbudet inte följs.

Om en vara har tagits om hand ska ägaren ges möjlighet att under överinseende av kontrollmyndigheten ändra benämningen på eller sammansättningen av varan eller göra någon annan ändring så att den överensstämmer med de EU-förordningar som kompletteras av lagen och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen. Annars ska kontrollmyndigheten låta förstöra varan på ägarens bekostnad.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Inte någon av remissinstanserna har berört denna fråga.

Skälen för regeringens förslag

Bestämmelser i lagar inom närliggande områden

Såväl i livsmedelslagen (2006:804) som i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter finns bestämmelser om särskilda ingripanden. Bestämmelserna innebär bl.a. att en kontrollmyndighet får ta hand om en vara som har släppts ut på marknaden eller som uppenbart är avsedd att släppas ut på marknaden, i strid med de villkor eller förbud som uppställs i lagarna eller i de EU-förordningar som kompletteras av lagarna. En kontrollmyndighet kan enligt dessa bestämmelser även ta hand om en vara som omfattas av ett föreläggande eller ett förbud om föreläggandet eller förbudet inte följs. Om en vara har tagits om hand får ägaren under överinseende av kontrollmyndigheten göra varan duglig till livsmedel eller foder eller använda den för något annat ändamål. Annars ska kontrollmyndigheten låta förstöra varan på ägarens bekostnad.

Livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter har till syfte att säkerställa en hög skyddsnivå för människors och djurs hälsa och, när det gäller livsmedel, för konsumenternas intressen. I dessa lagar och i de EU-förordningar som kompletteras av lagarna uppställs bl.a. vissa villkor och krav som måste vara uppfyllda för att livsmedlen och fodret ska anses vara säkra ur hälsosynpunkt. Om livsmedel och foder som inte uppfyller dessa krav släpps ut på marknaden är det av stor vikt att kontrollmyndigheten kan agera och få bort produkterna från marknaden för att skydda människors och djurs hälsa. Det är dock även möjligt att med stöd av livsmedelslagstiftningen meddela föreskrifter om märkning och presentation av livsmedel för att tillgodose konsument-

intresset. Livsmedelsverket har med stöd av 7 § livsmedelsförordningen antagit föreskrifter om märkning och presentation av livsmedel (LIVSFS 2004:27). Enligt dessa föreskrifter får märkningen bl.a. inte vara sådan att den på ett avgörande sätt skulle kunna vilseleda köparen, särskilt om vad som är utmärkande för livsmedlet och i synnerhet dess beskaffenhet, identitet, egenskaper, sammansättning, kvantitet, hållbarhet, ursprung eller härkomst samt tillverknings- eller produktionsmetod. Detta gäller även presentation av livsmedel, särskilt med avseende på deras form eller utseende, hur de har förpackats, de förpackningsmaterial som har använts, det sätt på vilket livsmedlen har arrangerats och den omgivning som de exponeras i. Även sådana föreskrifter kan ligga till grund för ett föreläggande enligt livsmedelslagen (22 §). Om föreläggandet inte följs får Livsmedelsverket fatta beslut om att omhänderta varorna och med stöd av 24 § livsmedelslagen förstöra varorna om ägaren inte vidtar åtgärder för att göra varan duglig till livsmedel eller använda den för något annat ändamål.

Omhändertagande av ekologiska varor

Ett grundläggande syfte med reglerna om ekologisk produktion är att garantera redlighet, dvs. att säkra att konsumenterna när de köper en ekologisk vara faktiskt köper en vara som har framställts enligt vissa principer. Regelverket främjar också sund konkurrens genom att samma regler gäller för producenterna, vilket i sin tur främjar en väl fungerande inre marknad. Syftet med ekologisk produktion är inte att förhindra att produkter som inte är säkra släpps ut på marknaden. Ekologisk produktion innebär att vissa villkor eller krav är uppfyllda utöver dem som har uppställs inom den lagstiftning som gäller livsmedelssäkerhet eller säkerhet när det gäller andra produkter.

När det gäller ekologiska produkter finns det inte samma behov som på området för livsmedels- och fodersäkerhet av att snabbt få bort produkterna från marknaden, för att inte människors hälsa ska sättas på spel. Det kan därför inte anses finnas något behov av att ge en kontrollmyndighet befogenhet att omedelbart ta hand om en vara som har släppts ut på marknaden eller som uppenbart är avsedd att släppas ut på marknaden, i strid med relevant lagstiftning. Om varorna inte är säkra träder i stället lagstiftningen om livsmedels- och fodersäkerhet in och varorna får tas om hand med stöd av den lagstiftningen.

Det finns emellertid samma behov som enligt livsmedelslagstiftningen att kunna omhänderta en vara om en beteckning som anges på varan är vilseledande och ägaren av varorna inte följer ett meddelat föreläggande.

En vara får endast märkas som ekologisk om varan har framställts i enlighet med det ekologiska regelverket (artikel 23 i rådets förordning (EG) nr 834/2007). Om regelverket inte har följts får inte varan saluföras som ekologisk. I syfte att kunna uppfylla de krav som uppställs i EU-förordningarna bör kontrollmyndigheten ha möjlighet att ta hand om en vara som, trots ett föreläggande eller ett förbud, saluförs i strid med bestämmelserna. En möjlighet att ta hand om en sådan vara kan särskilt få betydelse om det relevanta föreläggandet eller förbudet inte har förenats med vite. En möjlighet att omhänderta en vara ger en möjlighet

att förhindra försäljning av felaktigt märkta olagliga varor till skada för den sunda konkurrensen och konsumentintresset. En bestämmelse om detta bör tas in i lagen.

Bestämmelsen bör tillämpas med viss försiktighet. Det är naturligt att kontrollmyndigheten först prövar andra möjligheter att komma till rätta med problemet. Ett omhändertagande av en vara skulle t.ex. kunna bli aktuellt när det står klart att ägaren till varan inte har för avsikt att följa ett meddelat föreläggande eller förbud och kontrollmyndigheten inte ser någon annan möjlighet att få bort den lagstridiga varan från marknaden.

Ändring eller förstörande av vara

Om en vara har tagits om hand bör varans ägare ges möjlighet att under överinseende av kontrollmyndigheten ändra benämningen på (t.ex. märkningen eller innehållsförteckningen) eller sammansättningen av varan eller göra någon annan ändring så att den överensstämmer med de EU-förordningar som kompletteras av lagen. Varan kan därefter lagligen säljas på marknaden.

Om ägaren av varan inte följer ett föreläggande eller ett förbud och inte heller är intresserad av att göra de ändringar som behövs för att varan lagligen ska kunna säljas på marknaden, måste kontrollmyndigheten efter ett omhändertagande ha en möjlighet att låta förstöra varan på ägarens bekostnad. Utan en sådan bestämmelse skulle kontrollmyndigheten vara tvungen att hålla varan i lager på obestämd tid. En alternativ lösning skulle kunna vara att ge kontrollmyndigheten möjlighet att på ägarens bekostnad göra de ändringar som behövs för att varan ska bli lagenlig. Enligt regeringens mening är denna lösning dock som regel inte lämplig i den aktuella situationen. I de fall det är fråga om en färskvara kan det t.ex. vara omöjligt att hinna genomföra nödvändiga åtgärder innan varan har blivit skämd eller på annat sätt har blivit obrukbar. Kontrollmyndigheterna saknar dessutom de resurser som krävs för att kunna genomföra aktuella ändringar. Det finns även en möjlighet att kostnaden för åtgärderna överstiger varans värde. Sammantaget anser regeringen att det kan bli nödvändigt att låta förstöra varan på ägarens bekostnad och att en bestämmelse om detta bör tas in i lagen.

Bestämmelsen bör tillämpas med viss försiktighet. Åtgärden måste naturligtvis vara proportionell i förhållande till lagstiftningens syfte. En annan självklar utgångspunkt är att kontrollmyndigheten först prövar andra möjligheter att komma till rätta med problemet och först som en sista utväg låter förstöra varan.

13.7 Rättelse

Regeringens förslag: Kontrollmyndigheten ska kunna besluta om rättelse på den enskildes bekostnad om han eller hon inte fullgör sina skyldigheter enligt de EU-förordningar som kompletteras av den nya lagen, de beslut som har meddelats med stöd av EU-förordningarna, lagen, de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen eller de beslut som har meddelats med stöd av lagen.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Inte någon av remissinstanserna har berört denna fråga.

Skälen för regeringens förslag: En grundläggande förutsättning för att kontrollmyndigheterna ska kunna säkerställa efterlevnaden av livsmedelslagstiftningen är att myndigheterna har tillräckliga möjligheter att vidta åtgärder vid bristande efterlevnad av regelverket.

I avsnitten 13.5 och 13.6 har regeringen föreslagit att kontrollmyndigheten ska ha möjlighet att meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagstiftningen ska följas, att förena förelägganden och förbud med vite och att ta hand om en vara som, trots att ett föreläggande eller förbud har meddelats, ändå inte överensstämmer med de krav som uppställs i lagstiftningen.

Som en ytterligare åtgärd och för att fullt ut säkerställa en effektiv kontroll anser regeringen att kontrollmyndigheten, i likhet med vad som gäller enligt livsmedelslagen (2006:804) och lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter, även ska ha möjlighet att vidta rättelse på den enskildes bekostnad.

Kontrollmyndigheten ska kunna besluta om rättelse om någon inte fullgör sina skyldigheter enligt de EU-förordningar som kompletteras av lagen, de beslut som har meddelats med stöd av EU-förordningarna, den nya lagen, de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen eller de beslut som har meddelats med stöd av lagen.

14 Sanktioner

EU-rättens krav på sanktioner

Medlemsstaterna är enligt artikel 55 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 skyldiga att fastställa bestämmelser om sanktioner. Dessa sanktioner ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande.

Gällande svenska bestämmelser

Enligt 7 § första stycket lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter döms den leverantör som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot ett förbud som har meddelats med stöd av artikel 9.9 b i rådets förordning nr 2092/91 och som innebär att produkter inte får marknadsföras med uppgift om att de är ekologiskt framställda eller att de omfattas av EG:s kontrollsystem för ekologisk odling till böter. Artikel 9.9 b föreskriver att kontrollmyndigheter och kontrollorgan vid uppenbar överträdelse eller överträdelse med långvariga verkningar ska förbjuda leverantören att marknadsföra sina produkter med uppgifter som syftar på ekologisk produktion under en period som överenskoms med medlemsstatens behöriga myndighet. Enligt 7 § andra stycket samma lag gäller detsamma den leverantör som använder påskrift om att en produkt

omfattas av EU:s kontrollsystem för ekologisk odling trots att leverantörens tillstånd att använda sådan påskrift har återkallats.

Av propositionen Lag om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter, m.m. (prop. 1994/95:175, s. 12) framgår att sistnämnda straffbestämmelse straffbelägger överträdelser av beslut enligt artikel 10.3 b i rådets förordning (EEG) nr 2092/91. Artikel 10.3 b innebär att tillståndet för leverantören att använda påskrift om att produkten är ekologisk ska återkallas vid uppenbar överträdelse av EU-förordningen eller överträdelse av EU-förordningen med långvariga verkningar.

Enligt 7 § tredje stycket döms inte till ansvar i ringa fall. Av 8 § framgår att den som har överträtt ett vitesförbud inte döms till ansvar för den gärning som omfattas av förbudet.

En förutsättning för brott är i båda fallen att ett beslut som en tillsynsmyndighet eller ett kontrollorgan har fattat överträds. I förarbetena uttalades att förbud eller föreläggande vid vite i sig skulle vara en tillräcklig sanktion mot en enligt EU-förordningen otillåten marknadsföring. Då kontrollorgan skulle kunna komma att fatta sådana beslut och det inte ansågs vara lämpligt att kontrollorgan skulle kunna förbjuda eller förelägga vid vite ansågs straff dock också behövas som sanktion (prop. 1994/95:175 s. 13).

Huvuddelen av de ekologiska bestämmelserna är i dag inte straffbelagda. Bestämmelserna är inte heller förenade med sanktionsavgifter. Exempel på överträdelser som saknar sanktion är överträdelser av kravet på anmälan av ekologisk produktion till kontroll och underlåtelse att följa de ekologiska produktionsreglerna. Föreläggande eller förbud, eventuellt kombinerat med vite, kan dock användas som påtryckningsmedel för att aktören ska följa EU-förordningarna. Andra incitament för en aktör som har anmält sig till kontroll till att följa reglerna om ekologisk produktion är risken för att inte bli certifierad som ekologisk producent eller, om han eller hon redan har blivit certifierad, att förlora sin certifiering eller att certifikatet för ett visst parti eller en produktionsomgång återkallas. De ekonomiska konsekvenserna av att inte bli certifierad, att förlora sin certifiering eller certifikat avseende ett visst parti eller en produktionsomgång, kan vara betydande.

14.1 Behovet av straff eller sanktionsavgift

Regeringens bedömning: Underlåtenhet att anmäla sin verksamhet till kontroll bör leda till sanktion. Det behövs inte några sanktionsbestämmelser i övrigt.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser, däribland *Jordbruksverket* och *Konsumentverket*, tillstyrker eller har inte någon erinran mot bedömningen.

Rikspolisstyrelsen delar de överväganden i promemorian som gäller sanktionsmöjligheterna.

Länsstyrelsen i Norrbottens län anför att det, ur både producent- och konsumentsynpunkt, kan vara motiverat att i vissa fall använda sig av sanktioner mot dem som inte efterlever regelverket. Detta bör dock tillämpas med försiktighet. I många fall kan risken att inte bli certifierad som ekologisk producent vara ett tillräckligt incitament för att följa reglerna. Det är också viktigt att sanktioner endast tillämpas där andra sanktioner inte står till buds för att undvika dubbla sanktioner.

Livsmedelsverket delar bedömningen i promemorian om att 29 § livsmedelslagen tillsammans med Livsmedelsverkets föreskrifter är tillräckligt för att straffbelägga felaktig märkning av livsmedel som ekologiska. Myndigheten anser dock att ett särskilt straffstadgande i lagen om kontroll av ekologisk produktion skulle förtydliga att sådana överträdelser är straffbara.

Livsmedelsverket instämmer med den i promemorian gjorda bedömningen avseende skyldigheten att tillhandahålla upplysningar och handlingar.

Skälen för regeringens bedömning

Skyldighet att anmäla verksamhet till kontroll

Av artikel 28.1 i rådets förordning (EG) nr 834/2007 följer att en aktör som framställer, bereder, förvarar eller från ett tredjeland importerar produkter som omfattas av EU-förordningen ska anmäla sin verksamhet till den behöriga myndigheten i den medlemsstat där verksamheten bedrivs. Anmälningsskyldigheten gäller också för en aktör som exporterar ekologiska produkter som omfattas av EU-förordningen enligt artikel 28.1 i rådets förordning (EG) nr 834/2007. Anmälningsskyldigheten upphör inte på grund av att aktören överlåter sin anmälningspliktiga verksamhet till en tredje man. Anmälan ska göras innan aktören släpper ut produkter på marknaden som ekologiska produkter eller som produkter under omställning till ekologisk produktion.

Medlemsstaterna kan undanta vissa aktörer från anmälningsskyldigheten (se avsnitt 9). Medlemsstaterna ska utse en myndighet eller godkänna ett organ för mottagande av anmälningar till kontroll. Det kan också finnas behov av att förtydliga i vilken utsträckning som anmälningsskyldigheten ska omfatta aktörer som släpper ut bearbetade livsmedel på marknaden med uppgift om att de är delvis ekologiska eller med uppgift i innehållsförteckningen om att de innehåller ekologiska ingredienser.

Underlåtelse att fullgöra anmälningsskyldigheten är i dag inte sanktionsbelagd.

Anmälningsskyldigheten syftar till att möjliggöra en kontroll av reglerna om ekologisk produktion. Genom en effektiv kontroll säkerställs dels att konsumenterna ska kunna känna förtroende för att uppgifter om ekologisk produktion är korrekta, dels en sund konkurrens på marknaden. Det är därför mycket viktigt att anmälningsskyldigheten följs. Regeringen anser således att underlåtenheten att anmäla sin verksamhet till kontroll bör vara sanktionsbelagd. Regeringen återkommer i avsnitt 14.2 till frågan om underlåtenheten att lämna in en anmälan bör leda till en straffrättslig sanktion eller till en sanktionsavgift.

Medlemsstaterna ska enligt artikel 91.3 i kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 vidta de åtgärder och påföljder som behövs för att förhindra bedräglig användning av de uppgifter som avses i avdelning IV (dvs. artiklarna 23–26) i rådets förordning (EG) nr 834/2007 och avdelning III (dvs. artiklarna 57–62) och/eller bilaga XI i kommissionens förordning (EG) nr 889/2008.

I artikel 23 i rådets förordning (EG) nr 834/2007 och i artiklarna 59–62 i kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 anges under vilka förutsättningar som en produkt får saluföras med uppgift i märkning, marknadsföring eller handelsdokument om att den är ekologisk, delvis ekologisk, innehåller ekologiska ingredienser eller är producerad under omställning till ekologiskt jordbruk. I artikel 25 i rådets förordning (EG) nr 834/2007 anges under vilka förutsättningar som den ekologiska unionslogotypen får användas. Användning av logotypen visar att produkten är ekologisk.

I artikel 24 i rådets förordning (EG) nr 834/2007 finns bl.a. bestämmelser om vilka uppgifter som måste framgå av märkningen, bl.a. kodnummer för kontrollmyndighet eller kontrollorgan, i vissa fall unionslogotypen och uppgift om produktens ursprung. Artikel 26 i rådets förordning (EG) nr 834/2007 innehåller endast ett bemyndigande för kommissionen. Artiklarna 57 och 58 samt bilagan XI till kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 innehåller bestämmelser om utformning och placering av den ekologiska unionslogotypen, uppgifter om kontrollmyndighet eller kontrollorgan och ursprungsort. I fråga om ekologiska produkter som är livsmedel gäller EU:s generella livsmedelsregelverk. Bestämmelser om bl.a. hygien och märkning finns i EU-förordningar och EU-direktiv som kompletteras av respektive genomförs i nationell lagstiftning. Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/13/EG av den 20 mars 2000 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om märkning och presentation av livsmedel samt om reklam för livsmedel (EGT L 109, 6.5.2000, s. 29, Celex 32000L0013) har med stöd av bemyndigande i livsmedelslagen och livsmedelsförordningen genomförts i Livsmedelsverkets föreskrifter.

I 4 § i Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2004:27) om märkning och presentation av livsmedel anges att med märkning avses varje ord, närmare upplysning, varumärke, märkesnamn, illustration eller symbol som avser ett livsmedel och som finns på emballage, etikett, dokument, skylt, meddelande, halsring eller krage som är fäst på, medföljer eller hänvisar till livsmedlet. I bestämmelsen om redlighet i 5 § föreskrivs att märkningen och dess närmare utformning bl.a. inte får vara sådan att den på ett avgörande sätt skulle kunna vilseleda köparen, särskilt om vad som är utmärkande för livsmedlet och i synnerhet dess egenskaper, sammansättning, ursprung eller härkomst samt tillverknings- eller produktionsmetod eller genom att tillskriva livsmedlet verkningar eller egenskaper som det inte har. Livsmedelsverkets föreskrifter omfattar märkning och presentation av livsmedel som är avsedda att som livsmedel saluhållas till enskilda konsumenter och storhushåll (restauranger, personalrestauranger och liknande).

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bl.a. bryter mot Livsmedelsverkets föreskrifter om märkning och presentation av livsmedel döms enligt 29 § livsmedelslagen till böter.

Vad avser ekologiskt foder är EU:s generella foderregelverk och nationella bestämmelser tillämpliga. Ekologiskt foder måste t.ex. uppfylla foderregelverkets krav på hygien, säkerhet och märkning.

Generella bestämmelser om utsläppande på marknaden av foder samt bestämmelser om märkning, presentation och förpackning av foder finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 767/2009 av den 13 juli 2009 om utsläppande på marknaden av foder och användning av foder, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1831/2003 och om upphävande av rådets direktiv 79/373/EEG, kommissionens direktiv 80/511/EEG, rådets direktiv 82/471/EEG, 83/228/EEG, 93/74/EEG, 93/113/EG och 96/25/EG samt kommissionens beslut 2004/217/EG (EUT L 229, 1.9.2009, s. 1, Celex 32009R0767). Förordningen gäller för foder för såväl livsmedelsproducerande djur som för icke livsmedelsproducerande djur, inklusive sällskapsdjur.

Enligt artikel 11 i EU-förordningen får märkning och presentation av foder inte utformas så att användaren vilseleds, särskilt vad gäller tillverkningsmetod och sammansättning av fodret. Enligt artikel 12 är den foderföretagare som först släpper ut fodret på marknaden ansvarig för att märkningen är korrekt. Om fodret säljs under ett annat företagsnamn ska det företaget i stället ansvara för märkningen. Foderföretag som ansvarar för försäljning och distribution utan att påverka märkningen ska avstå från att leverera foder som de vet eller borde ha presumerat inte uppfyller kraven.

Enligt artikel 4 i samma förordning får foder endast släppas ut på marknaden och användas om det bl.a. är märkt, förpackat och presenterat i enlighet med bestämmelserna i förordningen och annan tillämplig unionslagstiftning.

Lagen (2006:805) om foder- och animaliska biprodukter kompletterar EU-förordningen genom tillkännagivandet (2011:787) om de EU-bestämmelser som kompletteras av lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter. Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de EU-bestämmelser som kompletteras av lagen döms enligt 29 § lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter till böter. Om en gärning är att anse som ringa döms inte till ansvar enligt 30 § samma lag.

Även i marknadsföringslagen (2008:486) finns bestämmelser som tillvaratar konsumenternas intressen vid vilseledande information. Denna lag har enligt 1 § till syfte att främja konsumenternas och näringslivets intressen i samband med marknadsföring av produkter och att motverka marknadsföring som är otillbörlig mot konsumenter och näringsidkare. Med marknadsföring avses reklam och andra åtgärder i näringsverksamhet som är ägnade att främja avsättningen av och tillgången till produkter (3 §). Marknadsföring är vilseledande om näringsidkaren använder sig av felaktiga påståenden om bl.a. produktens kvalitet, egenskaper, ursprung och näringsidkarens åtagande att följa uppförandekoder (10 §). Vilseledande marknadsföring är att anse som otillbörlig om den påverkar eller sannolikt påverkar mottagarens förmåga att fatta ett välgrundat affärsbeslut (8 §). En näringsidkare som uppsåtligen eller av oaktsamhet har

brutit mot bestämmelsen om vilseledande marknadsföring i 10 § kan åläggas marknadsstörningsavgift (29 §) om vilseledandet har varit otillbörligt.

Sanktionsbestämmelserna i livsmedelslagen, lagen om foder- och animaliska biprodukter och marknadsföringslagen omfattar således sådan bedräglig användning av uppgifter som ska vara sanktionsbelagda enligt förordning (EG) nr 889/2008. Det finns därför enligt regeringens bedömning inte något behov av särskilda sanktionsbestämmelser i den nya lagen.

Skyldigheten att tillhandahålla upplysningar och handlingar

Som tidigare konstaterats behövs en effektiv kontroll för att se till att reglerna följs. Därigenom säkerställs dels att konsumenter ska kunna känna förtroende för att uppgifter om ekologisk produktion är korrekta, dels en sund konkurrens.

Kontrollmyndigheterna och kontrollorganen måste därför ges möjlighet att utföra sin kontroll på ett effektivt sätt och utan att det uppställs några hinder. För att kunna utföra en effektiv kontroll måste kontrollmyndigheterna och kontrollorganen få tillgång till relevanta upplysningar och handlingar som behövs i kontrollen. Kontrollmyndigheterna och kontrollorganen har en sådan rätt enligt artikel 67 i kommissionens förordning (EG) nr 889/2008.

Ett beteende som innebär att en kontroll hindras, genom att upplysningar och handlingar undanhålls kontrollmyndigheten eller kontrollorganet, bör beivras. Den som inte uppfyller sin skyldighet att tillhandahålla upplysningar och handlingar i kontrollen bör därför bli föremål för en sanktion. De sanktionsformer som kan uppfylla kraven på en effektiv kontroll är vite, straff eller sanktionsavgift.

I avsnitt 13 föreslås att kontrollmyndigheten även fortsättningsvis ska kunna meddela förelägganden samt att besluta att förena sådana förelägganden med vite. Kontrollmyndigheten har således möjlighet att förelägga en näringsidkare att tillhandahålla upplysningar eller lämna ut handlingar och att förena ett sådant föreläggande med vite. Som påtryckningsmedel är vitet effektivt i och med att det kan anpassas efter den enskilde näringsidkarens betalningsförmåga. Av 3 § viteslagen (1985:206) så framgår det att när vite föreläggs, ska det fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt kan antas förmå honom att följa det föreläggande som är förenat med vitet. Detta får anses vara en lämplig och tillräckligt effektiv åtgärd för att övertyga näringsidkaren om att medverka till kontrollen och därmed för att kontrollmyndigheten eller kontrollorganet ska kunna genomföra kontrollen. Att införa straff eller sanktionsavgift för samma gärning framstår därmed som obehövligt.

14.2 Straff eller sanktionsavgift vid underlåten anmälningsskyldighet?

Regeringens förslag: En administrativ sanktionsavgift ska tas ut av den som låter bli att anmäla sin verksamhet i strid med artikel 28.1 i rådets förordning (EG) nr 834/2007.

Avgiften ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet.

De myndigheter som regeringen bestämmer ska ges rätt att besluta om sådana sanktionsavgifter. Avgiften ska tillfalla staten.

Regeringens bedömning: Ringa överträdelser bör inte undantas från det avgiftsbelagda området.

Promemorians förslag och bedömning: Överensstämmer med regeringens förslag och bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser, däribland *Jordbruksverket* och *Konsumentverket*, tillstyrker eller har inte någon erinran mot förslaget och bedömningen.

Länsstyrelsen i Skåne län är tveksam till om förslaget om administrativa sanktionsbestämmelser underlättar för kontrollmyndigheter att utöva kontroll. Eventuella fördelar måste balanseras mot risken av att det leder till begränsningar för utveckling av det ekologiska lantbruket med mer byråkrati och ökade kostnader för både aktörerna och för samhället.

Rikspolisstyrelsen delar de överväganden i promemorian som gäller sanktionsmöjligheterna och instämmer i att det inte finns skäl att straffbelägga överträdelser av den föreslagna lagen.

Livsmedelsverket anser att ett åsidosättande av anmälningsplikten bör vara straffbelagd i stället för belagd med administrativ sanktionsavgift, eftersom man befarar att en sanktionsavgift inte kommer att ha önskvärd effekt. En kriminalisering medför dessutom möjlighet att använda det verksamma instrumentet företagsbot. För det fall att underlåtenhet att anmäla kriminaliseras kan handläggningen effektiviseras. Detta eftersom det många gånger är en felaktig märkning om ett livsmededels ekologiska produktion som leder till att en aktörs underlåtenhet att anmäla sin verksamhet avslöjas.

Livsmedelsverket anser vidare att den föreslagna begränsningen av avgiftsskyldigheten till aktörer som i sin näringsverksamhet underlåter att anmäla sin verksamhet, som är en nyhet på livsmedelsområdet, är olämpligt utformad eftersom den medför ett behov av utredning och kan vara svår att tillämpa. Om avsikten är att detta begrepp ska användas med en annan innebörd än den på det skatterättsliga området måste begreppet definieras. Begreppet näringsverksamhet förutsätter ett vinstsyfte.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Utgångspunkter

Regeringens principiella ståndpunkt är att kriminalisering för att förhindra överträdelser av olika normer ska användas med en viss försiktighet (jfr prop. 1994/95:23 s. 53 ff). En kriminalisering kan trots det vara befogad om alternativa sanktioner inte står till buds, inte skulle vara

rationella eller skulle kräva oproportionerligt höga kostnader. Det kan också vara befogat med hänsyn till gärningens allvar. En kriminalisering förutsätter vidare att straffsanktionen är ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet och att rättsväsendet har resurser att klara av den eventuellt ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär.

När det gäller att avgöra om sanktionsavgifter kan vara ett alternativ till straff angav regeringen i propositionen om ändring i brottsbalken (ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet, prop. 1981/82:142) några vägledande principer för användningen av sanktionsavgifter, bl.a. att en sanktionsavgift bör knyta an till ett enkelt objektivt och lätt konstaterbart faktum.

Ett system med sanktionsavgifter används ofta för att åstadkomma ett enklare och snabbare beivrande av regelbrotten. Många gånger ges därför en tillsynsmyndighet rätt att, som första instans, besluta om sanktioner. Sanktionsavgifter bör i sådana fall utlösas endast av lätt konstaterbara överträdelser för vilka utredningsinslaget är begränsat. Ansvaret är således vanligtvis strikt i dessa fall. Ett stort utredningsmaterial eller ett behov av mer omfattande bevisvärdering, särskilt i fråga om muntliga utsagor, talar i stället för domstolsprövning. Sanktionsavgifter ska vidare drabba alla lika som överträder reglerna och avgiften ska vara anpassad till överträdelsen enligt schabloner.

Straff eller sanktionsavgift?

Att konstatera om en ekologisk producent har underlåtit att anmäla sin verksamhet till kontroll går lätt att konstatera utan en komplicerad utredning. Anmälningsskyldigheten är av administrativ art. Det framgår klart av bestämmelserna vad som krävs av den enskilde. Regeringen anser därför att övervägande skäl talar för att en underlåtenhet att uppfylla sin anmälningsskyldighet bör leda till en sanktionsavgift. Därigenom uppnås ett enklare och snabbare beivrande jämfört med om skyldigheten skulle vara straffbelagd. Utredningsinsatser behöver inte heller tas i anspråk hos polis- och åklagarmyndighet.

Livsmedelsverket anser att straff är lämpligare påföljd för åsidosättande av anmälningsplikten än sanktionsavgift eftersom avgiftens storlek inte är tillräckligt avskräckande. Den ekonomiska fördelen av medveten felaktig märkning och marknadsföring kan vara betydande, särskilt om den pågår under en längre tidsperiod. Regeringen bedömer att avgiften kan sättas på en nivå som är tillräckligt avskräckande. I avsnitt 14.3 återkommer regeringen till frågan om vad som är en lämplig avgift.

Med hänsyn till att det klart framgår av bestämmelserna under vilka förutsättningar som en anmälan ska lämnas finns det en stark presumtion för att underlåtenhet att följa anmälningsskyldigheten inte kan ske på annat sätt än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet. Anmälningsskyldigheten riktar sig vidare mot personer och företag som måste antas ha en ingående kännedom om föreskrifternas innehåll och särskild anledning att vaka över att de inte överträds. Sanktionsavgift bör därför tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet. Ansvaret kommer således att vara strikt. Därigenom åstadkoms också ett

enklare och snabbare beivrande av överträdelser samt att den prövning som myndigheten behöver göra blir mindre omfattande. Uppgiften att besluta om sanktionsavgift bör ligga hos myndighet i stället för hos domstol mot bakgrund av den begränsade utredning och bedömning som behövs. De statliga myndigheter som regeringen bestämmer bör således ges rätt att, som första instans, besluta om sådana sanktioner.

Anmälningsskyldigheten omfattar såväl stora aktörer som aktörer som endast bedriver näringsverksamhet i ringa omfattning, exempelvis torghandel. Som nämnts ovan omfattas både fysiska och juridiska personer av skyldigheten.

För att upprätthålla förtroendet för ekologisk produktion bör även ringa överträdelser beivras. Sådana överträdelser bör därför inte undantas från det avgiftsbelagda området.

Det är endast en underlåten anmälan som bör vara belagd med sanktionsavgift. Om en ofullständig anmälan lämnas bör i stället aktören föreläggas, eventuellt vid vite, att komplettera sin anmälan med de uppgifter som krävs.

I promemorian föreslogs att avgiftsskyldigheten begränsas till att avse de aktörer som i sin näringsverksamhet underlåter att anmäla sin ekologiska verksamhet till kontroll. Livsmedelsverket har framhållit att den föreslagna begränsningen innebär en på livsmedelsområdet ny gränsdragning som enligt verket framstår som olämplig dels mot bakgrund av att den medför ett behov av utredning, dels eftersom begreppet näringsverksamhet används med en annan innebörd än det har på det skatterättsliga området. Regeringen instämmer i Livsmedelsverkets synpunkter. Det finns dessutom inte något egentligt behov av att begränsa kretsen av aktörer som blir skyldiga att betala en sanktionsavgift på det sätt som har föreslagits i promemorian. Skyldigheten att anmäla ekologisk verksamhet till kontroll gäller enligt artikel 28.1 i förordning (EG) nr 834/2007 aktörer som framställer, bereder, förvarar eller från ett tredje land importerar ekologiska produkter eller som släpper ut sådana produkter på marknaden. Begreppet aktör definieras i artikel 2 d som fysiska eller juridiska personer som ansvarar för att kraven i EU-förordningen uppfylls inom de ekologiska företag som de bedriver.

Avgiftsskyldigheten omfattar dock även med den begränsning som följer av rådets förordning (EG) nr 834/2007 en heterogen grupp aktörer. Det finns därför skäl att anpassa sanktionsavgiftens storlek för olika typer av aktörer. Sanktionsavgiftens storlek bör bestämmas så att den motsvarar överträdelsens allvar. Det måste ses som allvarligare att en mer omfattande verksamhet undgår kontroll än att en verksamhet som endast bedrivs i liten omfattning gör det. Regeringen återkommer till frågan i avsnitt 14.3.

Avgiften bör tillfalla staten. Frågan om hur ett system för sanktionsavgifter närmare ska utformas för att balansera kraven på effektivitet och rättssäkerhet behandlas i nästa avsnitt.

14.3 Utformningen av ett system för administrativa sanktionsavgifter för underlåten anmälan till kontroll

Regeringens förslag: Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om en sådan administrativ sanktionsavgift som ska tas ut av den som i strid med artikel 28.1 i rådets förordning (EG) nr 834/2007 underlåter att anmäla sin verksamhet. Av sådana föreskrifter ska det framgå hur sanktionsavgiften ska beräknas. Avgiften ska vara lägst 1 000 kronor och högst 50 000 kronor.

Hel eller delvis befrielse från sanktionsavgiften ska beslutas om det är oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp. Vid bedömningen av denna fråga ska det särskilt beaktas

– om överträdelsen har berott på sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand göra det som ålegat honom eller henne och inte heller förmått att uppdra åt någon annan att göra det,

– om överträdelsen annars berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat eller borde ha förutsett eller inte kunnat påverka, eller

– vad den avgiftsskyldige gjort för att undvika att en överträdelse skulle inträffa.

Någon sanktionsavgift får inte beslutas för en gärning som omfattas av ett vitesföreläggande.

Innan en myndighet beslutar att ta ut sanktionsavgift ska den som avgiften gäller ges tillfälle att yttra sig.

En sanktionsavgift får tas ut endast om den som avgiften gäller har getts tillfälle att yttra sig inom två år från det att anmälningsskyldigheten har upphört.

Ett beslut om sanktionsavgift får verkställas enligt utsökningsbalken.

En sanktionsavgift faller bort om beslutet om avgift inte har verkställts inom fem år från det att beslutet har vunnit laga kraft.

Regeringens bedömning: Beslut om att ta ut sanktionsavgift bör delges den avgiftsskyldige.

En sanktionsavgift bör förfalla till betalning när beslutet har vunnit laga kraft.

Uppgiften att bevaka och driva in sanktionsavgifter som är beslutade enligt den nya lagen om kontroll av ekologisk produktion bör utföras av Kammarkollegiet. Kammarkollegiet bör ersättas för uppgiften enligt överenskommelse mellan kollegiet och den myndighet som beslutar avgiften.

Beslut om sanktionsavgift bör kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol i enlighet med de föreslagna bestämmelserna om överklagande i lagen om kontroll av ekologisk produktion.

Promemorians förslag och bedömning: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag och bedömning. I promemorian föreslogs dock att sanktionsavgiften ska uppgå till högst 30 000 kronor. Vidare gjordes

bedömningen att kostnaderna för Kammarkollegiet att bevaka och driva in sanktionsavgifter bör bekostas av kollegiets anslag.

Remissinstanserna: *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anser att befrielse från eller nedsättning av sanktionsavgift bör vara möjlig om en överträdelse har skett på grund av omständigheter som den skyldige inte kunnat förutse eller förebygga, om överträdelsen är av ringa art eller om överträdelsen inte orsakat någon omfattande skada och relativt enkelt går att ställa till rätta.

Livsmedelsverket anser att den högsta sanktionsavgift om 30 000 för underlåtenhet att anmäla sin verksamhet till kontroll som föreslagits i promemorian inte är tillräckligt avskräckande.

Livsmedelsverket anser beträffande frågan om befrielse av sanktionsavgift att skälighetsbedömningar av det slag som föreslås i promemorian som utgångspunkt bör utföras av åklagare och domstol. Myndigheten ser en risk för att det kommer att krävas förhållandevis omfattande arbete med handläggningen av ärenden av detta slag och fråga uppstår hur den handläggningen ska finansieras. Livsmedelsverket menar att reglerna om extra offentlig kontroll är tillämpliga vid en sådan situation, varför det normalt sett finns möjlighet att ta ut avgift för myndighetens arbete. I övrigt delar Livsmedelsverket den bedömning som har gjorts.

Kammarkollegiet välkomnar förslaget att kollegiet ska anförtros uppgiften att bevaka och driva in sanktionsavgifter som beslutas med stöd av den föreslagna lagen. Kollegiet anser dock att det saknas redovisning för uppgiften i promemorian att den nya uppgiften för kollegiet förväntas bli ytterst marginell. Konstaterandet att kostnaden ryms inom befintligt anslag är direkt felaktig. Uppgiften att bevaka och driva in sanktionsavgifter hanteras inom kollegiets uppdrag för fordringsbevakning. Det är en avgiftsfinansierad verksamhet. I övriga fall där kollegiet bevakar och driver in sanktionsavgifter sker detta enligt avtal mellan kollegiet och den myndighet som beslutar om avgiften. I avtalet anges vilken ersättning som ska lämnas för olika moment i uppdraget. Kollegiet förutsätter att samma ordning ska gälla i detta fall.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Utgångspunkter

Vid utformningen av bestämmelserna om administrativa sanktionsavgifter ska den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (förkortad Europakonventionen), som gäller som lag, beaktas. Det samma gäller rekommendation nr R(91)1 om administrativa sanktioner som Europarådet antog den 13 februari 1991. Rekommendationen riktar sig främst till Europarådets medlemmar, däribland Sverige, men är inte rättsligt bindande.

Sanktionsavgiftens storlek

När avgiftens storlek bestäms bör hänsyn tas till överträdelsens allvar och hur länge den har pågått. Betydelsen av bestämmelsen om att ekologisk verksamhet ska anmälas till kontroll är att effektiv kontroll ska

kunna utföras av den ekologiska produktionen så att konsumenterna ska kunna känna förtroende för att uppgifter om ekologisk produktion är korrekta men också för att en sund konkurrens ska kunna upprätthållas. Betydelsen av bestämmelsen bör avspeglas i det spann för avgiften som bestäms i den nya lagen.

Som sagts i avsnitt 14.2 bör sanktionsavgiftens storlek differentieras för olika typer av aktörer. Det måste ses som allvarligare att en mer omfattande verksamhet undgår kontroll än att en verksamhet som endast bedrivs i liten omfattning gör det.

Regelverket om sanktionsavgifter bör vara enkelt att tillämpa för att vara effektivt. Detta innebär att sanktionsavgift ska kunna påföras frekvent och kort tid efter det att överträdelsen har ägt rum. För att uppfylla grundläggande rättssäkerhetskrav krävs också att systemet är förutsebart. Ett sådant system kan åstadkommas endast om det är enkelt att avgöra med vilket belopp som avgiften ska påföras vid varje enskilt tillfälle. Detta innebär att avgiftsbeloppen måste fastställas med en viss grad av schablonmässighet. Avgift bör därför utgå enligt en på förhand fastställd taxa, som anges i en förordning som beslutas av regeringen.

Det bör beaktas att ekologiska produkter kan betinga ett högt värde och att verksamhet som inte anmäls till kontroll kan vara av stor omfattning. Livsmedelsverket anser att 30 000 kronor inte är tillräckligt avskräckande. Regeringen delar den bedömningen och anser mot bakgrund av det ovanstående att avgiften bör uppgå till minst 1 000 kronor och som högst till 50 000 kronor.

Befrielse från avgift

Med hänsyn till det strikta ansvaret bör det finnas en möjlighet till befrielse från avgift när ett påförande skulle framstå som orättfärdigt. Av praxis från Europadomstolen framgår att presumtioner av straffrättslig karaktär ska hållas inom rimliga gränser och att det ska göras en nyanserad och inte alltför restriktiv prövning av befrielsegrunderna i varje enskilt fall. Detta för att presumtionen ska anses leva upp till det krav på rättssäkerhet som den s.k. oskuldspresumtionen ger uttryck för. Regler om befrielse från avgift kan utformas antingen så att undantagen klart preciseras med vägledande exempel eller genom allmänt hållna regler. Klart preciserade regler är lätta att tillämpa, men inte helt enkla att utforma, eftersom det är svårt att förutse alla situationer där befrielse bör kunna komma i fråga. Bestämmelser om befrielse från administrativa sanktionsavgifter finns bl.a. i miljöbalken och i skatteförfarandelagen (2011:1244). I fiskelagen (1993:787) finns en konstruktion som liknar den i miljöbalken.

Bestämmelsen i miljöbalken är utformad på så sätt att miljösanktionsavgift inte behöver tas ut om det skulle vara oskäligt med hänsyn till vissa uppräknade omständigheter. De situationer som ska medföra befrielse är således preciserade i bestämmelsen. Bestämmelsen i skatteförfarandelagen är något annorlunda utformad. I den bestämmelsen anges att den skattskyldige helt eller delvis ska befrias från särskild avgift om det är oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp. Därefter anges vissa uppräknade omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av

om det är oskäligt att ta ut avgiften. Det rör sig således om en allmänt hållen regel som innehåller en exemplifiering av vilka situationer som avses.

En regel om befrielse från avgift, där det direkt i regeln anges vilka situationer som avses, riskerar att leda till ett stelt och orättvist resultat eftersom en uppräkning av situationer aldrig kan bli uttömmande. Jämkningsregeln bör därför vara allmänt hållen. För att underlätta för de myndigheter som enligt förslaget ska göra bedömningen av om befrielse från avgift ska medges är det dock lämpligt att, på motsvarande sätt som i bestämmelsen i skatteförfarandelagen, direkt i lagtexten ge exempel på vissa situationer som avses. Av det förhållandet att det rör sig om en exemplifiering av situationer följer att befrielse även kan medges om det i andra fall anses vara oskäligt att påföra avgift. De övriga situationer i vilka befrielse kan medges bör klarläggas i praxis.

Vid bedömningen av om det är oskäligt att ta ut avgiften ska enligt regeringens mening särskilt beaktas om överträdelsen har berott på sjukdom som har medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand göra det som ålegat honom eller henne och inte heller förmått att uppdra åt någon annan att göra det. Det ska vidare särskilt beaktas om överträdelsen annars berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat eller borde ha förutsett eller inte kunnat påverka. Slutligen ska särskilt beaktas vad den avgiftsskyldige har gjort för att undvika att en överträdelse skulle kunna inträffa.

Det ska röra sig om undantagssituationer och utrymmet för att inte påföra avgift ska vara begränsat. Ett sjukdomshinder ska normalt styrkas med sjukintyg. För att den avgiftsskyldige inte ska anses ha haft möjlighet att ens uppdra åt någon annan att fullgöra en skyldighet så ska det i praktiken handla om ett sjukdomshinder av allvarligt slag. Utrymmet att beakta sådana omständigheter annat än för privatpersoner eller för mycket små företag där det inte finns möjlighet att överföra ansvaret på någon annan är mycket litet. Med en omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat eller borde ha förutsett eller inte kunnat påverka avses sådana omständigheter som normalt brukar hänföras till ”laga förfall”. Vid beaktande av om den avgiftsskyldige gjort vad han eller hon har kunnat för att undvika att en överträdelse skulle kunna inträffa kan hänsyn tas till det förhållandet att den avgiftsskyldige faktiskt ansträngt sig för att en överträdelse inte skulle komma att inträffa, men där överträdelsen ändå inträffat på grund av ett i sammanhanget ursäktligt misstag. Det kan t.ex. röra sig om att en handling har sänts till fel myndighet eller inte kommer fram i rätt tid på grund av ett skrivfel i adressuppgiften på det kuvert som handlingen skickades i.

Det är inte oskäligt att ta ut avgift när underlåtenheten att anmäla verksamheten till kontroll exempelvis har berott på att den enskilde inte känt till de regler som gäller. Att en verksamhet är nystartad, dålig ekonomi, tidsbrist, glömska eller dåliga rutiner kan inte heller medföra befrielse från avgift.

Underlåtenhet att anmäla sin ekologiska verksamhet till kontroll föreslås inte att straffbeläggas genom den nya lagen om kontroll av ekologisk produktion och sådan underlåtenhet är inte heller straffbelagd genom annan författning. I bestämmelsen behöver därför inte särskilt anges om överträdelsen har föranlett straff.

I likhet med skatteförfarandelagen bör det finnas en möjlighet att även delvis befria den avgiftsskyldige från avgift om det kan anses vara oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp. I första hand avses enskilda näringsidkare eller ideella föreningar som endast i mycket begränsad omfattning bedriver näringsverksamhet.

Livsmedelsverket anser att de skälighetsbedömningar av det slag som föreslås i promemorian bör utföras av åklagare och domstol. I övrigt delar Livsmedelsverket den bedömning som har gjorts. Skälighetsbedömningar utförs av myndigheter beträffande andra administrativa sanktionsavgifter, t.ex. enligt fiskelagen (1993:787) och miljöbalken. Regeringen anser att myndigheter bör kunna utföra sådana bedömningar enligt lagen om kontroll av ekologisk produktion.

En konfliktlösningsregel bör införas

En s.k. konfliktlösningsregel bör införas i lagen om kontroll av ekologisk produktion för att undvika att komma i konflikt med ”förbudet mot dubbelbestraffning”, dvs. rätten enligt artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen, att inte bli lagförd eller straffad två gånger för samma gärning. Sanktionsavgift och vite får inte tas ut respektive dömas ut för samma gärning. Som har konstaterats i avsnittet ovan under rubriken ”Befrielse från avgift” är underlåtenhet att anmäla ekologisk verksamhet till kontroll inte straffbelagd.

Tillfälle att yttra sig

Ett beslut om sanktionsavgift är en ingripande åtgärd. Den som riskerar sanktionsavgift bör därför utan undantag ges tillfälle att yttra sig innan myndigheten beslutar att ta ut sanktionsavgift (jfr 17 § förvaltningslagen [1986:223]). En särskild bestämmelse om detta bör således föras in i lagen om kontroll av ekologisk produktion. Aktören ges därigenom möjlighet att t.ex. påtala eventuella felaktigheter och omständigheter som kan utgöra skäl för befrielse från avgift.

Delgivning

En sökande, klagande eller annan part i ett ärende som avser myndighetsutövning ska enligt 21 § förvaltningslagen underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet. Myndigheten bestämmer om underrättelsen ska ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt.

Ett beslut om sanktionsavgift ska, enligt förslaget med avseende på verkställighet (se avsnittet under rubriken ”Verkställighet” nedan) kunna verkställas när det vunnit laga kraft. Tidpunkten för när beslutet vinner laga kraft är knuten till den tidpunkt när den avgiftsskyldige fick del av beslutet. Beslutet bör därför delges den avgiftsskyldige. Att beslutet bör delges följer av det förhållandet att ett beslut om sanktionsavgift får verkställas först när det har vunnit laga kraft. Det finns därför inte något

behov av en uttrycklig bestämmelse om att beslutet ska delges den avgiftsskyldige.

Utöver delgivning av beslutet kan delgivning ske även av den underrättelse i vilken den enskilde ges tillfälle att yttra sig. Att den enskilde getts tillfälle att yttra sig är enligt förslaget (se avsnittet under rubriken ”Tillfälle att yttra sig” ovan) en förutsättning för att beslutet om sanktionsavgift ska anses ha tillkommit i laga ordning. Som utvecklas i avsnittet under rubriken ”Preskription” nedan kommer åtgärden dessutom att få betydelse för frågan om preskription har inträtt. Detta talar för att även denna underrättelse bör delges. Mot delgivning talar dock kostnads- och tidsaspekten. Sammantaget anser regeringen att det bör överlåtas till myndigheten att i varje enskilt fall avgöra om även underrättelsen i vilken den enskilde ges tillfälle att yttra sig ska delges. Detta följer redan av förvaltningslagen, vilket innebär att det inte finns något behov av ytterligare författningsreglering i denna del.

Betalning av sanktionsavgift

Beslut om sanktionsavgift bör inte gälla omedelbart. Det finns därför inte behov av bestämmelser om betalningsfrist och återbetalning från myndigheten. Detta hindrar i och för sig inte att det ändå kan anses finnas skäl att föreskriva en särskild betalningsfrist. En fördel med ett system med administrativa sanktionsavgifter är att systemet är snabbt och effektivt. En ytterligare betalningsfrist efter det att beslutet har vunnit laga kraft motverkar detta. En bestämmelse om betalningsfrist bör därför inte införas. Detta förhindrar inte myndigheten från att i sina beslut meddela en frist inom vilken betalning ska ske.

Närmare föreskrifter om den ordning i vilken sanktionsavgifter ska betalas kan meddelas av regeringen i en förordning, jfr 8 kap. 7 § regeringsformen. Något särskilt bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om detta behövs därför inte i den föreslagna lagen.

Verkställighet

Frågan om när en förvaltningsmyndighets beslut blir verkställbart regleras inte i förvaltningslagen. För att undvika osäkerhet regleras detta därför ofta i specialförfattningarna. Huvudregeln är att beslut om sanktionsavgifter varken gäller omedelbart eller är verkställbara före det att de har vunnit laga kraft. Det krävs goda skäl för att frångå dessa huvudprinciper. Den enskildes rättssäkerhet medför krav på att en skyldighet att betala en sanktionsavgift har slagits fast genom ett beslut eller en dom som vunnit laga kraft. Det finns inte tillräckliga förutsättningar för att frångå huvudregeln om att beslut ska gälla först sedan det vunnit laga kraft.

Det finns emellertid skäl för att ett beslut om sanktionsavgift ska kunna verkställas enligt utsökningsbalken. Om sanktionsavgiften ska kunna vara en snabb och effektiv reaktion från samhällets sida förutsätter detta att en snabb verkställighet kan ske. De överträdelser som avses leda till sanktionsavgift är okomplicerade och kräver inte någon omfattande utredning. I syfte att åstadkomma ett effektivt kontrollsystem för ekolo-

gisk produktion är det av vikt att överträdelser av anmälningsskyldigheten beivras med effektiva sanktioner. En ordning där det krävs att den beslutande myndigheten, efter det att ett beslut har vunnit laga kraft, måste ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten för att kunna driva in betalning av avgiften riskerar att minska sanktionsavgifternas effektivitet som styrmedel. Det är viktigt att en avgift kan påföras snabbt och effektivt. Ett beslut om sanktionsavgift bör därför kunna verkställas enligt utsökningsbalken. Beslutet om sanktionsavgift ska alltså ses som en exekutionstitel på grundval av vilken verkställighet enligt utsökningsbalken får äga rum.

Regeringen anser, i likhet med Kammarkollegiet och den i promemorian gjorda bedömningen, att kollegiet bör anförtros uppgiften att bevaka och driva in sanktionsavgifter som beslutas med stöd av den föreslagna lagen. Regeringen delar vidare kollegiets uppfattning att Kammarkollegiet, i likhet med övriga fall där kollegiet bevakar och driver in sanktionsavgifter, bör ersättas för uppgiften enligt överenskommelser mellan kollegiet och den myndighet som beslutar avgiften.

Preskription

I straffrätten finns bestämmelser om åtals- respektive påföljdspreskription (35 kap. brottsbalken). Dels är det inte lika angeläget att beivra överträdelser när en längre tid har förflutit, dels är det rimligt att den som har begått en överträdelse vid någon tidpunkt ska kunna inrätta sig efter att det inte blir någon reaktion från samhällets sida i anledning av brottet.

Sanktionsavgifterna uppvisar stora likheter med ett bötesstraff. Det bör därför anses att det även för sanktionsavgifter bör finnas bestämmelser om under hur lång tid som ansvar kan utkrävas och beslutad avgift kan inkrävas. Sådana bestämmelser finns beträffande andra sanktionsavgifter.

Motsvarande tid för åtalspreskription för ett brott med endast böter i straffskalan är två år och tiden för påföljdspreskription är fem år. Samma preskriptionstider bör gälla för sanktionsavgifterna.

Underlåtenhet att anmäla sin verksamhet till kontroll är en perdurerande handling. *Lagrådet* har anfört att den relevanta tidpunkten rimligtvis bör vara när den genom sanktionsavgift sanktionerade skyldigheten att anmäla har upphört. Regeringen delar Lagrådets bedömning och utformar bestämmelsen i enlighet med Lagrådets synpunkter.

Överklagande

I avsnitt 16 föreslås att beslut av en statlig förvaltningsmyndighet enligt lagen om kontroll av ekologisk produktion får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Denna ordning bör även gälla för beslut om sanktionsavgift. Vid överklagande till allmän förvaltningsdomstol blir förvaltningsprocesslagen (1971:291) tillämplig, bl.a. reglerna om muntlig förhandling.

Regeringens bedömning: Kontrollen av att aktörerna följer EU:s regelverk om ekologisk produktion bör även fortsättningsvis bekostas med avgifter. Sådan extra kontroll som blir aktuell när en företagare har brutit mot regelverket bekostas med en avgift i enlighet med artikel 28 i Europaparlamentets och rådets förordning 882/2004. Därutöver bör kostnader för prövning av ärenden bekostas genom avgifter.

Någon särskild avgift bör inte betalas för kontroll av ekologiska livsmedel som utförs av myndigheter i samband med den ordinarie offentliga livsmedels- eller foderkontrollen. Det samma gäller för kontroll av ekologiskt foder i samband med den ordinarie foderkontrollen.

Regeringens förslag: Den nuvarande lagens bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om att avgift ska tas ut för tillsynen ska i sak föras över till den nya lagen om kontroll av ekologisk produktion. Det ska dock utformas som ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om en skyldighet att betala avgifter för kontroll. Bemyndigandet ska därutöver omfatta föreskrifter om skyldighet att betala avgift för prövning av ärenden.

En upplysningsbestämmelse förs in i lagen om att regeringen meddelar föreskrifter om de avgifter som tas ut av statliga förvaltningsmyndigheter.

Det ska också införas ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldighet för ett kontrollorgan att ta ut avgifter för kontroll och prövning samt föreskrifter om grunderna för beräkning av avgifternas storlek.

Bestämmelsen ska även innehålla ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om skyldighet för en kommun att ta ut avgifter för kontroll och prövning.

Regeringen ska få disponera de avgiftsintäkter som tas ut för prövning, registrering och kontroll, inklusive extra kontroll.

Promemorians bedömning och förslag : Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning och förslag. I promemorian föreslogs dock en annan lagteknisk konstruktion. Promemorian innehöll även ett förslag om att en särskild avgift ska kunna tas ut för registrering. Frågan om dispositionsrätten berördes inte i promemorian.

Remissinstanserna: Alla remissinstanser som har uttalat sig anser att avgifter även fortsättningsvis bör tas ut för kontroll. Majoriteten av de remissinstanser som har uttalat sig anser att avgifter även bör tas ut för prövning.

Sveriges Kommuner och Landsting noterar med tillfredsställelse att avgiftsbemyndigandet föreslås utvidgas till att också avse avgifter för prövning och registrering. *Länsstyrelsen i Skåne län* instämmer i förslaget om skyldighet att betala avgift för kontroll och prövning som

utförs av myndighet men ifrågasätter avgift för registrering av aktörer eftersom registrering är en förutsättning för genomförande av kontroll.

Kontrollorganen Kiwa Sverige AB, tidigare Aranea Certifiering AB, SMAK AB, HS Certifiering AB och Valiguard AB anser att avgifter för prövning och registrering leder till ökade kostnader för den ekologiske producenten. Det främjar inte den ekologiska utvecklingen vars företagare redan i dag har små marginaler och är belagda med fler kostnader än motsvarande konventionella producenter.

Länsstyrelsen i Norrbottens län anser att man i möjligaste mån bör undvika att påföra företagen ytterligare avgifter och om möjligt minska de administrativa kostnaderna för företagen. Det är dock rimligt att avgiftsbelägga sådan extra kontroll som grundar sig på att en företagare har brutit mot regelverket. Länsstyrelsen instämmer vidare i att det är angeläget att kontrollen av att regelverket för ekologisk produktion följs samordnas med den offentliga kontrollen och omfattas av samma avgift vid kontroll av ekologiska livsmedel. Det både underlättar hanteringen av avgifterna och den administrativa och ekonomiska bördan för företagarna. Det är viktigt att ekologisk produktion stimuleras genom att minska krångel med regelverk och avgifter.

Livsmedelsverket anser att det är rimligt att den som ansöker om att få undantag från skyldigheten att följa regelverket i vissa avseenden ska betala de kostnader som prövningen av ett sådant ärende kan föranleda. Sådan avgift bör erläggas för prövningen av ansökningar om tillstånd att släppa ut produkter som importerats från tredjeländer och dispens för användning av konventionellt framställda produkter i sammansatta ekologiska livsmedel. Antalet ansökningar av sådant slag är i dagsläget omfattande och tendensen är tydlig att ansökningarna kommer att öka ytterligare. För att de behöriga myndigheterna ska ha möjlighet att inom rimliga tidsramar hantera ärenden av sådant slag krävs ett tillskott av finansiella resurser. Livsmedelsverket delar uppfattningen i promemorian att grunderna för hur kontrollorganens avgifter ska beräknas ska regleras i myndighetsföreskrifter samt att reglerna om extra offentlig kontroll i artikel 28 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 ska tillämpas även på det ekologiska området.

Ett stort antal remissinstanser, däribland *KRAV, Ekologiska lantbrukarna* och flera länsstyrelser, anser att lagen inte ska reglera kontrollorganens avgifter.

KRAV och *Ekologiska lantbrukarna* menar att om myndigheterna ska reglera avgifterna för den certifiering som de enskilda bolagen utför tar man också på sig ett ansvar för certifieringsbolagens ekonomi, vilket skulle vara olyckligt. *KRAV* framhåller att det råder en mycket stark konkurrens och prispress på den svenska marknaden för ekologisk certifiering. Det är viktigt att konkurrensen inte sker genom att sänka kvaliteten i arbetet med certifiering. Ett möjligt sätt att slå vakt om kvaliteten vid revisioner/kontrollbesök som har prövats i andra certifieringar är att fastslå minimitider för olika typer av revision/kontrollbesök.

Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Västmanlands län och *Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien* anser att kontrollorganen själva ska besluta om hur stor avgiften ska vara som tas

ut för kontrollverksamheten. *Länsstyrelsen i Skåne län* anser att förslaget innebär att kontrollorganens verksamhet begränsas och styrs hårdare jämfört med rådets förordning (EG) nr 834/2007. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anser att statliga direktiv för hur kostnaderna ska beräknas riskerar att etablera en lägsta nivå och att kostnaderna för producenterna kan öka. De senaste årens konkurrenssituation har medfört att avgifterna har sänkts och kostnaderna för producenterna har minskat avsevärt. *Länsstyrelsen i Dalarnas län* och *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* anser att det kan bli mindre intressant att vara kontrollorgan om staten ska styra avgifterna, vilket kan gå ut över kunderna som får färre aktörer att välja mellan. *Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien* anser att det är en onödig förändring som EU-lagstiftningen öppnar för men inte alls kräver. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* anser att kontrollorganens avgifter ska styras av marknaden, inte av myndighetsbeslut.

Länsstyrelsen i Södermanlands län anser att konkurrensaspekter bör beaktas vid föreskrivning av hur kontrollavgifter får beräknas.

Eldrimner anger att kontrollorganens möjlighet att ha olika priser och på det sättet konkurrera med varandra minskar när myndigheterna ska besluta om priser.

Ekonomistyrningsverket anser att det är positivt att samma beräkningsgrund ska gälla oavsett om kontrollen utförs av en myndighet eller av ett kontrollorgan samt att finansieringen ska ske inom ramen för det befintliga avgiftssystemet. Formuleringen ”andra tillhörande kostnader” i bilaga VI till förordningen är en vag benämning. I det fall det är alla övriga indirekta kostnader, såsom administration och ledning m.m., som avses bör det framgå. För att undvika oklarheter kring hur avgifterna ska beräknas, då dessa slås fast i berörda myndigheters föreskrifter, önskar verket att promemorian kompletteras med ett förtydligande beträffande vilka kostnader som bör täckas med avgiftsintäkter.

Skälen för regeringens bedömning och förslag: I den nu gällande lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter finns ett bemyndigande i 6 § för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om att särskilda avgifter ska tas ut för tillsynen. Tillsynen av att de ekologiska produktionsreglerna följs bedrivs, som beskrivits tidigare, i allt väsentligt av privata kontrollorgan. Kontrollorganen tar i dag ut avgifter för sin tillsyn.

Regeringen anser i likhet med remissinstanserna att kontrollen av att den ekologiska produktionen överensstämmer med EU-regelverket även fortsättningsvis bör finansieras genom avgifter. När det gäller sådan s.k. extra kontroll som måste utföras på grund av att en företagare har brutit mot regelverket följer det av artikel 28 i Europaparlamentets och rådets förordning 882/2004 att kontrollen ska betalas av företagaren. Även den kontrollen ska alltså finansieras med en avgift.

Regeringen gör vidare, i likhet med *Livsmedelsverket*, bedömningen att den som ansöker om att få undantag från skyldigheten att följa regelverket i vissa avseenden bör betala de kostnader som prövningen av ett sådant ärende kan föranleda.

När det gäller förslaget om att även registrering av aktörer bör bekostas med en avgift så anser regeringen i likhet med *Livsmedelsverket*, *Länsstyrelsen i Skåne län* och *Sveriges Kommuner och Landsting* att det är rimligt att den aktör som anmäler sig till ett kontrollorgan också bör

betala kostnaderna för kontrollorganets registrering av aktören. Som Länsstyrelsen i Skåne län framhåller är dock registreringen en förutsättning för att aktören ska kunna kontrolleras. Kostnaden för registreringen bör därför enligt regeringens mening ingå i den kontrollavgift som aktören betalar till kontrollorganet.

Som framgår av avsnitt 9.1 föreslår regeringen att det ska vara myndigheternas ansvar att kontrollera aktörerna i de fall då det inte finns något kontrollorgan som är behörigt att kontrollera den aktuella produktionen. Även den kontrollen bör bekostas med avgifter.

Aktörer som endast säljer produkter direkt till slutkonsumenter eller slutanvändare kommer liksom i dag inte vara skyldiga att anmäla sin verksamhet till kontroll. I allt väsentligt kommer det att vara livsmedelsbutiker som omfattas av undantaget. Regeringen förutsätter att kontrollen av dessa aktörer, liksom i dag, kommer att utövas av kommunerna i samband med deras ordinarie livsmedelskontroll. Som framgår av avsnitt 11.2 föreslår regeringen att kommunerna pekas ut som kontrollmyndigheter i den nya lagen för att kommunerna utöver livsmedelslagstiftningen ska kunna utnyttja det ekologiska regelverket vid sina kontroller. Genom detta bedöms kommunerna få större möjligheter att kontrollera att märkningen av ekologiska produkter är korrekt och att säkerställa att endast ekologiska produkter säljs som ekologiska. Detta innebär dock inte att ytterligare kontrolluppgifter tillförs kommunerna. För den kontroll som kommunerna i dag utför av märkningen, med stöd av livsmedelslagstiftningen, utgår en avgift. Även kontrollen av produkterna enligt det ekologiska regelverket bör bekostas av aktörerna. I praktiken bör det dock inte bli aktuellt att ta ut en ny avgift för den kontrollen, utan kostnaderna bör täckas av den årliga avgift som redan utgår för offentlig kontroll av livsmedel.

Den försäljning av ekologiskt frö och ekologiskt foder som omfattas av undantaget från anmälningsplikten kontrolleras av Jordbruksverket. Kostnader för den kontrollen bör avgiftsbeläggas. Någon särskild avgift bör dock inte betalas för kontroll av ekologiskt foder som utförs av myndigheter i samband med den ordinarie foderkontrollen. Kostnaderna bör i så fall täckas av den avgift som redan utgår för offentlig kontroll av foder.

Mot bakgrund av vad som nu har sagts bör den nya lagen om kontroll av ekologisk produktion, i likhet med den nu gällande lagen, innehålla bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om avgifter. Bemyndigandet bör i sak få samma innehåll som i livsmedelslagen m.fl. lagar. Detta innebär att bemyndigandet bör innefatta en rätt att meddela föreskrifter om skyldighet att betala avgift för kontroll och prövning. Det föreslagna bemyndigandet omfattar även bl.a. avgift för prövning av kontrollorganens ansökan om godkännande som kontrollorgan hos Swedac. Begreppet kontroll bör användas i stället för begreppet offentlig kontroll.

Det bör införas en upplysningsbestämmelse om att regeringen meddelar föreskrifter om de avgifter som tas ut av statliga förvaltningsmyndigheter. Sådana föreskrifter kan avse en skyldighet för statliga förvaltningsmyndigheter att ta ut avgifter, avgifternas storlek eller grunderna för avgifternas beräkning.

Inom ramen för den kommunala självstyrelsen har kommunerna en självständig och inom vissa gränser fri bestämmanderätt. Om inte något annat anges i lag har kommunerna rätt att själva vårda sina angelägenheter. När det gäller kostnaden för att utöva offentlig kontroll av att regelverket om ekologisk produktion följs när det gäller livsmedel i livsmedelsanläggningar skulle kommunerna således i princip ha rätt att själva bestämma om de vill bekosta kontrollen med skattemedel eller genom att ta ut en avgift. Det får dock anses vara 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. Detta borde underlätta hanteringen av avgifterna och främja förutsägbarheten. Det följer dessutom av artikel 27.7 i förordning (EG) nr 882/2004 att om kontrollmyndigheten genomför flera typer av offentlig kontroll av livsmedel samtidigt på en enda anläggning ska den betrakta dessa kontroller som en enda aktivitet och ta ut en enda avgift. Regeringen bör därför bemyndigas att meddela föreskrifter om skyldighet för kommunerna att ta ut sådan avgift.

Förordning (EG) nr 882/2004 innehåller bestämmelser om hur avgifterna för kontroll ska beräknas. Ett stort antal remissinstanser anför bl.a. att lagen inte ska reglera kontrollorganens avgifter, att kontrollorganen själva ska besluta sina avgifter och att förslaget i promemorian innebär att kontrollorganen inte längre kan ha olika nivåer på sina avgifter.

Regeringen anser att principerna för avgiftssättningen bör vara de samma oavsett om de aktuella avgifterna ska tas ut av statliga förvaltningsmyndigheter eller av kontrollorgan. Det finns därför skäl att även reglera grunderna för beräkning av storleken av de avgifter som kontrollorganen ska ta ut. Det innebär att kontrollorganen också i fortsättningen själva kan besluta om den närmare storleken av de avgifter som de är skyldiga att ta ut för sin kontroll och prövning och att de kan ha olika avgifter för sin kontroll om de har olika kostnadsläge. Konkurrensen om avgifterna sätts därmed inte ur spel. Förslaget innebär också att det kan bli enklare för en enskild aktör att jämföra kontrollorganens avgiftssättning. Förslaget går inte utöver vad EU-förordningarna kräver. Regeringen anser, mot bakgrund av ovanstående, att den nya lagens bestämmelser om avgifter bör innehålla ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldighet för ett kontrollorgan att ta ut avgifter för kontroll samt föreskrifter om grunderna för beräkning av avgifternas storlek för sådana avgifter som ska tas ut av kontrollorgan.

Ekonomistyrningsverket anser att formuleringen ”andra tillhörande kostnader” i bilaga VI till förordning (EG) nr 882/2007 är en vag benämning som behöver förtydligas vad avser vilka kostnader som bör täckas med avgiftsintäkter. I bilaga VI till förordningen anges vilka kostnader som bör beaktas vid beräkningen av avgifter. Enligt bilagan ska löner till den personal som medverkar i den offentliga kontrollen, kostnader för provtagning och laboratorieanalyser samt kostnader för den personal som medverkar vid offentlig kontroll, inklusive kostnader för utrymmen, verktyg, utrustning, utbildning, resor och andra tillhörande kostnader beaktas. Av bilagan framgår det således att ”andra tillhörande kostnader” avser kostnader för den personal som medverkar vid offentlig kontroll. Regeringen anser att det ger en tydlig begränsning av vilka indirekta

kostnader som avgifterna får avse. Vidare bedömer regeringen att det följer av EU-förordningen att kostnaderna ska vara nödvändiga för att de offentliga kontrollerna ska kunna utföras.

Jordbruksverket och Livsmedelsverket bör få disponera de avgiftsintäkter som respektive myndighet tar in. Jordbruksverket och Livsmedelsverket disponerar i dag de avgifter som respektive myndighet tar in för bl.a. foderkontroll, djurskyddskontroll och livsmedelskontroll. Eftersom de här aktuella kontrollerna, i så stor utsträckning som möjligt, ska samordnas med den redan befintliga kontrollorganisationen bör detta även gälla på området för ekologisk produktion. Regeringen föreslår därför att regeringen får besluta om dispositionen av avgiftsintäkterna för handläggning av prövning och kontroll, inklusive extra kontroll, som utförs av Jordbruksverket eller Livsmedelsverket enligt lagen om kontroll av ekologisk produktion.

16 Överklagande

Regeringens förslag: Beslut av en statlig myndighet som har fattats enligt de EU-förordningar som kompletteras av den nya lagen om kontroll av ekologisk produktion eller som har fattats enligt lagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Beslut av en kommun som har fattats enligt de EU-förordningar som kompletteras av den nya lagen eller som har fattats enligt lagen får överklagas till länsstyrelsen.

En myndighet får bestämma att andra beslut av myndigheten än beslut om sanktionsavgift ska gälla omedelbart även om beslutet överklagas.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker eller har inte någon erinran mot förslaget. *Länsstyrelsen i Skåne län* instämmer med förslaget om att beslut av en kommunal nämnd ska kunna överklagas. Länsstyrelsen anser dock att överklagandet ska göras till Jordbruksverket, Livsmedelsverket eller Fiskeriverket i stället för till länsstyrelser.

Skälen för regeringens förslag: Frågan om beslut fattade av kontrollorgan ska kunna överklagas behandlas i avsnitt 10.1. När det gäller myndigheter får en statlig myndighets beslut enligt lagen, de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och rådets förordning (EEG) nr 2092/91 överklagas till allmän förvaltningsdomstol enligt 9 § lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter. Beslut av en kommunal nämnd kunde överklagas till länsstyrelsen enligt 7 § förordningen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter.

Möjligheten att överklaga statliga förvaltningsmyndigheters beslut bör finnas även i den nya lagen om kontroll av ekologisk produktion. Det bör, till skillnad från i dag, följa direkt av lagen att beslut meddelade av kommuner får överklagas till länsstyrelsen. Bestämmelserna bör utformas i enlighet med livsmedelslagens bestämmelser.

Enligt 9 § andra stycket lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter ska ett till myndighet överklagat ärende som rör rådets förordning (EEG) nr 2092/91 överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Stadgandet är att se som ett förtydligande av bestämmelsens första stycke om att en statlig myndighets beslut enligt EU-förordningen, lagen eller föreskrifter med stöd av lagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Lagen om kontroll av ekologisk produktion bör inte innehålla något motsvarande förtydligande. Möjligheten att överklaga ett beslut av en överprövande myndighet i ett överklagat ärende följer redan av den generella bestämmelsen i lagen om möjligheten att överklaga en statlig förvaltningsmyndighets beslut.

Beslut om förelägganden och förbud kan avse produkter som inte uppfyller EU-förordningarnas bestämmelser om ekologisk produktion och som därför inte bör säljas eller marknadsföras som ekologiska. En bestämmelse om att en kontrollmyndighet får bestämma att dess beslut ska gälla även om det överklagas bör föras in i lagen eftersom det finns en risk för att de produkter som omfattas av ett överklagat beslut kan säljas till konsumenter innan det överklagade beslutet har överprövats. En myndighet bör dock inte kunna besluta att dess beslut om att sanktionsavgift ska tas ut ska gälla omedelbart även om det överklagas.

17 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Den nya lagen om kontroll av ekologisk produktion ska träda i kraft den 1 januari 2014. Vid samma tidpunkt ska lagen (1995:551) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter upphävas.

Lagen om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska träda i kraft den 1 januari 2014.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. I promemorian föreslogs att samtliga författningsförslag skulle träda i kraft den 1 april 2010 och att förbud och andra beslut om skyldigheter för enskilda som har meddelats med stöd av äldre föreskrifter ska anses vara beslutade enligt den nya lagen om kontroll av ekologisk produktion.

Remissinstanserna: *Kontrollorganen Kiwa Sverige AB, tidigare Aranea Certifiering AB, SMAK AB, HS Certifiering AB och Valiguard AB* anser att det behövs längre tid för att anpassa sig till förvaltningslagens bestämmelser och bestämmelserna om offentlighet och sekretess än som föreslogs i promemorian. Kontrollorganens system behöver anpassas genom att nya komponenter byggs in i de befintliga kvalitetssystemen, blanketter, utbildning, spårbarhetssystem på produktnivå, nya krav på utrustning etc. Övriga remissinstanser har inte särskilt berört denna fråga.

Ikraftträdande

Den nya lagen bygger huvudsakligen på unionslagstiftning. Rådets förordning (EG) nr 834/2007 och kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 har trätt i kraft och ska tillämpas från den 1 januari 2009 med vissa undantag för bestämmelser som började tillämpas vid ett senare tillfälle (se avsnitten 4.1 och 4.2). Rådets förordning (EEG) nr 2092/91 upphörde att gälla den 1 januari 2009.

De nya EU-förordningarna har således redan börjat tillämpas. Den nya svenska lagstiftningen på området bör därför träda i kraft så snart som möjligt. Med hänsyn bl.a. till det behov av anpassning som flera remissinstanser pekar på anser regeringen att lagen träda i kraft den 1 januari 2014. Vid samma tidpunkt bör lagen (1995:551) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter upphävas.

Lagen om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) bör träda i kraft samtidigt som den nya lagen om kontroll av ekologisk produktion, dvs. den 1 januari 2014.

Övergångsbestämmelser

I lagrådsremissen föreslogs att förbud och andra beslut om skyldigheter för enskilda som har meddelats med stöd av äldre föreskrifter ska anses vara beslutade enligt den nya lagen om kontroll av ekologisk produktion. *Lagrådet* har i sitt yttrande pekat på att det kan ifrågasättas om det finns ett behov av övergångsbestämmelsen. Mot bakgrund av att de nya EU-förordningarna har tillämpats sedan den 1 januari 2009 bedömer regeringen att det inte finns ett något behov av en sådan övergångsbestämmelse.

18 Konsekvenser

18.1 Konsekvenser för ekologiska producenter

Lagens utformning

Bestämmelserna i den nya lagen har utformats i enlighet med livsmedelslagens bestämmelser i så stor utsträckning som möjligt. Det bör underlätta för de ekologiska producenterna eftersom de i många fall också följer livsmedelslagstiftningen och andra lagstiftningar som har utformats med livsmedelslagen som förebild, t.ex. foderlagstiftningen. Lagens utformning innebär också ökade möjligheter till samordnad kontroll till nytta för producenterna.

Vilka omfattas av bestämmelserna?

De som omfattas av rådets förordning (EG) nr 834/2007 och därigenom av den föreslagna lagen är fysiska och juridiska personer som producerar,

bereder eller distribuerar ekologiska varor som omfattas av EU-förordningen. Företagen finns huvudsakligen inom jordbruks- och livsmedelsbranschen. All verksamhet i leden från och med primärproduktion av en ekologisk vara till och med dess lagring, bearbetning, transport, försäljning eller tillhandahållande till slutkonsument omfattas av bestämmelserna. Detta innefattar även märkning, marknadsföring, import, export och underleverantörsverksamhet. Storköksverksamhet undantas från EU-förordningarnas tillämpningsområde. På nationell nivå är det möjligt att undanta vissa återförsäljare som säljer produkter direkt till konsument eller användare från kontroll. Ett bemyndigande som gör det möjligt att föreskriva om sådana undantag finns i den föreslagna lagen.

Genom EU-förordningarna kommer nya grupper av ekologiska producenter att omfattas av EU-förordningarna om ekologisk produktion och därmed även av de svenska tillämpningsbestämmelserna. De nya grupper som omfattas av reglerna om ekologisk produktion är distributörer av ekologiska produkter som inte producerar, förvarar, importerar eller marknadsför produkterna samt företag som bedriver konventionell vattenbruksproduktion eller som framställer konventionell jäst och som väljer att följa de ekologiska produktionsreglerna. Det kan finnas behov av information riktad till dessa grupper under ett inledande skede.

Huvuddelen av de företag som omfattas av bestämmelserna är små företag.

Förvaltningslagens tillämpning (7 §)

Genom lagen tydliggörs att kontrollorgan med säte i Sverige ska följa vissa förvaltningsrättsliga principer. Paragrafen innebär att företagen får ökad kunskap om vilka rättigheter som de har. Motiverade beslut innebär t.ex. att företagen kan bedöma kontrollorganens regeltillämpning, vilka möjligheter företaget har att få ett beslut ändrat vid överklagande och att företagen får större förståelse för vad de kan behöva göra för att följa det ekologiska regelverket.

Rätt till upplysningar och tillträde (8 §)

Tillsynsmyndigheter och kontrollorgan har redan i dagsläget på begäran rätt till tillträde, handlingar och upplysningar. Den rätt som föreslås ges till Europeiska kommissionen torde inte i realiteten innebära några ökade kostnader för företagen. EU-rätten ställer krav på att sådana bestämmelser införs i nationell rätt.

Bestämmelser om rätt för kontrollmyndigheter och kontrollorgan att ta prov finns i kommissionens förordning (EG) nr 889/2008. Ytterligare bestämmelse i nationell rätt behövs inte beträffande kontrollmyndigheterna. I normalfallet torde rätten för kontrollmyndigheter eller kontrollorgan att ta prov inte förorsaka företaget stora utgifter. Undantagsvis kan provtagningsrätten orsaka större utgifter om det som provtas har ett högt värde. Den rätt som ges till kommissionen torde inte i realiteten innebära några utgifter för företagen.

Skyldighet att lämna hjälp (9 §)

En skyldighet införs för den som är föremål för kontroll att lämna den hjälp som behövs för att kontrollen ska kunna genomföras. Medlemsstaterna är skyldiga att se till att en sådan möjlighet finns enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004. Företagen tillhandahåller dock i praktiken redan sådan hjälp på frivillig basis. Skyldigheten måste anses innebära en ökad kostnad för företag. Det torde främst vara fråga om att företaget, när det behövs, måste avsätta viss arbetstid i samband med kontrollerna. Kostnaderna kommer dock inte att vara stora för det enskilda företaget. Vid en sammantagen bedömning kan inte förslaget anses innebära betydande konsekvenser för företagen. Samtidigt bör påpekas att alternativ till förslaget saknas.

Omhändertagande av varor (13 §)

Bestämmelsen innebär att en kontrollmyndighet får ta hand om en vara som avses med ett föreläggande om föreläggandet inte följs. Det kan innebära kostnader för de producenter som inte följer en kontrollmyndighets föreläggande. Bestämmelsen kommer sannolikt att tillämpas endast i begränsad omfattning.

Ägaren ska dock ges tillfälle att åtgärda de brister som medför att varan inte överensstämmer med regelverket. Det kan t.ex. vara att ändra benämningen på (t.ex. märkningen eller innehållsförteckningen) eller sammansättningen av en jordbruksprodukt eller ett livsmedel. Om ägaren underlåter att göra detta ska kontrollmyndigheten låta förstöra varan på ägarens bekostnad. Det är alltså möjligt för aktören att begränsa sin förlust på grund av omhändertagandet. I de fall som varan betingar ett högt pris kan t.ex. ändrad märkning bli aktuell. Om åtgärderna är för kostsamma i förhållande till varans värde kan en aktör komma att välja att varan förstörs på hans eller hennes bekostnad. Det samma gäller om det rör sig om en färskvara och det inte är möjligt att vidta åtgärder innan varan blir förstörd.

Rättelse (14 §)

Bestämmelsen kommer sannolikt att tillämpas undantagsvis och innebär att aktören t.ex. kan få betala för kostnaden att märka om varor som felaktigt har märkts som ekologiska. Kostnader kommer endast att uppstå för företag som inte följer de ekologiska reglerna.

Avgifter (16-18 §§)

Bemyndigandet för avgifter för kontroll motsvaras av det nuvarande bemyndigandet för avgifter för tillsyn. Som tidigare har redovisats utförs tillsynen i dag i allt väsentligt av enskilda kontrollorgan. De tar ut avgifter för sin tillsyn. Det är endast i de fall då det saknas godkända kontrollorgan för en viss typ av produktion som tillsynsansvaret ligger på myndigheter. Därutöver kontrollerar myndigheter de ekologiska aktörer som inte är skyldiga att anmäla sin verksamhet till kontroll. I huvudsak

gäller det kontroll av den ekologiska märkningen i livsmedelsbutiker. Någon ändring i denna ordning är inte avsedd I praktiken kommer kontrollen att utövas antingen av en kontrollmyndighet eller av ett kontrollorgan. Ett och samma företag kommer därmed även i fortsättningen att betala endast en avgift för den kontroll som utförs i produktionen eller i senare försäljningsled.

I de fall som kontrollen utförs av en myndighet ska kontrollen normalt sett utföras som ett led i myndighetens ordinarie kontrollverksamhet. Kontrollen ska därvid finansieras på samma sätt som myndighetens övriga kontroll. Detta innebär, när det gäller kontrollen av livsmedel och foder, att finansieringen ska ske inom ramen för det befintliga avgiftssystemet för offentlig kontroll. Av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 följer att en enda avgift ska tas ut i de fall som kontrollmyndigheten vid samma besök kontrollerar olika lagstiftningsområden på en och samma anläggning.

Ekologiska producenter som föranleder extra kontroll på grund av att producenten har brutit mot regelverket ska, enligt artikel 28 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2008, betala en särskild avgift. Tidigare har sådana kostnader betalats av hela avgiftskollektivet.

Förslaget om avgift för kontroll kommer alltså inte att leda till ökade kostnader för de ekologiska producenterna. Bestämmelsen om att en särskild avgift ska tas ut för extra kontroll innebär dock att de producenter som inte följer regelverket i vissa fall kommer att betala en högre avgift jämfört med i dag.

Genom lagen införs ett bemyndigande att ta ut avgifter för prövning. Endast de ekologiska producenter som ansöker om undantag från regler om ekologisk produktion kommer att betala avgifter för prövning. Avgiften kommer att motsvara en schablonkostnad för myndigheten att handlägga ett sådant ärende. Kostnaderna kommer att vara begränsade. Företagen har möjlighet att, innan de lämnar in en ansökan, väga kostnaden mot den förväntade nyttan av ett undantag och fatta ett affärsmässigt beslut. Förslaget om avgifter för prövning kan således inte anses medföra betydande konsekvenser för företagen.

Avgifterna för registrering kommer att vara begränsade och ingå i den kontrollavgift som aktören betalar till kontrollorganet. Förslaget kan inte anses innebära betydande konsekvenser för företagen.

Kontrollorganen bestämmer i dag helt och hållet sina egna avgifter. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ges rätt att meddela föreskrifter om beräkningen av de avgifterna. Det kommer inte att innebära att de olika kontrollorganen måste ha samma avgiftsnivåer eller att avgifterna totalt sett kommer att bli högre. Eventuellt kan det innebära att det blir enklare för producenterna att jämföra kontrollorganens avgifter.

Föreskrifter om undantag (26 §)

Genom lagen införs bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om undantag från vissa av EU-förordningarnas regler. Undantag som införs kan ha ekonomiskt positiva konsekvenser för företag. Till exempel kan vissa företag undantas från anmälningsskyldighet och från kontroller.

Föreskrifter om kontroll (26 §)

Föreskrifter om hur kontroll ska bedrivas kan ha negativa konsekvenser för enskilda. Före det att sådana föreskrifter meddelas ska dock konsekvenserna för företagen vägas mot behovet och alternativ till föreskrifter. EU-förordningarna innehåller många regler om kontroll. Utrymmet att införa ytterligare föreskrifter om kontroll i nationell rätt är begränsat. Alternativ till ett sådant bemyndigande saknas dock.

Möjlighet att överklaga kontrollorganens beslut (28 §)

Bestämmelsen innebär att enskilda får möjlighet att överklaga beslut som kontrollorganen med säte i Sverige har meddelat. En möjlighet att överklaga beslut kan innebära att en osäkerhet om gällande rätt klargörs. Företagen kan därigenom på sikt undvika onödiga kostnader.

Sammanfattande bedömning

Förslagen har både positiva och negativa konsekvenser för de ekologiska producenterna. De negativa konsekvenserna kommer främst att beröra företag som inte följer det ekologiska regelverket. Sammantaget bedöms förslagen inte medföra några betydande ekonomiska konsekvenser för företagen.

18.2 Konsekvenser för kontrollorganen

Kontrollorganen bestämmer i dag helt och hållet sina egna avgifter. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 innehåller bestämmelser om hur avgifter ska beräknas. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ges rätt att meddela föreskrifter om beräkningen av de avgifterna (17 §). Det kommer inte att innebära att de olika kontrollorganen måste ha samma avgiftsnivåer eller att avgifterna totalt sett kommer att bli högre. Alternativ som är mindre ingripande för kontrollorganen finns inte. I ett inledande skede kan kontrollorganen komma att få vissa kostnader för att anpassa sin avgiftssättning till sådana föreskrifter. Konsekvenserna för kontrollorganen kan inte anses vara omfattande.

Genom lagen införs en möjlighet att överklaga beslut som kontrollorgan med säte i Sverige fattar (28 §). Det kommer att innebära en begränsad kostnadsökning för kontrollorganen. En övergångsbestämmelse föreslås som innebär att beslut som har meddelats av ett kontrollorgan före ikraftträdandet inte ska omfattas av möjligheten att överklaga beslut. Konsekvenserna kan inte anses vara omfattande för kontrollorganet. Konsekvenserna för kontrollorganet bör dessutom vägas mot producenternas berättigade intresse av att beslut ska kunna prövas. Bestämmelsen kan innebära en konkurrensnackdel för kontrollorgan med säte i Sverige genom att kontrollorgan som har sitt säte i en annan medlemsstat kan erbjuda en lägre avgift. Det förutsätter dock att beslut som det utländska kontrollorganet fattar inte kan överklagas enligt rättsordningen i den medlemsstaten. Skillnaden i avgift bör dock bli marginell och kan uppvägas av att de ekologiska aktörerna värdesätter möjligheten att överklaga beslut.

Kontrollorganen är i dagsläget skyldiga att tillämpa förvaltningsrättsliga principer enligt EU-rätten. Genom lagen förtydligas att principerna gäller för kontrollorgan med säte i Sverige (7 §). Lagändringen medför således inte ökade kostnader. Den bestämmelse om jäv som införs torde inte heller innebära ökade kostnader för kontrollorganen eftersom kontrollorganen ska följa motsvarande principer enligt EN 45011 och ISO-guide 65. Bestämmelsen om förvaltningsrättsliga principer och jäv innebär inte någon konkurrensnackdel för kontrollorgan med säte i Sverige eftersom bestämmelsen är att se som ett förtydligande av vad som redan gäller för kontrollorgan.

Bestämmelserna om rätten att ta del av allmänna handlingar hos kontrollorgan med säte i Sverige kommer att innebära ökade kostnader för kontrollorganen. Det samma gäller bestämmelserna om att sådana kontrollorgan ska tillämpa sekretesslagstiftningen och arkivlagen (1990:782). Kostnaderna kan dock inte anses vara betydande. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 innehåller dock krav på insyn. Alternativ till förslaget om att införa en rätt att ta del av handlingar hos kontrollorganen saknas. Förslaget innebär en begränsad konkurrensfördel för kontrollorgan med säte utanför Sverige som innebär att de kan erbjuda en lägre avgift. Skillnaden i avgift bedöms dock bli marginell. För att enskilda producenter inte ska utsättas för ekonomiska konsekvenser på grund av att affärshemligheter röjs bör sekretessbestämmelser tillämpas.

18.3 Konsekvenser för det allmänna

18.3.1 Konsekvenser för behöriga myndigheter och statliga kontrollmyndigheter

Lagens utformning

Bestämmelserna har utformats i enlighet med livsmedelslagens bestämmelser i så stor utsträckning som möjligt. Det bör underlätta för Livsmedelsverket och för de kontrollmyndigheter som ingår i verkets kontrollorganisation när de genomför kontroller enligt lagen. Det underlättar också för Jordbruksverket vid kontroller av foder eftersom foderlagstiftningen till stora delar är identisk med livsmedelslagen. Möjligheterna till samordnad kontroll ökar, vilket kan innebära att kostnader för kontroll hålls på en låg nivå.

Utvidgat tillämpningsområde

EU-bestämmelserna utvidgar tillämpningsområdet för ekologisk produktion till att även omfatta produkter från ekologiskt vattenbruk som är avsedda som foder eller livsmedel. Jordbruksverket har bedömts vara den myndighet som bör vara behörig myndighet och kontrollmyndighet för ekologiskt vattenbruk. För närvarande bedrivs inte något ekologiskt vattenbruk. Ett eller flera kontrollorgan kan förväntas komma att bli kontrollorgan för ekologiskt vattenbruk. Utgångspunkten är att Jordbruksverkets kostnader för kontroll, prövningsförfarande och registreringsförfarande ska kunna täckas med avgifter.

Vidta åtgärder mot överträdelser (5 §)

Kontrollmyndigheterna föreslås få till uppgift att verka för att vidta åtgärder mot överträdelser av det ekologiska regelverket och de beslut som har meddelats med stöd av regelverket. Uppgiften måste redan anses ligga på myndigheterna och är närmast att se som ett förtydligande. Bestämmelsen kan antas leda till endast marginella kostnader för kontrollmyndigheterna.

Omhändertagande av varor och rättelse (13 och 14 §§)

Rätten att omhänderta varor och besluta om rättelse kan antas komma att användas i begränsad omfattning. Om kontrollmyndigheterna utnyttjar möjligheterna att omhänderta eller förstöra varor kan en kostnad komma att uppstå för myndigheten. Det samma gäller vid rättelse av varor. Kostnaderna kan avse hyra av lokal, arbetstid hos myndigheten eller kostnad för att låta någon annan vidta rättelse eller förstöra varorna. Myndigheten kan återkräva kostnader för att förstöra varor eller kostnaderna för att vidta rättelse. Förslaget kan inte anses medföra några omfattande konsekvenser för myndigheterna.

Administrativa sanktionsavgifter 19–25 §§

Rätten att besluta om administrativa sanktionsavgifter är en ny uppgift för myndigheterna. Den utredning och den bedömning som myndigheten behöver göra för att konstatera om en överträdelse har skett kommer inte att vara omfattande eller komplicerad. Möjligheten till befrielse, helt eller delvis, innebär att en bedömning måste göras av myndigheten om sådana skäl finns. Möjligheten till befrielse är avsedd att tillämpas i undantagsfall.

Kammarkollegiets kostnader för att bevaka och driva in administrativa sanktionsavgifter kommer att ersättas enligt överenskommelse mellan kollegiet och den myndighet som beslutar avgiften.

Bestämmelserna om sanktionsavgifter kan antas leda till vissa begränsade ökade kostnader för de statliga myndigheter som kommer att besluta om sådana avgifter.

Sammanfattande bedömning

Förslagen medför sammantaget konsekvenser endast i marginell omfattning för de statliga kontrollmyndigheterna och de behöriga myndigheterna. De kostnadsökningar som uppstår kan rymmas inom ramen för befintliga anslag.

18.3.2 Konsekvenser för kommunerna

Kommunerna berörs i sin egenskap av kontrollmyndighet enligt 2 § i den nya lagen om kontroll av ekologisk produktion. I den ordinarie livsmedelskontroll som kommunerna utför ingår att kontrollera att märkningen av ekologiska produkter är korrekt och att varor som inte är certifierade som ekologiska ändå saluförs som ekologiska. Kommunerna har tidigare även varit utpekade som tillsynsmyndigheter med avseende på ekologisk produktion. Denna ordning föreslås tydliggöras i den nya lagen

om kontroll av ekologisk produktion. Ytterligare kontrolluppgifter föreslås således inte tillföras kommunerna. Kontrollen som kommunerna bedriver med avseende på ekologisk produktion ska bedrivas samordnat med den ordinarie livsmedelskontrollen.

De konsekvenser som har beskrivits i avsnitt 18.3.1 om lagens utformning, vidta åtgärder mot överträdelser, omhändertagande av varor, rättelse och hjälp av polismyndighet, gäller också för de kommunala nämnder som ska utföra kontroll enligt 2 § i den nya lagen om kontroll av ekologisk produktion.

Kommunal kontrollsamverkan (6 §)

Kommuner ges genom lagen rätt att träffa överenskommelser om att uppgifter i kontrollen som en kommun har ska fullgöras av en annan kommun och att en person som är anställd av en kommun ska kunna fatta beslut på en annan kommuns vägnar. Det innebär en möjlighet för kommunerna att bedriva en effektivare tillsyn, vilket kan medföra lägre kostnader för kontrollen och därigenom lägre avgift för den som är föremål för kontrollen.

Förelägganden riktade till kommunerna (10 §)

Bestämmelsen kommer endast att användas om kommunerna inte fullgör sina skyldigheter. Motsvarande möjlighet finns enligt livsmedelslagen. Den kontroll som kommunerna kommer att bedriva med avseende på ekologisk produktion kommer att bedrivas samordnat med livsmedelskontrollen.

Avgifter (18 §)

Avgiftsbemyndigandet utvidgas till att också avse avgifter för prövning. Bemyndigandet innefattar en rätt för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att föreskriva om skyldighet för kommunerna att ta ut avgift. Varje kommun ska dock ha rätt att själv fastställa de avgifter som tas ut.

Den kontroll som kommunerna utför beträffande ekologisk produktion sker normalt sett i samband med den ordinarie livsmedelskontrollen. Den ordningen bör behållas. Av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 följer att en enda avgift ska tas ut i de fall som kontrollmyndigheten vid samma besök kontrollerar olika lagstiftningsområden på en och samma anläggning. Kontrollen ska därvid finansieras på samma sätt som myndighetens övriga kontroll. Detta innebär, när det gäller kontrollen av livsmedel och foder, att finansieringen ska ske inom ramen för det befintliga avgiftssystemet för offentlig kontroll. Avgiftsbemyndigandet bör därför vara utformat på samma sätt som i livsmedelslagen.

Sammanfattande bedömning

Sammantaget bedöms förslagen medföra ekonomiska konsekvenser endast i marginell omfattning för kommunerna. Eventuella kostnadsökningar skulle kunna täckas med en avgiftsökning.

18.3.3 Konsekvenser för polisen och domstolarna

Genom den nya lagen införs fler möjligheter att besluta om ingripande åtgärder och sanktionsavgifter. Det kan därför komma att fattas fler beslut som kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Den ökade arbetsbörda som detta skulle kunna föranleda förväntas dock bli så marginell att kostnaden för den ryms inom redan befintliga anslag.

De fall då kontrollmyndigheterna eller kontrollorganen upptäcker någon brist som leder till att en åtgärd måste vidtas, t.ex. i form av ett föreläggande, bedöms bli mycket få. Den ökade arbetsbörda som detta skulle kunna föranleda för polisen samt de allmänna förvaltningsdomstolarna förväntas därför bli så ytterst marginell att kostnaden för den ryms inom redan befintliga anslag.

Genom lagen införs en möjlighet att begära hjälp av en polismyndighet (15 §). Förutsättningarna för att begära hjälp är begränsade och myndigheterna bedöms endast begära sådan hjälp i undantagsfall. Konsekvenserna för polisen bedöms bli så begränsade att kostnaden för detta ryms inom ramen för befintliga anslag.

Kontrollorganens beslut kommer att bli möjliga att överklaga hos länsstyrelsen (28 §). Efter överprövning hos länsstyrelsen kan länsstyrelsens beslut i sin tur överklagas till allmän förvaltningsdomstol (30 §). Lagen innehåller en begränsning av vilka beslut som kontrollorgan får fatta vid bristande efterlevnad. Ändringen bedöms endast leda till en marginellt ökad arbetsbörda för de allmänna förvaltningsdomstolarna. Kostnaden för detta kan därför rymmas inom ramen för befintligt anslag.

18.3.4 Konsekvenser för andra myndigheter

Uppgiften att bevaka och driva in beslutade administrativa sanktionsavgifter enligt lagen om kontroll av ekologisk produktion är en ny uppgift. Kammarkollegiet bevakar och driver in andra sådana avgifter. Kammarkollegiets kostnader bör ersättas genom överenskommelse mellan kollegiet och den myndighet som beslutar om avgiften.

Genom lagen införs en möjlighet att överklaga beslut som kontrollorgan med säte i Sverige fattar (28 §). Lagen innehåller en begränsning av vilka beslut som kontrollorgan får fatta vid bristande efterlevnad. Förslaget kommer endast att beröra länsstyrelserna i de län där kontrollorgan har sitt säte. Regeringen bedömer dock att det kommer att bli fråga om en mycket begränsad ärendehantering varför kostnaderna för länsstyrelserna bedöms bli marginella. Den ökade arbetsbörda som detta kan antas medföra för länsstyrelsen är alltså så begränsad att kostnaden för den ryms inom ramen för befintligt anslag.

18.4 Konsekvenser för miljön

Lagen kompletterar EU-förordningarna om ekologisk produktion. De bestämmelser som kan ha påverkan på miljön, t.ex. krav på minskad användning av fossila bränslen och förbud mot användning av mineralgödsel, finns i EU-förordningarna. Den föreslagna lagen innehåller

bestämmelser som säkerställer att de materiella EU-bestämmelserna följs. Lagen kan alltså ha en indirekt miljöpåverkan. Förslagets miljöpåverkan är dock svår att uppskatta. Bedömningen är dock att förslaget i vart fall inte har negativa miljökonsekvenser.

19 Författningskommentar

19.1 Förslag till lag om kontroll av ekologisk produktion

Lagens tillämpningsområde

1 §

Paragrafen som har kommenterats i avsnitt 7, motsvaras delvis av 1 § i den nuvarande lagen (1995:551) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter. I paragrafens *första stycke* anges de EU-förordningar som kompletteras av lagen och i *andra stycket* anges de EU-förordningar som kompletteras delvis av lagen.

Kontrollmyndigheter och kontrollorgan

2 §

Paragrafen, som har kommenterats i avsnitt 11.1, motsvaras delvis av 3 § första stycket i den nuvarande lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter. Paragrafen motsvaras i sak av 11 § livsmedelslagen (2006:804) och har utformats i enlighet med Lagrådets synpunkter. I paragrafen tydliggörs att kontrollen även avser verkställighetsföreskrifter och föreskrifter som har meddelats med stöd av den s.k. restkompetensen till lagen om kontroll av ekologisk produktion. Ansvarsfördelningen mellan kontrollorgan och myndigheter har kommenterats i avsnitt 9.1. Kommunernas roll har kommenterats i avsnitt 11.2.

Begreppet tillsyn och tillsynsmyndigheter ersätts med begreppen kontroll och kontrollmyndigheter.

Av paragrafens *första stycke* framgår att Livsmedelsverket, Statens jordbruksverk, de andra statliga myndigheter som regeringen bestämmer och kommunerna utövar kontroll av att regelverket följs.

Paragrafens *andra stycke* innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om fördelningen av kontrolluppgifter mellan kommunerna och de statliga förvaltningsmyndigheterna.

I *tredje stycket* anges att en kommuns uppgifter ska fullgöras av den eller de nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet.

3 §

Paragrafen har kommenterats i avsnitten 9.2 och 9.3.

I paragrafens *första stycke* anges att Livsmedelsverket och Jordbruksverket inom sina respektive ansvarsområden får överlämna kontrolluppgifter till ett sådant kontrollorgan som avses i artikel 2 i rådets förordning (EG) nr 834/2007 och som är en juridisk person. Bestämmelsen

motsvarar i sak 3 § fjärde stycket i den nuvarande lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter. Bestämmelsen har inte någon motsvarighet i livsmedelslagen (2006:804).

I paragrafens *andra stycke* anges att ett sådant överlämnande i fråga om åtgärder vid bristande efterlevnad av regelverket endast får avse beslut om att återkalla ett utfärdat certifikat eller att enligt artikel 30.1 första stycket i rådets förordning (EG) nr 834/2007 besluta om att avlägsna märkning eller förbjuda marknadsföring av ett parti eller en produktionsomgång. Innehållet i stycket motsvaras i sak delvis av 5 § förordningen (2009:27) om ekologisk produktion.

Kontrollorganen kan, liksom i dag, vända sig till kontrollmyndigheterna för att de ska fatta övriga beslut vid bristande överlevnad av regelverket. Bestämmelsen hindrar inte att kontrollorganen påtalar mindre avvikelser för ekologiska aktörer som de noterar i samband med kontrollen.

Lagrådet anser att det formella namnet Statens jordbruksverk bör användas i paragrafen. Det får dock anses tillräckligt att myndigheten benämns Jordbruksverket i 3 § eftersom det formella namnet Statens jordbruksverk används i en tidigare paragraf (2 §).

Kontrollmyndigheternas övriga skyldigheter

4 §

Paragrafen, som inte har någon motsvarighet i den nuvarande lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter, anger att kontrollmyndigheterna utöver kontrollverksamheten även ska underlätta för enskilda att följa regelverket genom att bl.a. lämna råd och information. Bestämmelsen motsvaras av 12 § andra stycket livsmedelslagen (2006:804). I bestämmelsen tydliggörs att bestämmelsen även omfattar verkställighetsföreskrifter och föreskrifter som har meddelats med stöd av den s.k. restkompetensen till lagen om kontroll av ekologisk produktion. Bestämmelsen innebär inte att kontrollmyndigheterna ges några nya uppgifter, utan de rådgivande uppgifterna ingår i dag i den verksamhet som i lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter benämns tillsyn.

Bestämmelsen har kommenterats i avsnitt 11.1.

5 §

I bestämmelsen, som inte har någon motsvarighet i den nuvarande lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter, föreskrivs en skyldighet för kontrollmyndigheterna att verka för att åtgärder vidtas mot överträdelser av regelverket. Bestämmelsen motsvaras i huvudsak av 13 § livsmedelslagen (2006:804). I bestämmelsen tydliggörs dock att åtgärder även ska vidtas mot överträdelser av beslut som har meddelats med stöd av de EU-förordningar som kompletteras av lagen.

Bestämmelsen har kommenterats i avsnitt 11.1.

Kommunal kontrollsamverkan

6 §

Paragrafen, som inte har någon motsvarighet i den nuvarande lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter, har kommenterats i avsnitt 11.3. Däremot finns i sak motsvarande bestämmelse i 14 § livsmedelslagen (2006:804). Paragrafen innebär att en kommun får möjlighet att anlita en annan kommun för uppdrag inom kontrollverksamheten eller att uppdra åt en anställd i en annan kommun att för kommunen besluta i ett ärende eller en grupp av ärenden.

Förvaltningslagens tillämpning

7 §

Paragrafen, som inte har någon motsvarighet i den nuvarande lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter eller i livsmedelslagen (2006:804), har kommenterats i avsnitt 10.2.

Enligt paragrafen ska vissa bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223) tillämpas för kontrollorgan som avses i 3 § första stycket. Detta gäller förvaltningslagens bestämmelser om jäv, muntlig handläggning, anteckning av uppgifter, parters rätt att få del av uppgifter, motivering av och underrättelse om beslut samt rättelse av skrivfel och liknande.

Rätt till upplysningar och tillträde

8 §

Bestämmelsen motsvaras delvis av 4 § i den nuvarande lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter och har kommenterats i avsnitten 13.1 och 13.2. Bestämmelsen motsvaras i sak av 20 § livsmedelslagen (2006:804) vad gäller kontrollmyndigheter och Europeiska kommissionen.

Paragrafen ger Europeiska kommissionen, inbegripet inspektörer och experter som har utsetts av kommissionen, och ett kontrollorgan motsvarande rätt till upplysningar, handlingar och tillträde samt att ta prover som en kontrollmyndighet har enligt de EU-förordningar som kompletteras av lagen.

Paragrafen verkställer dels artiklarna 65.2 och 67 i kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 vad avser ett kontrollorgan, dels artikel 45.5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 vad avser kommissionen och de inspektörer och experter som har utsetts av den.

Skyldighet att lämna hjälp

9 §

Paragrafen, som har kommenterats i avsnitt 13.3, har inte någon motsvarighet i den nuvarande lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter. Däremot finns motsvarande bestämmelse i 21 § livsmedelslagen (2006:804). Bestämmelsen ger stöd för att kontrollmyndigheten ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt artikel 4.2 g i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004.

Förelägganden och förbud

10 §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 11.4, har inte någon motsvarighet i den nuvarande lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter, men väl i 18 § livsmedelslagen (2006:804). Bestämmelsen har utformats i enlighet med Lagrådets synpunkter.

Bestämmelsen innebär att Livsmedelsverket ges rätt att förelägga en kommun som inte fullgör sin skyldighet att utöva kontroll att göra det.

Av 12 kap. 2 § regeringsformen följer att ett sådant föreläggande inte kan avse åtgärder som rör kommunens beslut i ett enskilt fall.

11 §

Paragrafen, som har kommenterats i avsnitt 13.5, motsvarar i sak 5 § första stycket i den nuvarande lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter och ger kontrollmyndigheterna rätt att meddela förelägganden och förbud. Med stöd av bestämmelsen kan förelägganden och förbud riktas mot enskilda för att de ska följa regelverket. En nyhet i förhållande till i dag är att det klargörs att det i de EU-förordningar som kompletteras av lagen finns bestämmelser om vilka åtgärder som kontrollmyndigheterna får vidta vid enskildas underlåtelse att följa lagstiftningen. Kontrollmyndigheterna ges i paragrafen befogenhet att besluta om förelägganden och förbud utöver vad som följer av de EU-förordningar som kompletteras av lagen.

Kontrollorganen får enligt artikel 30.1 första stycket i rådets förordning (EG) nr 834/2007 besluta om att avlägsna märkning eller förbjuda marknadsföring av ett parti eller en produktionsomgång som påverkas av en oegentlighet (se kommentaren till 3 §). I övrigt tillkommer befogenheten att meddela förelägganden och förbud endast kontrollmyndigheterna. Om ett kontrollorgan anser det vara motiverat att ingripa med ett föreläggande eller förbud utan att själv ha en sådan befogenhet så ska kontrollorganet underrätta den myndighet som har befogenhet att fatta beslut om föreläggande eller förbud.

I paragrafen tydliggörs att förelägganden med stöd av bestämmelsen inte kan riktas mot en kommun. Med stöd av 10 § är det möjligt för Livsmedelsverket att rikta förelägganden mot kommuner om att utöva kontroll enligt regelverket.

Bestämmelsen motsvarar 22 § livsmedelslagen (2006:804) och har utformats i enlighet med Lagrådets synpunkter.

Vite

12 §

I paragrafens *första stycke*, som motsvaras av 23 § livsmedelslagen (2006:804) och i princip av 5 § andra stycket i den nuvarande lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter, föreskrivs att ett föreläggande eller ett förbud som meddelas av en kontrollmyndighet enligt de EU-förordningar som anges i 1 § eller enligt 11 § får förenas med vite. Med bestämmelsen är det således möjligt att koppla vite till de saluföringsförbud som kontrollmyndigheten får fatta med stöd av artikel 30.1 i rådets förordning (EG) nr 834/2007 och artikel 91.2 i kommissionens förordning (EG) nr 889/2008.

I *andra stycket* klargörs att om kontrollmyndigheten har anledning att misstänka att någon har begått en gärning som kan föranleda straff eller sanktionsavgift (t.ex. marknadsstörningsavgift enligt marknadsföringslagen [2008:486]) får myndigheten inte vid vite förelägga den misstänkte att medverka i utredningen av den gärning som misstanken avser.

Allmänna bestämmelser om vite finns i lagen (1985:206) om viten.

Paragrafen har kommenterats i avsnitt 13.5 och har utformats i enlighet med Lagrådets förslag.

Omhändertagande av varor

13 §

Av paragrafen, som inte har någon motsvarighet i den nuvarande lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter, framgår i *första stycket* att en kontrollmyndighet, även i de fall det inte direkt följer av en EU-förordning, får ta hand om en vara som avses med ett föreläggande eller ett förbud om föreläggandet eller förbudet inte följs. Paragrafen motsvaras delvis av 24 § livsmedelslagen (2006:804).

I *andra stycket* anges att ägaren till varan ska ges tillfälle att åtgärda de brister som medför att varan inte överensstämmer med regelverket. Det kan t.ex. vara att ändra benämningen på (t.ex. märkningen eller innehållsförteckningen) eller sammansättningen av en jordbruksprodukt eller ett livsmedel.

I *tredje stycket* anges att om ägaren underlåter att göra detta ska kontrollmyndigheten låta förstöra varan på ägarens bekostnad.

Bestämmelserna bör tillämpas med viss försiktighet. Det är naturligt att kontrollmyndigheten först prövar andra möjligheter att komma till rätta med problemet. Ett omhändertagande av en vara och ett därefter följande eventuellt förstörande av varan skulle t.ex. kunna bli aktuellt när det står klart att ägaren till varan inte har för avsikt att följa ett meddelat föreläggande eller förbud eller att vidta åtgärder för att göra varan lagenlig. Åtgärden, som naturligtvis måste vara proportionell i förhållande till lagstiftningens syfte, vidtas då som en sista utväg då kontrollmyndigheten inte ser någon annan möjlighet att få bort den lagstridiga varan från marknaden.

Paragrafen har kommenterats i avsnitt 13.6.

Rättelse

14 §

Paragrafen, som saknar motsvarighet i den nuvarande lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter, har kommenterats i avsnitt 13.7. Paragrafen motsvaras av 26 § livsmedelslagen (2006:804). I paragrafen tydliggörs att den även omfattar verkställighetsföreskrifter och föreskrifter som har meddelats med stöd av den s.k. restkompetensen till lagen om kontroll av ekologisk produktion.

Genom bestämmelsen ges en kontrollmyndighet befogenhet att vidta rättelse på den enskildes bekostnad.

Befogenheten att besluta om rättelse tillkommer endast kontrollmyndigheterna, inte kontrollorgan.

Hjälp av polismyndigheten

15 §

Paragrafen, som saknar motsvarighet i den nuvarande lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter, har kommenterats i avsnitt 13.4. Paragrafen motsvaras i sak av 27 § livsmedelslagen (2006:804).

I *första stycket* anges att polismyndigheten på begäran av en kontrollmyndighet ska lämna den hjälp som behövs för kontrollen eller för att verkställa ett beslut enligt de EU-förordningar som kompletteras av lagen, 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.

I *andra stycket* klargörs att biträde av polismyndighet får begäras endast i sådana situationer där det finns ett verkligt behov av polisens särskilda befogenhet att använda våld. Kontrollmyndigheten kan t.ex. begära biträde av polismyndighet när den verksamhetsansvarige tidigare har satt sig till motvärn eller har förklarat sig vägra tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen som används för verksamheten. Biträde av polismyndighet ska vidare kunna begäras i andra fall där det finns synnerliga skäl. Det kan exempelvis röra sig om situationer där det finns en överhängande risk för att exempelvis handlingar eller annat material kommer att förstöras och man inte kan avvakta med att verkställigheten löses på annat sätt.

Avgifter

16 §

Paragrafen, som innehåller bemyndiganden att meddela föreskrifter om avgifter, har kommenterats i avsnitt 15 och har utformats i enlighet med Lagrådets förslag. Vad avser första stycket 1 motsvarar bestämmelsen i sak 6 § i den nuvarande lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter. Paragrafens första stycke motsvarar i sak 28 § livsmedelslagen (2006:804).

Paragrafens *första stycket 1* innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldighet att betala avgift för sådan kontroll som avses i 2 §. Avgiftsskyldigheten kan omfatta den som är föremål för kontroll, dvs. den som producerar, bereder, distribuerar, importerar eller marknadsför ekologiska produkter. Även den som exporterar ekologiska produkter som framställs i överensstämmelse med de gemensamma produktionsreglerna omfattas av kontroll.

I *första stycket 2* anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet att betala avgift för prövning av ärenden enligt de EU-förordningar som anges i 1 §, denna lag eller de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Andra stycket innehåller en upplysning om att regeringen meddelar föreskrifter om de avgifter som tas ut av statliga förvaltningsmyndigheter. Sådana föreskrifter kan bl.a. avse hur avgifterna ska beräknas.

17 §

Paragrafen, som saknar motsvarighet i den nuvarande lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter, har kommenterats i avsnitt 15. Paragrafen motsvaras delvis av 28 § tredje stycket livsmedelslagen (2006:804). Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldighet för ett kontrollorgan att ta ut avgifter för sådan kontroll och prövning som avses i 16 § första stycket samt föreskrifter om grunderna för beräkning av avgifternas storlek. Varje kontrollorgan ska alltså själv besluta avgiftens storlek.

18 §

Paragrafen, som saknar motsvarighet i den nuvarande lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter, har kommenterats i avsnitt 15. Däremot motsvaras paragrafen av 28 § andra stycket livsmedelslagen (2006:804). I paragrafen bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om skyldighet för en kommun att ta ut avgifter för sådan kontroll och prövning som avses i 16 § första stycket. Varje kommun ska däremot ha rätt att själv besluta om storleken av de avgifter som i förekommande fall ska tas ut.

Sanktionsavgifter

19 §

Genom paragrafen, som saknar motsvarighet i den nuvarande lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter, införs en administrativ sanktion i form av sanktionsavgift. Bestämmelserna om sanktionsavgifter har utformats med motsvarande bestämmelser i fiskelagen (1993:787), miljöbalken och skatteförfarandelagen (2011:1244) som förebilder. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 14 och har utformats i enlighet med Lagrådets synpunkter.

I paragrafens *första stycke* föreskrivs att en sanktionsavgift ska tas ut av den som underlåter att anmäla sin verksamhet i strid med artikel 28.1 i rådets förordning (EG) nr 834/2007. Sanktionsavgiften ska tas ut oavsett om uppsåt eller oaktsamhet föreligger, dvs. det gäller ett strikt ansvar. Skyldigheten i artikel 28.1 innebär att anmälan ska göras innan aktören släpper ut produkter på marknaden som ekologiska produkter eller produkter under omställning till ekologisk produktion. Av artikel 2 d i rådets förordning (EG) nr 834/2007 framgår att en aktör kan vara en fysisk eller juridisk person. I artikel 63.3 i kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 anges vilka uppgifter som anmälan ska innehålla. Endast underlåten anmälan ska dock vara belagd med sanktionsavgift. Om anmälan inte är fullständig kan i stället aktören föreläggas, eventuellt vid vite, att komplettera sin anmälan med de uppgifter som krävs.

Enligt *andra stycket* ska hel eller delvis befrielse från sanktionsavgift beslutas om det är oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp. Både objektiva och subjektiva omständigheter ska beaktas vid denna prövning. Vid bedömningen av om det är oskäligt att ta ut avgiften ska vissa omständigheter särskilt beaktas. Det ska särskilt beaktas om överträdelsen har berott på sjukdom som har medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand göra det som ålegat honom eller henne och

inte heller kunnat uppdra åt någon annan att göra det. Det ska vidare särskilt beaktas om överträdelsen annars berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken förutsåg eller borde ha förutsett eller inte kunnat påverka. Slutligen ska särskilt beaktas vad den avgiftsskyldige gjort för att undvika att överträdelsen skulle inträffa. En annan omständighet som kan beaktas, i första hand vid delvis befrielse, är om den avgiftsskyldige är en enskild näringsidkare eller en ideell förening som endast i mycket begränsad omfattning bedriver näringsverksamhet. Bristande betalningsförmåga, att en verksamhet är nystartad, okunskap om gällande regler, glömska, tidsbrist eller dåliga rutiner bör inte i normalfallet medföra befrielse från avgift.

I *tredje stycket* anges att sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

20 §

Paragrafen saknar motsvarighet i den nuvarande lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter. I paragrafen bemyndigas regeringen att meddela ytterligare föreskrifter om sådana sanktionsavgifter som ska tas ut enligt 19 §, bland annat om hur sanktionsavgiften ska beräknas. Avgiften ska uppgå till minst 1 000 kronor. För en enskild överträdelse ska avgiften kunna bestämmas till högst 50 000 kronor.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 14.

21 §

Paragrafen, som saknar motsvarighet i den nuvarande lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter, innebär ett undantag från möjligheten att ta ut sanktionsavgift. Paragrafens syfte är att förhindra att vite och sanktionsavgift tas ut för samma gärning. Bestämmelsen har i sak utformats i enlighet med Lagrådets förslag, dock med en viss språklig justering.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 14.3.

22 §

Paragrafen saknar motsvarighet i den nuvarande lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter. I *första stycket* anges att den myndighet som regeringen bestämmer ska besluta om sanktionsavgift.

Enligt *andra stycket* ska den som anspråket riktas mot ges tillfälle att yttra sig över myndighetens iakttagelser före beslutet. Om rättelse vidtas i detta skede innebär det inte att möjligheten att ta ut sanktionsavgift bortfaller. Så snart förutsättningarna har uppkommit får sanktionsavgift tas ut även om omständigheterna ändras innan beslut meddelas. Det är inte fråga om någon skuldbedömning eftersom ansvaret är strikt.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 14.

23 §

Paragrafen, som saknar motsvarighet i den nuvarande lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter, innebär att möjligheten att ta ut sanktionsavgift faller bort om den som anspråket riktas mot inte har getts tillfälle att yttra sig inom två år från det att anmälningsskyldigheten har upphört. Eftersom underlåtenhet att anmäla sin verksamhet till kontroll är en perdurerande handling så flyttas tidsfristen fram. Paragrafen har utformats i enlighet med Lagrådets synpunkter.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 14.3.

24 §

Paragrafen, som saknar motsvarighet i den nuvarande lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter, innebär att ett beslut om sanktionsavgift får verkställas enligt utsökningsbalken. Beslutet, eller en påföljande dom för det fall beslutet överklagas, gäller således som en exekutionstitel så snart som det har vunnit laga kraft.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 14.3.

25 §

Paragrafen, som saknar motsvarighet i den nuvarande lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter, innebär att betalning av beslutad sanktionsavgift inte kan krävas efter det att fem år har gått sedan beslutet har vunnit laga kraft. Detta gäller även när endast en del av avgiften återstår att betala.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 14.3.

Bemyndiganden

26 §

Paragrafen, som har kommenterats i avsnitt 12, saknar motsvarighet i den nuvarande lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om undantag från de EU-förordningar som kompletteras av lagen och om särskilda ekologiska produktionsregler. Sådana föreskrifter kan meddelas endast i den utsträckning som EU-förordningarna uttryckligen medger det.

Paragrafen innehåller också ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om hur sådan kontroll som avses i 2 § första stycket ska bedrivas och om skyldighet för en kommun eller ett kontrollorgan att lämna uppgifter till en annan kontrollmyndighet. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan också meddela föreskrifter om inom vilken tid och på vilket sätt som sådana uppgifter ska lämnas.

Överklaganden m.m.

27 §

Av bestämmelsen, som saknar motsvarighet i den nuvarande lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter, framgår att en myndighet får bestämma att ett beslut av myndigheten ska gälla omedelbart även om det överklagas. Det gäller dock inte ett beslut om att ta ut sanktionsavgift. Bestämmelsen har kommenterats i avsnitt 16 och motsvarar 33 § livsmedelslagen (2006:804).

28 §

Paragrafen, som saknar motsvarighet i den nuvarande lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter, har kommenterats i avsnitt 10.1.

Paragrafen innebär att beslut av ett kontrollorgan som har meddelats med stöd av en EU-förordning som kompletteras av denna lag eller med stöd av lagen får överklagas till länsstyrelsen i det län där kontrollorganet har sitt säte.

Vid överklagande av beslut av kontrollorgan gäller lagen (1986:1142) om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter.

29 §

Paragrafen har vad avser beslut av en kommun i sak överförts från 7 § förordningen (1995:702) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter. Paragrafen motsvaras i sak av 31 § livsmedelslagen (2006:804). Bestämmelsen innebär att beslut av en kommun som har meddelats med stöd av en EU-förordning som kompletteras av lagen eller med stöd av lagen får överklagas till länsstyrelsen.

Paragrafen har kommenterats i avsnitt 16.

30 §

Paragrafen motsvarar i sak 9 § i den nuvarande lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter. Den har kommenterats i avsnitt 16.

Bestämmelsen innebär att beslut av en statlig förvaltningsmyndighet som har meddelats med stöd av en EU-förordning som kompletteras av lagen eller som har meddelats med stöd av lagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Beslut som länsstyrelsen har meddelat i anledning av beslut som har överklagats till länsstyrelsen enligt 28 § eller 29 § kan med stöd av bestämmelsen överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Ikraftträdande

Lagen om kontroll av ekologisk produktion träder i kraft den 1 januari 2014. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 17 och har utformats i enlighet med Lagrådets synpunkter.

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

Bilagan

Förslaget har behandlats i avsnitt 10.3. Ändringen i bilagan innebär att ett kontrollorgan till vilket kontrolluppgifter har överlämnats enligt 3 § lagen om kontroll av ekologisk produktion ska tillämpa offentlighetsprincipen i den del av verksamheten som avser kontroll av ekologisk produktion. Kontrollorganet ska vidare, såvitt gäller handlingar i sådan verksamhet, jämställas med en myndighet vid tillämpning av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), se bl.a. 4–6 kap. samt 30 kap. 23 §

nämnda lag, 9 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) och punkten 107 i bilagan till samma förordning samt arkivlagen (1990:782).

Sammanfattning av promemorian Ny lag om ekologisk produktion (Ds 2009:27)

I promemorian lämnas förslag till en ny lag om ekologisk produktion. Syftet med förslaget är att anpassa den nationella lagstiftningen om ekologisk produktion dels till nya EG-förordningar på området, dels till lagar och förordningar på likartade områden, särskilt livsmedelslagen (2006:804).

Bestämmelserna i den nuvarande lagen (1995:551) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter har i sak överförts till förslaget till ny lag.

Den föreslagna lagen har kompletterats med ett antal bestämmelser, främst i syfte att underlätta för kontrollmyndigheterna att utöva sin kontroll. Det föreslås bl.a. nya bestämmelser om kommunal samverkan i kontrollen, om omhändertagande av vara, om hjälp av polismyndighet och om administrativa sanktionsavgifter.

I promemorian föreslås att beslut som fattas av kontrollorgan med säte i Sverige ska kunna överklagas. Det föreslås vidare att vid myndighetsutövning ska kontrollorgan med säte i Sverige tillämpa vissa av förvaltningslagens bestämmelser. Vidare föreslås att bestämmelserna om rätten att ta del av allmänna handlingar och bestämmelserna om sekretess ska göras tillämpliga på sådana kontrollorgan vad gäller den verksamhet som avser kontroll av ekologisk produktion.

EG-förordningarnas tillämpningsområde har utvidgats till att gälla även ekologisk vattenbruksproduktion. I promemorian föreslås att Fiskeriverket ska vara behörig myndighet och kontrollmyndighet i fråga om den verksamheten.

I promemorian föreslås den föreslagna lagen träda i kraft den 1 april 2010.

Lagförslag i promemorian Ny lag om ekologisk produktion (Ds 2009:27)

Lag om ekologisk produktion

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpningsområde

1 § Denna lag kompletterar bestämmelserna

1. rådets förordning (EG) nr 834/2007 av den 28 juni 2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter och om upphävande av förordning (EEG) nr 2092/91[1],

2. kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 av den 5 september 2008 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 834/2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter med avseende på ekologisk produktion, märkning och kontroll[2],

3. kommissionens förordning (EG) nr 1235/2008 av den 8 december 2008 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 834/2007 vad gäller ordningen för import av ekologiska produkter från tredjeländer[3].

Denna lag kompletterar också bestämmelserna 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[4] i den utsträckning bestämmelserna är tillämpliga på de EG-bestämmelser som anges i första stycket.

Kontroll

2 § Kontroll av efterlevnaden av denna lag, de föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen, de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen och de beslut som har meddelats med stöd av EG-bestämmelserna utövas av statliga myndigheter och kommunerna i enlighet med de föreskrifter som regeringen meddelar.

En kommuns uppgifter ska fullgöras av den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet.

3 § Fiskeriverket, Livsmedelsverket och Statens jordbruksverk får inom sina respektive ansvarsområden till ett sådant kontrollorgan som avses i artikel 2 i rådets förordning (EG) nr 834/2007 överlämna uppgiften att utöva kontroll av efterlevnaden av denna lag, de föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen, de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen och de beslut som har meddelats med stöd av EG-bestämmelserna.

[1] EUT L 189, 20.7.2001, s. 1 (Celex 32007R0834).
[2] EUT L 250, 18.9.2008, s. 1 (Celex 32008R0889).
[3] EUT L 334, 12.12.2008, s. 25 (Celex 32008R1235).
[4] EUT L 165, 30.4.2004, s. 1 (Celex 32004R0882).

Ett överlämnande får inte avse rätten att vid bristande efterlevnad av regelverket besluta om andra åtgärder än att återkalla utfärdat certifikat.

Kontrollmyndigheternas övriga åligganden

4 § Den myndighet som utövar kontroll ska genom rådgivning, information och på annat sätt underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen, de föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen, de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen och de beslut som har meddelats med stöd av EG-bestämmelserna.

5 § Den myndighet som utövar kontroll ska verka för att överträdelser av lagen, av de föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen, av de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen eller av de beslut som har meddelats med stöd av EG-bestämmelserna beivras.

Förvaltningslagens tillämpning

6 § När enskilda kontrollorgan med säte i Sverige utför kontroll enligt denna lag, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen tillämpas följande bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223)

– 11 och 12 §§ om jäv,
– 15 § om anteckning av uppgifter,
– 16 och 17 §§ om en parts rätt att få del av uppgifter,
– 20 § om motivering av beslut,
– 21 § om underrättelse av beslut,
– 22 § om rätten att överklaga, samt
– 26 § om rättelse av skrivfel och liknande.

Kommunal samverkan i kontrollen

7 § En kommun får träffa avtal med en annan kommun om att kontrolluppgifter som kommunen har enligt denna lag ska skötas helt eller delvis av den andra kommunen. Kommunen får dock inte överlåta befogenheten att meddela beslut i ett ärende.

En kommun får också efter överenskommelse med en annan kommun uppdra åt anställda i den kommunen att besluta på kommunens vägnar i ett visst ärende eller en grupp av ärenden, dock inte i de fall som avses i 6 kap. 34 § kommunallagen (1991:900). Föreskrifterna i 6 kap. 24–27 och 35 §§ kommunallagen om jäv och anmälan av beslut till nämnd ska tillämpas på den som fattar sådana beslut.

Förelägganden riktade till kommuner

8 § Om en kommun inte fullgör sin skyldighet att utöva kontroll och övriga åligganden, får den myndighet som regeringen bestämmer förelägga kommunen att göra detta. Ett sådant föreläggande ska innehålla uppgifter om de åtgärder som den myndighet som regeringen bestämmer anser nödvändiga för att skyldigheten ska uppfyllas.

Rätt till upplysningar och tillträde

9 § Ett kontrollorgan, EG:s institutioner och inspektörer och experter som har utsetts av institutionerna ska på begäran ha samma rätt till upplysningar, rätt att ta del av handlingar, rätt att få tillträde till lokaler och andra utrymmen och att där göra undersökningar och att ta prover som en kontrollmyndighet har enligt de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen. Skyldighet att tillhandahålla hjälp

10 § Den som är föremål för kontroll ska tillhandahålla den hjälp som behövs för att kontrollen ska kunna genomföras.

Förelägganden och förbud

11 § Utöver vad som följer av de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen får en kontrollmyndighet meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen, de föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen, de EG-bestäm delats med stöd av EG-bestämmelserna ska följas.

Vite

12 § En kontrollmyndighet får förena förelägganden och förbud enligt 11 § eller enligt de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen med vite.

Om kontrollmyndigheten har anledning att misstänka att någon har begått en gärning som kan föranleda straff, sanktionsavgift eller marknadsstörningsavgift enligt marknadsföringslagen (2008:486) får dock myndigheten inte vid vite förelägga den misstänkte att medverka i utredningen.

Omhändertagande av varor

13 § Utöver vad som följer av de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen får en kontrollmyndighet ta hand om en vara som avses med ett föreläggande eller ett förbud enligt 11 § eller enligt de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen, om föreläggandet eller förbudet inte följs.

Om en vara har tagits om hand, får ägaren under överinseende av kontrollmyndigheten ändra benämningen på eller sammansättningen av varan eller göra någon annan ändring så att den överensstämmer med de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen och de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Annars ska kontrollmyndigheten låta förstöra varan på ägarens bekostnad.

Rättelse

14 § Om någon inte fullgör sina skyldigheter enligt lagen, de föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen, de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen eller de beslut som har meddelats med stöd av EG-bestämmelserna, får kontrollmyndigheten besluta om rättelse på hans eller hennes bekostnad.

Hjälp av en polismyndighet

15 § Polismyndigheten ska lämna den hjälp som behövs för utövande av kontroll eller verkställighet av beslut enligt denna lag, de föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen, de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen eller de beslut som har meddelats med stöd av EG-bestämmelserna.

Hjälp enligt första stycket får begäras endast om

1. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att polisens särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen (1984:387) behöver tillgripas, eller
2. det annars finns synnerliga skäl.

Avgifter

16 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet att betala avgift för

1. kontroll enligt denna lag, de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen,
2. prövning eller registrering enligt denna lag, de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen.

Regeringen får meddela föreskrifter om skyldighet för kommunerna att ta ut sådan avgift som avses i första stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om beräkningen av de avgifter som tas ut av statliga myndigheter och av kontrollorgan.

Sanktionsavgifter

17 § Regeringen får meddela föreskrifter om att den som i sin näringsverksamhet underlåter att anmäla sin verksamhet i strid med artikel 28.1 a i rådets förordning (EG) nr 834/2007 ska betala en sanktionsavgift.

Avgiftens storlek ska framgå av regeringens föreskrifter. Avgiften ska uppgå till minst 1 000 kronor och högst 30 000 kronor. När regeringen bestämmer avgiftens storlek ska hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den har pågått.

Sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

18 § Sanktionsavgift ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet.

Sanktionsavgift ska dock inte tas ut om det är oskäligt. Vid prövningen av denna fråga ska det särskilt beaktas

1. om överträdelsen har berott på sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand göra det som ålegat honom eller henne och inte heller förmått att uppdra åt någon annan att göra det,
2. om överträdelsen annars berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat eller borde ha förutsett och inte heller kunnat påverka, eller
3. vad den avgiftsskyldige gjort för att undvika att en överträdelse skulle inträffa.

Om det annars skulle vara oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp ska avgiften endast tas ut med hälften eller med en fjärdedel.

19 § Om ett vitesföreläggande eller vitesförbud har överträtts, får sanktionsavgift inte beslutas för den gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

20 § Den statliga myndighet som regeringen bestämmer beslutar om sanktionsavgift.

Innan sanktionsavgift åläggs någon ska han eller hon ges tillfälle att yttra sig.

21 § En sanktionsavgift får beslutas bara om den som anspråket riktas mot har getts tillfälle att yttra sig inom två år från det att förutsättningarna att besluta om avgift har uppfyllts.

22 § Ett beslut om sanktionsavgift får, när det har vunnit laga kraft, verkställas enligt utsökningsbalken.

23 § En beslutad sanktionsavgift faller bort, om beslutet om avgiften inte har verkställts inom fem år från det att beslutet vann laga kraft.

Bemyndiganden m.m.

24 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. undantag från de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen i den utsträckning EG-bestämmelserna medger det,
2. sådana ekologiska produktionsregler som avses i artikel 1.3, artikel 19.2 c och artikel 42 i rådets förordning (EG) nr 834/2007 samt i artikel 23.5 och artikel 95.5 i kommissionens förordning (EG) nr 889/2008, och
3. ekologiska produktionsregler som är förenliga med artikel 34.2 eller artikel 16.4 i rådets förordning (EG) nr 834/2007.

25 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. hur kontroll ska bedrivas, och
2. skyldighet för en kommunal kontrollmyndighet eller ett kontrollorgan att lämna uppgifter till en annan kontrollmyndighet.

26 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om verkställigheten av EG- bestämmelserna.

Överklagande m.m.

27 § Beslut av en kommunal nämnd eller ett kontrollorgan med säte i Sverige enligt denna lag, de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen får överklagas hos länsstyrelsen.

Ett beslut av ett kontrollorgan överklagas hos den länsstyrelse i det län där kontrollorganet har sitt säte.

28 § Beslut som statlig myndighet har meddelat i enskilda fall enligt denna lag, enligt de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller enligt de EG-bestämmelser som kompletterar lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

29 § En myndighet får bestämma att dess beslut ska gälla omedelbart även om det överklagas. Det gäller dock inte beslut om att ta ut sanktionsavgift.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2010. Genom lagen upphävs lagen (1995:551) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter.
2. Förbud, förelägganden och andra beslut om skyldigheter för enskilda som har meddelats med stöd av äldre föreskrifter ska anses vara beslutade enligt denna lag.

För beslut som har meddelats av ett kontrollorgan före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser om överklagandet.

Lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:000)

Härigenom föreskrivs att bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:000) ska ha följande lydelse.

Bilaga

Lydelse enligt prop. 2008/09:150

I enlighet med vad som anges i 2 kap. 4 § ska vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos något av de organ som nämns nedan i den mån handlingarna hör till där angiven verksamhet hos organet. Verksamheten anges i förekommande fall med hänvisning till numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.

Organ	Verksamhet
Internationella Handelshögskolan i Jönköping aktiebolag	all verksamhet
Kungliga Svenska Aeroklubben	besiktning och tillsyn av luftfartyg samt utfärdande och förnyande av luftvärdighetsbevis (SFS 1957:297)

Föreslagen lydelse

I enlighet med vad som anges i 2 kap. 4 § ska vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos något av de organ som nämns nedan i den mån handlingarna hör till där angiven verksamhet hos organet. Verksamheten anges i förekommande fall med hänvisning till numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.

Organ	Verksamhet
Internationella Handelshögskolan	all verksamhet i Jönköping aktiebolag
Kontrollorgan med säte i Sverige till vilket kontrolluppgifter har delegerats enligt 3 § lagen (2009:000) om ekologisk produktion	kontroll av ekologisk produktion
Kungliga Svenska Aeroklubben	besiktning och tillsyn av luftfartyg samt utfärdande och förnyande

Denna lag träder i kraft den 1 april 2010.

Förteckning över remissinstanser (Ds 2009:27)

Efter remiss har yttrande över förslagen i utredning Ny lag om ekologisk produktion (Ds 2009:27) inkommit från Aranea Certifiering AB (nu Kiwa Sverige AB), Borlänge kommun, Ekologiska lantbrukarna, Ekonomistyrningsverket, Eldrimner, nationellt centrum för småskaligt mathantverk, Familjejordbrukarnas Riksförbund, Fiskeriverket, Hedemora kommun, HS Certifiering AB, Hultsfreds kommun, Kommerskollegiet, Konsumentverket, KRAV, Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien, KSLA, Landskrona kommun, Lantbrukarnas Riksförbund, Livsmedelsverket, Länsrätten i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Mölndals kommun, Mörbylånga kommun, Naturskyddsföreningen, Rikspolisstyrelsen, Ronneby kommun, Skövde kommun, SMAK AB, Statens jordbruksverk, Sunne kommun, SWEDAC, Svensk dagligvaruhandel, Sveriges Kommuner och Landsting, Valiguard AB och Åre kommun

Utöver remisslistan har synpunkter lämnats av FGL Global livsmedelsförsörjning.

Följande remissinstanser har beretts tillfälle att yttra sig men har avstått eller har meddelat att de inte har några synpunkter: Biodynamiska föreningen, Djurens Rätt, Djurskyddet Sverige, Domstolsverket, Eskilstuna kommun, Fagersta kommun, Filipstads kommun, Fiskbranschens Riksförbund, Fiskhälsan FH AB, Föreningen Foder och Spannmål, Företagarna, Gotlands kommun, Gröna näringens riksorganisation, Gällivare kommun, Hudiksvalls tingsrätt, Hushållningssällskapens förbund, Institutet för livsmedel och bioteknik AB, Justitiekanslern, Kammarrätten i Göteborg, Kammarkollegiet, Konkurrensverket, Konsumentföreningen Stockholm, Kronofogdemyndigheten, Kumla kommun, Kött- och Charkföretagen, Lindesbergs kommun, Livsmedelsföretagen, Livsmedelshandlareförbundet, SSLF, Ljungby kommun, Länsrätten i Uppsala län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Norrköpings kommun, Näringslivets regelnämnd, Pajala kommun, Regelrådet, Riksdagens ombudsmän, Sigill Kvalitetssystem AB, SIS Miljömärkning AB, SLU, Centrum för uthålligt lantbruk (CUL), SLU, institutionen för vilt, fiske och miljö, Sundsvalls kommun, Svea Hovrätt, Svensk Fisk, Svensk Fågel, Svensk Handel, Svensk Mjölk, Svenska Ägg, Sveriges bagare och konditorer AB, Sveriges Fiskares Riksförbund, Sveriges Hotell- och restaurangföretagare, Sveriges konsumenter, Sveriges konsumenter i samverkan, Sveriges Nötköttsproducenter, Tullverket, Tyresö kommun, Vara kommun, Vattenbrukarnas Riksförbund, Vellinge kommun, Vilhelmina kommun, Västerviks kommun, Ånge kommun, Älvkarleby kommun, Örebro kommun och Österåkers kommun.

Sammanfattning av promemorian Ekologisk vattenbruks- och växtproduktion

I promemorian, som kompletterar promemorian Ny lag om ekologisk produktion, lämnas förslag till bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om sådana ekologiska produktionsbestämmelser som avses i artikel 6b.2, artikel 25s.3 och artikel 95.6 i kommissionens förordning (EG) nr 889/2008.

Syftet med förslaget är att anpassa förslagen i promemorian Ny lag om ekologisk produktion till de särskilda produktionsregler för ekologisk produktion av vattenbruksdjur och alger som införs i kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 genom Kommissionens förordning (EG) nr 710/2009 av den 5 augusti 2009 om ändring av förordning (EG) nr 889/2008 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 834/2007 när det gäller fastställande av närmare bestämmelser för ekologisk produktion av vattenbruksdjur och alger (EUT L 189, s. 1 Celex 32009R0710). Syftet med förslaget är vidare att medlemsstaterna genom EU-förordningen får ytterligare möjligheter att meddela särskilda regler för områden som inte omfattas av EU-regleringen.

I promemorian bedöms att Jordbruksverket i stället för Fiskeriverket bör vara behörig myndighet och kontrollmyndighet för ekologiskt vattenbruk samt inom detta område få överlämna kontrolluppgifter till kontrollorgan. Syftet med förslaget är i den delen att anpassa promemorian Ny lag om ekologisk produktion till att regeringen efter remitteringen i kommittédirektiven En framtida administration av vissa fiskefrågor (Dir. 2009:100) angett att dess utgångspunkt är att Fiskeriverket ska upphöra i och med att en ny myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor bildas samt att regeringen i kommittédirektiven Inrättande av en myndighet för havs- och vattenmiljö (Dir. 2010:68) bedömt att Jordbruksverket bör ha ansvar för vattenbruket i sin helhet.

Vidare föreslås i promemorian att begreppet EU-bestämmelser bör användas i stället för begreppet EG-bestämmelser till följd av att Lissabonfördraget trätt i kraft.

Lagförslag i promemorian Ekologisk vattenbruks- och växtproduktion

Förslaget till lag om ekologisk produktion i promemorian Ny lag om ekologisk produktion, DS 2009:27, föreslås justeras enligt följande.

Lydelse enligt Ds 2009:27	*Föreslagen lydelse*
3 §	
Fiskeriverket, Livsmedelsverket och Statens jordbruksverk får inom sina respektive ansvarsområden till ett sådant kontrollorgan som avses i artikel 2 i rådets förordning (EG) nr 834/2007 överlämna uppgiften att utöva kontroll av efterlevnaden av denna lag, de föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen, de *EG-bestämmelser* som kompletteras av lagen och de beslut som har meddelats med stöd av *EG-bestämmelserna*.	Livsmedelsverket och Statens jordbruksverk får inom sina respektive ansvarsområden till ett sådant kontrollorgan som avses i artikel 2 i rådets förordning (EG) nr 834/2007 överlämna uppgiften att utöva kontroll av efterlevnaden av denna lag, de föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen, de *EU-bestämmelser* som kompletteras av lagen och de beslut som har meddelats med stöd av *EU-bestämmelserna*.
Ett överlämnande får inte avse rätten att vid bristande efterlevnad av regelverket besluta om andra åtgärder än att återkalla utfärdat certifikat.	Ett överlämnande får inte avse rätten att vid bristande efterlevnad av regelverket besluta om andra åtgärder än att återkalla utfärdat certifikat.
4 §	
Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om	Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om
1. undantag från de *EG-bestämmelser* som kompletteras av lagen i den utsträckning *EG-bestämmelserna* medger det,	1. undantag från de *EU-bestämmelser* som kompletteras av lagen i den utsträckning *EU-bestämmelserna* medger det,
2. sådana ekologiska produktionsregler som avses i artikel 1.3, artikel 19.2 c och artikel 42 i rådets förordning (EG) nr 834/2007 samt i artikel 23.5 *och* artikel 95.5 i kommissionens förordning (EG) nr 889/2008, och	2. sådana ekologiska produktionsregler som avses i artikel 1.3, artikel 19.2 c och artikel 42 i rådets förordning (EG) nr 834/2007 samt i *artikel 6b.2*, artikel 23.5, *artikel 25s.3,* artikel 95.5 *och artikel 95.6* i kommissionens förordning (EG) nr 889/2008, och
3. ekologiska produktionsregler som är förenliga med artikel 34.2 eller artikel 16.4 i rådets förordning (EG) nr 834/2007.	3. ekologiska produktionsregler som är förenliga med artikel 34.2 eller artikel 16.4 i rådets förord-

Förteckning över remissinstanser, promemorian Ekologisk vattenbruks- och växtproduktion

Efter remiss har yttrande över förslagen i utredning Ny lag om ekologisk produktion (Ds 2009:27) inkommit från Kommerskollegium, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Statens jordbruksverk, Sveriges lantbruksuniversitet, Konkurrensverket, Regelrådet, Eskilstuna kommun, Västerviks kommun, Ronneby kommun, Åre kommun, Sveriges Kommuner och Landsting, Förbundet Djurens Rätt, Lantbrukarnas Riksförbund, Ekologiska lantbrukarna, Familjejordbrukarnas Riksförbund, KRAV ekonomisk förening, Svensk dagligvaruhandel.

Utöver remisslistan har synpunkter lämnats av Utredningen om inrättande av en myndighet för havs- och vattenmiljö (M2010:03), Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Värmlands län och Länsstyrelsen i Östergötlands län

Följande remissinstanser har beretts tillfälle att yttra sig men har avstått eller har meddelat att de inte har några synpunkter: Kiwa Sverige AB (tidigare Aranea Certifiering AB), Biodynamiska föreningen, Borlänge kommun, Djurskyddet Sverige, Domstolsverket, Ekonomistyrningsverket, Eldrimner, nationellt centrum för småskaligt mathantverk, Fagersta kommun, Filipstads kommun, Fiskbranschens Riksförbund, Fiskeriverket, Fiskhälsan FH AB, Föreningen Foder och Spannmål, Företagarna, Förvaltningsrätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Uppsala, Gotlands kommun, Gröna näringens riksorganisation, Gällivare kommun, Hedemora kommun, HS Certifiering AB, Hudiksvalls tingsrätt, Hultsfreds kommun, Hushållningssällskapens förbund, Institutet för livsmedel och Bioteknik AB, Kammarkollegiet, Kammarrätten i Göteborg, Konsumentföreningen Stockholm, Konsumentverket, Kronofogdemyndigheten, Kumla kommun, Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien, KSLA, Landskrona kommun, Lindesbergs kommun, Livsmedelsföretagen, Livsmedelsverket, Ljungby kommun, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Miljömärkning Sverige AB, Mölndals kommun, Mörbylånga kommun, Naturskyddsföreningen, Naturvårdsverket, Norrköpings kommun, Näringslivets regelnämnd, Pajala kommun, Riksdagens ombudsmän/JO, Sigill Kvalitetssystem AB, Skövde kommun, SMAK AB, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll, SWEDAC, Sundsvalls kommun, Sunne kommun, Svea hovrätt, Svensk Fisk, Svensk Mjölk, Sveriges Fiskares Riksförbund, Sveriges konsumenter, Sveriges konsumenter i samverkan, Sveriges Nötköttsproducenter, Tyresö kommun, Valiguard AB, Vara kommun, Vattenbrukarnas Riksförbund, Vellinge kommun, Vilhelmina kommun, Ånge kommun, Älvkarleby kommun, Örebro kommun, Österåkers kommun

Utöver remisslistans har följande Länsstyrelser meddelat att de inte har några synpunkter Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Dalarnas län och Länsstyrelsen i Örebro län.

Förslag till lag om kontroll av ekologisk produktion

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpningsområde

1 § Denna lag kompletterar

1. rådets förordning (EG) nr 834/2007 av den 28 juni 2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter och om upphävande av förordning (EEG) nr 2092/91[1], och

2. tillämpningsförordningar till rådets förordning (EG) nr 834/2007.

Lagen kompletterar även, i de delar de innehåller bestämmelser som rör ekologisk produktion,

1. 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[2], och

2. tillämpningsförordningar till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004.

Kontrollmyndigheter och kontrollorgan

2 § Livsmedelsverket, Statens jordbruksverk och de andra myndigheter som regeringen bestämmer utövar kontroll av att

1. de EU-förordningar som anges i 1 § och de beslut som har meddelats med stöd av EU-förordningarna följs, och

2. denna lag, de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen, och de beslut som har meddelats med stöd av lagen följs.

Regeringen får meddela föreskrifter om att en kommun ska utöva sådan kontroll som avses i första stycket.

En kommuns uppgifter enligt denna lag ska fullgöras av den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet.

3 § Livsmedelsverket och Jordbruksverket får inom sina respektive ansvarsområden besluta att överlämna uppgiften att utöva sådan kontroll som avses i 2 § första stycket till ett sådant kontrollorgan som avses i artikel 2 i rådets förordning (EG) nr 834/2007 och som är en juridisk person.

I fråga om åtgärder vid bristande efterlevnad av regelverket får ett sådant överlämnande endast innefatta en rätt att

1. återkalla ett utfärdat certifikat, eller

2. enligt artikel 30.1 första stycket i rådets förordning (EG) nr 834/2007 besluta om att avlägsna märkning eller förbjuda marknads-

[1] EUT L 189, 20.7.2007, s. 1 (Celex 32007R0834).
[2] EUT L 165, 30.4.2004, s. 1 (Celex 32004R0882).

föring av det parti eller den produktionsomgång som påverkas av oegentligheten.

Kontrollmyndigheternas övriga skyldigheter

4 § De myndigheter som avses i 2 § (kontrollmyndigheterna) ska genom rådgivning, information och andra åtgärder underlätta för enskilda att följa

1. de EU-förordningar som anges i 1 § och de beslut som har meddelats med stöd av EU-förordningarna, och
2. denna lag, de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen och de beslut som har meddelats med stöd av lagen.

5 § Kontrollmyndigheterna ska verka för att åtgärder vidtas mot överträdelser av

1. de EU-förordningar som anges i 1 § och de beslut som har meddelats med stöd av EU-förordningarna, och
2. denna lag, de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen och de beslut som har meddelats med stöd av lagen.

Kommunal kontrollsamverkan

6 § En kommun får ingå en överenskommelse med en annan kommun om att kontrolluppgifter som kommunen har enligt denna lag ska utföras av den andra kommunen. Rätten att besluta i ett ärende får dock inte överlåtas till en annan kommun.

En kommun får efter överenskommelse med en annan kommun uppdra åt anställda i den andra kommunen att besluta på kommunens vägnar i ett visst ärende eller en grupp av ärenden enligt denna lag. Detta gäller dock inte i sådana fall som avses i 6 kap. 34 § kommunallagen (1991:900). Föreskrifterna i 6 kap. 24–27 och 35 §§ kommunallagen om jäv och anmälan av beslut till en nämnd ska tillämpas på den som fattar sådana beslut.

Förelägganden riktade till kommuner

7 § Om en kommun brister i den kontroll som den ska utöva enligt föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 2 § andra stycket, får den myndighet som regeringen bestämmer förelägga kommunen att utöva sådan kontroll. Ett sådant föreläggande ska innehålla uppgifter om de åtgärder som myndigheten anser är nödvändiga för att skyldigheten att kontrollera ska uppfyllas.

Förvaltningslagens tillämpning

8 § Ett kontrollorgan som utövar sådan kontroll som avses i 2 § första stycket ska vid kontrollen tillämpa följande bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223)

– 11 och 12 §§ om jäv,

– 14 § om muntlig handläggning,
– 15 § om anteckning av uppgifter,
– 16 och 17 §§ om parters rätt att få del av uppgifter,
– 20 § om motivering av beslut,
– 21 § om underrättelse av beslut, och
– 26 § om rättelse av skrivfel och liknande.

Rätt till upplysningar och tillträde

9 § Europeiska kommissionen och ett kontrollorgan har samma rätt som en kontrollmyndighet har enligt de EU-förordningar som anges i 1 § att, i den utsträckning som behövs för kontrollen, på begäran få

1. upplysningar,
2. del av handlingar,
3. tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen som har anknytning till den verksamhet som kontrollen avser, och
4. på sådana områden och i sådana utrymmen som avses i 3, göra undersökningar och ta prover.

Skyldighet att lämna hjälp

10 § Den som är föremål för kontroll ska lämna den hjälp som behövs för att kontrollen ska kunna genomföras.

Förelägganden

11 § Utöver vad som följer av de EU-förordningar som anges i 1 § får en kontrollmyndighet meddela de förelägganden 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.

Ett sådant föreläggande får dock inte riktas mot en annan kontrollmyndighet.

Vite

12 § En kontrollmyndighet får besluta att förena ett föreläggande enligt någon av de EU-förordningar som anges i 1 § eller ett föreläggande enligt 11 § med vite.

Om kontrollmyndigheten har anledning att misstänka att någon har begått en gärning som kan leda till straff eller sanktionsavgift, får dock myndigheten inte förelägga den misstänkte att vid vite medverka i utredningen av den gärning som misstanken avser.

Omhändertagande av varor

13 § Utöver vad som följer av de EU-förordningar som anges i 1 § får en kontrollmyndighet ta hand om en vara som avses med ett föreläg-

gande enligt någon av EU-förordningarna eller enligt 11 §, om föreläggandet inte följs.

Om en vara har tagits om hand, får ägaren under överinseende av kontrollmyndigheten ändra benämningen på eller sammansättningen av varan eller vidta någon annan åtgärd så att varan överensstämmer med EU-förordningarna och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till denna lag.

Kontrollmyndigheten ska låta förstöra varan på ägarens bekostnad, om någon åtgärd enligt andra stycket inte vidtas.

Rättelse

14 § En kontrollmyndighet får besluta om rättelse på en enskilds bekostnad, om den enskilde inte följer

1. de EU-förordningar som anges i 1 § och de beslut som har meddelats med stöd av EU-förordningarna, eller
2. denna lag, de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen och de beslut som har meddelats med stöd av lagen.

Hjälp av en polismyndighet

15 § Polismyndigheten ska på begäran av en kontrollmyndighet lämna den hjälp som behövs för kontrollen eller för att verkställa ett beslut enligt

1. de EU-förordningar som anges i 1 § och de beslut som har meddelats med stöd av EU-förordningarna, eller
2. denna lag, de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen och de beslut som har meddelats med stöd av lagen.

Hjälp enligt första stycket får begäras endast om

1. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att polisens särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen (1984:387) behöver användas, eller
2. det annars finns synnerliga skäl.

Avgifter

16 § Statliga förvaltningsmyndigheter ska ta ut avgifter för

1. kontroll som avses i 2 §, och
2. prövning av ärenden enligt de EU-förordningar som anges i 1 §, denna lag eller de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om sådana avgifter som avses i första stycket.

17 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för ett kontrollorgan att ta ut avgifter för sådan kontroll och prövning som avses i 16 § första stycket samt föreskrifter om grunderna för beräkning av avgifternas storlek.

18 § Regeringen får meddela föreskrifter om skyldighet för en kommun att ta ut avgifter för sådan kontroll och prövning som avses i 16 § första stycket.

Sanktionsavgifter

19 § En sanktionsavgift ska tas ut av den som i strid med artikel 28.1 i rådets förordning (EG) nr 834/2007 inte anmält sin verksamhet. Sanktionsavgift ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet.

Hel eller delvis befrielse från sanktionsavgift ska beslutas om det är oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp. Vid denna bedömning ska det särskilt beaktas

1. om överträdelsen har berott på sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte kunnat göra det som ålegat honom eller henne och inte heller kunnat uppdra åt någon annan att göra det,
2. om överträdelsen annars berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken förutsåg eller borde ha förutsett och inte heller kunnat påverka, eller
3. vad den avgiftsskyldige har gjort för att undvika överträdelsen.

Sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

20 § Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om sådan sanktionsavgift som ska tas ut enligt 19 §.

Av sådana föreskrifter ska det framgå hur sanktionsavgiften ska beräknas, så att avgiftens storlek kan fastställas med direkt ledning av den angivna beräkningsgrunden. Avgiften ska vara lägst 1 000 kronor och högst 50 000 kronor.

21 § Om ett vitesföreläggande inte har följts, ska någon sanktionsavgift inte tas ut för en gärning som omfattas av föreläggandet.

22 § Den myndighet som regeringen bestämmer prövar frågor om sanktionsavgift.

Innan en sanktionsavgift tas ut ska den som avgiften gäller ges tillfälle att yttra sig.

23 § En sanktionsavgift får tas ut endast om den som avgiften gäller har getts tillfälle att yttra sig inom två år från det att förutsättningarna att besluta om avgiften har uppfyllts.

24 § Ett beslut om sanktionsavgift får verkställas enligt utsökningsbalken.

25 § En sanktionsavgift faller bort om beslutet om avgiften inte har verkställts inom fem år från det att beslutet vann laga kraft.

Bemyndiganden

26 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. undantag från de EU-förordningar som anges i 1 §,
2. särskilda ekologiska produktionsregler,
3. hur sådan kontroll som avses i 2 § ska bedrivas, och
4. skyldighet för en kommunal kontrollmyndighet eller ett kontrollorgan att lämna uppgifter till en kontrollmyndighet.

Överklagande m.m.

27 § Beslut av ett kontrollorgan enligt de EU-förordningar som anges i 1 § och denna lag får överklagas till länsstyrelsen i det län där kontrollorganet har sitt säte.

28 § Beslut av en kommunal nämnd enligt de EU-förordningar som anges i 1 § och denna lag får överklagas till länsstyrelsen.

29 § Beslut av en statlig förvaltningsmyndighet enligt de EU-förordningar som anges i 1 § och denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

30 § En myndighet får bestämma att andra beslut av myndigheten än beslut om sanktionsavgift enligt denna lag ska gälla omedelbart även om beslutet överklagas.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014, då lagen (1995:551) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter ska upphöra att gälla.
2. Förbud och andra beslut om skyldigheter för enskilda som har meddelats med stöd av äldre föreskrifter ska anses vara beslutade enligt denna lag.

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

Härigenom föreskrivs att bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Bilaga[1]

Nuvarande lydelse

I enlighet med vad som anges i 2 kap. 4 § ska vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos något av de organ som nämns nedan i den mån handlingarna hör till där angiven verksamhet hos organet. Verksamheten anges i förekommande fall med hänvisning till numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.

Organ	*Verksamhet*
Internationella Handelshögskolan i Jönköping aktiebolag	all verksamhet
Kungliga Svenska Aeroklubben	besiktning och tillsyn av luftfartyg samt utfärdande och förnyande av luftvärdighetsbevis och miljövärdighetsbevis (SFS 2010:500)

Föreslagen lydelse

I enlighet med vad som anges i 2 kap. 4 § ska vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos något av de organ som nämns nedan i den mån handlingarna hör till där angiven verksamhet hos organet. Verksamheten anges i förekommande fall med hänvisning till numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.

Organ	*Verksamhet*
Internationella Handelshögskolan i Jönköping aktiebolag	all verksamhet
Kontrollorgan till vilket kontrolluppgifter har delegerats enligt 3 §	*kontroll av ekologisk produktion (SFS 2013:000)*

[1] Senaste lydelse 2010:1982.

Kungliga Svenska Aeroklubben	besiktning och tillsyn av luftfartyg samt utfärdande och förnyande av luftvärdighetsbevis och miljövärdighetsbevis (SFS 2010:500)

– –

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

Lagrådets yttrande

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) anförs 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.

2 §

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

[1] 7 § i det remitterade förslaget

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 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 uppsåtligen 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 avgiftskyldige 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.

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.

Landsbygdsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 december 2012

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Björklund, Ask, Larsson, Erlandsson, Hägglund, Carlsson, Sabuni, Adelsohn Liljeroth, Björling, Ohlsson, Attefall, Engström, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Ek, Lööf, Enström

Föredragande: statsrådet Erlandsson

Regeringen beslutar proposition 2012/13:55 Ny lag om kontroll av ekologisk produktion

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EU-regler
Lag om kontroll av ekologisk produktion	2, 16-18, 20, 26 §§	32007R0834 32004R0882