

Ny lag om ekologisk produktion



REGERINGSKANSLIET

Jordbruksdepartementet

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Lagförslag	11
1.1 Förslag till lag om ekologisk produktion	11
1.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:000).....	20
2 Bakgrund	23
3 Nu gällande regler för ekologisk produktion	25
3.1 Rådets förordning (EEG) nr 2092/91 om ekologisk produktion av jordbruksprodukter och uppgifter därom på jordbruksprodukter och livsmedel.....	25
3.2 Svenska kompletterande bestämmelser	31
3.3 KRAV-reglerna och kontrollorganen.....	36
4 Nya gemensamma regler för ekologisk produktion	39
4.1 De nya EG-förordningarna	39
4.1.1 Rådets förordning (EG) nr 834/2007.....	39
4.1.2 Kommissionens förordning (EG) nr 889/2008.....	42

4.1.3	Kommissionens förordning (EG) nr 1235/2008	43
4.1.4	Vilka verksamheter omfattas?	44
4.1.5	Vilka verksamhetsutövare omfattas?	45
4.1.6	Ändrade märkningsregler	45
4.2	Reglerna om kontroll av ekologisk produktion	46
4.2.1	Hänvisning till kontrollförordningen	46
4.2.2	Begreppen tillsyn och kontroll	48
4.2.3	Tillsynsmyndighet, kontrollmyndighet eller behörig myndighet?	48
4.2.4	Vilka omfattas av kontroll?	49
4.2.5	Anmälan av verksamhet till kontroll	49
4.2.6	Hur och hur ofta ska kontroll bedrivas?	50
4.2.7	Förfaranden för kontroll	50
4.2.8	Kontrollmetoder, teknik osv	51
4.2.9	Kontroll av parallellproduktion	52
4.2.10	Spårbarhet	52
4.2.11	Kontrollrapporter	52
4.2.12	Tillträde, handlingar och upplysningar	52
4.2.13	Rätt att ta prover	53
4.2.14	Bistå med hjälp för att kontrollen ska kunna genomföras	54
4.2.15	Krav på de som utför kontroll	55
4.2.16	Delegering av uppgifter till kontrollorgan	55
4.2.17	Delegering av uppgifter till kontrollorgan etablerade i andra medlemsstater	57
4.2.18	Kontroll av kontrollorgan som bedriver verksamhet i annan medlemsstat än där de är etablerade	58
4.3	Avgifter	59
4.4	Offentlighet och sekretess	60
4.5	Förvaltningsrättsliga principer	61

5	Överväganden och förslag.....	63
5.1	En ny lag om ekologisk produktion som kompletterar EG-bestämmelser.....	63
5.2	Föreskrifter om undantag och ekologiska produktionsregler	65
5.3	Bestämmelser om kontroll	67
5.3.1	Begreppen tillsyn och kontroll	67
5.3.2	Vem ska kontrollera ekologisk produktion?	69
5.3.3	Tillsynsmyndighet, kontrollmyndighet eller behörig myndighet?	79
5.3.4	Kontrollmyndigheternas skyldighet att verka för att överträdelser beivras	81
5.3.5	Kommunal samverkan i kontrollen	82
5.3.6	Föreläggande riktat mot en kommun.....	83
5.3.7	Krav på samordning.....	84
5.3.8	Föreskrifter om kontroll och lämnande av uppgifter	84
5.4	Kontrollmedel	86
5.4.1	Rätt till tillträde, handlingar och upplysningar	86
5.4.2	Rätt att ta prov.....	87
5.4.3	Bistå med hjälp för att kontrollen ska kunna genomföras.....	89
5.4.4	Hjälp av polismyndighet	89
5.5	Kontrollorgan etablerade i andra medlemsstater	90
5.6	Avgifter.....	92
5.7	Åtgärder vid bristande efterlevnad av regelverket	97
5.7.1	Förelägganden och förbud, vite	97
5.7.2	Omhändertagande av varor	98
5.7.3	Rättelse	100
5.7.4	Sanktionsbestämmelser	101

5.7.5	Utformningen av ett system för administrativa sanktionsavgifter för underlåten anmälan till kontroll.....	113
5.8	Överklagande.....	124
5.9	Förvaltningsrättsliga principer	127
5.10	Offentlighet och sekretess.....	129
5.11	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	132
6	Konsekvenser	135
6.1	Konsekvenser för ekologiska producenter	135
6.2	Konsekvenser för kontrollorganen	143
6.3	Konsekvenser för det allmänna	145
6.3.1	Konsekvenser för statliga kontrollmyndigheter och behöriga myndigheter.....	145
6.3.2	Konsekvenser för kommunerna.....	147
6.3.3	Konsekvenser för polisen och domstolarna	149
6.3.4	Konsekvenser för andra statliga myndigheter.....	150
6.4	Konsekvenser för miljön	151
7	Författningskommentarer	153
7.1	Förslag till lag om ekologisk produktion	153
7.2	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:000).....	167

Bilagor

Bilaga 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.....**169-191**

Bilaga 2 Rådets förordning (EG) nr 967/2008 av den 29 september 2008 om ändring av förordning (EG) nr 834/2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter.....**193-194**

Bilaga 3 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.....**195-278**

Bilaga 4 Kommissionens förordning (EG) nr 1254/2008 av den 15 december 2008 om ändring av förordning (EG) nr 889/2008 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.....**279-281**

Bilaga 5 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.....**283-310**

Bilaga 6 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.....**311-362**

Sammanfattning

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.

Den föreslagna lagen föreslås träda i kraft den 1 april 2010.

1 Lagförslag

1.1 Förslag till lag om 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 2092/91¹,

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 kontroll², och

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 tredjeländer³.

Denna lag kompletterar också Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig

¹ EUT L 189, 20.7.2007, 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).

kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd⁴ 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.

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

⁴ EUT L 165, 30.4.2004, s. 1 (Celex 32004R0882).

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 §§ kommunalagen 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-

melser som kompletteras av lagen och de beslut som har meddelats 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 marknadsstörrningsavgift 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.
 3. För beslut som har meddelats av ett kontrollorgan före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser om överklagandet.

1.2 Förslag till 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 i Jönköping aktiebolag	all verksamhet
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 av luftvärdighetsbevis (SFS 1957:297)

Denna lag träder i kraft den 1 april 2010.

2 Bakgrund

I lagen (1995:551) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter finns kompletterande bestämmelser till rådets förordning (EEG) nr 2092/91 av den 24 juni 1991 om ekologisk produktion av jordbruksprodukter och uppgifter därom på jordbruksprodukter och livsmedel⁵. EG-förordningen med dess tillämpningsförförordningar har upphävts och ersatts av

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 2092/91⁶ och dess tillämpningsförförordning,
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 kontroll⁷ och
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 tredjeländer⁸.

Lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter måste därför ses över. De nya EG-förordningarna ska i allt väsentligt tillämpas fr.o.m. den 1 januari 2009.

⁵ EGT L 198, 22.7.1991, s. 1 (Celex 31991R2092).

⁶ EUT L 189, 20.7.2007, s. 1 (Celex 32007R0834).

⁷ EUT L 250, 18.9.2008, s. 1 (Celex 32008R0889).

⁸ EUT L 334, 12.12.2008, s. 25 (Celex 32008R1235).

Av rådets förordning (EG) nr 834/2007 följer vidare att 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 djurskydd⁹ ska tillämpas i viss utsträckning. Lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter måste ses över även med avseende på detta.

⁹ EUT L 165, 30.4.2004, s. 1 (Celex 32004R0882).

3 Nu gällande regler för ekologisk produktion

3.1 Rådets förordning (EEG) nr 2092/91 om ekologisk produktion av jordbruksprodukter och uppgifter därom på jordbruksprodukter och livsmedel

Allmänt om rådets förordning (EEG) nr 2092/91

Rådets förordning (EEG) nr 2092/91 innehåller bestämmelser om de krav som ska vara uppfyllda för att produkter ska få marknadsföras som ekologiska. Varorna måste bl.a. ha producerats i enlighet med EG-förordningens regler under sådan kontroll som föreskrivs i EG-förordningen (art. 5). Det finns flera EG-förordningar som innehåller tillämpningsbestämmelser till rådets förordning (EEG) nr 2092/91.

Artikel 1 i rådets förordning (EEG) nr 2092/91 anger vilka produkter och djur som omfattas av EG-förordningens tillämpningsområde.

Artikel 2 i samma förordning innehåller bestämmelser om när varor ska anses syfta på ekologisk produktion.

Artikel 3 anger att EG-förordningen gäller parallellt med andra krav i gemenskapslagstiftningen och i nationell rätt som är i överensstämmelse med gemenskapsrätten.

Artikel 4 innehåller definitioner.

Som nämnts ovan innehåller artikel 5 bestämmelser om när varor ska få marknadsföras som ekologiska.

De ekologiska produktionsreglerna finns i artiklarna 6 och 7. Endast vissa ämnen eller produkter får användas som växtskyddsmedel, gödningsmedel, markberedningsmedel, tvätt- och rengöringsmedel samt foder enligt artikel 6 och bilaga I. Ämnena får endast användas under de villkor som anges i bilagorna I och II. Motsvarande användning av ämnena eller fodret ska vara tillåten i konventionellt jordbruk i enlighet med gemenskapsbestämmelser eller nationella bestämmelser som överensstämmer med gemenskapslagstiftningen. Vidare finns krav på en omställning av marken, dvs. det krävs en övergångsperiod för att grödan från ett skifte som brukas enligt ekologisk metod ska anses vara ekologisk. Det finns bestämmelser om vilket utsäde och vilket förökningsmaterial som får användas i ekologisk produktion (art. 6.1 c, 6.2, 6.3 a i rådets förordning (EG) nr 2092/91 och förordning (EG) nr 1452/2003). Genetiskt modifierade organismer eller produkter som har härletts ur sådana organismer får inte användas (art. 6.1 d).

Enligt artikel 8 ska de aktörer som producerar, bereder, förvarar eller från tredje land importerar ekologiska produkter som omfattas av EG-förordningen i syfte att sedan saluföra dem eller som saluför sådana produkter anmäla sin verksamhet till kontroll och låta sin verksamhet omfattas av kontrollsystemet för ekologisk produktion. Medlemsstaterna kan undanta vissa återförsäljare från kravet på anmälan och kontroll enligt artikel 8.1.

Artikel 9 innehåller bestämmelser om hur kontrollen ska utföras, att kontrollorgan kan utföra kontroller och förutsättningar för detta samt vilka åtgärder som ska vidtas vid oegentligheter och överträdelser. Artikeln innehåller en hänvisning till bilaga III som innehåller detaljerade krav på hur kontrollerna ska utföras.

Artikel 10 innehåller bestämmelser om gemenskapens ekologiska logotyp.

Artikel 10 a innehåller bl.a. en skyldighet för en medlemsstat att informera andra medlemsstater och kommissionen om medlemsstaten konstaterar att produkter från en annan medlemsstat som är märkta som ekologiska inte uppfyller kraven för ekologisk produktion.

Artikel 11 innehåller bestämmelser om när importerade produkter får marknadsföras som ekologiska.

Medlemsstaterna får inte enligt artikel 12 förbjuda eller inskränka marknadsföringen av produkter som uppfyller förordningens krav med hänvisning till produktionsmetod eller märkning. Artikeln anger också under vilka förutsättningar som en medlemsstat får ha strängare nationella ekologiska produktionsregler för produktionsdjur och animalieprodukter.

Artiklarna 13–16 innehåller administrativa föreskrifter, tidpunkt för ikraftträdande och övergångsbestämmelser.

Vilka verksamheter omfattas?

EG-förordningen är tillämplig på obearbetade vegetabiliska jordbruksprodukter, produktionsdjur, obearbetade animalieprodukter i den utsträckning som gemensamma regler finns för produktion och kontroll enligt artikel 1.1 a). EG-förordningen är också tillämplig på livsmedel som består av en eller flera ingredienser av vegetabiliskt eller animaliskt ursprung samt av foder, foderblandningar och foderråvaror (art. 1.1 b och c).

Odlade akvatiska djur omfattas förvisso av begreppet animalieproduktion (art. 4.11) men EG-förordningen ska, som nämnts ovan, inte tillämpas på produktionsdjur eller obearbetade animalieprodukter i den utsträckning regler för sådan produktion och kontroll av sådan produktion saknas i bilagorna I och II (art. 1.1 a). Sådana regler saknas för odling av akvatiska djur.

Produkter från jakt eller fiske omfattas inte av EG-förordningen enligt artikel 4.11.

Vilka verksamhetsutövare omfattas?

Alla aktörer som producerar, bereder eller från tredje land importerar ekologiska produkter som omfattas av rådets förordning (EEG) nr 2092/91 i syfte att sedan marknadsföra produkterna eller som marknadsför dem omfattas av EG-förordningen (art. 4.5 och 8.1).

Medlemsstaterna kan undanta återförsäljare som säljer produkter direkt till konsument eller användare från kravet på anmälan och kontroll under förutsättning att de inte framställer, bereder eller förvarar annat än i samband med försäljningsstället eller importerar sådana produkter från ett tredje land (art. 8.1). Statens jordbruksverk och Livsmedelsverket har undantagit återförsäljare, se avsnitt 3.2 under rubriken "Myndighetsföreskrifter om ekologisk produktion".

Förutom begreppet aktör används begreppet leverantör i rådets förordning (EEG) nr 2092/91. Begreppet används ofta tillsammans med tillägget "som är underkastad kontroll enligt EG-förordningen". Enligt artikel 8.1 är det aktörer som är underkastade kontroll varför begreppet leverantör inte innebär att ytterligare verksamhetsutövare omfattas av EG-förordningen. Begreppet leverantör används bl.a. i artiklarna 9.9 b och 10.3 b samt i 7 § lagen (1995:551) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter.

Begrepp

I rådets förordning (EEG) nr 2092/91 används begreppen kontroll och tillsyn. Definition saknas av begreppen. Begreppet tillsyn förekommer både beträffande kontrollorganen och aktörerna. Vidare används begreppen kontrollmyndighet och behörig myndighet.

Hur och hur ofta ska kontroll bedrivas?

Kontrollorganet eller kontrollmyndigheten ska göra en fullständig fysisk kontroll av alla aktörer minst en gång om året (art. 9.3 och punkten 5 i bilaga III till rådets förordning (EEG) nr 2092/91). Dessutom ska kontrollorganet eller kontrollmyndig-

heten göra anmälda eller oanmälda stickprovskontroller som ska grundas på en riskbedömning när det gäller bristande efterlevnad av reglerna med beaktande av resultaten från tidigare kontroller, mängden berörda produkter och risken för att produkter byts ut mot andra produkter (art. 9.3 och punkten 5 i bilaga III till rådets förordning (EEG) nr 2092/91).

Kontroll av parallellproduktion

Om en aktör driver flera produktionsenheter i samma trakt ska även enheter där icke-ekologiska produkter framställs (s.k. parallellproduktion), tillsammans med lagerlokaler för insatsvaror, omfattas av kontrollen (art. 9.3 och bilaga III till rådets förordning (EEG) nr 2092/91).

Kontrollrapporter

En kontrollrapport ska upprättas efter varje besök och kontraheras av den som har kontrollerats (art. 9.3 och punkterna 3 och 5 i bilaga III till rådets förordning (EEG) nr 2092/91).

Tillträde, handlingar och upplysningar

Aktören ska ge kontrollorganet eller kontrollmyndigheten tillträde för inspektionsändamål till alla delar av enheten och alla lokaler samt låta kontrollorganet eller kontrollmyndigheten ta del av bokföring, dokumentation och relevanta bokföringsunderlagshandlingar (art. 9.3 och punkten 10 i bilaga III till rådets förordning (EEG) nr 2092/91). Aktören ska ge kontrollorganet eller kontrollmyndigheten alla upplysningar som anses vara nödvändiga för kontrollen. På kontrollorganets eller kontrollmyndighetens begäran ska aktören lämna resultaten av sin egna frivilliga kontroll och provtagning.

Rätt att ta prover

Kontrollorganet eller kontrollmyndigheten får ta prover för att undersöka produkter som inte är tillåtna enligt rådets förordning (EEG) nr 2092/91 och för att kontrollera produktionsmetoder som inte överensstämmer med reglerna i förordningen (art. 9.3

och punkten 5 i bilaga III till rådets förordning (EEG) nr 2092/91).

Krav på de som utför kontroll

Det finns regler som ställer krav på kontrollorganen, bl.a. att de kontroller som organen utför är objektiva och effektiva samt vilka kontrollåtgärder som åtminstone ska vidtas (art. 9.6 c och 9.7). Motsvarande krav på kontrollmyndigheterna saknas i EG-förordningen men måste anses följa av lojalitetsprincipen.

Delegering av uppgifter till kontrollorgan

Medlemsstaterna får delegera kontrolluppgifter till kontrollorgan som uppfyller vissa krav (art. 9). Kraven på vilken kontroll som ska ske av kontrollorgan finns i artikel 9.6.

Avlägsnande av märkning

Enligt artikel 9.9 a rådets förordning (EEG) nr 2092/91 ska kontrollmyndighet och kontrollorgan vid oegentligheter se till att de uppgifter som hänvisar till den ekologiska produktionsmetoden avlägsnas från det varuparti eller den odlade mängd som berörs av oegentligheten. Vid avvikelser ska kontrollmyndighet och kontrollorgan enligt artikel 10.3 a se till att ekologisk märkning avlägsnas från det varuparti eller den odlade mängd som berörs av avvikelserna. Kontrollmyndigheterna kan använda sig av möjligheten att förelägga den enskilde vid vite.

Saluföringsförbud

Enligt artikel 9.9 b i rådets förordning (EEG) nr 2092/91 ska kontrollmyndighet och kontrollorgan vid uppenbar överträdelse eller överträdelse med långvariga verkningar förbjuda leverantören i fråga att marknadsföra sina produkter med uppgifter som syftar på ekologisk produktion under en period som överenssams med medlemsstatens behöriga myndighet.

Ett tillfälligt saluföringsförbud kan också beslutas av en kontrollmyndighet eller ett kontrollorgan om myndigheten eller organet har välgrundade skäl för att misstänka att en aktör

planerar att släppa ut en produkt som är märkt som ekologisk på marknaden trots att produkten inte överensstämmer med reglerna för ekologisk produktion enligt punkten 9 i bilaga III till rådets förordning (EEG) nr 2092/91.

Återkallat tillstånd att saluföra produkter som ekologiska

Enligt artikel 10.3 b i rådets förordning (EEG) nr 2092/91 ska kontrollmyndighet och kontrollorgan vid uppenbar överträdelse eller överträdelse med långvariga verkningar återkalla tillståndet för leverantören i fråga att märka sina produkter som ekologiska.

Offentlighet och sekretess

Enligt artikel 9.7 b får kontrollmyndighet och kontrollorgan inte röja upplysningar och uppgifter som de erhåller i sin egenskap av kontrollant för andra än den som är ansvarig för den verksamhet som kontrolleras och för de behöriga offentliga myndigheterna.

3.2 Svenska kompletterande bestämmelser

För att rådets förordning (EEG) nr 2092/91 ska få genomslag i Sverige finns kompletterande bestämmelser i lagen (1995:551) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter. Kompletterande bestämmelser fanns även i förordningen (1995:702) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter. Förordningen har dock upphävts och ersatts av förordning (2009:27) om ekologisk produktion som i begränsad omfattning kompletterar lagen och rådets förordning (EG) nr 834/2007 med tillämpningsförfordningar samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004. Kompletterande föreskrifter har även meddelats av Jordbruksverket och Livsmedelsverket.

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

Lagen innehåller inledningsvis ett bemyndigande att meddela föreskrifter som komplettering till EG-förordningen (2 §), en bestämmelse om att tillsyn över efterlevnaden av EG-förordningen och föreskrifter meddelade med stöd av lagen ska utövas av den eller de myndigheter som regeringen bestämmer (3 §) och ett bemyndigande att överlämna sådan tillsyn till ett enskilt kontrollorgan (3 §).

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 § samma lag). Det bör noteras att EG-förordningen innehåller regler om rätt till tillträde, upplysningar och handlingar (se avsnitt 3.1 under rubriken "Tillträde handlingar och upplysningar").

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

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

Enligt 7 § samma lag 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 EG: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 (7 §). 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 EG-förordningen, lagen eller föreskrifter meddelade med stöd av lagen överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. En kommunal nämnds beslut fick överklagas hos länsstyrelsen enligt 7 § i den upphävda förordningen (1995:702) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter.

Förordningen (2009:27) om ekologisk produktion

Som en följd av att rådets förordning (EG) nr 834/2007 med tillämpningsförfordningar 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 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 inte den ansvarsuppdelning som gällde sedan tidigare. Begränsningen av vilka beslut 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.

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 EG-förordningen, Jordbruksverket i fråga om produktion och hantering i övrigt av jordbruksprodukter samt Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac) vad gäller beslut om godkännande av kontrollorgan genom ackre-

ditering och tillsynen av de godkända kontrollorganen (2 § och 5 § förordningen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter).

Enligt 5 § förordningen (1995:702) 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 EG-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 EG-förordningen och föreskrifter meddelade med stöd av lagen utövades i fråga om livsmedel av Livsmedelsverket, den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet, Konsumentverket i fråga om marknadsföring samt Jordbruksverket över 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 angetts ovan under rubriken "Lagen (1995:551) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter" avses den ekologiske aktören bli avgiftsskyldig.

Beslut av en kommunal nämnd fick överklagas hos länsstyrelsen enligt 7 § samma förordning. Beslut fattade av kontrollorgan kunde inte överklagas. Som nämnts ovan kunde kontrollorganen endast fatta beslut i begränsad omfattning. Kontrollorganens beslut kan även överprövas av en besvärskommitté som förvisso 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.

Myndighetsföreskrifter om ekologisk produktion

Livsmedelsverket och Jordbruksverket har meddelat föreskrifter¹⁰ om att anmälan om kontroll enligt artikel 8.1 a i rådets förordning (EEG) nr 2092/91 ska lämnas till kontrollorgan, om undantag från anmälningsplikten och från skyldigheten att omfattas av kontrollsystemet och 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 samt meddelat föreskrifter om djurhållning¹¹ som bl.a. innehåller undantag från EG-förordningens regler.

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 enskilda affärs- eller driftsförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat samt andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet (2 § och punkten 118 i bilagan till sekretessförordningen [1980:657]).

Sekretess enligt 4 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) 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 5 kap. 1 § sekretesslagen. Uppgifter om enskilda

¹⁰ Livsmedelsverkets föreskrifter (SLVFS 1998:4) om ekologiskt framställda livsmedel respektive Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1996:147) om ekologiskt framställda produkter.

¹¹ Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2000:128) om djurhållning i ekologiskt lantbruk.

bostadsadress, hemtelefonnummer, personnummer och andra jämförbara uppgifter avseende personalen hos Livsmedelsverket kan omfattas av sekretess enligt 1 a § sekretessförordningen.

Möjligheten enligt 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.

3.3 KRAV-reglerna och kontrollorganen

Som framgår av avsnitt 3.2 är det kontrollorganen som primärt ska utöva tillsyn över efterlevnaden av rådets förordning (EEG) nr 2092/91.

Rådets förordning (EEG) nr 2092/91 innehåller minimi-bestämmelser. KRAV-reglerna är ett nationellt system i Sverige som utformas av KRAV ekonomisk förening. Rådets förordning (EEG) nr 2092/91 ligger dock till grund för KRAV:s regler. Föreningen grundades 1985 och har 28 rikstäckande medlemsorganisationer. KRAV-reglerna innehåller regler som syftar till bra miljö, god djuromsorg, god hälsa (inkl. arbetsmiljö) och socialt ansvar. KRAV-reglerna sträcker sig längre än EG-förordningen i och med att de även gäller fiske, butiker och restauranger. KRAV-reglerna är dessutom strängare än EG-förordningen när det gäller bl.a. djurhållning och djurskydd. KRAV har öppnat sitt regelsystem för ackreditering enligt SS EN 45011.

I Sverige finns i dagsläget fyra godkända enskilda kontrollorgan, även kallade för certifieringsorgan, som utför granskning av producenter och industri inom ekologisk produktion. Dessa kontrollorgan är Aranea certifiering AB, HS certifiering AB, SMAK AB och Valiguard AB. Några av dem utför också kontroll av jordbruksproduktion enligt andra regelverk än sådana som är ekologiska. Det rör sig om kvalitetssystemen IP GAP, GLOBALGAP (EUREPGAP) och IP Sigill. Kvalitetssystemen

innehåller regler om miljöhänsyn samt rutiner för ökad produktions- och livsmedelssäkerhet och en god arbetsmiljö.

Aranea certifiering AB kontrollerar och certifierar ekologisk produktion enligt rådets förordning (EEG) nr 2092/91 med undantag för vildväxande produktion och enligt reglerna för KRAV:s regelverk. Bolaget certifierar även i viss utsträckning enligt IP Sigill.

HS certifiering AB kontrollerar och certifierar ekologisk produktion enligt rådets förordning (EEG) nr 2092/91 med undantag för slakt, import och vildväxande produktion. HS certifiering AB får även certifiera enligt KRAV:s regelverk för växtodling, djurhållning, biodling, livsmedelsförädling (exkl. import), butik samt restaurang och storhushåll.

SMAK AB kontrollerar och certifierar ekologisk produktion enligt rådets förordning (EEG) 2092/91 med undantag för vildväxande produktion. SMAK AB får också certifiera enligt KRAV:s regelverk för växtodling, djurhållning, fodertillverkning, livsmedelsförädling, slakt och import och utförsel samt enligt IP GAP och i viss mån enligt GLOBALGAP (EUREPGAP) och IP Sigill.

Valiguard AB kontrollerar och certifierar livsmedelsförädling inklusive import enligt rådets förordning (EEG) nr 2092/19. Bolaget får även certifiera enligt KRAV:s regelverk för livsmedelsförädling inklusive import.

Godkända kontrollorgan saknas alltså inte i dagsläget för något slag av produktion varför Livsmedelsverket och Jordbruksverket inte utövar någon tillsyn över efterlevnaden av rådets förordningen (EEG) nr 2092/91.

4 Nya gemensamma regler för ekologisk produktion

4.1 De nya EG-förordningarna

I huvudsak innehåller rådets förordning (EG) nr 834/2007 och kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 samma materiella regler som de gamla EG-förordningarna. Den centrala bestämmelsen innebär fortfarande att för att en produkt ska få märkas eller marknadsföras som ekologisk måste produkten uppfylla kraven i EG-förordningarna (art. 23.1 i rådets förordning (EG) nr 834/2007). Genom de nya EG-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.

4.1.1 Rådets förordning (EG) nr 834/2007

Förordningens syfte, tillämpningsområde och definitioner anges i artikel 1–2. 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, inkl. 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 tillämpningsförfordningar. 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, att utöver villkoren i den förordningen ska kontrollsystemet åtminstone omfatta de försiktighets- och kontrollåtgärder som fastställs i tillämpningsförfordningar samt hur kon-

trollernas utformning och frekvens ska fastställas. Kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 innehåller detaljerade bestämmelser om kontroll. Kontrollmyndigheter ska utses enligt artikel 27.1. Kontroll får överlämnas till kontrollorgan om vissa förutsättningar är 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 sitt företag 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. I artikel 30 anges vilka åtgärder som ska vidtas vid överträdelser och oegentligheter (saluföringsförbud och att hänvisningar till ekologisk produktionsmetod avlägsnas). Bestämmelserna har förtydligats i förhållande till motsvarande artiklar 9.9 b och 10.3 b i rådets förordning (EEG) nr 2092/91. Artikel 31 innehåller bestämmelser om informationsutbytet mellan myndigheter och kontrollorgan med 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 av en kontrollmyndighet eller av ett kontrollorgan 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, produkternas 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.

4.1.2 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 produkter från vattenbruk, alger och andra djurarter än nötkreatur inkl. Bubalus- och bisonarter, hästdjur, svin, får, getter, fjäderfä och

bin gäller förordningen endast under en övergångsperiod fram till dess att särskilda bestämmelser har antagits för dem.

Artikel 2 innehåller definitioner.

Regler för produktion, bearbetning, förpackning, transport och lagring av produkter finns i artiklarna 3–38. 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 för kontrollmyndigheter och kontrollorgan till tillträde, upplysningar och handlingar 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 tillämpningsförfordningar till rådets förordning (EEG) 2092/91. Bestämelsen 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 en bilaga XIV. Förordningen trädde i kraft den 25 september 2008 och ska med några undantag tillämpas från den 1 januari 2009.

4.1.3 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 upp-
rätta.

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 sänd-
ningen och godkänna kontrollintyget.

Artikel 16 innehåller bestämmelser om kommissionens
granskning av ansökningar om erkännande av kontrollmyndig-
heter, kontrollorgan och tredjeländer och om offentliggörande
av sådana erkännanden. Två medlemsstater ska vara medföredra-
gande för varje ansökan. Ansökningarna ska fördelas i förhål-
lande till respektive medlemsstats röstantal i kommittén för eko-
logisk produktion.

Artikel 17 innehåller bestämmelser om elektronisk överföring
av dokument.

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

4.1.4 Vilka verksamheter omfattas?

Rådets förordning (EG) nr 834/2007 utvidgar tillämpnings-
området för EG:s regelverk för ekologisk produktion genom att
gemensamma regler införs för bl.a. vattenbruksproduktion, t.ex.
odlad fisk, musslor och kräftor, samt jäst som används som foder
eller livsmedel. Produkter från fiske efter viltlevande arter ska
dock inte anses vara ekologisk produktion. Liksom tidigare
omfattas inte produkter från jakt på vilda djur.

Tillämpningsförfordningen (EG) nr 889/2008 omfattar inte all
ekologisk produktion. För produkter som härrör från vatten-

bruk, alger och för andra djurarter än de som avses i förordningens artikel 7 gäller förordningen endast till dess att särskilda bestämmelser har antagits för dem i en särskild tillämpningsförfordning (art. 1.2).

4.1.5 Vilka verksamhetsutövare omfattas?

Enligt artikel 1.3 i rådets förordning (EG) nr 834/2007 ska den nya EG-förordningen tillämpas på alla aktörer som ägnar sig åt verksamhet inom något av de led av produktionen, beredningen och distributionen av de varor som omfattas av EG-förordningen. Storköksverksamhet undantas dock från tillämpningsområdet. Genom att även de som ägnar sig åt distribution omfattas av EG-förordningens tillämpningsområde vidgas kretsen av dem som omfattas av det gemensamma regelverket.

Medlemsstaterna får tillämpa nationella regler eller, om sådana saknas, privata standarder för märkning och kontroll av produkter som härrör från storköksverksamhet under förutsättning att dessa regler är förenliga med gemenskapsrätten. Med storköksverksamhet avses beredning av ekologiska produkter på restauranger, på sjukhus, i matsalar och andra liknande livsmedelsföretag på platsen för försäljning eller leverans till slutkonsument (art. 2 aa).

Möjligheten för medlemsstaterna att undanta vissa återförsäljare som säljer produkter direkt till konsument eller användare från kontroll och anmälan finns kvar (art. 28.2). Jordbruksverket och Livsmedelsverket hade bemyndigande att meddela sådana föreskrifter enligt 3 § förordningen (1995:702) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter.

4.1.6 Ändrade märkningsregler

Om en produkt märks eller marknadsförs som ekologisk finns särskilda krav på märkningen enligt artikel 24. Genom rådets

förordning (EG) nr 834/2007 införs ett krav på obligatorisk användning av EG:s logotyp för ekologisk produktion på färdigförpackade livsmedel med ursprung i EU. Användning av logotypen är frivillig vad gäller importerade produkter. Om logotypen används ska ursprung anges. EG:s logotyp kan kombineras med nationell eller privat märkning. Enligt rådets förordning 967/2008 av den 29 september 2008 om ändring av förordning (EG) nr 834/2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter¹² kommer tidpunkten för ikraftträdandet av den obligatoriska användningen av EG:s logotyp att skjutas upp till den 1 juli 2010.

Tillverkare av bearbetade livsmedel som innehåller endast delvis ekologiska ingredienser kommer att få märka produkterna med uppgift om detta i innehållsförteckningen (art. 23.4). Tidigare har motsvarande uppgift inte fått anges.

4.2 Reglerna om kontroll av ekologisk produktion

4.2.1 Hänvisning till kontrollförordningen

Medlemsstaterna ska, enligt artikel 27.1 i rådets förordning (EG) nr 834/2007, införa ett system för kontroller och utse en eller flera behöriga myndigheter som ska ansvara för kontrollen avseende de skyldigheter som fastställs i EG-förordningen i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 (kontrollförordningen). Det innebär att de materiella bestämmelserna i rådets förordning (EG) nr 834/2007 ska kontrolleras i enlighet med kontrollförordningen. Enligt artikel 1.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 är den förordningen dock subsidiär i förhållande till särskilda gemenskapsbestämmelser om offentlig kontroll. Kontroll av de materiella bestämmelserna ska alltså ske enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 endast i den utsträckning som rådets förordning (EG) nr 834/2007 eller dess

¹² EUT L 264, 3.10.2008, s. 1 (Celex 32008R0967).

tillämpningsförfordningar inte innehåller särskilda bestämmelser om kontroll.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 innehåller bestämmelser om offentlig kontroll för verifiering av efterlevnaden av bestämmelser som har vissa syften (art. 1.1). Det syfte som främst är av intresse för ekologisk produktion är att säkerställa god sed inom handeln med foder och livsmedel och att skydda konsumenternas intressen, inbegripet märkning av foder och livsmedel samt andra typer av konsumentinformation. 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.

Rådets förordning (EG) nr 834/2007 innehåller särskilda bestämmelser om kontroll, bl.a. delegering av kontrolluppgifter till kontrollorgan (art. 27.5–7), kontroll av kontrollorgan (art. 27.8–9), att kontrollsystemet ska göra det möjligt att spåra produkterna (art. 27.13), anmälan till kontroll (art. 28), åtgärder vid överträdelser och oegentligheter (art. 30.1), informationsutbyte om resultat av kontroller (art. 30.2 och 31), register över aktörer (art. 28.5) och årlig rapportering av de aktörer som har kontrollerats (art. 27.14).

Kommissionen har antagit förordning (EG) nr 889/2008 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. Förordningen innehåller bl.a. bestämmelser om minimikrav för kontroll samt rätt till tillträde, handlingar och upplysningar. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 kommer således endast att vara tillämplig i begränsad omfattning vad gäller kontroll av ekologisk produktion. I kontrollförordningen är främst artiklarna 4.2, 6, 8.1, 8.4, 45.5 c, 65.2 och 67 av intresse för ekologisk produktion. Det framgår av underavsnitten till 4.2 nedan.

4.2.2 Begreppen tillsyn och kontroll

I rådets gamla förordning (EEG) nr 2092/91 användes begreppen tillsyn och kontroll medan endast begreppet kontroll används i rådets nya förordning (EG) nr 834/2007 och dess tillämpningsförordning (EG) nr 889/2008. Kontrollförordningen (EG) nr 882/2004 är dessutom tillämplig på ekologisk produktion i den utsträckning som rådets förordning (EG) nr 834/2007 eller dess tillämpningsförordning (EG) nr 889/2008 inte har särskilda bestämmelser, se avsnitt 4.2.1. I kontrollförordningen används begreppet offentlig kontroll.

Begreppet kontroll definieras i artikel 2.2 i kontrollförordningen som ”kontroll av om specificerade krav har uppfyllts, genom undersökning och bedömning av sakligt underlag”.¹³ Begreppet tillsyn förekommer i 3, 4 och 6 §§ lagen (1995:551) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter. Begreppet kontroll omfattar inte annan verksamhet än operativ granskning, t.ex. rådgivning, stöd och allmän information.

4.2.3 Tillsynsmyndighet, kontrollmyndighet eller behörig myndighet?

I lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter används begreppet ”tillsynsmyndighet”. Begreppet används dock inte i rådets förordning (EG) nr 834/2007 eller kommissionens förordning (EG) nr 889/2008. I stället används begreppen ”kontrollmyndighet” och ”behörig myndighet”. I kontrollförordningen används begreppet ”behörig myndighet”.

¹³ Begreppet offentlig kontroll definieras som ”varje form av kontroll som utförs av den behöriga myndigheten eller av gemenskapen i syfte att kontrollera efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd” enligt artikel 2.1 i förordning (EG) nr 882/2004.

4.2.4 Vilka omfattas av kontroll?

Den som producerar, bereder, distribuerar, importerar eller marknadsför ekologiska produkter omfattas av kontroll (art. 28, 2 d och 1.1 i rådets förordning (EG) nr 834/2007). En förutsättning är att de ekologiska produkterna omfattas av rådets förordning (EG) nr 834/2007. Även den som exporterar ekologiska produkter som framställs i överensstämmelse med de gemensamma produktionsreglerna omfattas av kontroll.

Om ett livsmedel endast innehåller vissa ekologiska ingredienser blir det genom den nya förordningen möjligt att ange det i innehållsförteckningen (se avsnitt 4.1.6). Det är dock oklart om den som producerar, bereder, distribuerar, importerar eller marknadsför sådana produkter omfattas av kontroll enligt förordningen.

4.2.5 Anmälan av verksamhet till kontroll

Enligt artikel 28 i rådets förordning (EG) nr 834/2007 ska aktören anmäla sin ekologiska produktion. Anmälans innehåll framgår av artikel 63.3 i kommissionens förordning (EG) nr 889/2008. Aktören ska vidare upprätta och därefter upprätthålla ett dokument som beskriver enheten, lokalerna eller verksamheten, vilka åtgärder som vidtas för att säkerställa att reglerna för ekologisk produktion följs, åtgärder som vidtas för att minska risker för kontamination av otillåtna ämnen eller substanser samt ett åtagande att aktören bl.a. följer reglerna för ekologisk produktion (art. 63.1 i kommissionens förordning (EG) nr 889/2008). Ytterligare regler om vilken information dokumentet ska innehålla och om särskild anmälningsplikt finns för olika typer av ekologisk produktion. Aktören ska anmäla ändringar av verksamheten m.m. enligt artikel 64 i sistnämnda förordning. Reglerna motsvaras av artiklarna 8.1 och 9.3 och bilaga IV till rådets förordning (EEG) nr 2092/91.

4.2.6 Hur och hur ofta ska kontroll bedrivas?

Kontrollernas utformning och frekvens ska fastställas på grundval av en riskbedömning vad gäller oegentligheter och överträdelser enligt artikel 27.3 i rådets förordning (EG) nr 834/2007. Minst en gång om året ska dock samtliga aktörer kontrolleras med undantag för grossister som endast saluför färdigförpackade produkter och aktörer som säljer till slutkonsumenten och slutanvändaren. Minst en fysisk kontroll ska göras av alla aktörer enligt artikel 65.1 i kommissionens förordning (EG) nr 889/2008. Därutöver ska kontrollmyndigheterna eller kontrollorganen enligt artikel 65.4 i samma förordning genomföra stickprovsbesök som ska grundas på en riskbedömning när det gäller bristande efterlevnad av reglerna, med beaktande av resultaten från tidigare kontroller, mängden berörda produkter och risken för att produkterna byts ut mot andra produkter. Stickprovsbesöken ska i första hand vara oanmälda. Reglerna motsvaras i allt väsentligt av artikel 9.3 och punkten 5 i bilaga III till rådets förordning (EEG) nr 2092/91. Reglerna måste anses vara särskilda bestämmelser i förhållande till artikel 3.1–3.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 varför de ska tillämpas i stället för de sistnämnda reglerna.

4.2.7 Förfaranden för kontroll

Enligt artikel 8.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 ska de behöriga myndigheterna utföra offentliga kontroller i enlighet med dokumenterade förfaranden. Förfarandena ska innehålla information och instruktioner till den personal som genomför offentlig kontroll om bl.a. personalens uppgifter, ansvar och skyldigheter, provtagningsförfaranden, kontrollmetoder och kontrollteknik, tolkning av resultat och därav följande beslut, kartläggnings- och övervakningsprogram, åtgärder som ska vidtas till följd av offentlig kontroll,

kontroll av att provtagnings- och analysmetoderna samt andra mätningar är ändamålsenliga samt annan verksamhet eller information som krävs för att den offentliga kontrollen ska fungera effektivt (kapitel II, bilaga II).

Kraven på förfarande för kontroll som utförs av kontrollorgan måste anses framgå av artikel 27.5 a och 27.6 i rådets förordning (EG) nr 834/2007. De reglerna motsvarar i allt väsentligt artikel 9.5 a och b i rådets förordning (EEG) nr 2092/91.

Enligt artikel 8.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 ska de behöriga myndigheterna bl.a. ha inrättat förfaranden för att kontrollera att den offentliga kontroll som de utför är effektiv. Motsvarande krav för kontrollorgan framgår av artikel 27.9 i rådets förordning (EG) nr 834/2007 som i sin tur motsvarar artikel 9.9 i rådets förordning (EEG) nr 2092/91.

Kommissionen får utarbeta vägledningar för den offentliga kontrollen enligt artikel 8.4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004. Sådana vägledningar kan vara av intresse för kontrollen av ekologisk produktion.

4.2.8 Kontrollmetoder, teknik osv.

I artikel 10 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 finns bestämmelser om vad som ska kontrolleras, men även på vilket sätt som kontrollerna ska genomföras, bl.a. att lämpliga kontrollmetoder och kontrolltekniker ska användas. När det gäller vad som ska kontrolleras måste kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 anses innehålla särskilda bestämmelser som går före Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004. Kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 har sin motsvarighet i artikel 9.3 och bilaga III till rådets förordning (EEG) nr 2092/91.

4.2.9 Kontroll av parallellproduktion

Om en aktör driver flera produktionsenheter i samma trakt ska även de enheter som framställer icke-ekologiska produkter (s.k. parallellproduktion), tillsammans med lagerlokaler för insatsvaror, omfattas av förordningens minimikrav för kontroll enligt artikel 66.3 i kommissionens förordning (EG) nr 889/2008. Regeln motsvaras av artikel 9.3 och bilaga III till rådets förordning (EEG) nr 2092/91.

4.2.10 Spårbarhet

Kontrollsystemet ska se till att det är möjligt att spåra varje produkt på alla stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan i enlighet med artikel 18 i förordning (EG) nr 178/2002. Kravet gäller redan för foder och livsmedel och alla livsmedelsproducerande djur eller ämnen som avses eller kan antas ingå i livsmedel eller foder.

4.2.11 Kontrollrapporter

I artikel 9 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 finns krav på hur kontrollrapporter ska upprättas och vad de ska innehålla. Artiklarna 63.2 och 65.3 i kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 innehåller dock särskilda krav som går längre, bl.a. ska rapporterna kontrasigneras. Reglerna i den sistnämnda EG-förordningen motsvarar artikel 9.3 och bilaga III till rådets förordning (EEG) nr 2092/91.

4.2.12 Tillträde, handlingar och upplysningar

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. Regeln motsvaras av artikel 9.3 och punkten 10 i bilaga III till rådets förordning (EEG) nr 2092/91. I dag finns även en rätt till tillträde, handlingar och upplysningar enligt 4 § lagen (1995:551) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter. Om direkt gällande bestämmelser om rätt till tillträde och dokumentation skulle saknas i EG-förordningarna om ekologisk produktion finns en skyldighet för Sverige att ha sådana bestämmelser enligt artikel 8.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004. Om direkt gällande bestämmelser om rätt till uppgifter skulle saknas i EG-förordningarna om ekologisk produktion följer det av artikel 4.2 g i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 att Sverige måste ha sådana bestämmelser. Medlemsstaterna ska se till att foder- och livsmedelsföretagarna är skyldiga att undergå de inspektioner som genomförs i enlighet med förordningen och att bistå myndighetens personal när den genomför sina uppgifter, vilket innefattar ett krav på att se till att de upplysningar lämnas som behövs för att kontrollen ska kunna genomföras.

Enligt artikel 45.5 c i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 ska medlemsstaterna se till att kommissionens experter får tillträde till alla lokaler eller delar av lokaler och tillgång till uppgifter och databehandlingssystem som är av betydelse för att de ska kunna fullgöra sina uppgifter. Motsvarande bestämmelse saknas i det gemensamma regelverket för ekologisk produktion och i nu gällande lagstiftning.

4.2.13 Rätt att ta prover

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 med produkter som inte är godkända för ekologisk produktion kan upptäckas. Reglerna motsvaras av artikel 9.3 och punkten 5 i bilaga III till rådets förordning (EEG) nr 2092/91.

Om direkt gällande bestämmelser om rätt att ta prover skulle saknas i EG-förordningarna om ekologisk produktion följer det av artikel 4.2 g i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 att Sverige måste ha sådana bestämmelser. Medlemsstaternas skyldighet att se till att foder- och livsmedelsföretagarna är skyldiga att undergå de inspektioner som genomförs i enlighet med förordningen och att bistå myndighetens personal när den genomför sina uppgifter får anses innefatta ett krav på att undergå inspektioner som kan inkludera provtagning och att dessutom lämna prov om det behövs för att kontrollen ska kunna genomföras. Provtagning ingår dessutom som ett moment i fysisk och offentlig kontroll, se t.ex. artiklarna 2.19 och 10. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 innehåller inte något krav på att kommissionens experter ska ha en rättighet att ta prov.

4.2.14 Bistå med hjälp för att kontrollen ska kunna genomföras

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 undergå de inspektioner som genomförs i enlighet med förordningen och att bistå myndighetens personal när den genomför sina uppgifter.

4.2.15 Krav på de som utför kontroll

Enligt artikel 4.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 ska de behöriga myndigheterna bl.a. se till att den offentliga kontrollen är effektiv och ändamålsenlig, att det inte finns någon intressekonflikt för den personal som utför den offentliga kontrollen, att de har tillgång till lämplig laboratoriekapacitet för provning och tillräckligt stor, för ändamålet väl kvalificerad och erfaren personal, så att offentliga kontroller och därmed förbundna uppgifter kan utföras ändamålsenligt och effektivt, att de har lämpliga och väl underhållna utrymmen och utrustning så att personalen kan utföra den offentliga kontrollen ändamålsenligt och effektivt. Enligt artikel 6 i samma förordning ska vidare den behöriga myndigheten bl.a. se till att samtlig personal som utför offentlig kontroll får utbildning som är lämplig för deras kompetensförmåga och som gör att de med erforderlig kompetens kan utföra sina uppgifter och utföra offentlig kontroll på ett enhetligt sätt. Vad gäller kontrollorganen finns motsvarande krav även i artikel 27.5 och 27.9 i rådets förordning (EG) nr 834/2007, vilka i sin tur har sin motsvarighet i artikel 9.5 och 9.6 i rådets förordning (EEG) nr 2092/91.

4.2.16 Delegering av uppgifter till kontrollorgan

Den behöriga myndigheten får delegera kontrolluppgifter till kontrollorgan (art. 27.4 b och 27.5 i rådets förordning (EG) nr 834/2007). I så fall ska medlemsstaterna utse myndigheter med ansvar för godkännande och tillsyn av sådana organ. 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 förordningen.

För att kunna godkänna ett kontrollorgan ska villkoren i artikel 5.2 i Europaparlamentets och rådets förordning 882/2004 och särskilt vissa villkor i artikel 27.5 i rådets förordning (EG) nr 834/2007 vara uppfyllda (art. 27.5 i rådets förordning (EG) nr

834/2007). Till stor del är villkoren i artikel 27.5 identiska med dem i kontrollförordningen. Skillnaden är att särskilda villkor om laboratorier saknas i artikel 27.5 och att ISO-guide 65 särskilt nämns i artikel 27.5 c. När myndigheten tar ställning till om organet ska godkännas ska även vissa kriterier beaktas enligt artikel 27.6 i samma EG-förordning.

En av förutsättningarna för att ett organ ska godkännas är att organet är ackrediterat enligt EN 45011 eller ISO-guide 65 (art. 27.5 i rådets förordning (EG) nr 834/2007).

För att ett enskilt organ ska kunna fullgöra uppgifter som kontrollorgan krävs alltså att ett beslut fattas om att ackreditera organet med avseende på EN 45011 eller ISO-guide 65, därefter att ett beslut fattas om att godkänna det med avseende på de villkor som följer av artikel 27.5 och 27.6 i rådets förordning (EG) nr 834/2007 och att slutligen ett beslut fattas om att delegera kontrolluppgifter till kontrollorganet.

Av 5 § andra stycket förordning (1995:702) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter följde i stället att det var tillräckligt att Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac) ackrediterat organet för att organet skulle få utföra kontrolluppgifter. I dagsläget anges i förordning (2009:27) att Swedac ansvarar för att godkänna kontrollorgan enligt artikel 27.4 i rådets förordning (EG) nr 834/2007 samt att Livsmedelsverket och Jordbruksverket är behöriga myndigheter enligt bl.a. ovan nämnda EG-förordning.

Det bör noteras att i artikel 27.5 i rådets förordning (EG) nr 834/2007 saknas en hänvisning till artikel 5.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 varvid det inte finns ett förbud mot att delegera åtgärder som avses i artikel 54 i den sistnämnda förordningen. Rådets förordning (EG) nr 834/2007 innehåller i stället särskilda bestämmelser om vilka uppgifter som inte får delegeras (art. 27.7).

Skillnaderna mellan kraven i rådets förordning (EG) nr 834/2007 och rådets förordning (EEG) nr 2092/91 är små. Skillnader som kan nämnas, förutom att den nya EG-förordningen innehåller en hänvisning till Europaparlamentets och

rådets förordning (EG) nr 882/2004, är att den nya EG-förordningen tydliggör att ackreditering enligt ISO-guide 65 är tillåten vid sidan av ackreditering enligt EN 45011 samt att den nya EG-förordningen innehåller en uppräkningslista av vilka uppgifter som inte får delegeras (art. 27.7). Standarden ISO-guide 65 är identisk med EN 45011.

4.2.17 Delegering av uppgifter till kontrollorgan etablerade i andra medlemsstater

Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden¹⁴ (i fortsättningen tjänstedirektivet) syftar bl.a. till att underlätta utövandet av etableringsfriheten för tjänsteleverantörer och den fria rörligheten för tjänster. Direktivet ska vara genomfört senast den 28 december 2009 (art. 44).

Vissa verksamheter undantas uttryckligen från direktivets tillämpningsområde (art. 2.2–3 i tjänstedirektivet). Direktivet ska bl.a. inte tillämpas på verksamhet som har samband med utövande av offentlig makt enligt artikel 45 i EG-fördraget. Undantaget ska dock tolkas snävt, se bl.a. målen C-405/05, Europeiska kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland, och C-393/05, Europeiska kommissionen mot Republiken Österrike.

I artikel 3.1–3 i tjänstedirektivet regleras vidare hur bestämmelserna i direktivet förhåller sig till andra bestämmelser i gemenskapsrätten. Grundtanken är att tjänstedirektivet i vissa fall ska tillämpas som komplement till annan gemenskapslagstiftning. Om någon bestämmelse i tjänstedirektivet strider mot en bestämmelse i en annan gemenskapsrättsakt som reglerar specifika frågor rörande tillträde till och utövande av en tjänsteverksamhet inom särskilda områden eller för särskilda yrken, ska bestämmelsen i den andra gemenskapsrättsakten ges företräde

¹⁴ EUT L 376, 27.12.2006, s. 36 (Celex 32006L0123).

och tillämpas på dessa särskilda områden eller yrken. Det sagda gäller endast den specifika bestämmelse som ger upphov till konflikten, inte tjänstedirektivets övriga bestämmelser, som fortfarande ska tillämpas. Sådana regler om tjänster i andra EG-rättsakter som inte kommer i konflikt med tjänstedirektivet omfattas således av tjänstedirektivets tillämpningsområde. I den mån EG-lagstiftningen lämnar utrymme för nationell kompletterande lagstiftning måste denna vara förenlig med tjänstedirektivets krav.

För att ett organ skulle få utföra kontrolluppgifter krävdes enligt den nu upphävda 5 § andra stycket förordning (1995:702) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter att Swedac ackrediterat organet. Ett särskilt beslut om att överlämna kontrolluppgifter fattades inte. Om ett kontrollorgan som var etablerat i en annan medlemsstat ville utsträcka sin verksamhet till Sverige måste det kontrollorganet ackrediteras i Sverige, trots att det redan var ackrediterat i en annan medlemsstat. I artikel 10.3 i 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.

4.2.18 Kontroll av kontrollorgan som bedriver verksamhet i annan medlemsstat än där de är etablerade

Kraven på vilken kontroll som ska ske av kontrollorganen finns i artikel 27.8–9 i rådets förordning (EG) nr 834/2007 och artikel 5.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004, varvid artikel 27.8 motsvarar artikel 5.3.

I tjänstedirektivet finns regler om tillsyn och samverkan mellan myndigheter i den stat där tjänsteleverantören är etablerad och i den stat där tjänsteleverantören tillfälligt förflyttar sig (art. 28–31 och 33). Om kontrollorganet är etablerat i en annan medlemsstat men bedriver verksamhet tillfälligt i Sverige ska myndigheten i den andra medlemsstaten kontrollera att kontroll-

organet lever upp till de krav som ställs på ett kontrollorgan (art. 30.1). Den utländska myndigheten kan begära att svensk myndighet utför faktiska undersökningar och kontroller av kontrollorganet i Sverige (art. 31.3). Svensk myndighet kan utföra kontroller av kontrollorganet i Sverige om de inte är diskriminerande, inte är motiverade av att tjänsteleverantören är etablerad i annan medlemsstat och de står i proportion till det syfte som eftersträvas (art. 31.4). Svensk myndighet kan begära att myndigheten i den andra medlemsstaten utför kontroller, inspektioner och utredningar i den medlemsstaten för att därefter upplysa den svenska myndigheten om resultaten och de åtgärder som eventuellt har vidtagits (art. 29.2). Det motsatta gäller om ett kontrollorgan som är etablerat i Sverige bedriver verksamhet i en annan medlemsstat. Direktivet ska vara genomfört senast den 27 december 2009 (art. 44.).

4.3 Avgifter

Enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2007 får medlemsstaterna ta ut avgifter eller pålagor för att täcka kostnaderna för kontroll (art. 27.1). Avgifterna för kontroll får enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 inte överstiga ansvarig myndighets kostnader för löner, utrymmen, verktyg, utrustning, utbildning, resor och andra tillhörande kostnader samt kostnader för provtagning och laboratorieanalyser (art. 27, 29 och bilaga VI). Avgifterna ska fastställas som schablonbelopp på grundval av de kostnader som behörig myndighet har haft under en bestämd tid. Vid fastställandet av avgifterna ska man beakta typ av företag och relevanta riskfaktorer. Särskilda omständigheter för företag med liten produktion, traditionella metoder och geografiska begränsningar ska även beaktas.

Även för kontroller som föranleds av att ett företag har brutit mot regelverket finns gemenskapsregler i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 (art. 28). Reglerna

innebär att kontrollmyndigheten ska debitera företaget för all den tid som merarbetet orsakar. Av bestämmelserna följer att kostnader för sådan kontroll som är resultatet av obefogade klagomål inte ska debiteras företaget. Däremot bör kostnader för sådana kontroller som genomförs på bekostnad av företaget, om det skulle förekomma, bekostas helt av företaget.

Avgiften kan sättas ned för verksamheter lokaliserade i regioner med särskilda geografiska begränsningar, verksamheter som bedrivs med traditionella metoder samt, under första verksamhetsåret, nystartade verksamheter (art. 27.4).

Enligt artikel 53 i kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 kan varje registrering i databasen över tillämpligt ekologiskt utsäde eller utsädespotatis beläggas med en avgift som ska motsvara kostnaden för att registrera uppgiften och upprätthålla databasen. Rådets förordning (EG) nr 834/2007 innehåller endast en bestämmelse om att medlemsstaterna ska se till att de aktörer som följer bestämmelserna i EG-förordningen och betalar en rimlig avgift som ett bidrag till kontrollutgifterna får rätt att omfattas av kontrollsystemet (art. 28.4).

4.4 Offentlighet och sekretess

Enligt artikel 7.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 ska den behöriga myndigheten när den bedriver sin verksamhet säkerställa en hög grad av insyn. Enligt artikel 7.2 i samma förordning ska den behöriga myndigheten säkerställa att dess personal inte lämnar ut information som ska omfattas av sekretess enligt artikel 7.3. Särskilda bestämmelser om sekretess saknas i de nya EG-förordningarna om ekologisk produktion till skillnad från rådets förordning (EEG) nr 2092/91. Reglerna i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 motsvarar nu gällande svenska bestämmelser.

4.5 Förvaltningsrättsliga principer

Enligt 1 § förvaltningslagen (1986:223) gäller lagen för förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden och domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden. Enskilda kontrollorgan omfattas således inte av lagens tillämpningsområde.

De allmänna grundläggande rättsprinciperna, såsom de har uttolkats av EG-domstolen, är en del av den direkt tillämpliga EG-rätten och ska därför följas vid tillämpningen av EG-rätten. Kravet på att de grundläggande rättigheterna i gemenskapens rättsordning ska tillämpas ställs på medlemsstaterna, men även på sådana organ till vilka myndighetsliknande uppgifter har delegerats (se bl.a. målen C-5/88, Wachauf p. 19, och C-20/00, Booker Aguacultur Ltd p. 88, respektive C-188/89, Foster m.fl. mot British Gas p. 20). Bland de grundläggande principerna återfinns principen om rätt till försvar, principen om aktinsyn, principen om myndighetens utredningsskyldighet, principen om motiveringsskyldighet samt principen om god förvaltning. Principerna motsvarar bestämmelserna i förvaltningslagen om anteckningsskyldighet (15 §), partsinsyn (16 §), kommunikationsplikt (17 §), motivering av beslut (20 §) och underrättelse om beslut (21 §). Bestämmelserna i förvaltningslagen är dock, till skillnad från de EG-rättsliga principerna, uttryckligen begränsade till myndighetsutövning.

5 Överväganden och förslag

5.1 En ny lag om ekologisk produktion som kompletterar EG-bestämmelser

Promemorians förslag: Den nuvarande lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter ersätts av en ny lag om ekologisk produktion. Lagen ska innehålla bemyndiganden samt komplettera EG-förordningarna om ekologisk produktion.

Promemorians 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.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör meddela de föreskrifter som behövs som komplettering av EG-bestämmelserna.

Skälen för promemorians förslag och bedömning: Den nuvarande lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter tillkom 1995 och kompletterar rådets förordning (EEG) nr 2092/91. EG-förordningen upphävdes den 1 januari 2009 och ersattes av rådets förordning (EG) nr 834/2007 och kommissionens förordning (EG) nr 889/2008. De förändringar som krävs med anledning av de nya EG-förordningarna är

relativt omfattande. Samtidigt finns ett behov av att modernisera lagen.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004, som gäller för kontroll av EG:s allmänna bestämmelser om foder och livsmedel, är i vissa delar tillämplig på ekologisk produktion (se avsnitt 4.2.1). En noggrann genomgång av förordningen gjordes i regeringens proposition 2005/06:128 Anpassningar till nya EG-bestämmelser om livsmedel, foder, djurhälsa, djurskydd och växtskydd m.m. I syfte att underlätta för de som ska tillämpa såväl EG-bestämmelser som de nationella bestämmelserna bör de nationella bestämmelserna om ekologisk produktion 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. Sammantaget är de ändringar som måste göras i lagen så omfattande att lagen bör ersättas med en ny lag.

Den nu gällande lagen innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter som får finnas som komplettering till rådets förordning (EEG) nr 2092/91 (2 §).

De aktuella EG-förordningarna förutsätter att det meddelas nationella bestämmelser antingen för att precisera bestämmelser eller för att verkställa dem. Det förekommer också att medlemsstaterna åläggs en skyldighet att reglera vissa frågor nationellt. De förhållanden som ska regleras är av sådan karaktär att de normalt regleras i förordning eller andra föreskrifter. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör därför utfärda sådana föreskrifter som behövs som komplettering till EG-bestämmelserna. Detta kan ske genom antagande av bestämmelser i form av verkställighetsföreskrifter eller med stöd av regeringens restkompetens. Något bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter i den delen behövs därför inte. En bestämmelse bör däremot införas som upplyser om att föreskrifter om verkställigheten av EG-bestämmelserna kan antas.

För att meddela föreskrifter i de fall då Sverige har ett sköns­mässigt utrymme att bedöma om särskilda bestämmelser ska finnas behövs dock bemyndigande. Som exempel kan nämnas regler i EG-förordningar som uttryckligen ger medlemsstaterna befogenhet att meddela nationella undantagsbestämmelser eller särskilda regler för ett visst område som inte omfattas av EG-regleringen. I de fallen förutsätter inte EG-reglerna att det utfärdas några nationella bestämmelser utan det är upp till medlemsstaten att bestämma om sådana regler ska finnas. Denna fråga berörs i avsnitten 5.2 och 5.3.8.

5.2 Föreskrifter om undantag och ekologiska produktionsregler

Promemorians förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska ha rätt att meddela föreskrifter om undantag från de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen i den utsträckning som EG-bestämmelserna medger det. Bemyndigandet ska också innefatta en rätt att meddela föreskrifter om produktionsregler i den utsträckning som EG-bestämmelserna medger det.

Skälen för promemorians förslag: Som tidigare har nämnts i avsnitt 5.1 behövs bemyndigande för att kunna meddela föreskrifter i sådana fall då Sverige har ett sköns­mässigt utrymme att bedöma om särskilda bestämmelser ska finnas. Som exempel kan nämnas regler i EG-förordningar som uttryckligen ger medlemsstaterna befogenhet att meddela nationella undantagsbestäm­melser eller särskilda regler för ett visst område som inte om­fattas av EG-regleringen. Kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 innehåller visst sköns­mässigt utrymme för medlemsstaterna att meddela nationella undantagsbestämmelser. Det är viktigt att Sverige kan använda sig av de möjligheter till undantag från de gemensamma produktionsreglerna som finns. Det kan

t.ex. vara nödvändigt p.g.a. att odlingsförhållandena skiljer sig från andra delar av Europa.

Storköksverksamhet är undantagen från rådets förordning (EG) nr 834/2007. Medlemsstaterna får dock tillämpa nationella regler eller, om sådana saknas, privata standarder för märkning och kontroll av produkter som härrör från storköksverksamhet, i den omfattning som dessa regler är förenliga med gemenskapsrätten (art. 1.3 i rådets förordning (EG) nr 834/2007). Med storköksverksamhet avses även beredning av ekologiska produkter på restauranger.

Ingredienser från icke-ekologiskt jordbruk får användas i bearbetade ekologiska livsmedel om de preliminärt har godkänts av en medlemsstat (art. 19.2 c i rådets förordning (EG) nr 834/2007). Ett sådant godkännande kan lämnas genom föreskrifter.

Vidare följer det av artikel 42 i rådets förordning (EG) nr 834/2007 att det är möjligt att ha nationella produktionsregler i den utsträckning produktionsregler saknas för vissa djurarter, vissa vattenlevande växter och vissa mikroalger.

Medlemsstaterna får fastställa hur länge som rastgårdar för fjäderfä ska vara tomma innan nya fjäderfän får använda rastgården (art. 23.5 i kommissionens förordning (EG) nr 889/2008).

Det är också möjligt för medlemsstaterna att i avvaktan på införandet av närmare bearbetningsregler för foder till sällskapsdjur införa nationella regler (art. 95.5 i kommissionens förordning (EG) nr 889/2008).

I övrigt får medlemsstaterna endast meddela strängare nationella bestämmelser för ekologisk produktion om bestämmelserna också är tillämpliga på icke-ekologisk produktion och förutsatt att de är förenliga med gemenskapsrätten och att saluföringen av ekologiska produkter som framställts utanför den berörda medlemsstaten inte förbjuds eller inskränks (art. 34.2 i rådets förordning (EG) nr 834/2007).

Rådets förordning (EG) nr 834/2007 och kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 innehåller bestämmelser om vilka

växtskyddsmedel, gödselmedel, jordförbättringsmedel, foderråvaror och -tillsatser samt rengörings- och desinfektionsmedel som får användas i ekologiskt jordbruk. Medlemsstaterna får under vissa förutsättningar fastställa regler för användning i ekologiskt jordbruk av produkter och ämnen för andra ändamål (art. 16.4 i rådets förordning (EG) nr 834/2007).

Det bör ankomma på Jordbruksverket, Livsmedelsverket respektive Fiskeriverket att i egenskap av expertmyndigheter ta ställning till i vilken utsträckning det finns behov av nationella särregler inom de områden som nu nämnts. För att kunna utnyttja möjligheterna till nationella särregler bör ett bemyndigande föras in i lagen som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter om undantag från EG-bestämmelserna och om produktionsregler för ekologisk produktion under förutsättning att EG-bestämmelserna medger sådana föreskrifter.

5.3 Bestämmelser om kontroll

5.3.1 Begreppen tillsyn och kontroll

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

Kontrollmyndigheterna ska genom rådgivning, information och på annat sätt underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen om ekologisk produktion, 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.

Skälen för promemorians förslag: I rådets förordning (EEG) nr 2092/91 används begreppen tillsyn och kontroll medan endast begreppet kontroll används i rådets nya förordning (EG) nr 834/2007 och dess tillämpningsförordning (EG) nr 889/2008.

Kontrollförordningen (EG) nr 882/2004 är dessutom tillämplig på ekologisk produktion i den utsträckning som rådets förordning (EG) nr 834/2007 eller dess tillämpningsförordning (EG) nr 889/2008 inte har särskilda bestämmelser, se avsnitt 4.2.1. I kontrollförordningen används begreppet offentlig kontroll.

Begreppet kontroll definieras inte i de nya EG-förordningarna om ekologisk produktion. Begreppet bör därför tolkas med ledning i definitionen i artikel 2.2 i kontrollförordningen. Kontroll definieras enligt den bestämmelsen som "kontroll av om specificerade krav har uppfyllts, genom undersökning och förslag av sakligt underlag".¹⁵ Begreppet tillsyn förekommer i lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter. I svensk rätt finns ingen bestämd definition av begreppet tillsyn. Begreppet har haft olika innebörder 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, inkl. myndighetens eller kontrollorganets 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. Dessa verksamheter täcks dock inte av begreppet kontroll såsom begreppet definierats i den direkt gällande EG-rätten.

Bestämmelserna i EG-förordningarna, inklusive definitionen av begreppet kontroll, gäller direkt i Sverige som svensk lag. Det innebär att Sverige inte kan ha en egen definition som avviker från EG-rättens eller i svensk författning tolka eller genomföra EG-bestämmelserna. Det är därför nödvändigt att begreppet tillsyn ersätts med det gemenskapsrättsliga begreppet kontroll i de nationella författningar som träffas av tillämpningsområdet för de EG-förordningarna som gäller för ekologisk produktion.

¹⁵ Begreppet offentlig kontroll definieras som "varje form av kontroll som utförs av den behöriga myndigheten eller av gemenskapen i syfte att kontrollera efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd" enligt artikel 2.1 i rådets förordning (EG) nr 882/2004.

Begreppet kontroll bör således användas i stället för begreppet tillsyn i den nya lagen om ekologisk produktion.

Begreppet kontroll omfattar inte någon annan verksamhet än operativ granskning, t.ex. rådgivning, stöd och allmän information till enskilda. Det står medlemsstaten fritt att nationellt reglera sådana frågor som inte träffas av gemenskapsrättens regelverk under förutsättning att bestämmelserna inte i övrigt strider mot EG-rätten. Rådgivning, stöd och information till enskilda är väsentliga medel för att se till att lagstiftningens syfte uppnås. Det finns krav på kontrollorganen att de ska vara oberoende och att de inte ska ge råd eller erbjuda konsulttjänster till dem som är föremål för kontroll (punkterna art. 4.2 a och 4.2 o i EN 45011). Det innebär att kontrollorganen har begränsade möjligheter att ge rådgivning i det enskilda fallet. Det torde således finnas ett behov av att de myndigheter som ansvarar för kontrollen ger enskilda rådgivning, information och på annat sätt underlättar 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. En bestämmelse om detta bör tas in i lagen.

5.3.2 Vem ska kontrollera ekologisk produktion?

Promemorians förslag: Kontroll av efterlevnaden av den nya lagen om ekologisk produktion, 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 ska utövas av statliga myndigheter och av kommunerna i enlighet med de föreskrifter som regeringen meddelar. En kommuns uppgift ska fullgöras av den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet.

Fiskeriverket, Livsmedelsverket och Jordbruksverket får inom sina respektive ansvarsområden överlämna kontrolluppgifter till ett kontrollorgan.

Ett kontrollorgan ska i likhet med i dag endast kunna återkalla utfärdat certifikat vid avvikelser och överträdelser. Bestämmelsen ska dock i stället utformas som en begränsning av vilka uppgifter som får överlämnas till ett kontrollorgan.

Promemorians bedömning: Den ansvarsuppdelning som tidigare gällt mellan myndigheterna vad avser kontroll av ekologisk produktion bör i stort behållas.

Fiskeriverket bör ansvara för kontrollen av efterlevnaden av de nya reglerna om vattenbruk.

Jordbruksverket bör vara kontrollmyndighet för de nya reglerna om framställning av ekologisk jäst som är avsedd för foder. Livsmedelsverket bör vara kontrollmyndighet för framställning av ekologisk jäst som är avsedd för livsmedel.

För att ett kontrollorgan ska kunna kontrollera ekologisk produktion som omfattas av EG-bestämmelserna krävs att behörig myndighet 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. Swedac bör också utöva tillsyn över såväl ackreditering som tillsyn enligt artikel 27.4 b, 27.8 och 27.9 a, b och d i rådets förordning (EG) nr 834/2007.

Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Fiskeriverket bör vara behöriga myndigheter med avseende på artikel 27.9 c i rådets förordning (EG) nr 834/2007.

Liksom i dag bör kontrollorganen i princip ansvara för kontroll av de producenter som har anmält sin verksamhet till kontroll hos respektive kontrollorgan medan statliga myndigheter och kommuner ansvarar för kontroll av övriga producenter och för att fatta beslut med anledning av kontroll avseende anmälda ekologiska producenter som

kontrollorganen inte får meddela. Myndigheter bör kunna kontrollera även anmälda producenter om det t.ex. är till fördel för producenten i form av lägre kostnader för kontroll eller administrativ börda.

Skälen för promemorians förslag och bedömning:

Kontrollmyndigheter

Enligt 3 § lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter utövas tillsyn över efterlevnaden av rådets förordning (EEG) nr 2092/91 och av föreskrifter meddelade med stöd av lagen av den myndighet eller de myndigheter som regeringen bestämmer. Enligt 4 § förordning (2009:27) om ekologisk produktion utövar Livsmedelsverket 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 enligt samma bestämmelse. 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.

Det saknas anledning att ändra den tillsynsordning som tidigare gällt. Den närmare ansvarsfördelningen mellan myndigheterna bör göras genom föreskrifter på regeringsnivå. Ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om detta bör därför tas in i den nya lagen. Till skillnad från vad som gällde tidigare bör det dock av tydlighetsskäl redan av lagen framgå att även kommunerna kan vara 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 regeringen bestämmer.

Överlämnande av kontrolluppgifter till kontrollorgan

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 (art. 27.4 b i rådets förordning (EG) nr 834/2007). I så fall ska medlemsstaterna utse myndigheter med ansvar för godkännande och tillsyn av sådana organ. 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 förordningen.

Enligt 3 § lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter ska tillsyn över efterlevnaden av rådets förordning (EEG) nr 2092/91 och av föreskrifter meddelade med stöd av lagen utövas av den myndighet eller de myndigheter som regeringen bestämmer. Bestämmelsen innehåller också ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att överlämna sådan tillsyn till ett kontrollorgan som är juridisk person.

De uppgifter som ett kontrollorgan har enligt rådets förordning (EG) nr 834/2007 och kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 innefattar myndighetsutövning. Av 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen framgår att förvaltningsuppgifter kan överlämnas till enskilda organ och att detta ska ske med stöd i lag om uppgiften innefattar myndighetsutövning. Den nya lagen bör i likhet med den nuvarande lagen innehålla en bestämmelse om att uppgifter får överlämnas till ett kontrollorgan. Bemyndigandet bör dock få en annan utformning, bl.a. mot bakgrund av att begreppet kontroll bör användas i stället för tillsyn. Bestämmelsen bör ange att Fiskeriverket, Livsmedelsverket och Jordbruksverket inom sina respektive ansvarsområden får överlämna kontrolluppgifter till ett kontrollorgan. Eftersom det i detta sammanhang kan bli aktuellt att överlåta förvaltningsuppgift till utländskt organ, aktualiseras en tillämpning av 10 kap. 5 § fjärde stycket regeringsformen. Detta innebär att

riksdagens beslut ska tas med kvalificerad majoritet eller i grundlagsordning.

Enligt artikel 30.1 i rådets förordning (EG) nr 834/2007 och artikel 91.2 i kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 får kontrollorgan vid sidan av kontrollmyndigheter fatta beslut om förbud mot att saluföra produkter som ekologiska. Sådana beslut kan ha mycket långtgående konsekvenser för den enskilde. Sedan 2006 gäller dock enligt 5 § förordningen (1995:702) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter samt därefter enligt 5 § förordningen (2009:27) om ekologisk produktion att kontrollorgan vid avvikelser och överträdelser endast får fatta beslut om återkallande av utfärdat certifikat. Den ordningen bör behållas. En myndighets överlämnande av kontrolluppgifter bör därför inte få avse rätten att vid bristande efterlevnad av regelverket besluta om andra åtgärder än att återkalla utfärdat certifikat. Kontrollorganen kan liksom i dag vända sig till kontrollmyndigheterna för att de ska fatta övriga beslut vid avvikelser och överträdelser. Bestämmelsen hindrar inte kontrollorganen från att påtala mindre avvikelser för ekologiska aktörer som de noterar vid kontroll.

För att en behörig myndighet, t.ex. Jordbruksverket eller Livsmedelsverket, ska kunna delegera kontrolluppgifter till ett kontrollorgan krävs enligt artikel 27 i rådets förordning (EG) nr 834/2007 att kontrollorganet är godkänt av den myndighet som har till ansvar att godkänna kontrollorgan. Ett kontrollorgan kan godkännas endast om vissa villkor är uppfyllda, bl.a. att organet är ackrediterat enligt EN 45011 eller ISO-guide 65 (art. 27.5 och 27.6 i rådets förordning (EG) nr 834/2007).

Enligt den nu upphävda 5 § förordningen (1995:702) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter som kompletterar rådets förordning (EEG) nr 2092/91 skulle beslut om godkännande av enskilda kontrollorgan fattas genom ackreditering av Swedac. 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 (se avsnitt 4.2.16). Ackrediteringen är en förutsättning

för att ett kontrollorgan ska kunna godkännas och för att kontrolluppgifter ska kunna delegeras. Den konstruktion som gällde enligt förordningen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter kan alltså inte behållas.

Förutom att ackreditera kontrollorganen hade Swedac enligt 5 § samma förordning till uppgift att övervaka dem enligt lagen (1992:1119) om teknisk kontroll och artikel 9.5, 9.6 a, b och d samt artikel 9.11 i rådets förordning (EEG) nr 2092/91. Tillsyn av organ som är ackrediterade sker enligt 17 och 18 §§ lagen om teknisk kontroll. Enligt artikel 27.8 i rådets förordning (EG) nr 834/2007 ska de behöriga myndigheter som delegerar kontrolluppgifter till ett kontrollorgan genomföra revisioner och inspektioner av kontrollorganet. Å andra sidan framgår det av artikel 27.4 b att medlemsstaterna ska utse myndigheter som ska ansvara för godkännande och tillsyn av sådana organ.

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 ett organ ska kunna ackrediteras enligt standarderna EN 45011 eller ISO-guide 65. Det talar för 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 till de två besluten. Dessutom kan tillsynen enligt EG-förordningen med fördel samordnas med tillsynen över ackrediteringen enligt lagen (1992:1119) om teknisk kontroll. Den administrativa bördan för kontrollorgan kan därigenom hållas på en så låg nivå som möjligt. Det har i sin tur betydelse för de avgifter som producenterna får betala till kontrollorganen för kontrollen. Det bör således vara den myndighet som fattar godkännandebeslutet som också utövar tillsyn över organet enligt artikel 27.4 b, 27.8 och 27.9 a, b och d i rådets förordning (EG) nr 834/2007.

Enligt artikel 27.9 c i rådets förordning (EG) nr 834/2007 ska behörig myndighet vidare notera eventuella oegentligheter eller överträdelser samt vidtagna åtgärder. Av sammanhanget framgår det att det rör sig om oegentligheter eller överträdelser som kontrollorganen har uppmärksammat hos producenter i samband

med sina kontroller och vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av kontrollen. För att bedöma om oegentligheter eller överträdelser har skett och om korrekta åtgärder har vidtagits behövs kunskaper om de ekologiska produktionsreglerna. I stället för Swedac bör därför Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Fiskeriverket vara behöriga myndigheter med avseende på artikel 27.9 c.

Uppdelningen av kontroll mellan myndigheter och kontrollorgan

Kontroll av producenter som har anmält sin verksamhet till kontroll utförs i dag av kontrollorgan. Det innebär att myndigheternas kontrollansvar endast omfattar producenter som inte har anmält sin verksamhet till kontroll. Därutöver beslutar myndigheterna om förelägganden och förbud i kontrollorganens kontrollärenden.

Den nuvarande ordningen vad avser uppdelningen av kontrolluppgifter mellan kontrollorgan och myndigheter beträffande anmälda respektive icke-anmälda producenter bör i princip behållas. Avsteg från uppdelningen mellan kontrollmyndigheter och kontrollorgan beträffande anmälda producenter kan dock vara motiverat under vissa omständigheter. Det skulle t.ex. kunna vara att kontroll av att producenten följer det ekologiska regelverket kan utföras i samband med annan myndighetskontroll om det är till fördel för producenten i form av lägre kostnader för kontroll eller administrativ börda.

Kontrollmyndigheter för nya frågor

Genom rådets förordning (EG) nr 834/2007 utvidgas tillämpningsområdet för EG:s regelverk för ekologisk produktion genom att gemensamma regler införs för bl.a. produkter från vattenbruk och jäst som används som foder eller livsmedel, se avsnitt 4.1.4.

Vattenbruk definieras som uppfödning eller odling av vattenorganismer med metoder som är avsedda att öka produktionen av organismen i fråga utöver miljöns naturliga kapacitet (art. 2 g i rådets förordning (EG) nr 834/2007 och art. 3 d i rådets förordning (EG) nr 1198/2006 av den 27 juli 2006 om Europeiska fiskerifonden¹⁶). Vattenbruk omfattar odling av bl.a. fisk, vattenlevande blötdjur (mollusker; t.ex. musslor och ostron), vattenlevande kräftdjur (t.ex. räkor) och vattenlevande alger (inkl. tång).

I dagsläget bedrivs ingen ekologisk vattenbruksproduktion i Sverige. I konventionell vattenbruksproduktion finns det knappt 100 matfiskodlingar, lika många sättfiskodlingar, ca 50 matkräftodlingar (sötvattenskräftor) samt ett trettiotal andra odlingar (sättkräftor, musslor och ostron). Odling av matfisk är huvudsakligen odling av regnbåge i kassodlingar. Största delen av matfiskproduktionen sker i sötvatten. Produktion av matfisk varierar mellan 5 000–6 000 ton per år. Vattenbruk i Sverige sysselsätter ca 200 årsarbetskrafter.

I ekologisk vattenbruksproduktion kommer bl.a. följande aspekter att kontrolleras: att de arter som används i vattenbruksproduktionen inte kan orsaka skador på biologisk mångfald, att produktionen sker på ett miljömässigt hållbart sätt (t.ex. vilka näringsämnen som odlingen bidrar med eller att produktion inte sker på platser där biologisk mångfald ska skyddas), att endast tillåtna åtgärder vidtas för att begränsa djursjukdomar, att endast tillåtet foder eller näringsämnen används, att endast tillåtna åtgärder och ämnen används för att avlägsna icke-önskade organismer och att djurskyddskrav följs.

Ett flertal myndigheter har i dag ansvar för frågor som rör ekologisk vattenbruksproduktion.

Fiskeriverket ska verka för ekologiskt hållbart och miljöanpassat vattenbruk (2 § 1 förordningen (2007:1045) med instruktion för Fiskeriverket). I Fiskeriverkets föreskrifter finns bestämmelser som ska tillämpas vid prövning av ärenden gäl-

¹⁶ EUT L 223, 15.8.2006, s. 5 (Celex 32006R1198).

lande tillstånd för odling av fisk, vattenlevande blötdjur och vattenlevande kräftdjur. Bland annat får inte tillstånd lämnas till odling av främmande arter eller stammar och till odlingar i områden som är av intresse för naturvården.

Fiskeriverket utövar tillsyn över efterlevnaden av EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, som vattenbruksproduktion är en del av, föreskrifter som meddelas med stöd av lagen (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och nationella bestämmelser om fiske (5 kap. 4 § förordningen om fisket, vattenbruket och fiske­näringen). Tillsynen inkluderar kontroll av efterlevnaden av kvalitetskontroll av fisk och fiskeprodukter. Bestämmelserna om kvalitetskontroll av fisk innehåller saluföringsnormer för fisk, blötdjur och kräftdjur (rådets förordning (EG) nr 104/2000 av den 17 december 1999 om den gemensamma organisationen av marknaden för fiskeri- och vattenbruksprodukter¹⁷).

Jordbruksverket och länsstyrelserna har ett ansvar för frågor om djursjukdomar samt för djurskyddsbestämmelserna.

Jordbruksverket är behörig myndighet avseende bestämmelserna om foder och animaliska biprodukter och utövar sådan kontroll. Länsstyrelserna utövar kontroll över foderföretag i primärproduktionen av foder sedan den 1 januari 2009. För närvarande används dock vattenbruksprodukter endast i begränsad omfattning som foder och bestämmelserna om animaliska biprodukter innehåller begränsningar i vad som får användas som foder.

Enligt 2 § förordningen (2009:251) om bearbetningsanläggningar för vattenbruksdjur ansvarar Jordbruksverket för att pröva och godkänna bearbetningsanläggningar för vattenbruksdjur. Livsmedelsverket ska registrera uppgifter om godkända bearbetningsanläggningar enligt 3 § samma förordning.

Tillstånd enligt miljöbalken krävs av länsstyrelsen för fiskodling där mer än 40 ton foder förbrukas per kalenderår. Vidare krävs anmälan till kommun för fiskodling som inte är tillstånds-

¹⁷ EGT L 17, 21.1.2000, s. 22 (Celex 32000R0104).

pliktig och där mer än 1,5 ton foder förbrukas per kalenderår (9 kap. 6 § miljöbalken, 5 och 21 §§ och punkterna 5.10 och 5.20 i bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd m.m.). I prövningen av ärendena är det främst odlingens påverkan på omgivningen som beaktas. Tillsyn enligt miljöbalken över den tillståndspliktiga verksamheten utövas av länsstyrelsen eller av kommunal nämnd om länsstyrelsen har delegerat tillsynsuppgiften dit (4 och 10 §§ samt punkten B1 i bilagan till förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken). Den kommunala nämnd som kommunfullmäktige bestämmer är tillsynsmyndighet för sådan miljöfarlig verksamhet som inte är tillståndspliktig (26 kap. 3 § miljöbalken).

Sammanfattningsvis utövas i dag kontroll av vattenbruksproduktion avseende smittsamma djursjukdomar, livsmedels-säkerhet, miljöaspekter (bl.a. skydd av biologisk mångfald mot införande av främmande arter), djurskydd och fodersäkerhet.

En utgångspunkt när det gäller att bestämma vilken myndighet som ska ha kontrollansvaret är att den enskilde inte i onödan ska belastas med kontrollbesök från flera olika myndigheter. Det är alltså en fördel om en och samma kontrollmyndighet kan kontrollera efterlevnaden av flera regelverk. Vidare måste myndigheten ha tillgång till personal med erforderlig kompetens. Det är dessutom en fördel om samma myndighet ansvarar för kontrollen av vattenbruksproduktion oavsett om produkterna är avsedda för foder eller livsmedel.

De nya reglerna om vattenbruk ligger nära de uppgifter som Fiskeriverket utför och Fiskeriverket har redan ett ansvar för vattenbruk. Övervägande skäl talar därför för att Fiskeriverket bör vara kontrollmyndighet för ekologisk vattenbruksproduktion. Kontrollen av ekologiska vattenbruksprodukter i senare led i livsmedels- eller foderkedjan bör följa samma principer som övrig livsmedels- och foderkontroll.

För närvarande anses inte jäst vara en jordbruksprodukt (art. 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 nämnts ovan, behörig myndighet avseende bestämmelserna om foder och animaliska biprodukter och utövar sådan kontroll (10 och 11 §§ förordningen 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 bör därför vara kontrollmyndighet för framställning av ekologisk jäst som är avsedd för foder och Livsmedelsverket för ekologisk jäst som är avsedd för livsmedel.

5.3.3 Tillsynsmyndighet, kontrollmyndighet eller behörig myndighet?

Promemorians förslag: Begreppet tillsynsmyndighet ska ersättas av begreppet kontrollmyndighet i den nya lagen om ekologisk produktion.

Promemorians bedömning: Det bör tydligt framgå att myndigheterna även ska utföra de uppgifter som ankommer på en behörig myndighet eller på en medlemsstat. Det behöver dock inte anges i lag.

Fiskeriverket bör vara behörig myndighet för de nya reglerna om vattenbruksproduktion. Jordbruksverket bör ha sådant ansvar för de nya reglerna om framställning av

ekologisk jäst som är avsedd för foder och Livsmedelsverket för ekologisk jäst som är avsedd för livsmedel.
--

Skälen för promemorians förslag och bedömning: I lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter används begreppet "tillsynsmyndighet". Begreppet används dock inte i rådets förordning (EG) nr 834/2007 eller kommissionens förordning (EG) nr 889/2008. I stället används begreppen "kontrollmyndighet" och "behörig myndighet". I kontrollförordningen (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 kontrollförordningen. Av föregående avsnitt framgår 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 EG-förordningens produktionsregler följs, är begreppen "kontrollmyndighet" och "behörig myndighet att utföra kontroll" alternativt "behörig myndighet att utföra offentlig kontroll". I de bestämmelser i lagen om 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 föredömligt kort och informerar tillfredsställande om myndighetens huvudsakliga ansvarsuppgifter i kontrollen av efterlevnaden av regelverket. Begreppet "kontrollmyndighet" bör därför användas i stället för begreppet "tillsynsmyndighet" i den nya lagen om 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.

Som nämnts i avsnittet 5.3.2 under rubriken ”Kontrollmyndighet för nya frågor” utvidgas tillämpningsområdet för EG-förordningarna till att även omfatta ekologisk vattenbruksproduktion och produktion av ekologisk jäst som används som foder eller livsmedel. Fiskeriverket samt Jordbruksverket och Livsmedelsverket bör på samma skäl som angivits i det avsnittet vara behöriga myndigheter för ekologisk vattenbruksproduktion respektive produktion av ekologisk jäst.

5.3.4 Kontrollmyndigheternas skyldighet att verka för att överträdelser beivras

Promemorians förslag: 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.

Skälen för promemorians förslag: Det är angeläget att det finns en bestämmelse om kontrollmyndigheternas skyldighet att verka för att överträdelser beivras för att inskräpa vikten av att myndigheterna i ökad utsträckning beivrar de överträdelser som de uppmärksammar i sin verksamhet. Det är viktigt att myndigheterna vid misstanke om brott utan dröjsmål åtalsanmäler saken samt att myndigheterna aktivt använder vitesinstrumentet. Bestämmelsen är utformad efter förebild av motsvarande bestämmelse i livsmedelslagen m.fl. lagar.

5.3.5 Kommunal samverkan i kontrollen

Promemorians förslag: Kommuner ska kunna träffa avtal 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 få fatta beslut på en annan kommuns vägnar.

Skälen för promemorians förslag: Det finns möjligheter för kommuner att inom djurskyddsområdet och livsmedelsområdet anlita en annan kommun för att utföra vissa kontrolluppgifter. Denna möjlighet finns också enligt lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter och beträffande tillsyn i miljöbalken. Kommunen ges rätt att träffa avtal med en annan kommun om att kontrolluppgifter som kommunen har ska fullgöras av den andra kommunen. Kommunen får dock inte överlåta befogenheten att meddela beslut i ett ärende. Kommunen får vidare, 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. 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 avtal 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). Kommunerna bör få samma möjligheter att anlita andra kommuner för att utföra uppgifter inom kontrollen av ekologisk produktion som de har inom djurskydds-, foder- och livsmedelsområdena.

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 betraktas som en del av den delegerande kommunen, jämför 1 kap. 6 § och 15 kap. sekretesslagen (1980:100). 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 avtal 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.

5.3.6 Föreläggande riktat mot en kommun

Promemorians förslag: Den myndighet som regeringen bestämmer ska ha rätt att förelägga en kommun som inte fullgör sina skyldigheter enligt lagen att vidta rättelse.

Skälen för promemorians förslag: Inom livsmedelsområdet utövar Livsmedelsverket något som kan betecknas som tillsyn över den kommunala tillsynen. 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 livsmedels-

lagen (2006:804). En motsvarande bestämmelse bör införas i den nya lagen om ekologisk produktion.

5.3.7 Krav på samordning

Promemorians 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.

Skälen för promemorians bedömning: När en medlemsstat ger en annan myndighet eller andra myndigheter än den centrala behöriga myndigheten behörighet 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.

Kravet på en effektiv och ändamålsenlig samordning kan tillgodoses genom samverkan mellan myndigheterna, bl.a. genom frivilligt samarbete i olika former och genom en tydlig uppdelning av ansvarsuppgifterna mellan myndigheterna, bl.a. av uppgiften att rapportera till kommissionen. Det är även möjligt att samordna kontrollen genom föreskrifter om kontroll, se avsnitt 5.3.8.

5.3.8 Föreskrifter om kontroll och lämnande av uppgifter

Promemorians förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur kontroll ska bedrivas och om skyldighet för en kommunal kontrollmyndighet eller ett kontrollorgan att lämna uppgifter till en annan kontrollmyndighet.

Skälen för promemorians förslag: Det behövs ett bemyndigande att meddela föreskrifter som avser de situationer där det finns ett skönsmässigt utrymme för medlemsstaten att bedöma om särskilda bestämmelser om kontroll eller uppgiftslämnande behövs. Som konstaterats tidigare innehåller Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 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 de andra lagar som kompletter Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004. Ett motsvarande bemyndigande bör även tas in i den nu föreslagna lagen.

I EG-förordningarna finns krav på rapportering till kommissionen. För att rapporteringen ska kunna fullgöras kan det finnas ett behov av en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att kunna meddela föreskrifter om skyldighet för en kommunal kontrollmyndighet eller ett kontrollorgan att lämna uppgifter till en annan kontrollmyndighet för att myndigheten ska kunna fullgöra dessa uppgifter. Uppgifter kan behöva lämnas från en kontrollmyndighet eller ett kontrollorgan till en annan kontrollmyndighet för att kontroller ska kunna utföras effektivt och utan att orsaka 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 5.3.7). Det kan också finnas ett behov av att kontrollmyndigheter och kontrollorgan lämnar uppgifter till en annan kontrollmyndighet för statistikändamål. Bemyndigandet innefattar även en rätt att meddela föreskrifter inom vilken tid och på vilket sätt som uppgifterna ska lämnas.

5.4 Kontrollmedel

5.4.1 Rätt till tillträde, handlingar och upplysningar

Promemorians förslag: Ett kontrollorgan, EG:s institutioner och de inspektörer och experter som har utsetts av institutionerna ska ha motsvarande rätt till tillträde, upplysningar och handlingar som en kontrollmyndighet har.

Skälen för promemorians 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 jordbruksprodukter 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 inget behov av en bestämmelse i lag som ger 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. Av 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen framgår

att förvaltningsuppgifter kan överlämnas till enskilda organ och att detta ska ske med stöd i 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 ett 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 EG-förordningen även omfattar andra produkter än jordbruksprodukter och livsmedel (se avsnitt 5.3.2). Eftersom det kan bli aktuellt att överlåta förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning till utländskt organ, aktualiseras en tillämpning av 10 kap. 5 § fjärde stycket regeringsformen. Detta innebär att riksdagens beslut ska tas med kvalificerad majoritet eller i grundlagsordning.

Enligt artikel 45.5 c i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 ska medlemsstaterna se till att kommissionens experter får tillträde till alla lokaler eller delar av lokaler och tillgång till uppgifter och databehandlingssystem som är av betydelse för att de ska kunna fullgöra sina uppgifter. Motsvarande bestämmelse saknas i det gemensamma regelverket för ekologisk produktion och i den gamla lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter. Den nya lagen om ekologisk produktion bör innehålla en bestämmelse som ger EG:s institutioner och de inspektörer och experter som har utsetts av institutionerna motsvarande rätt som en kontrollmyndighet har till tillträde, upplysningar och handlingar. Motsvarande bestämmelse finns i bl.a. 20 § livsmedelslagen (2006:804).

5.4.2 Rätt att ta prov

<p>Promemorians förslag: Ett kontrollorgan, EG:s institutioner och de inspektörer och experter som har utsetts av institu-</p>

tionerna ska ha motsvarande rätt som en kontrollmyndighet har att ta prov.

Skälen för promemorians 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 med 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. Den 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 att anse som en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning. Av 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen framgår att förvaltningsuppgifter kan överlämnas till enskilda organ och att detta ska ske med stöd i lag om uppgiften innefattar myndighetsutövning. Ett kontrollorganen 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. 5 § fjärde stycket 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 EG-förordningen, bl.a. foder- och livsmedelslagstiftningen, har EG:s institutioner och de inspektörer och experter som har utsetts av institutionerna dock en sådan rätt (se 20 § livsmedelslagen). En motsvarande bestämmelse bör finnas i lagen om ekologisk produktion.

5.4.3 Bistå med hjälp för att kontrollen ska kunna genomföras

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

Skälen för promemorians 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 bl.a. är skyldiga att bistå myndighetens personal när den genomför sina uppgifter. I livsmedels- och foderlagstiftningen har därför en skyldighet för den som är föremål för kontroll att tillhandahålla den hjälp som behövs för att kontrollen ska kunna genomföras införts (se 21 § livsmedelslagen). En motsvarande bestämmelse bör införas i lagen om ekologisk produktion.

5.4.4 Hjälp av polismyndighet

Promemorians förslag: Polismyndigheten ska lämna den hjälp som behövs för utövandet av kontroll eller verkställighet av beslut enligt denna lag, de föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen eller de beslut som har meddelats med stöd av EG-bestämmelserna.

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.

Skälen för promemorians förslag: I syfte att underlätta för kontrollmyndigheterna att utföra kontroll av ekologisk produktion i samband med den kontroll som utförs enligt bl.a. livs-

medels- och foderlagstiftningen är det av vikt att lagen om ekologisk produktion innehåller kontrollbestämmelser som såväl till sitt innehåll som till sin utformning i huvudsak överensstämmer med redan gällande bestämmelser inom livsmedels- och foderlagstiftningen.

Såväl Livsmedelsverket som Jordbruksverket kan i utövandet av sin kontrollverksamhet i närliggande områden begära hjälp av polismyndighet. Detta framgår av bl.a. 27 § livsmedelslagen (2006:804) och 27 § lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter. Polismyndigheten bör därför lämna den hjälp som behövs för utövandet av kontroll och verkställighet enligt denna lag, de föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen eller de beslut som har meddelats med stöd av EG-bestämmelserna. 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.

5.5 Kontrollorgan etablerade i andra medlemsstater

Promemorians bedömning: De svenska bestämmelserna om överlämnande av kontrolluppgifter till kontrollorgan måste vara i linje med tjänstedirektivet.

För att uppfylla kraven i tjänstedirektivet bör överlämnande av kontrolluppgifter till kontrollorgan ske genom att ett särskilt beslut om delegering av kontrolluppgifter till kontrollorganet fattas av svensk behörig myndighet vid sidan av besluten om godkännande och ackreditering oavsett om kontrollorganet är etablerat i Sverige eller i en annan medlemsstat.

Skälen för promemorians bedömning: 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 tjänstedirektivet 2006/123/EG 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 (för närmare genomgång av tjänstedirektivet se avsnitten 4.2.17 och 4.2.18). De svenska bestämmelserna om överlämnande av kontrolluppgifter till kontrollorgan måste vara i linje med tjänstedirektivet.

För att ett kontrollorgan ska få utföra kontrolluppgifter krävs att tre beslut fattas enligt artikel 27 i rådets förordning (EG) nr 834/2007 (se avsnittet 4.2.16). Först måste kontrollorganet ackrediteras, därefter ska kontrollorganet godkännas och slutligen ska ett beslut fattas om att kontrolluppgifter ska delegeras till det godkända kontrollorganet.

Genom att ett särskilt beslut om delegering av kontrolluppgifter ska fattas vid sidan av besluten om godkännande och ackreditering 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 kontrollorgan som redan är godkända i andra medlemsstater ska dock vara begränsad till att organet verkligen är godkänt i en annan medlemsstat och har den infrastruktur och den personal som krävs i den medlemsstat där det är etablerat för att tillhandahålla de tjänster som kontrollorganet avser att tillhandahålla i Sverige. Ett särskilt beslut om att godkänna kontrollorgan bör därför fattas vid sidan av beslutet om ackreditering oavsett om kontrollorganet är etablerat i Sverige eller i en annan medlemsstat.

5.6 Avgifter

Promemorians förslag: Den nuvarande lagens bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att föreskriva att avgift ska tas ut för tillsynen ska i sak föras över till den nya lagen. Bemyndigandet ska därutöver omfatta föreskrifter om skyldighet att betala avgift för provning och registrering.

Bestämmelsen ska kompletteras med ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om skyldighet för kommuner att ta ut avgift.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska vidare ges rätt att meddela föreskrifter om beräkningen av de avgifter som tas ut av statliga kontrollmyndigheter och av kontrollorgan.

Promemorians bedömning: Kontrollen av ekologisk produktion enligt det gemensamma regelverket bör även fortsättningsvis bekostas genom avgifter. Därutöver bör kostnader för provning och registrering bekostas genom avgifter.

Ingen särskild avgift bör betalas för kontroll av ekologiska livsmedel som utförs av myndigheter i samband med den ordinarie offentliga livsmedels- eller foderkontrollen.

Skälen för promemorians förslag och bedömning:

Allmänt om avgifter för kontroll

Enligt 6 § lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva att särskilda avgifter tas ut för tillsynen. Tillsynen bedrivs i allt väsentligt av kontrollorganen (se avsnittet 5.3.2 under rubriken "Uppdelningen av kontroll mellan myndigheter och kontrollorgan"). Kontrollorganen tar ut avgifter för sin tillsyn.

Enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 får medlemsstaterna ta ut avgifter eller pålagor för att täcka kostnaderna för kontroll (art. 27.1). EG-förordningen innehåller bestämmelser om för vilka kostnader som avgift får tas ut, hur avgifterna ska fastställas, avgiftssättning m.m., se avsnitt 4.3.

Kontrollen av att den ekologiska produktionen överensstämmer med det gemensamma EG-regelverket bör även fortsättningsvis finansieras genom avgifter.

Som tidigare redovisats utförs tillsynen i dag i allt väsentligt av enskilda kontrollorgan. Det är endast i de fall då det saknas godkända kontrollorgan för en viss typ av produktion som det egentliga tillsynsansvaret ligger på Livsmedelsverket eller Jordbruksverket. Denna ordning bör i huvudsak fortsätta att gälla även om den rättsliga regleringen kommer att vara utformad på ett annorlunda sätt. 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 en enda 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 (se prop. 2005/06:128). Det kan i sammanhanget nämnas att det av Europaparlaments 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.

Den nya lagens avgiftsbemyndigande bör mot den beskrivna bakgrunden i princip utformas på samma sätt som bemyndigandet att ta ut avgifter för offentlig kontroll i livsmedelslagen m.fl. lagar, med den skillnaden att begreppet kontroll bör användas i stället för offentlig kontroll. Detta innebär att

bemyndigandet bör innefatta en rätt att meddela föreskrifter om skyldighet att betala avgift för kontroll enligt den nya lagen, de föreskrifter som meddelas med stöd av lagen eller de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen.

Särskilt om avgift för kontroll av ekologiska livsmedel

När det gäller den offentliga kontrollen enligt livsmedelslagen (2006:804) av livsmedel i livsmedelsanläggningar finansieras den i dag genom en årlig avgift. I livsmedelslagen bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter dels om skyldighet att betala avgift för bl.a. offentlig kontroll, dels om skyldighet för kommunerna att ta ut sådan avgift. I 3 § förordningen (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel föreskrivs att en kontrollmyndighets kostnader för annan offentlig kontroll än sådan extra offentlig kontroll som avses i artikel 28 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 ska täckas av en årlig avgift (angående extra kontroll, se rubrik nedan i samma avsnitt). Denna bestämmelse innefattar skyldighet för en kommun att ta ut en årlig avgift för att täcka kommunens kostnader för offentlig kontroll. Av 6 § samma förordning framgår att om kontrollmyndigheten är en kommun ska avgiften fastställas av den kommunala nämnd som utför kontrollen på grundval av en taxa som kommunfullmäktige bestämmer.

Den kontroll som ska göras av att bestämmelserna om ekologisk produktion följs bör utföras samordnat med den offentliga kontrollen av livsmedel i livsmedelsanläggningar. Detta bör inte medföra något merarbete av betydelse. Mot denna bakgrund bör den årliga avgift som redan utgår för offentlig kontroll av livsmedel enligt livsmedelslagen även omfatta kontrollen av att regelverket om ekologiska produkter följs när det gäller livsmedel i livsmedelsanläggningar.

Inom ramen för den kommunala självstyrelsen har kommunerna en självständig och inom vissa gränser fri bestämmande-

rätt. Om inte något annat anges i lag har kommunerna rätt att själva vårda sina angelägenheter. När det gäller kostnaden för att utöva 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 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. Som angetts ovan följer det dessutom av artikel 27.7 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 att om kontrollmyndigheten genomför flera typer av offentlig kontroll av livsmedel samtidigt på en enda anläggning ska myndigheten 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.

Avgifter för prövning och register

Enligt EG-förordningarna om ekologisk produktion prövar myndigheterna och kontrollorganen ansökningar om undantag från gemensamma regler, i huvudsak från produktionsregler. Rådets förordning (EG) nr 834/2007 innehåller också ett krav på att kontrollmyndigheterna och kontrollorganen ska föra ett register över de aktörer som är underställda deras kontroll. Vidare ska det finnas ett register i form av en databas över tillgången av ekologiskt utsäde. Enligt kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 får databasen finansieras genom avgifter, se avsnitt 4.3.

Det generella registreringsförfarandet och förfarandet att registrera databasen över ekologiskt utsäde är viktiga led i den kontroll som bedrivs av myndigheter och kontrollorgan. Kostnaderna för registreringen, som kan innefatta administrativa

kostnader och kostnader för rådgivning, bör därför finansieras med en avgift. Det är även rimligt att den som ansöker om att få ett undantag från skyldigheten att följa regelverket i vissa avseenden ska betala de kostnader som prövningen av ett sådant ärende kan föranleda. Lagen bör därför innehålla ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldighet att betala en sådan avgift.

Beräkning av avgifter

Kontrollorganen bestämmer i dag helt och hållet sina egna avgifter. För att säkerställa en enhetlig tillämpning av de kriterier för avgiftsättningen som slås fast i kontrollförordningen är det rimligt att den myndighet som delegerar kontrollansvaret till ett kontrollorgan har ett inflytande över hur kontrollorganens avgifter bestäms. Grunderna för hur avgiften ska beräknas bör slås fast i bindande föreskrifter. Ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om hur kontrollorganens avgifter ska beräknas bör därför tas in i lagen. Det bör även finnas en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om hur den avgift som tas ut av en statlig myndighet ska beräknas.

Avgifter för extra kontroll

Sådan extra kontroll som blir aktuell när företagaren har brutit mot regelverket ska, enligt artikel 28 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 889/2008, bekostas med en avgift som betalas av det företag som föranleder kontrollen. Detta innebär att kostnader för uppföljning av eventuella anmärkningar som har konstaterats vid ett kontrollbesök ska debiteras den som kontrolleras i stället för av hela avgiftskollektivet.

5.7 Åtgärder vid bristande efterlevnad av regelverket

5.7.1 Förelägganden och förbud, vite

Promemorians 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 i sådana beslut sätta ut vite.

Skälen för promemorians förslag: Enligt den nu gällande bestämmelsen har tillsynsmyndigheten rätt att meddela förelägganden eller förbud samt i sådana beslut sätta ut vite. Samma befogenhet bör ges kontrollmyndigheterna i den nya lagen. I viss mån kan kontrollmyndigheterna meddela förelägganden och förbud med stöd av EG-bestämmelserna.

Kontrollmyndigheter och kontrollorgan kan förbjuda saluföring enligt artikel 30.1 i rådets förordning (EG) nr 834/2007 och artikel 91.2 i kommissionens förordning (EG) nr 889/2008. Bestämmelserna motsvaras av artikel 9 och punkten 9 i bilaga 3 till rådets förordning (EEG) 2092/91. Behöriga myndigheter får också fatta beslut om förelägganden eller förbud med stöd av artikel 54 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004.

Som nämnts i avsnitt 5.3.2 bör dagens begränsning av vilka uppgifter som ett kontrollorgan får fatta vid avvikelser och överträdelser behållas. Bestämmelsen bör dock i stället utformas som en begränsning av vilka uppgifter som får överlämnas till ett kontrollorgan.

5.7.2 Omhändertagande av varor

Promemorians förslag: Kontrollmyndigheten ska kunna ta hand om en vara som avses med ett föreläggande eller 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 en jordbruksprodukt, ett livsmedel eller ett foder eller göra någon annan ändring så att produkten överensstämmer med de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen. Annars ska kontrollmyndigheten låta förstöra varan på ägarens bekostnad.

Skälen för promemorians förslag:

Bestämmelser i liknande lagar

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 EG-bestämmelser som kompletteras av lagarna. En kontrollmyndighet kan enligt dessa bestämmelser även ta hand om en vara som avses med ett föreläggande eller 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 kan 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 EG-

bestämmelser som kompletteras av lagarna uppställs vissa villkor och krav som måste vara uppfyllda för att livsmedlen och fodret ska anses vara säkra. Om livsmedel och foder som inte uppfyller dessa krav släpps ut på marknaden är det av stor vikt att kontrollmyndigheterna kan agera och få bort produkterna från marknaden för att skydda människors och djurs hälsa.

Ombändertagande 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 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.

En vara får endast märkas som ekologisk om varan har framställts i enlighet med det ekologiska regelverket (art. 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 EG-förordningarna bör kontrollmyndigheten ha möjlighet att ta hand om en vara som, trots ett före-

läggande eller förbud, saluförs i strid med bestämmelserna. En möjlighet att ta hand om sådana varor kan särskilt få betydelse om det relevanta föreläggandet eller förbudet inte har förenats med vite.

Enligt artikel 18 i Europaparlamentets- och rådets förordning (EG) nr 882/2004 finns vissa möjligheter att omhänderta produkter vid misstanke om bristande efterlevnad eller om det finns tveksamhet om sändningens identitet eller faktiska destination, eller i fråga om överensstämmelsen mellan sändningen och garantier som har intygats, till dess att myndigheten har kontrollerat detta.

Ändring eller förstöring av vara

Om en vara har tagits om hand ska varans ägare ges möjlighet att under överinseende av kontrollmyndigheten ändra benämningen på (t.ex. märkningen eller innehållsförteckningen) eller sammansättningen av en jordbruksprodukt eller ett livsmedel eller göra någon annan ändring så att produkten stämmer överens med de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen. Den möjligheten bör finnas även för foder som inte är en jordbruksprodukt. För närvarande anses inte jäst vara en jordbruksprodukt (art. 32 i EG-fördraget). Varan kan därefter lagligen säljas på marknaden. Om detta inte sker kan det bli nödvändigt att låta förstöra varan på ägarens bekostnad.

5.7.3 Rättelse

<p>Promemorians förslag: Kontrollmyndigheten ska kunna besluta om rättelse på den enskildes bekostnad om denne inte fullgör sina skyldigheter enligt lagen, de föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen, de EG-bestäm-</p>
--

meddelats med stöd av EG-bestämmelserna.

Skälen för promemorians 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 5.7.1 och 5.7.2 har föreslagits 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 varor 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 ska kontrollmyndigheten, i likhet med vad som gäller enligt livsmedelslagen (2006:804) och lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter, även ha möjlighet att vidta rättelse på den enskildes bekostnad.

Kontrollmyndigheten ska kunna besluta om rättelse 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.

5.7.4 Sanktionsbestämmelser

Promemorians förslag: Regeringen ska ges rätt att meddela föreskrifter om att en administrativ sanktionsavgift ska tas ut av den som i sin näringsverksamhet underlåter att anmäla sin verksamhet i strid med artikel 28.1 a i rådets förordning (EG) nr 834/2007.

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

De myndigheter som regeringen bestämmer ska ges rätt att, såsom första instans, besluta om sådana sanktionsavgifter.

Avgiften ska tillfalla staten.

Promemorians bedömning: Storleken på den administrativa sanktionsavgiften bör vara differentierad.

Ringa överträdelser bör inte undantas från det avgiftsbelagda området.

Det behövs inte några sanktionsbestämmelser i övrigt.

Skälen för promemorians förslag och bedömning:

Nuvarande reglering

Enligt artikel 9.9 b i rådets förordning (EEG) nr 2092/91 ska kontrollmyndighet och kontrollorgan vid uppenbar överträdelse eller överträdelse med långvariga verkningar förbjuda leverantören i fråga att marknadsföra sina produkter med uppgifter som syftar på ekologisk produktion under en period som överenssams med medlemsstatens behöriga myndighet. Bestämmelsen har sin motsvarighet i artikel 30.1 i rådets förordning (EG) nr 834/2004 (se avsnitt 4.1.1). Genom 7 § första stycket lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter straffbeläggs överträdelser av sådana av myndigheten beslutade förbud med böter.

Genom 7 § andra stycket lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter är det vidare straffbart för leverantör att använda påskrift om att en produkt omfattas av EG:s kontrollsystem för ekologisk odling trots att leverantörens tillstånd att använda sådan påskrift har återkallats. Av prop. 1994/95:175 s. 12 framgår att straffbestämmelsen straffbelägger beslut enligt artikel 10.3 b i rådets förordning (EEG) nr 2092/91. Enligt artikel 10.3 b ska tillståndet för leverantören att använda påskrift om att produkten är ekologisk återkallas vid uppenbar överträdelse av EG-förordningen eller överträdelse av EG-förordningen med långvariga verkningar. Motsvarande bestämmelse finns inte i rådets förordning (EG) nr 834/2007 (se avsnitt

4.1.1). En förutsättning för att en produkt ska få märkas som ekologisk är dock, enligt artikel 23 i rådets förordning (EG) nr 834/2007, att produkten har framställts i enlighet med de krav som ställs i EG-förordningen. Enligt artikel 30.1 ska vidare kontrollmyndigheten eller kontrollorganet se till att inga hänvisningar till den ekologiska produktionsmetoden används i märkningen eller marknadsföringen av en produkt som omfattas av en oegentlighet när det gäller uppfyllandet av krav enligt EG-förordningen.

I ringa fall döms inte till ansvar (7 § tredje stycket samma lag). Den som har överträtt ett vitesförbud döms inte till ansvar för den gärning som omfattas av förbudet (8 § samma lag).

En förutsättning för brott är i båda fallen att ett beslut som en tillsynsmyndighet eller ett kontrollorgan har fattat överträds. I prop. 1994/95:175 s. 13 uttalades att förbud eller föreläggande vid vite i sig skulle vara en tillräcklig sanktion mot en enligt EG-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. Kontrollorganen har sedan 2006 inte möjlighet att fatta sådana beslut som avses i straffbestämmelsen enligt 5 § förordningen om ekologiskt framställda produkter samt därefter enligt 5 § förordningen (2009:27) om ekologisk produktion. Det ursprungliga syftet med straffbestämmelsen gör sig alltså inte längre gällande.

Huvuddelen av de ekologiska bestämmelserna är i dag inte straffbelagda. Bestämmelserna är inte heller förenade med sanktionsavgifter. Exempel på överträdelser som saknar sanktion är kravet på anmälan av ekologisk produktion till kontroll och att den som förvisso har anmält sin produktion till kontroll inte följer de ekologiska produktionsreglerna. Föreläggande eller förbud, eventuellt kombinerat med vite, kan dock användas som påtryckningsmedel för att aktören ska följa EG-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.

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 eller inte skulle vara rationella eller skulle kräva oproportionerligt höga kostnader. Det kan också vara befogad 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 objektivet 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. Ansvar 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.

Skyldigheten att anmäla verksamhet till kontroll

Medlemsstaterna är skyldiga att ha en kontrollorganisation för att säkerställa att förordningarna följs. Medlemsstaterna är även 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.

En förutsättning för att åtgärder ska kunna vidtas mot den aktör som inte följer det ekologiska regelverket är att den kontrollmyndighet eller det kontrollorgan som ska kontrollera aktören känner till att han eller hon bör kontrolleras. Det är alltså av största vikt att de ekologiska aktörerna anmäler sin verksamhet till kontroll.

Av artikel 28.1 a i rådets förordning (EG) nr 834/2007 följer att en aktör som framställer, bereder, förvarar eller från ett tredjeland importerar produkter som omfattas av EG-förordningen ska anmäla sin verksamhet till den behöriga myndigheten i den medlemsstat där verksamheten bedrivs. Anmälan ska göras före det att aktören släpper ut produkter på marknaden som ekologiska produkter eller produkter under omställning till ekologisk produktion.

Enligt artikel 23.4 i rådets förordning (EG) nr 834/2007 finns det en möjlighet för aktören att märka bearbetade livsmedel med uppgift om att de är delvis ekologiska eller med uppgift i innehållsförteckningen om att produkten innehåller ekologiska ingredienser. Konsumenterna ska kunna känna förtroende för att uppgifter om ekologisk produktion är korrekta. EG-förordningen bör därför rimligen tolkas på så sätt att anmälnings-skyldigheten och kontrollsystemet också omfattar aktörer som släpper ut sådana produkter på marknaden. Det finns dock olika

uppfattningar inom unionen om detta och för närvarande pågår det diskussioner om hur EG-förordningen bör tolkas på den punkten.

Anmälningsskyldigheten gäller också för en aktör som exporterar ekologiska produkter som omfattas av EG-förordningen enligt artikel 28.1 a i rådets förordning (EG) nr 834/2007. Anmälningsskyldigheten upphör inte på grund av att aktören överlåter sin anmälningspliktiga verksamhet till en tredje man. Medlemsstaterna kan undanta vissa aktörer från anmälningsskyldigheten enligt artikel 28.2 i rådets förordning (EG) nr 834/2007 (se avsnitt 4.1.5). Medlemsstaterna ska enligt artikel 28.3 i rådets förordning (EG) nr 834/2007 utse en myndighet eller godkänna ett organ för mottagande av sådana anmälningar. Av artikel 2 d i rådets förordning (EG) nr 834/2007 framgår det att en aktör kan vara fysisk eller juridisk person. I artikel 63.3 i kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 anges vilka uppgifter som anmälan ska innehålla.

Anmälningsskyldigheten är av administrativ art. Skyldigheten syftar till att möjliggöra en kontroll av reglerna om ekologisk produktion. Underlåtenhet att anmäla sin verksamhet till kontroll bör straffbeläggas med böter eller vara förenat med sanktionsavgift eftersom det är en förutsättning för ett effektivt kontrollsystem. Endast underlåten anmälan bör vara sanktionerad. Om anmälan inte är fullständig kan i stället producenten föreläggas, eventuellt vid vite, att komplettera sin anmälan med de uppgifter som krävs.

Att konstatera om en ekologisk producent har underlåtit att anmäla sin verksamhet till kontroll går lätt att konstatera utan en komplicerad utredning. Det framgår klart av bestämmelserna vad som krävs av den enskilde. Anmälningsskyldigheten bör därför vara förenad med 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.

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. Avgiftsskyldigheten 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. Ansvar 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 på 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.

Avgiftsskyldigheten bör begränsas till att avse de aktörer som i sin näringsverksamhet underlåter att anmäla sin ekologiska verksamhet till kontroll. Avgiftsskyldigheten omfattar dock även med den begränsningen en heterogen grupp aktörer. Det finns därför skäl till att anpassa sanktionsavgiftens storlek för olika typer av aktörer. Sanktionsavgiftens storlek bör bestämmas så att den motsvarar överträdelsens allvar. Det måste ses som allvarigare att en mer omfattande verksamhet undgår kontroll än att en verksamhet som endast bedrivs i liten omfattning gör det. Se vidare under rubriken "Sanktionsavgiftens storlek" i avsnitt 5.7.5.

Som påpekats ovan ska medlemsstaterna utse en myndighet eller godkänna ett organ för mottagande av anmälningar till kontroll. Medlemsstaterna kan dessutom undanta vissa aktörer

från skyldigheten att anmäla sin verksamhet till kontroll. Mot bakgrund av att sådana bestämmelser inte bör ges i lag bör regeringen ges rätt att meddela föreskrifter om att en administrativ sanktionsavgift ska tas ut av den aktör som i sin näringsverksamhet underlåter att anmäla sin verksamhet till kontroll. Det kan också finnas behov av att förtydliga i vilken utsträckning som anmälnings- och avgiftsskyldigheten 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.

Avgiften bör tillfalla staten. Frågan om hur ett system för sanktionsavgifter närmare ska utformas för att balansera kraven på effektivitet och rättssäkerhet behandlas i avsnitt 5.7.5.

Behövs sanktioner för överträdelser av bestämmelser om märkning?

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. art. 23–26) i rådets förordning (EG) nr 834/2007 och avdelning III (dvs. art. 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 gemenskapslogon får användas. Användning av logon visar att produkten är ekologisk.

Om en produkt saluförs i strid med dessa bestämmelser 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 måste detta anses som en sådan bedräglig användning som avses i artikel 91.3 i kommissionens förordning (EG) nr 889/2008.

I artikel 24 i rådets förordning (EG) nr 834/2007 finns bestämmelser om vilka uppgifter som måste framgå av märkningen, bl.a. kodnummer för kontrollmyndighet eller kontrollorgan, i vissa fall gemenskapslogotypen och uppgift om produktens ursprung. En felaktig uppgift om produktens ursprung måste anses som bedräglig användning i den mening som avses i artikel 91.3 i kommissionens förordning (EG) nr 889/2008. I övrigt bör inte överträdelser av artikel 24 anses som bedräglig användning i den mening som avses i artikel 91.3.

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 gemenskapslogon, uppgifter om kontrollmyndighet eller kontrollorgan och ursprungsart. Överträdelser av de bestämmelserna kan inte anses vara bedräglig användning av uppgifter.

Till den del som det rör sig om livsmedel är livsmedelslagstiftningens bestämmelser tillämpliga. Ekologiska livsmedel måste t.ex. även uppfylla livsmedelsregelverkets krav på hygien, säkerhet och märkning.

Livsmedelsverket är till följd av bemyndiganden i livsmedelslagen (6 §) och livsmedelsförordningen (7 §) behörigt att meddela föreskrifter eller i det enskilda fallet besluta om bl.a. märkning och presentation av livsmedel, om det behövs för att tillgodose konsumentintresset.

Livsmedelsverket har beslutat om föreskrifter om märkning och presentation av livsmedel (LIVSFS 2004:27) som bl.a. genomför 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 livsmedel¹⁸. Föreskrifterna omfattar märkning och presentation av livsmedel som är avsedda att som livsmedel saluhållas till enskilda konsumenter och storhushåll (restauranger, personalrestauranger och liknande). I 4 § 1 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.

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bl.a. bryter mot Livsmedelsverkets föreskrifter om märkning och presentation av livsmedel döms enligt 29 § 1 livsmedelslagen till böter.

Även i marknadsföringslagen (2008:486) finns bestämmelser som tillvaratar konsumenternas intressen vid vilseledande information. Denna lag har enligt sin 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 §

¹⁸ EGT L 109, 6.5.2000, s. 29 (Celex 32000L0013).

kan åläggas marknadsstörningsavgift (29 §) om vilseledandet har varit otillbörligt.

Sanktionsbestämmelserna i livsmedelslagen och marknadsföringslagen omfattar således sådan bedräglig användning av uppgifter som ska sanktioneras enligt förordning (EG) nr 889/2008. Det finns därför inte något egentligt behov av särskilda sanktionsbestämmelser i den nya lagen.

En fråga som aktualiseras är dock om artikel 91.3 i kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 kan anses innehålla ett krav på att det ska finnas sanktionsbestämmelser avseende sådan bedräglig användning av uppgifter i märkning som kan vilseleda andra näringsidkare än storhushåll (restauranger, personalrestauranger och liknande). Det bör påpekas att om otillbörligt vilseledande samtidigt sker i reklam eller genom andra åtgärder i näringsverksamhet som är ägnade att främja avsättningen av och tillgången till produkter kan de åtgärderna omfattas av marknadsföringslagens bestämmelse om marknadsstörningsavgift.

Om den felaktiga uppgiften om ekologisk produktion förekommer i ett intyg kan det vara fråga om urkundsbrott (14 kap. 1–4 §§ brottsbalken).

Mot bakgrund av att syftet med artikel 91.3 i kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 i första hand torde vara att skydda konsumenterna mot bedräglig användning av uppgifter saknas det skäl till att straffbelägga sådan felaktig märkning som riktar sig mot andra näringsidkare än storhushåll.

Skyldigheten att tillhandahålla upplysningar och handlingar

Medlemsstaterna är skyldiga att ha en kontrollorganisation för att säkerställa att förordningarna följs enligt rådets förordning (EG) nr 834/2007. Medlemsstaterna är även 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.

En effektiv kontroll behövs 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 5.7.1 föreslås att kontrollmyndigheten även fortsättningsvis ska kunna meddela förelägganden samt att i sådana beslut sätta ut 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) 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 tillräcklig effektiv sanktion 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 som obehövligt.

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

Promemorians förslag: Avgiftens storlek ska framgå av de föreskrifter som regeringen meddelar. Avgiften ska uppgå till minst 1 000 kronor och högst 30 000 kronor. När avgiften bestäms ska hänsyn tas till överträdelsens allvar och hur länge den har pågått.

Avgiften ska inte tas ut om det är oskäligt. Vid prövningen 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 och inte heller kunnat påverka, eller
- 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.

Om ett vitesföreläggande eller vitesförbud har överträtts får sanktionsavgift inte beslutas för den gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

Innan myndighet beslutar om sanktionsavgift ska den som anspråket riktas mot ges tillfälle att yttra sig.

En sanktionsavgift ska kunna beslutas endast om den som anspråket riktas mot har getts tillfälle att yttra sig inom två år från det att förutsättningarna för att besluta om avgift har uppfyllts.

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

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

Promemorians 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 beslutade enligt den nya lagen om ekologisk produktion bör utföras av Kammarkollegiet.

Beslut om sanktionsavgift får överklagas till allmän förvaltningsdomstol i enlighet med de föreslagna bestämmelserna om överklagande i lagen om ekologisk produktion.

Europakonventionen

Enligt artikel 6 i Europeiska konventionen av den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) åtnjuter en person som står anklagad för brott de rättssäkerhetsgarantier som räknas upp där, bl.a. rätten till en rättvis offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag.

Begreppet brott i den mening som avses i Europakonventionen är ett autonomt begrepp, vilket innebär att det ska ges en självständig och allmängiltig tolkning. Vad som är ett brott i konventionens mening bestäms av tre kriterier, nämligen klassificeringen i den nationella rätten, gärningens natur samt påföljdens natur och stränghet. Det är tillräckligt att ett av dessa kriterier är uppfyllt för att artikel 6 ska vara tillämplig.

Om en överträdelse klassificeras som brott i den nationella lagstiftningen betraktas den även som brott i konventionens mening. Att en överträdelse inte klassificeras som brott i nationell rätt innebär emellertid inte nödvändigtvis att den faller utanför begreppet brott i konventionens mening. Om ett av de

övriga kriterierna är uppfyllda blir artikel 6 tillämplig. Av betydelse för kriteriet gärningens natur är bestämmelsens räckvidd och syfte. Är bestämmelsen generell och riktar sig mot alla medborgare och inte endast till en särskild grupp talar det för att det är fråga om brottslig gärning i konventionens mening. Om syftet med bestämmelsen är avskräckande och bestraffande snarare än att kompensera för skada, är handlingen till sin natur straffrättslig. Bedömningen av kriteriet påföljdens natur och stränghet görs i förhållande till den påföljd som riskeras till följd av viss gärning och inte i förhållande till den faktiskt utdömda eller ålagda sanktionen.

Den sanktionsavgift som föreslås har till syfte att avskräcka. Det kan därför antas att bestämmelsens syfte är sådant att artikel 6 i Europakonventionen är tillämplig. Reglerna bör därför ges en sådan utformning att de rättssäkerhetsgarantier som följer av denna artikel uppfylls. Det innebär bl.a. att den enskilde ska underrättas om vilken gärning som läggs honom till last och ges tillfälle att yttra sig över anklagelsen. Den enskilde ska även ha möjlighet att inom rimlig tid få sin sak prövad av domstol.

Europarådets rekommendation om administrativa sanktioner

Europarådet antog den 13 februari 1991 rekommendation nr R(91)1 om administrativa sanktioner. Rekommendationen riktar sig främst till Europarådets medlemmar, däribland Sverige, men är inte rättsligt bindande.

Rekommendationens principer innebär att sanktionernas innehåll och villkoren för att ålägga sanktioner ska framgå av lag, förbud mot retroaktiv tillämpning, förbud mot dubbla administrativa sanktioner grundade på samma gärning och till skydd för samma intressen och krav på snabb handläggning. Varje åtgärd som kan leda till en administrativ sanktion riktad mot en viss person ska leda till ett slutligt avgörande. En person som riskerar en administrativ sanktion ska informeras om anklagelserna och de bevis som åberopas till stöd för dessa samt beredas möjlighet

och tillräckligt med tid för att besvara dessa. Bevisbördan ska ligga på den administrativa myndigheten. Det ska slutligen vara möjligt att överklaga myndighetens beslut till domstol.

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 5.7.4 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 regeringsförordning.

Det bör beaktas att ekologiska produkter kan betinga ett högt värde och att verksamhet som inte anmäls till kontroll kan vara av stor omfattning. Mot bakgrund av det och med hänsyn till betydelsen av bestämmelsen om anmälan till kontroll bör avgiften uppgå till minst 1 000 kronor och som högst till 30 000 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 mycket svåra att utforma, eftersom det är svårt att förutse alla situationer där befrielse bör kunna komma i fråga. Bestämmelser om eftergift av administrativa sanktionsavgifter finns bl.a. i miljöbalken och i taxeringslagen (1990:324). I fiskelagen (1993:787) finns en konstruktion som liknar den i miljöbalken.

Bestämmelsen i miljöbalken är utformad på så sätt att miljö-sanktionsavgift 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 taxeringslagen är något annorlunda utformad. I den bestämmelsen anges att den skattskyldige helt eller delvis ska befrias från särskild avgift om felaktigheten eller underlåtenheten framstår som ursäktlig eller om det annars skulle vara oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp. Därefter anges vissa uppräknade omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om felaktigheten eller underlåtenheten framstår som ursäktlig eller om det annars skulle vara 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 företa bedömningen av om befrielse från avgift ska medges är det dock lämpligt att, på motsvarande sätt som i bestämmelsen i taxeringslagen, 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 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 och inte heller 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, 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 och inte heller kunnat påverka avses sådana omständigheter som normalt brukar hänföras till "laga förfall". Vid beaktande av om den avgiftsskyldige gjort vad han 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 över-

trädelsen 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 straffbeläggas genom den nya lagen om 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 taxeringslagen 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. Nedsättningsmöjligheten bör begränsas till hälften eller en fjärdedel av det avsedda beloppet för att avgiftssystemet inte ska bli alltför svårhanterligt.

Dubbla sanktioner

Om ett vitesföreläggande eller vitesförbud har överträtts bör p.g.a. förbudet mot dubbelbestraffning (art. 4 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen) en sanktionsavgift inte få tas ut för den gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet. Som konstaterats i avsnittet ovan under rubriken ”Befrielse från avgift” är underlåtenhet att anmäla ekologisk verksamhet till kontroll inte straffbelagd.

Tillfälle att yttra sig

Förvaltningslagen (1986:223) kommer att bli tillämplig på myndighetens handläggning av ärenden om sanktionsavgifter, om inte bestämmelser som avviker från lagen antas (3 § förvaltningslagen). Enligt förvaltningslagen har en part rätt att ta del av uppgifter som tillförts ärendet (16 §). Ett ärende får normalt inte avgöras utan att parten har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet av annan än parten själv och han eller hon har fått tillfälle att yttra sig över den (17 §). Från den sistnämnda regeln finns det dock ett antal undantag.

Ett beslut om sanktionsavgift är en åtgärd som kan upplevas som ingripande för den som påförs avgiften. Den som riskerar sanktionsavgift bör därför utan undantag ges tillfälle att yttra sig över myndighetens utredning. En bestämmelse om detta bör därför föras in i lagen om ekologisk produktion. Aktören ska ges tillfälle att påtala eventuella felaktigheter och omständigheter som kan utgöra skäl för befrielse från avgift. Detta är en grundläggande förutsättning för materiellt riktiga avgöranden och systemets legitimitet.

Myndigheten bör skicka den utredningsrapport eller liknande som myndigheten har sammanställt till den som anspråket riktas mot. Av materialet bör framgå vad myndigheten gör gällande har inträffat, de omständigheter som åberopas till stöd för detta och vilken bevisning som finns i ärendet. Vidare bör det i skrivelsen anges att myndigheten avser att påföra sanktionsavgift.

Delgivning

En sökande, klagande eller annan part i ett ärende som avser myndighetsutövning ska enligt 17 § förvaltningslagen under ärendets gång underrättas om uppgifter som har tillförts ärendet och ges tillfälle att yttra sig över dem samt enligt 21 § förvaltningslagen underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet. Myndigheten bestämmer om dessa

underrättelser 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 då 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

Det finns inte tillräckliga förutsättningar för att föreskriva att ett beslut om sanktionsavgift ska gälla omedelbart. Bestämmelser om betalningsfrist och återbetalning behövs därför inte. 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.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 13 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om den ordning i vilken sanktionsavgifter ska betalas. Något bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om detta behövs därför inte i 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 innan de 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 överträdelse som avses leda till sanktionsavgift är okomplicerade och kräver inte någon omfattande utredning. I syfte att åstadkomma ett effektivt kontrollsystem för ekologisk produktion är det av vikt att överträdelse av anmälnings-skyldigheten 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.

Kammarkollegiet bevakar och driver in andra administrativa sanktionsavgifter. Uppgiften att bevaka och driva in sanktionsavgifter beslutade enligt den nya lagen om ekologisk produktion bör utföras av Kammarkollegiet.

Preskription

I straffrätten finns bestämmelser om åtals- respektive påföljds-preskription (35 kap. brottsbalken). Dels är det inte lika angeläget att beivra överträdelser när en längre tid 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 påföljds-preskription är fem år. Samma preskriptionstider bör gälla för sanktionsavgifterna.

Överklagande

I avsnitt 5.8 föreslås att beslut av statlig myndighet får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Denna ordning bör även gälla för beslut om sanktionsavgift. Vid överklagande till allmän

förvaltningsdomstol blir förvaltningsprocesslagen tillämplig. Det förutsätts att domstolarna vid tillämpning av bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen beaktar de krav som ställs i artikel 6 i Europakonventionen, bl.a. såvitt avser rätten till muntlig förhandling.

5.8 Överklagande

Promemorians förslag: Beslut av statlig myndighet enligt denna lag, de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Beslut av en kommunal nämnd eller av ett kontrollorgan med säte i Sverige enligt denna lag, enligt de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller enligt de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen får överklagas hos länsstyrelsen.

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

En myndighet får bestämma att dess beslut ska gälla omedelbart även om det överklagas. En myndighet ska dock inte kunna besluta att dess beslut om att sanktionsavgift ska tas ut ska gälla omedelbart även om det överklagas.

Skälen för promemorians förslag: Enligt 9 § lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter får en statlig myndighets beslut enligt lagen, de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och rådets förordning (EEG) nr 2092/91 överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Beslut av en kommunal nämnd kunde överklagas hos länsstyrelsen enligt 7 § förordningen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter. Kontrollorgan har sedan en förordningsändring 2006 begränsade möjligheter att fatta beslut vid avvikelser och överträdelser och kontrollorganens beslut kan inte heller överklagas.

Kontrollorganens beslut, bl.a. om att återkalla utfärdade certifikat kan överprövas av en beslutskommitté, se avsnitt 3.2 under rubriken ”Förordningen (1995:702) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter”.

Bland de beslut som en kontrollmyndighet kommer att kunna fatta kan nämnas förbud eller förelägganden, eventuellt förenade vid vite, som beslutas med stöd av den nya lagen om ekologisk produktion, förbud mot att saluföra produkter som ekologiska enligt artikel 30.1 i rådets förordning (EG) nr 834/2007, tillfälliga förbud mot att saluföra produkter som ekologiska enligt artikel 91.2 i kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 och avslag på begäran om dispens från produktionsregler enligt den sistnämnda EG-förordningen. Befogenheter för kontrollmyndigheter finns också i viss utsträckning i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004. De statliga myndigheter som regeringen bestämmer föreslås vidare i avsnitt 5.7.4 få besluta om sanktionsavgifter för underlåtenhet av aktör att anmäla ekologisk verksamhet till kontroll.

Möjligheten att överklaga statliga myndigheters beslut bör finnas även i den nya lagen. Det bör till skillnad från i dag följa direkt av lagen att beslut meddelade av kommunala nämnder får överklagas hos länsstyrelsen.

Enligt 1 § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion svarar länsstyrelsen för den statliga förvaltningen i länet i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter. Av det följer att beslut meddelade av en kommunal nämnd ska överprövas av länsstyrelsen i det län där den kommunala nämnden är belägen.

Den nuvarande begränsningen av vilka beslut ett kontrollorgan får fatta vid avvikelser och överträdelser föreslås behållas (se avsnitt 5.3.2). Kontrollorganen kommer med den begränsningen liksom i dag att kunna fatta beslut om att återkalla utfärdade certifikat. Därutöver kommer de även att kunna fatta beslut om att inte medge undantag enligt kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 från produktionsregler eller att förena sådana undantag med villkor. De sistnämnda besluten kan

ha långtgående konsekvenser för den enskilde och det är viktigt för den enskilde att kunna överklaga sådana beslut.

Den möjlighet till överprövning av en besvärskommitté som finns kan inte anses tillräcklig. I sista hand bör den enskilde kunna få sin sak prövad vid allmän förvaltningsdomstol.

Rätten att överklaga beslut bör därför även gälla kontrollorganens beslut. I likhet med vad som gällt för beslut som meddelas av en kommunal nämnd enligt förordningen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter bör kontrollorganens beslut i första hand kunna överklagas hos länsstyrelsen. I lagen (1986:1142) om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter finns bl.a. bestämmelser om hur sådana beslut överklagas.

Det kan bli aktuellt att delegera kontrolluppgifter till kontrollorgan som är etablerade i en annan medlemsstat och har sitt säte där (se avsnitt 5.5). För svenskt vidkommande är det dock inte möjligt att reglera andra kontrollorgan än de som har säte i landet.

Ett svenskt kontrollorgan kan bedriva kontrollverksamhet utanför det län där kontrollorganet har sitt säte. Kontrollorganet kan alltså komma att fatta beslut utanför det län där kontroll har skett och där den berörda ekonomiska aktören finns. Det innebär att 1 § förordningen med länsstyrelseinstruktion inte ger besked om vilken länsstyrelse som är behörig att överpröva ett beslut som ett svenskt kontrollorgan har fattat. Ett beslut av ett kontrollorgan bör överklagas till den länsstyrelse i det län där kontrollorganet har sitt säte.

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 hos allmän förvaltningsdomstol. Stadgandet är att se som ett förtydligande av bestämmelsens första stycke om att en statlig myndighets beslut enligt EG-förordningen, lagen eller föreskrifter med stöd av lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Lagen om ekologisk produktion behöver inte innehålla motsvarande förtydligande. Möjligheten att överklaga

ett beslut som överprövande myndighet har fattat i ett överklagat ärende följer redan av den generella bestämmelsen i lagen om möjligheten att överklaga en statlig myndighets beslut.

Förbud och förelägganden kan avse produkter som inte uppfyller EG-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 prövats. En myndighet bör dock inte kunna besluta att dess beslut om att sanktionsavgift ska tas ut ska gälla omedelbart även om det överklagas.

5.9 Förvaltningsrättsliga principer

Promemorians förslag: Förvaltningslagens bestämmelser om skyldighet att föra anteckningar, parter rätt att få del av vissa uppgifter i ett ärende samt skyldighet att motivera och underätta part om beslut ska tillämpas även för enskilda kontrollorgan med säte i Sverige vid myndighetsutövning enligt lagen, de föreskrifter som meddelas med stöd av lagen eller de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen.

Dessutom ska förvaltningslagens bestämmelser om jäv samt rättelse vid skrivfel och liknande tillämpas av enskilda kontrollorgan med säte i Sverige. Det samma gäller bestämmelsen om att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas.

Skälen för promemorians förslag: Enligt 1 § förvaltningslagen (1986:223) gäller lagen för förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden och domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden. Enskilda kontrollorgan omfattas således inte av lagens tillämpningsområde.

De allmänna grundläggande rättsprinciperna, såsom de har uttolkats av EG-domstolen, är en del av den direkt tillämpliga EG-rätten och ska därför följas vid tillämpningen av EG-rätten, däribland de gemensamma reglerna för ekologisk produktion. Kravet på att de grundläggande rättigheterna i gemenskapens rättsordning ska tillämpas ställs på medlemsstaterna, men även på sådana organ som har fått delegerat myndighetsliknande uppgifter (se avsnitt 4.5). Principerna motsvarar bestämmelserna i förvaltningslagen om anteckningsskyldighet (15 §), partsinsyn (16 §), kommunikationsplikt (17 §), motivering av beslut (20 §) och underrättelse om beslut (21 §). Bestämmelserna i förvaltningslagen är dock, till skillnad från de EG-rättsliga principerna, uttryckligen begränsade till myndighetsutövning. Även om de EG-rättsliga principerna är direkt gällande finns det ett behov av att förtydliga att de ska följas mot bakgrund av att de inte har kodifierats. De bestämmelser i förvaltningslagen som motsvarar principerna bör därför göras tillämpliga på de kontrollorgan som kontrollerar ekologisk produktion.

Kontrollorgan kan enligt EG-förordningarna om ekologisk produktion fatta beslut som innebär myndighetsutövning. Om en behörig myndighet väljer att lämna över uppgifter till ett kontrollorgan som innebär myndighetsutövning bör ovan nämnda bestämmelser i förvaltningslagen vara tillämpliga på kontrollorganet. Det bör påpekas att för det fall att de uppgifter som har lämnats över till ett kontrollorgan inte utgör myndighetsutövning blir inte bestämmelserna tillämpliga eftersom skyldigheten att tillämpa dem endast gäller vid myndighetsutövning.

För den enskilde är det betydelsefullt att det beslut som han eller hon berörs av är fattat på objektiva grunder. Det gäller oavsett om beslutet har meddelats av en myndighet eller av ett enskilt kontrollorgan. Bestämmelserna om jäv i 11 och 12 §§ förvaltningslagen bör därför gälla även för enskilda kontrollorgan.

I 26 § förvaltningslagen finns en bestämmelse om myndighetens befogenhet att rätta sina beslut i vissa fall. Enligt

bestämmelsen får ett beslut som innehåller en uppenbar oriktighet till följd av myndighetens eller någon annans skrivfel, räknefel eller liknande förbiseende rättas av den myndighet som har meddelat beslutet. Det är lämpligt att detta också gäller för enskilda kontrollorgan.

Införandet av en överklagandebestämmelse avseende beslut som har meddelats av enskilda kontrollorgan har kommenterats i avsnitt 5.8. Enligt 22 § förvaltningslagen får ett beslut överklagas av den som beslutet angår om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas. Detta bör gälla även för beslut som har fattats av enskilda kontrollorgan.

Lagen (1986:1142) om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter är tillämplig vid överklaganden av beslut som har fattats av enskilda organ om inte någonting annat har föreskrivits. I lagen finns bestämmelser som motsvarar 23-25 §§ förvaltningslagen.

Det kan bli aktuellt att delegera kontrolluppgifter till kontrollorgan som är etablerade i en annan medlemsstat och har sitt säte där (se avsnitt 5.5). För svenskt vidkommande är det dock inte möjligt att reglera andra kontrollorgan än de som har säte i landet.

5.10 Offentlighet och sekretess

Promemorians förslag: Bestämmelserna om rätten att ta del av allmänna handlingar och bestämmelserna om sekretess ska göras tillämpliga på kontrollorganen med säte i Sverige till vilka kontrolluppgifter har delegerats.

Skälen för promemorians förslag: Enligt artikel 7.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 ska den behöriga myndigheten när den bedriver sin verksamhet säkerställa en hög grad av insyn. Enligt artikel 7.2 i samma förordning ska den behöriga myndigheten säkerställa att dess personal inte

lämnar ut information som ska omfattas av sekretess enligt artikel 7.3. Särskilda bestämmelser om sekretess saknas i de nya EG-förordningarna om ekologisk produktion till skillnad från rådets förordning (EEG) nr 2092/91. Reglerna i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 motsvarar nu gällande svenska bestämmelser.

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 1 kap. 8 § andra stycket sekretesslagen (1980:100) ska vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos en myndighet gälla också hos organ som anges i bilagan till sekretesslagen i den mån handlingarna hör till den verksamhet som anges där. 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 anförtrödda åtminstone några uppgifter som innefattar myndighetsutövning mot enskild (se bl.a. prop. 1996/97:142 och prop. 2001/02:38).

Kontrollorganen 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.

Kontrollorganen kommer att utföra uppgifter som innefattar myndighetsutövning mot enskilda. Det kan inte förutses att det finns några tungt vägande skäl som talar emot att göra offentlighetsprincipen tillämplig på sådan verksamhet. Bestämmelserna om rätten att ta del av allmänna handlingar och sekretess bör därför göras tillämpliga på kontrollorganen. Rätten att ta del av allmänna handlingar kommer att vara begränsad till handlingar som hör till den verksamhet som nämns i bilagan. Genom ändringen torde även förutsättningarna för partsinsyn förbättras.

Det kan bli aktuellt att delegera kontrolluppgifter till kontrollorgan som är etablerade i en annan medlemsstat och har sitt säte där (se avsnitt 5.5). För svenskt vidkommande är det dock inte möjligt att reglera andra kontrollorgan än de som har säte i landet.

Regeringen har i en proposition föreslagit att sekretesslagen ska ersättas av en offentlighets- och sekretesslag samt att den nya lagen ska träda i kraft den 30 juni 2009 (prop. 2008/09:150). Bestämmelsen i 1 kap. 8 § andra stycket sekretesslagen respektive bilagan till sekretesslagen motsvaras av 2 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen respektive bilagan till den nya lagen. Den nu aktuella ändringen bör genomföras genom ett tillägg i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen.

Följden av ett sådant förslag är inte bara att tryckfrihetsförordningens regler om rätt att ta del av handlingar hos en myndighet blir tillämpliga i den angivna verksamheten hos kontrollorganen. Kontrollorganen jämföras också med myndighet vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen (2 kap. 4 § andra meningen, jfr 1 kap. 8 § andra stycket andra meningen sekretesslagen). Detta innebär bl.a. att bestämmelserna om registrering av handlingar m.m. i 4–6 kap. offentlighets- och sekretesslagen (jfr 15 kap. sekretesslagen) blir tillämpliga i verksamheten. Vidare blir bestämmelsen i 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen jämfört med 2 § sekretessförordningen (1980:657) och punkten 118 i bilagan till samma förordning (jfr 8 kap. 6 § sekretesslagen) tillämplig. Enligt den gäller viss sekretess för uppgifter om enskilda ekonomiska förhållanden i statlig myndighets verksamhet, som består i tillsyn eller tillståndsgivning med avseende på näringslivet. En ytterligare konsekvens av förslaget är att bestämmelserna i arkivlagen (1990:782) blir tillämpliga i den angivna verksamheten.

5.11 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Promemorians förslag: Den nya lagen om ekologisk produktion ska träda i kraft den 1 april 2010. Vid samma tidpunkt ska lagen (1995:551) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter upphävas.

Förbud, förelägganden och andra beslut om skyldigheter för enskilda som har meddelats med stöd av äldre föreskrifter ska anses vara beslutade enligt den nya lagen.

Beslut som ett kontrollorgan har fattat före ikraftträdandet av den nya lagen ska inte kunna överklagas.

Skälen för promemorians förslag:

Ikraftträdande

Den nya lagen bygger huvudsakligen på gemenskapslagstiftning.

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 ska börja tillämpas vid ett senare tillfälle (se avsnitten 4.1.1 och 4.1.2). Rådets förordning (EEG) nr 2092/91 upphörde att gälla den 1 januari 2009 (art. 39 i rådets förordning (EG) nr 834/2007).

De nya EG-förordningarna har således redan börjat tillämpas. Den nya svenska lagstiftningen på området bör därför träda i kraft så snart som möjligt. Lagstiftningsarbetet bör kunna slutföras så att den nya lagen kan träda i kraft den 1 april 2010. Vid samma tidpunkt bör lagen (1995:551) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter upphävas.

Övergångsbestämmelser

Ingripanden i form av förbud och förelägganden samt andra beslut som innebär en skyldighet för den enskilde kan innan den

nya lagen har trätt i kraft ha meddelats med stöd av den nu gällande lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter. Dessa beslut, förelägganden eller andra beslut bör fortsätta att gälla även efter det att den nya lagen har trätt i kraft. Det bör därför i en övergångsbestämmelse anges att förbud, förelägganden och andra beslut om skyldigheter för enskilda som har meddelats med stöd av lagen om EG:s förordningar om ekologiskt framställda produkter ska anses beslutade enligt den nya lagen om ekologisk produktion.

Genom den nya lagen införs en möjlighet att överklaga beslut som kontrollorgan fattar. Beslut som ett kontrollorgan har fattat före ikraftträdandet av den nya lagen bör inte kunna överklagas.

6 Konsekvenser

6.1 Konsekvenser för ekologiska producenter

Promemorians bedömning: Förslaget om avgift för kontroll bedöms inte leda till ökade kostnader för de ekologiska producenterna. EG-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.

Förslaget om avgifter för prövning innebär att de ekologiska producenter som ansöker om undantag från regler om ekologisk produktion kommer att betala avgifter för prövning. Avgifterna kommer att vara begränsade och kommer att motsvara en schablonkostnad för myndigheten att handlägga ett sådant ärende. 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. Förslaget kan inte anses innebära betydande konsekvenser för företagen.

Förslagen bedöms i övrigt inte få några betydande ekonomiska konsekvenser för företagen.

Skälen för promemorians bedömning:

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 EG-förordningen. Företagen finns huvudsakligen inom jordbruks- och livsmedelsbranschen. All verksamhet i leden fr.o.m. primärproduktion av en ekologisk vara t.o.m. dess lagring, bearbetning, transport, försäljning eller tillhandahållande till slutkonsument omfattas av bestämmelserna. Detta innefattar även märkning, marknadsföring, import, export och underleverantörsverksamhet. Storköksverksamhet undantas från EG-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 EG-förordningarna kommer nya grupper av ekologiska producenter att omfattas av EG-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 produk-

ter 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.

Rådgivning och information (4 §)

Bestämmelsen avser att underlätta för aktörerna att fullgöra sina skyldigheter genom att myndigheter bl.a. lämnar rådgivning och information. Motsvarande uppgifter ingår i dag i myndigheternas verksamhet som benämns tillsyn.

Förvaltningslagens tillämpning (6 §)

Genom lagen tydliggörs att kontrollorgan med säte i Sverige ska följa vissa förvaltningsrättsliga principer. Paragrafen innebär att företagen får ökad kunskap om vilka rättigheter 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 (9 §)

Tillsynsmyndigheter och kontrollorgan har redan i dagsläget på begäran rätt till tillträde, handlingar och upplysningar. Den rätt som föreslås ges EG:s institutioner och inspektörer torde inte i realiteten innebära några ökade kostnader för företagen. EG-

rätten ställer krav på att sådana bestämmelser införs i nationell rätt.

Rätt att göra undersökningar och ta prov (9 §)

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 EG:s institutioner och inspektörer torde inte i realiteten innebära några utgifter för företagen.

Skyldighet att tillhandahålla hjälp (10 §)

En skyldighet införs för den som är föremål för kontroll att tillhandahålla 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 förordningen (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.

Förelägganden, förbud och vite (11 och 12 §§)

Motsvarande bestämmelser finns i nu gällande lag. Förslaget medför inte några nya kostnader för företagen.

Omhändertagande av varor (13 §)

Bestämmelsen innebär att en kontrollmyndighet får ta hand om en vara som avses med ett föreläggande eller förbud om föreläggandet eller förbudet inte följs. Det kan innebära kostnader för de producenter som inte följer en kontrollmyndighets föreläggande eller förbud. 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 p.g.a. 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 varorna förstörs på hans eller hennes bekostnad. Det samma gäller om det rör sig om färskvaror och det inte är möjligt att vidta åtgärder innan varorna blir förstörda.

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 §)

Bemyndigandet för avgifter för kontroll motsvaras av det nuvarande bemyndigandet för avgifter för tillsyn. Som tidigare redovisats utförs tillsynen idag i allt väsentligt av enskilda kontrollorgan. Det är endast i de fall då det saknas godkända kontrollorgan för en viss typ av produktion som det egentliga tillsynsansvaret ligger på Livsmedelsverket eller Jordbruksverket. Någon ändring i denna ordning är inte avsedd även om den rättsliga regleringen kommer att vara utformad på ett annorlunda sätt. 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 en enda 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 p.g.a. att producenten har brutit mot regelverket ska, enligt artikel 28 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 889/2008, 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. Bestämelsen 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 och registrering.

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 avse register över aktörer som är föremål för kontroll och en databas över tillgången av ekologiskt utsäde. Avgifterna kommer att vara begränsade. Förslaget om avgifter för registrering kan mot bakgrund av det 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 och ekologiska produktionsregler (24 §)

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

Möjligheterna att införa strängare produktionsbestämmelser är begränsade. Enligt artikel 34.2 i rådets förordning (EG) nr

834/2007 kan strängare bestämmelser införas endast om bestämmelserna också är tillämpliga på icke-ekologisk produktion. Sådana bestämmelser innebär att det inte blir möjligt att sälja produkter som ekologiska om inte generella miljökrav eller djurskyddskrav har följts. Det kan leda till inkomstbortfall för de företag som inte kan sälja sina produkter som ekologiska. Det måste dock anses vara rimligt att produkter ska ha framställts i enlighet med sådana generella krav för att kunna säljas som ekologiska.

I övrigt innehåller förslaget bemyndiganden som gör det möjligt att producera vissa produkter som ekologiska enligt nationella bestämmelser och därefter sälja dem som ekologiska till dess att harmoniserade bestämmelser har börjat gälla.

Föreskrifter om kontroll (25 §)

Föreskrifter om hur kontroll ska bedrivas kan ha negativa konsekvenser för enskilda. Innan sådana föreskrifter meddelas ska dock konsekvenserna för företagen vägas mot behovet och alternativ till föreskrifter. EG-bestämmelserna 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 (27 §)

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.

6.2 Konsekvenser för kontrollorganen

Promemorians bedömning: Förslaget medför inte några betydande ekonomiska konsekvenser för kontrollorganen.

Skälen för promemorians bedömning: Kontrollorganen bestämmer i dag helt och hållet sina egna avgifter. Europaparlamentets och rådets förordningen (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 (16 §). 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 (27 §). 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 producen-

ternas 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 åsätter möjligheten att överklaga beslut ett värde.

Kontrollorganen är i dagsläget skyldiga att tillämpa förvaltningsrättsliga principer enligt EG-rätten. Genom lagen förtydligas att principerna gäller för kontrollorgan med säte i Sverige (6 §). 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 ingen 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 förordningen (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 p.g.a. att affärshemligheter röjs bör sekretessbestämmelser tillämpas.

6.3 Konsekvenser för det allmänna

6.3.1 Konsekvenser för statliga kontrollmyndigheter och behöriga myndigheter

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

Skälen för promemorians bedömning:

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

EG-bestämmelserna utvidgar tillämpningsområdet för ekologisk produktion till att även omfatta produkter från ekologiskt vattenbruk som är avsedda som foder eller livsmedel. Fiskeriverket har bedömts vara den myndighet som bör vara behörig myndighet och kontrollmyndighet för ekologiskt vattenbruk. För närvarande bedrivs inget ekologiskt vattenbruk. Ett eller flera kontrollorgan kan förväntas komma att bli kontrollorgan för ekologiskt vattenbruk. Utgångspunkten är att Fiskeriverkets

kostnader för kontroll, prövningsförfarande och registreringsförfarande ska kunna täckas med avgifter.

Rådgivning och information (4 §)

Myndigheterna föreslås få till uppgift att genom rådgivning, information eller på annat sätt underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen om ekologisk produktion, de föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen, de EG-bestämmelser som kompletteras med stöd av lagen och de beslut som har meddelats med stöd av EG-bestämmelserna. Bestämmelserna innebär inte att myndigheterna ges några nya uppgifter utan de rådgivande uppgifterna ingår i dag i den verksamhet som benämns tillsyn.

Beivra överträdelser (5 §)

Kontrollmyndigheterna föreslås få till uppgift att verka för att överträdelser av det ekologiska regelverket och beslut meddelade med stöd av regelverket beivras. 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 kräva igen kostnader för att förstöra varor eller kostnaderna för att vidta rättelse. Förslaget kan inte anses medföra några omfattande konsekvenser för myndigheterna.

Administrativa sanktionsavgifter 17–23 §§

Rätten att besluta om administrativa sanktionsavgifter är en ny uppgift för myndigheterna. Den utredning och 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. Nedsättningsmöjligheten föreslås begränsas till hälften eller en fjärdedel av det avsedda beloppet för att avgiftssystemet inte ska bli alltför svårhanterligt.

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.

6.3.2 Konsekvenser för kommunerna

Promemorians bedömning: Den nya lagen medför sammantaget endast marginella ekonomiska konsekvenser för kommunerna.

Skälen för promemorians bedömning: Kommunerna berörs i sin egenskap av kontrollmyndighet enligt 2 § i den nya lagen om ekologisk produktion. Uppgiften motsvaras av den uppgift som kommunerna har som tillsynsmyndighet enligt det nuvarande regelverket för ekologisk produktion. Kontrollen som kommunerna bedriver med avseende på ekologisk produktion ska bedrivas samordnat med den ordinarie livsmedelskontrollen.

De konsekvenser som har beskrivits i avsnitt 6.3.1 om lagens utformning, rådgivning och information, beivra 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 ekologisk produktion.

Kommunal samverkan i kontrollen (7 §)

Kommuner ges genom lagen rätt att träffa avtal 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 (8 §)

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 (16 §)

Avgiftsbemyndigandet utvidgas till att också avse avgifter för prövning och registrering. 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.

6.3.3 Konsekvenser för polisen och domstolarna

Promemorians bedömning: Förslaget medför endast marginella ekonomiska konsekvenser för Polisen och domstolarna. De kostnadsökningar som uppstår kan rymmas inom ramen för befintliga anslag.

Skälen för promemorians bedömning: 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 allmän förvaltningsdomstol 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 (27 §). Efter överprövning hos länsstyrelsen kan länsstyrelsens beslut i sin tur överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (28 §). Begränsningen av vilka beslut som kontrollorgan får fatta vid avvikelser och överträdelser behålls. Ändringen bedöms endast leda till en marginellt ökad arbetsbörda för länsrätt. Kostnaden för detta kan därför rymmas inom ramen för befintligt anslag.

6.3.4 Konsekvenser för andra statliga myndigheter

<p>Promemorians bedömning: De kostnadsökningar som uppstår för att bevaka och driva in beslutade administrativa sanktionsavgifter kan rymmas inom ramen för befintliga anslag.</p>
--

Den ökade arbetsbörda som föranleds av att kontrollorganens beslut blir möjliga att överklaga är så begränsad att kostnaden för detta ryms inom ramen redan befintliga anslag.

Skälen för promemorians bedömning: Uppgiften att bevaka och driva in beslutade administrativa sanktionsavgifter enligt lagen om ekologisk produktion är en ny uppgift. Kammarkollegiet bevakar och driver in andra sådana avgifter. Bedömningen görs att uppgiften bör utföras av Kammarkollegiet. Den ökade arbetsbörda som detta skulle kunna föranleda förväntas bli så ytterst marginell att kostnaden för den ryms inom redan befintliga anslag.

Genom lagen införs en möjlighet att överklaga beslut som kontrollorgan med säte i Sverige fattar (27 §). Förslaget kommer att innebära vissa ökade kostnader för länsstyrelser i de län där kontrollorgan har sitt säte. Begränsningen av vilka beslut som kontrollorgan får fatta vid avvikelser och överträdelser behålls. Den ökade arbetsbörda som detta kan antas medföra för länsstyrelsen är så begränsad att kostnaden för den ryms inom ramen för befintligt anslag.

6.4 Konsekvenser för miljön

Promemorians bedömning: Förslaget har inte negativa miljökonsekvenser.

Skälen för promemorians bedömning: Lagen kompletterar EG-bestämmelser 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 konstgödsel, finns i EG-bestämmelserna. Den föreslagna lagen innehåller bestämmelser som säkerställer att de materiella EG-bestämmelserna följs. Lagen kan alltså ha en indirekt miljöpåverkan. Förslagets miljöpåverkan är dock svår att uppskatta. Bedöm-

ningen är dock att förslaget i vart fall inte har negativa miljökonsekvenser.

7 Författningskommentarer

7.1 Förslag till lag om ekologisk produktion

EG-bestämmelser som kompletteras av lagen

1 §

Paragrafen motsvarar 1 § i den nuvarande lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter.

I 1 § *första stycket* anges de EG-rättsakter som i sin helhet kompletteras av lagen och paragrafens *andra stycke* den EG-rättsakt som delvis kompletteras av lagen.

Kontroll

2 §

Paragrafen, som har kommenterats i avsnitten 5.3.1–5.3.3, motsvarar i stort 3 § första–tredje stycket i den nuvarande lagen.

Begreppet tillsyn och tillsynsmyndigheter ersätts med begreppen kontroll och kontrollmyndigheter. Med kontroll avses i princip det som tidigare har benämnts tillsyn. Begreppet kontroll är dock snävare än begreppet tillsyn.

I paragrafens *första stycke* anges att regeringen ska föreskriva vilka myndigheter som ska bedriva kontroll.

I paragrafens *andra stycke* föreskrivs att en kommuns uppgift ska fullgöras av den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet.

3 §

Paragrafen har kommenterats i avsnitt 5.3.2.

I paragrafens *första stycke* anges att Fiskeriverket, Livsmedelsverket och Statens jordbruksverk inom sina respektive ansvarsområden får överlämna kontrolluppgifter till ett sådant kontrollorgan som avses i artikel 2 i rådets förordning (EG) nr 834/2007. Bestämmelsen motsvarar 3 § fjärde stycket i den nuvarande lagen men bör dock få en annan utformning, bl.a. mot bakgrund av att begreppet kontroll bör användas i stället för tillsyn.

Eftersom det kan bli aktuellt att överlåta förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning till utländskt organ, aktualiseras en tillämpning av 10 kap. 5 § fjärde stycket regeringsformen. Detta innebär att riksdagens beslut ska tas med kvalificerad majoritet eller i grundlagsordning.

I paragrafens *andra stycke* anges att ett överlämnande av kontrolluppgifter inte får avse beslut om andra åtgärder vid avvikelser och överträdelser än att återkalla utfärdat certifikat. Bestämmelsen motsvarar i princip 5 § första stycket förordningen (1995:702) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter och 5 § förordningen (2009:27) om ekologisk produktion.

Kontrollorganen kan liksom i dag vända sig till kontrollmyndigheterna för att de ska fatta övriga beslut vid avvikelser och överträdelser. Bestämmelsen hindrar inte kontrollorganen från att påtala mindre avvikelser för ekologiska aktörer som de noterar vid kontroll.

Kontrollmyndigheternas övriga åligganden

4 §

Paragrafen är *ny* och har kommenterats i avsnitt 5.3.1.

I paragrafen anges att kontrollmyndigheterna utöver den faktiska kontrollverksamheten även ska underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter genom att bl.a. lämna rådgivning och information. Uppgifterna ingår i dag i den verksamhet som benämns tillsyn. Eftersom det nya kontrollbegreppet är snävare än begreppet tillsyn bedöms det dock vara nödvändigt att införa ett särskilt författningsstöd för de aktuella uppgifterna.

5 §

I bestämmelsen, som är *ny*, föreskrivs en skyldighet för kontrollmyndigheten att 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.

Bestämmelsen har kommenterats i avsnitt 5.3.4.

Förvaltningslagens tillämpning

6 §

Paragrafen, som har kommenterats i avsnitt 5.9, är *ny*.

Enligt paragrafen ska vissa bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223) gälla för enskilda kontrollorgan med säte i Sverige. Detta gäller förvaltningslagens bestämmelser om jäv, anteckning av uppgift, parts rätt att få del av uppgifter, motivering och underrättelse av beslut samt om att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas. Även förvaltningslagens bestämmelse om rättelse av skrivfel och liknande ska tillämpas av enskilda kontrollorgan med säte i Sverige. Vid överklaganden av beslut fattade av kontrollorgan med säte i Sverige blir lagen (1986:1142) om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter tillämplig.

Kommunal samverkan i kontrollen

7 §

Paragrafen, som har kommenterats i avsnitt 5.3.5, är *ny*. Den innebär att kommunerna får möjlighet att anlita en annan kommun för uppdrag inom kontrollverksamheten eller att uppdraga åt en anställd i en annan kommun att fatta beslut i ett ärende eller en grupp av ärenden.

Förelägganden riktade till kommuner

8 §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 5.3.6, är *ny*.

Bestämmelsen innebär att den myndighet som regeringen bestämmer ges rätt att förelägga en kommun som inte fullgör de skyldigheter som följer av dess kontrolluppdrag att avhjälpa bristen. Med begreppet "sin skyldighet att utöva kontroll och övriga åligganden" avses såväl skyldigheter som följer direkt av den operativa kontrollverksamheten som övriga åligganden, dvs. tillsyn i vid bemärkelse. I begreppet innefattas således alla moment som ingår i en kommuns tillsyn, alltså inte bara operativ kontrollverksamhet utan även t.ex. administrativa åtgärder kring kontrollen, såsom upprättande av kontrollplaner. Även andra skyldigheter som inte ingår i själva kontrollen men som har ett direkt samband med denna uppgift, t.ex. rapportering till myndigheter, omfattas av begreppet.

Av 11 kap. 7 § regeringsformen följer att ett föreläggande inte kan avse åtgärder som rör kommunens myndighetsutövning mot enskild.

Rätt till upplysningar och tillträde

9 §

Bestämmelsen motsvaras delvis av 4 § i den nuvarande lagen och har kommenterats i avsnitten 5.4.1 och 5.4.2.

Paragrafen ger ett kontrollorgan, EG:s institutioner och de inspektörer och experter som har utsetts av institutionerna motsvarande rätt som en kontrollmyndighet har enligt de EG-bestämmelser 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 EG:s institutioner och de inspektörer och experter som har utsetts av institutionerna.

Eftersom det kan bli aktuellt att överlåta förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning till utländskt kontrollorgan, aktualiseras en tillämpning av 10 kap. 5 § fjärde stycket regeringsformen. Detta innebär att riksdagens beslut ska tas med kvalificerad majoritet eller i grundlagsordning.

Skyldighet att tillhandahålla hjälp

10 §

Paragrafen, som har kommenterats i avsnitt 5.4.3, har inte någon motsvarighet i den nuvarande lagen. Bestämmelsen ger stöd för att kontrollmyndigheten ska kunna verkställa artikel 4.2 g i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004.

Förelägganden och förbud

11 §

Bestämmelsen, som har kommenterats i avsnitt 5.7.1, motsvarar i sak 5 § första stycket i den nuvarande lagen. I bestämmelsen ges kontrollmyndigheterna rätt att meddela förelägganden och förbud. En nyhet i förhållande till i dag är att det klargörs att det i de EG-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 EG-bestämmelser som kompletteras av lagen.

Befogenheten att meddela förelägganden och förbud tillkommer endast kontrollmyndigheterna. Om ett enskilt kontrollorgan i sin kontrollverksamhet anser det vara motiverat att ingripa med ett föreläggande eller förbud, ska kontrollorganet underrätta den myndighet som har befogenhet att fatta beslut om föreläggande eller förbud.

Vite

12 §

I bestämmelsen, som i princip motsvaras av 5 § andra stycket i den nuvarande lagen, föreskrivs att föreläggande och beslut som meddelas med stöd av 11 § eller enligt de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen får förenas med vite. Med stöd av bestämmelsen är det således möjligt att koppla vite till de saluföringsförbud som kontrollmyndigheten får fatta med stöd av bl.a. 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, sanktionsavgift eller marknadsstörningsavgift enligt marknadsföringslagen (2008:486) får myndigheten inte förelägga den misstänkte vid vite att medverka i utredningen.

För vitesföreläggande gäller bestämmelserna i lagen (1985:206) om viten.

Paragrafen har kommenterats i avsnitt 5.7.1.

Omhändertagande av varor

13 §

Av bestämmelsen, som är *ny*, framgår i *första stycket* att en kontrollmyndighet, även i de fall det inte direkt följer av en EG-förordning, får ta hand om en vara som avses med ett föreläggande eller förbud om föreläggandet eller förbudet inte följs.

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. Om ägaren underlåter att göra detta ska kontrollmyndigheten låta förstöra varan på ägarens bekostnad.

Paragrafen har kommenterats i avsnitt 5.7.2.

Rättelse

14 §

Paragrafen är *ny* och har kommenterats i avsnitt 5.7.3.

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

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

Hjälp av polismyndighet

15 §

Bestämmelsen, som är *ny*, har kommenterats i avsnitt 5.4.4.

I *första stycket* anges att polismyndigheten ska lämna den hjälp som behövs för utövande av kontroll eller verkställighet av beslut som har meddelats med stöd av denna lag, föreskrift 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.

I bestämmelsens *andra stycke* klargörs att biträde av polismyndighet får begäras endast i sådana situationer där det finns ett verkligt behov av polisens särskilda befogenhet att använda våld. Det är den begärande myndigheten som har att pröva om förutsättningar föreligger att begära biträde av polismyndigheten. Biträde av polismyndigheten får begäras endast om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att polisens särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen (1984:387) behöver tillgripas. Av 10 § polislagen följer bl.a. att en polisman får, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd, om han möts med våld eller hot om våld (punkten 1), det är fråga om att avvärja en straffbelagd handling eller en fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller för omfattande skada i miljön (punkten 3) eller polismannen annars med laga stöd har att bereda sig tillträde till, avspärra, tillstänga eller utrymma byggnad, rum eller område eller biträda någon i myndighetsutövning med en sådan eller någon liknande åtgärd eller vid exekutiv förrättning enligt vad som är föreskrivet därom (punkten 6). Kontrollmyndigheten kan t.ex. begära biträde av polismyndigheten när den verksamhetsansvarige tidigare har satt sig till motvärn eller förklarat sig vägra tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen som används för verksamheten. Biträde av polismyndigheten 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 avgiftsbemyndiganden, har kommenterats i avsnitt 5.6. Vad avser första stycket 1 motsvarar bestämmelsen i sak 6 § i den nuvarande lagen.

I *första stycket 1* ges ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldighet att betala avgifter för kontroll enligt lagen, de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen. Avgiftsskyldig är 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.

Första stycket 2 innefattar en rätt för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldighet att betala avgift för prövning och registrering enligt lagen, de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen.

I bestämmelsens *andra stycke* bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om skyldighet för kommunerna att ta ut sådana avgifter som avses i första stycket. I *tredje stycket* ges regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter om hur statliga myndigheters och kontrollorgans avgifter ska beräknas. Bemyndigandet omfattar inte kommunernas avgifter, utan varje kommun ska ha rätt att själv fastställa de avgifter som tas ut.

Sanktionsavgifter

17 §

Genom paragrafen, som är *ny*, införs en ny sanktion i form av sanktionsavgift. Bestämmelserna om sanktionsavgifter har utformats med motsvarande bestämmelser i fiskelagen (1993:787) och miljöbalken som förebilder. Bestämmelsen har behandlats i avsnitten 5.7.4 och 5.7.5.

I paragrafens *första stycke* bemyndigas regeringen att föreskriva 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. Skyldigheten i artikel 28.1 a 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 fysisk eller juridisk person. Vilka överträdelser som kan leda till sanktionsavgift kommer att preciseras på förordningsnivå. Det kan t.ex. finnas behov av att förtydliga i vilken utsträckning som anmälnings- och avgiftsskyldigheten 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. Medlemsstaterna har också möjlighet att undanta vissa aktörer från skyldigheten att anmäla sin verksamhet till kontroll.

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 producenten föreläggas, eventuellt vid vite, att komplettera sin anmälan med de uppgifter som krävs.

Av *andra stycket* framgår att avgiftens storlek ska fastställas av regeringen i enlighet med vissa fastslagna kriterier. Avgiften ska uppgå till minst 1 000 kronor. För en enskild överträdelse ska avgiften kunna bestämmas till högst 30 000 kronor.

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

18 §

Paragrafen är *ny*. Bestämmelsens andra och tredje stycken har utformats med motsvarande bestämmelser i fiskelagen (1993:787) och taxeringslagen (1990:324) som förebilder.

I *första stycket* anges att sanktionsavgiften ska påföras oavsett om uppsåt eller oaktsamhet föreligger, dvs. med strikt ansvar.

Av *andra stycket* framgår att avgift inte ska påföras om det är oskäligt att ta ut avgiften. 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 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 och inte heller kunnat påverka. Slutligen ska särskilt beaktas vad den avgiftsskyldige gjort för att undvika att en överträdelse skulle inträffa.

I *tredje stycket* finns en möjlighet till jämkning av sanktionsavgift om det annars 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. Nedsättningsmöjligheten bör begränsas till hälften eller en fjärdedel av det avsedda beloppet för att avgiftssystemet inte ska bli alltför svårhanterligt.

Bristande betalningsförmåga, att en verksamhet är nystartad, okunskap om gällande regler, glömska, tidsbrist eller dåliga rutiner bör inte medföra befrielse från avgift.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitten 5.7.4 och 5.7.5.

19 §

I paragrafen, som är *ny*, föreskrivs ett undantag från möjligheten att ålägga sanktionsavgift. Undantaget avser den situationen att överträdelsen omfattas av ett meddelat vitesförbud eller vites-

föreläggande. Bestämmelsen är motiverad av att dubbla sanktioner, vite och sanktionsavgift, inte bör förekomma för samma gärning.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.7.5.

20 §

Paragrafen är *ny*.

I första stycket anges att den myndighet som regeringen bestämmer ska besluta om sanktionsavgift.

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

Bestämmelsen har behandlats i avsnitten 5.7.4 och 5.7.5.

21 §

Bestämmelsen, som är *ny*, innebär att möjligheten att påföra avgift faller bort om den som anspråket riktas mot inte har getts tillfälle att yttra sig inom två år från det att överträdelsen skedde.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.7.5.

22 §

Av bestämmelsen, som är *ny*, framgår att ett beslut om sanktionsavgift får verkställas enligt utsökningsbalken. Detta innebär att beslutet, eller en påföljande dom för det fall beslutet överklagas, gäller som en exekutionstitel så snart det vunnit laga kraft.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.7.5.

23 §

Bestämmelsen, som är *ny*, innebär att betalning av beslutad avgift inte kan krävas efter det att fem år har gått sedan beslutet vunnit

laga kraft. Detta gäller även när endast en del av avgiften återstår att betala.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.7.5.

Bemyndiganden m.m.

24 §

Paragrafen, som har kommenterats i avsnitt 5.2, är *ny*.

I paragrafen ges regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter.

Den *första punkten* avser föreskrifter om undantag från de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen i den utsträckning som EG-bestämmelserna medger det.

Bemyndigandet innefattar också en rätt att meddela föreskrifter om produktionsregler. Bemyndigandet har i den delen begränsats till att i *andra punkten* omfatta sådana produktionsregler som avses i vissa särskilt uppräknade artiklar i rådets förordning (EG) nr 834/2007 och kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 samt i *tredje punkten* sådana produktionsregler som är förenliga med två artiklar i rådets förordning (EG) nr 834/2007.

25 §

Paragrafen, som har kommenterats i avsnitt 5.3.8, är *ny*.

Bemyndigandet ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter om hur kontroll ska bedrivas och om skyldighet för kommunal kontrollmyndighet eller ett kontrollorgan att lämna uppgifter till en annan kontrollmyndighet.

Bemyndigandet om uppgiftslämnande innefattar också en rätt att meddela föreskrifter inom vilken tid och på vilket sätt som uppgifterna ska lämnas.

26 §

Paragrafen, som är *ny* och har kommenterats i avsnitt 5.1, innehåller en upplysning om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kommer att meddela föreskrifter om verkställigheten av EG-bestämmelserna. Det rör sig om sådana kompletteringar som måste göras för att förordningarna ska kunna verkställas i Sverige.

Överklagande m.m.**27 §**

Bestämmelsen har vad avser beslut av en kommunal nämnd i sak överförs från 7 § förordningen (1995:702) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter. Bestämmelsen är *ny* vad avser andra stycket och har kommenterats i avsnitt 5.8.

Första stycket innebär att beslut av en kommunal nämnd eller ett kontrollorgan med säte i Sverige som har meddelats med stöd av nationell rätt eller med stöd av en EG-bestämmelse får överklagas hos länsstyrelsen.

I *andra stycket* anges att ett beslut av ett kontrollorgan överklagas hos den länsstyrelse i det län där kontrollorganet har sitt säte.

28 §

Bestämmelsen motsvarar i sak 9 § i nuvarande lagen. Den har kommenterats i avsnitt 5.8.

Bestämmelsen innebär att såväl beslut som har meddelats med stöd av nationell rätt som beslut som har meddelats med stöd av en EG-bestämmelse. Besluten får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Beslut som har överklagats hos länsstyrelsen enligt 27 § kan med stöd av bestämmelsen överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

29 §

Av bestämmelsen, som är *ny*, framgår att en myndighet får bestämma att dess beslut ska gälla omedelbart även om det överklagas. Det gäller dock inte beslut om att ta ut sanktionsavgift. Bestämmelsen har kommenterats i avsnitt 5.8.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Bestämmelserna har behandlats i avsnitt 5.11.

7.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:000)

Bilagan

Förslaget har behandlats i avsnitt 5.10. Ändringen i bilagan innebär att ett kontrollorgan med säte i Sverige till vilket kontrolluppgifter har delegerats enligt 3 § lagen om 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, jämföras med en myndighet vid tillämpning av offentlighets- och sekretesslagen (2009:000), se bl.a. 4–6 kap. samt 30 kap. 23 § nämnda lag, 2 § sekretessförordningen (1980:657) och punkten 118 i bilagan till samma förordning samt arkivlagen (1990:782).

