

Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om handel med sälprodukter



REGERINGSKANSLIET

Jordbruksdepartementet

Innehåll

Sammanfattning	7
Författningsförslag	9
Förslag till Lag om handel med sälprodukter.....	9
1 Bakgrund	13
1.1 Säl i Sverige.....	13
1.1.1 Jakt på säl i Sverige.....	14
1.1.2 Handel med sälprodukter i Sverige.....	15
1.2 Bakgrund till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009	15
2 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009	17
3 Behovet av lagstiftning	21
4 Allmänna överväganden	23
5 Intyg	25
6 Tillsynsfrågor	27

6.1	Tillsyn av att sälprodukter inte saluförs i strid mot förordningen.....	27
6.2	Befogenheter i samband med tillsyn	30
6.3	Biträde av Polismyndigheten.....	32
7	Sanktioner	35
7.1	Straff eller sanktionsavgift	35
7.2	Straff vid brott mot förordningen.....	37
7.3	Straff för överträdelse i samband med import.....	41
7.4	Förverkande.....	43
8	Överklagande	47
9	Ekonomiska konsekvenser	49
9.1	Lagens syfte och alternativa lösningar	49
9.2	Länsstyrelserna och Statens jordbruksverk	49
9.3	Tullverket.....	50
9.4	Rättsväsendets myndigheter.....	52
10	Författningskommentarer	53
	Lag om handel med sälprodukter	53
Bilaga 1	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 av den 16 september 2009 om handel med sälprodukter.....	57

Bilaga 2	Kommissionens förordning (EU) nr 737/2010 av den 10 augusti 2010 om genomförandebestämmelser för Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 om handel med sälprodukter	61
-----------------	--	----

Sammanfattning

I promemorian lämnas förslag till en särskild lag med kompletterande bestämmelser till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 om handel med sälprodukter.

Enligt lagen döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot EU-förordningen genom att saluföra sälprodukter i strid mot förordningens artikel 3 till böter. Om gärningen är att anse som ringa ska inte dömas till ansvar.

Statens jordbruksverk ska utöva tillsyn över efterlevnaden av den aktuella EU-förordningen.

Överträdelse av villkor för import ska omfattas av straffansvar enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Författningsförslag

Förslag till Lag om handel med sälprodukter

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 av den 16 september 2009 om handel med sälprodukter¹.

De ord och uttryck som används i denna lag har samma betydelse som i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009.

Tillsyn

2 § Tillsyn över efterlevnaden av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 utövas av Statens jordbruksverk (tillsynsmyndigheten).

3 § Tillsynsmyndigheten har i den utsträckning som behövs för tillsynen rätt att

¹ EUT L 286, 31.10.2009, s. 36 (Celex 32009R1007).

1. på begäran få upplysningar och ta del av handlingar, och
 2. få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen där produkter som är eller kan vara av säl förvaras eller bjuds ut till försäljning och där göra undersökningar och ta prover.
- Rätten till tillträde gäller inte bostäder.

4 § Den som är föremål för tillsyn ska tillhandahålla den hjälp som behövs för att tillsynen ska kunna genomföras.

5 § Tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 och den här lagen ska följas.

6 § Tillsynsmyndigheten får besluta om att ta hand om en sälprodukt som saluförs eller som är uppenbart avsedd att saluföras i strid mot Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009. Tillsynsmyndighetens beslut gäller omedelbart, om inte myndigheten bestämmer annat.

Tillsynsmyndigheten får på ägarens bekostnad förstöra en sälprodukt som tagits om hand med stöd av första stycket.

Hjälp av polismyndighet

7 § Polismyndigheten ska lämna tillsynsmyndigheten den hjälp som behövs vid tillsynen.

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.

Straff

8 § Till böter döms den som med uppsåt eller av grov oakt-samhet bryter mot Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 genom att saluföra sälprodukter i strid mot artikel 3 i förordningen.

Till ansvar döms inte om gärningen är ringa.

Till ansvar enligt denna lag döms inte om gärningen är belagd med straff i lagen (2000:1225) om straff för smuggling eller jakt-lagen (1987:259).

9 § Bestämmelser om straff för olovlig import av sälprodukter i strid mot Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 finns i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Förverkande

10 § Om det inte är uppenbart oskäligt ska utbyte av brott enligt denna lag förklaras förverkat.

Överklagande

11 § Tillsynsmyndighetens beslut enligt 5 och 6 §§ får överkla-gas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2011.

1 Bakgrund

Säljakt bedrivs runt om i världen av kommersiella och kulturella skäl men även för självhushållning. Sälar jagas framför allt för skinnet, fettet och köttet. Sälen används för framställning av produkter som kött, olja, späck, organ, päls och härledda produkter, däribland så skilda produkter som omega 3-kapslar och klädesplagg med detaljer av behandlade skinn och pälsar från säl. Produkterna av säl saluförs på olika marknader, även på unionsmarknaden.

Varje år dödas omkring 900 000 sälar i kommersiell jakt, varav 60 procent i Kanada, Grönland och Namibia. Inom EU sker säljakt i Sverige, Finland och Storbritannien (Skottland), främst inom ramen för förvaltningen av fiskbestånden och för att bekämpa sälen som skadedjur. Metoderna för att avliva sälen varierar avsevärt. Sälen t.ex. skjuts, klubbas eller fångas i fällor eller nät.

1.1 Säl i Sverige

Sälbeståndet i Sverige består av gråsäl och knobbsäl, som båda är arter inom familjen öronlösa sälar. Det finns även en liten population av vikare i Bottenviken om cirka 5 000 individer. I Östersjön finns ca 30 000 sälar varav över 25 000 är gråsälar och på västkusten finns över 15 000 knobbsäl. Efter att tidigare ha varit tillbakapressad har sälstammarna nu återhämtat sig och har en tillväxttakt på cirka 8 procent om året.

1.1.1 Jakt på säl i Sverige

Säl orsakar skador för yrkesfisket, bl.a. genom att de äter av fångsterna och förstör fiskeredskap. För att minska skadorna orsakade av säl bedrivs en småskalig skydds jakt på säl med stöd av 7 § jaktlagen (1987:259) och 24 § jaktförordningen (1987:905). Den svenska jakten sker således inte av kommersiella skäl, utan är en jakt till skydd för fisket. Grundregeln är att skydds jakt bedrivs från land. Yrkesfiskare som drabbas av skador på fångst eller redskap kan få särskilt tillstånd från Naturvårdsverket till skydds jakt från båt. Varje fälld säl ska om möjligt bärgas. Från varje fälld säl ska prover skickas in till Naturhistoriska riksmuseet som analyserar proverna. Skydds jakt tillåts på gråsäl och knobbsäl. Efter vikare i Bottenviken sker enbart forsknings jakt.

Naturvårdsverket fastställer årliga kvoter för säljakt. För 2009 var kvoten 230 gråsäl och 50 knobbsäl, dvs. sammanlagt 280 stycken. Härutöver beviljades ett fåtal enskilda beslut om skydds jakt. Av de 280 sälar som kvoterna omfattade rapporterades 177 som fällda och 25 som ej bärgade. Under senare år har kvoten för gråsäl utnyttjats till något mer än hälften medan nästan hela kvoten för knobbsäl utnyttjats.

Skydds jakt efter gråsäl bedrivs i nio län: Norrbottens, Västerbottens, Västernorrlands, Gävleborgs, Uppsala, Stockholms, Södermanlands, Östergötlands och Kalmar län. Kvoterna för 2010 är fortsatt 230 gråsäl men höjdes för knobbsäl till 90. Skydds jakt efter knobbsäl får endast bedrivas i området innanför territorialvattengränsen i Västra Götalands och Hallands län. Sammanlagt berörs elva län av skydds jakt efter säl. Naturvårdsverket beslutade 2006 om en nationell förvaltningsplan för gråsäl. Planen kommer att revideras under 2010. En förvaltningsplan för knobbsäl är under utarbetande.

1.1.2 Handel med sälprodukter i Sverige

Värdet av importen av sälprodukter till Sverige är förhållandevis litet. Av statistiken framgår att under 2009 importerades pälskinn av säl till Sverige från tredje land till ett värde av 56 000 kronor. Hela importen av pälskinn skedde från Norge. Från Norge importerades även andra varor av säl än skinn, främst kosttillskott i form av sälolja. Under samma år importerades från Spanien kläder och tillbehör till kläder av pälskinn av säl till ett värde av 54 000 kronor. Åren närmast dessförinnan berördes Danmark och Kina i liten utsträckning. Hela importen under 2009 omfattade 22 poster till ett sammanlagt värde av 1,3 miljoner kronor.

Exporten av sälprodukter från Sverige uppgick 2009 till ett värde om 265 000 kronor och skedde helt till Norge. Tidigare år redovisas även viss export av kläder och tillbehör till kläder av pälskinn av säl till Australien, Hongkong, Island och Schweiz.

Vid den skydds jakt som sker i Sverige faller varje jägare vanligtvis inte mer än en säl per år. Några få jägare faller fler sälar. De sälar som fålls tas till vara av jägarna. Produkterna, skinn och kött, bereds av jägarna själva eller lokalt på annat sätt. Sverige har en mycket liten inhemsk skinnberedningsindustri. Inom svenskt skinnberedningsföretagande bereds uppskattningsvis cirka ett 40-tal sälskinn om året.

1.2 Bakgrund till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009

I september 2006 uppmanade Europaparlamentet kommissionen att utarbeta en förordning där import, export och försäljning av alla sälprodukter förbjuds. Europaparlamentets agerande hade sin grund i den oro som Europaparlamentet och allmänheten uttryckt för att sälar avlivs och flås med metoder som i onödan åsamkar smärta och lidande. Flera medlemsstater i EU hade redan mot samma bakgrund infört nationella förbud mot import

och produktion av sälprodukter samtidig som det i andra medlemsstater inte fanns några begränsningar av handeln med dessa produkter.

Kommissionen fann att sådana skilda bestämmelser i de olika medlemsstaterna påverkar den inre marknadens funktion negativt när det gäller produkter som innehåller eller kan innehålla sälprodukter och utgör ett hinder för handeln med sådana produkter. I syfte att fastställa harmoniserade regler för saluföring av sälprodukter och att vidta åtgärder som minskar den efterfrågan som leder till att sälprodukter saluförs och som utgör drivkraften bakom den kommersiella säljakten antog Europaparlamentet och rådet förordning (EG) nr 1007/2009 av den 16 september 2009 om handel med sälprodukter (EUT L 286, 31.10.2009, s. 36, Celex 32009R1007).

2 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 av den 16 september 2009 om handel med sälprodukter syftar enligt artikel 1 till att fastställa harmoniserade regler för saluföring av sälprodukter. Av skäl 10 i ingressen framgår vidare att det på grund av medborgarnas och konsumenternas oro över dödandet och avhudandet av sälar är nödvändigt att åtgärder vidtas som minskar den efterfrågan som leder till att sälprodukter saluförs och därmed utgör drivkraften bakom den kommersiella säljakten.

Den nya förordningen ska enligt skäl 15 i ingressen inte inverka på andra gemenskapsregler eller nationella regler som reglerar säljakt.

I *artikel 2* finns definitioner. Med ”säl” avses exemplar av alla arter av pinnipedia (phocidae, otariidae och odobenidae) och med ”sälprodukt” avses alla produkter, bearbetade eller obearbetade, som kommer från eller som utvunnits från sälar, inbegripet kött, olja, späck, organ, obehandlade skinn och skinn som garvats eller beretts på annat sätt, inklusive skinn som hopfogats som tavlor, kors eller liknande former och andra produkter av skinn.

Begreppet ”saluförande” avser att mot betalning införa på gemenskapsmarknaden och därigenom tillhandahålla till tredje part. Med ”inuit” avses en person som fötts i inuiternas hemland – dvs. de arktiska och subarktiska områden där inuiterna, i nutid eller av hävd, har rättigheter och intressen i egenskap av ursprungsbefolkning – och som erkänns av inuiterna som en medlem

av deras folk, bl.a. inuiter, yupiker (Alaska), inuiter, inuvialuiter (Kanada), kalaalliter (Grönland) och yupiker (Ryssland). Med ”import” avses varje form av införsel av varor till gemenskapens tullområde.

I *artikel 3.1* föreskrivs att det ska vara tillåtet att saluföra sälprodukter på gemenskapsmarknaden endast om sälprodukterna härrör från den traditionella jakt som inuitsamhällena och andra ursprungsbefolkningar bedriver och som bidrar till deras självhushållning. För importerade produkter ska dessa villkor vara tillämpliga vid importtillfället eller importstället. I *artikel 3.2* finns undantag från huvudregeln i artikel 3.1. Import av sälprodukter ska i enlighet härmed även vara tillåten om den är av tillfällig art och uteslutande består av varor för resenärers eller deras familjers personliga bruk. Sådana varor får inte vara av sådan art eller förekomma i sådan mängd att det kan förmodas att de importeras i kommersiellt syfte. Vidare ska saluförande av sälprodukter även vara tillåten om produkterna är baserade på biprodukter från jakt som regleras i nationell lagstiftning och vars enda syfte är en hållbar förvaltning av marina resurser. Sådant saluförande ska endast tillåtas om det sker utan vinstsyfte. Sådana produkter får inte vara av sådan art eller förekomma i sådan mängd att det kan förmodas att de saluförs i kommersiellt syfte. Tillämpningen av punkten 2 får inte äventyra att målet med förordningen uppnås.

Enligt *artikel 3.4* får åtgärder för genomförandet av artikel 3 som kompletterar förordningen antas av kommissionen. I kommissionens förordning (EU) nr 737/2010 av den 10 augusti 2010 om genomförandebestämmelser för Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 om handel med sälprodukter (EUT L 216, 17.8.2010, s. 1, Celex 32010R0737) har sådana kompletterande bestämmelser fastställts.

Av *artikel 4* i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 framgår vidare att medlemsstaterna inte får förhindra att sälprodukter som uppfyller villkoren i förordningen saluförs.

Enligt *artikel 5* ska kommissionen biträdas av kommittén som inrättats genom rådets förordning om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem. Den kommittén får vid behov inkalla andra befintliga föreskrivande kommittéer såsom den ständiga kommittén för livsmedelskedjan och djurhälsa.

Medlemsstaterna är vidare enligt *artikel 6* skyldiga att införa effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner i samband med överträdelser av förordningen och i övrigt vidta de nödvändiga åtgärder som krävs för att dessa bestämmelser ska tillämpas. Kommissionen ska senast den 20 augusti 2010 underrättas om vilka sanktioner som tillämpas. Ändringar av sanktionerna ska anmälas utan dröjsmål.

Artikel 7 reglerar bl.a. medlemsstaternas rapporteringsskyldighet om vilka åtgärder som har vidtagits för att verkställa förordningen. Artikel 3 ska enligt *artikel 8* tillämpas fr.o.m. den 20 augusti 2010.

Från och med den 1 december 2009 då Lissabonfördraget trädde i kraft används begreppet unionsmarknad i stället för gemenskapmarknad. Fortsättningsvis kommer därför unionsmarknad att användas i promemorian även i de fall då referenser görs till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009.

3 Behovet av lagstiftning

I artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 föreskrivs att det ska vara tillåtet att saluföra sälprodukter på unionsmarknaden endast om sälprodukterna härrör från den traditionella jakt som inuitsamhällena och andra ursprungsbefolkningar bedriver och som bidrar till deras självhushållning. För importerade produkter ska dessa villkor vara tillämpliga vid importtillfället eller importstället. Import av sälprodukter ska även vara tillåten om den är av tillfällig art och uteslutande består av varor för resenärers eller deras familjers personliga bruk. Sådana varor får inte vara av sådan art eller förekomma i sådan mängd att det kan förmodas att de importeras i kommersiellt syfte. Vidare ska saluförande av sälprodukter även vara tillåten om produkterna är baserade på biprodukter från jakt som regleras i nationell lagstiftning och vars enda syfte är en hållbar förvaltning av marina resurser. Sådant saluförande ska endast tillåtas om det sker utan vinstsyfte. Sådana produkter får inte vara av sådan art eller förekomma i sådan mängd att det kan förmodas att de saluförs i kommersiellt syfte.

En förordning är i enlighet med artikel 288 i Fördraget om EU:s funktionssätt till alla delar bindande och direkt tillämplig i medlemsstaterna. Artikel 3 är alltså direkt gällande rätt i Sverige.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 förutsätter dock kompletterande åtgärder på nationell nivå i vissa avseenden. Medlemsstaterna åläggs i artikel 6 en skyldighet att införa regler om sanktioner för överträdelser av förordningen och att se till att dessa regler tillämpas. Bestämmelserna ska anmälas till kommissionen senast den 20 augusti 2010 och där-

efter när bestämmelserna ändras. Det finns även behov av att komplettera den aktuella EU-förordningen med bestämmelser om tillsyn. Bestämmelser om straff för överträdelser av förordningen och bestämmelser om tillsyn kräver lagform.

4 Allmänna överväganden

Promemorians förslag: De bestämmelser som ska komplettera Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 ska tas in i en särskild lag.

Skälen för promemorians förslag: Regleringen i artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 syftar till att undanröja hinder för den inre marknadens funktion genom att på unionsnivå harmonisera nationella förbud mot handel med sälprodukter. Syftet är även att möta allmänhetens farhågor angående djurskyddsaspekterna i samband med dödande och avhudning av sälar genom att vidta åtgärder som minskar den efterfrågan som leder till att sälprodukter saluförs, vilket utgör drivkraften bakom den kommersiella säljakten. Regleringen gäller *saluförande*, dvs. när sälprodukten mot betalning för första gången införs på unionsmarknaden och därigenom tillhandahålls en tredje part, och *import* till EU av sälprodukter.

Medlemsstaterna är enligt artikel 6 i förordningen skyldiga att införa sanktioner som ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Enligt 8 kap. 3 § regeringsformen ska föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas i lag. Hit hör bl.a. föreskrifter om brott och om rättsverkan av brott. Undantag från lagkravet kan enligt 8 kap. 7 § regeringsformen göras i vissa fall efter riksdagens bemyndigande i lag.

De bestämmelser som ska komplettera förordningen bör i huvudsak införas i lag. Det bör lämpligen ske i en ny lag eftersom det inte finns någon befintlig författning där bestämmelserna på ett naturligt sätt kan infogas.

5 Intyg

Promemorians bedömning: Länsstyrelserna i de län där skyddsjakt på säl bedrivs bör ges i uppgift att utfärda de intyg som ska åtfölja sälprodukter när de saluförs på unionsmarknaden. Statens jordbruksverk bör ges i uppgift att utöva kontroll över utfärdade intyg.

Skälen för promemorians bedömning: Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 ger kommissionen befogenhet att komplettera förordningen och närmare fastställa villkoren för saluförande och import av sälprodukter. Kommissionen har i den kompletterande förordningen (EU) nr 737/2010 infört ett system med intyg som utfärdas för sälprodukter som är tillåtna att saluföra på unionsmarknaden enligt artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009. Intyget ska enligt artikel 7.1 i kommissionens förordning (EU) 737/2010 utfärdas av ett behörigt organ och enligt artikel 3.2 och 5.2 åtfölja sälprodukten när den saluförs på unionsmarknaden. Enligt artikel 7.5 ska en sälprodukt som åtföljs av ett sådant intyg anses uppfylla villkoren för att få saluföras. Enligt artikel 7.6 ska intyget även förevisas i tullen vid import. Vid vidare försäljning av sälprodukten ska intygets nummer enligt artikel 7.4 framgå av senare fakturor. För det fall att en jägare vill saluföra en sälprodukt som härrör från den svenska skyddsjakten måste således ett intyg utfärdas av ett behörigt organ. Även den som köper en tillåten sälprodukt (som därmed redan är placerad på marknaden för första gången) och av denna tillverkar en eller

flera nya produkter (t.ex. vantar av ett sälskinn eller kapslar av olja) måste ha ett intyg för den nya produkten då denna saluförs.

För att bedömas som ett behörigt organ krävs att vissa villkor uppställda i artikel 6 i kommissionens förordning (EU) 737/2010 ska vara uppfyllda och rapporterade till kommissionen. Dessa villkor kan uppfyllas av såväl privata som offentliga organ.

I artikel 9 kommissionens förordning (EU) 737/2010 åläggs medlemsstaterna vidare att utse en behörig myndighet som ska utöva kontroll över utfärdandet av intygen i det egna landet. Samma myndighet ska kunna verifiera intyg som är utfärdade i andra länder och därvid vara ett stöd för Tullverket när sälprodukter importeras.

Med stöd av restkompetensen i 8 kap. 13 § regeringsformen har regeringen för avsikt att meddela föreskrifter i vilka länsstyrelserna i de län där det bedrivs skydds jakt på säl ges i uppgift att utfärda intyg för sälprodukter och i vilka Jordbruksverket utses till kontrollmyndighet för sådana intyg.

6 Tillsynsfrågor

6.1 Tillsyn av att sälprodukter inte saluförs i strid mot förordningen

Promemorians förslag: Tillsynen över efterlevnaden av att sälprodukter inte saluförs i strid med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 ska utövas av Statens jordbruksverk.

Skälen för promemorians förslag: Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 ställer inte uttryckligen krav på att medlemsstaterna inför en särskild tillsynsfunktion, dvs. utser en myndighet med uppgift att utöva kontroll över att inte sälprodukter saluförs i strid med förordningen. Det står dock medlemsstaterna fritt att på eget initiativ införa bestämmelser om detta.

Även om det inte krävs att medlemsstaterna ska vidta särskilda tillsynsåtgärder kan det inom det här området antas att regleringen blir effektiv endast om en myndighet tilldelas ett särskilt tillsynsansvar på området. Tillsynsmyndigheten bör ansvara för att kontrollera att inte andra sälprodukter än de som uppfyller villkoren enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 saluförs. Som utvecklas i avsnitt 7.2 innefattar begreppet saluföring det första tillhandahållandet på unionsmarknaden. Sådana sälprodukter som är tillåtna att salu-

föra ska som tidigare framgått enligt kommissionens förordning (EU) 737/2010 åtföljas av ett intyg vid den första placeringen på marknaden. Vid vidare försäljning av sälprodukten ska intygets nummer framgå av senare fakturor. En återförsäljare eller detaljhandlare av sälprodukter ska därmed genom detta intyg eller intygsnummer kunna visa att de sälprodukter som säljs är tillåtna enligt förordningen. För det fall att detta saknas finns sålunda anledning att misstänka att sälprodukten inte är tillåten att saluföra.

Tillsynen bör i första hand ske hos den som yrkesmässigt handlar med sälprodukter eller produkter som kan vara säl, t.ex. hos grossister eller i affärer där handel med oljekapslar eller pälsvaror sker.

När det gäller frågan om vilken eller vilka myndigheter som bör få en tillsynsfunktion finns det några myndigheter som ansvarar för frågor inom närliggande områden och som därför kan bli aktuella för den nya tillsynsuppgiften.

Ansvar för att förebygga och beivra brott åvilar i första hand Polisen.

Konsumentverket är central förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor och har därmed till uppgift att ta till vara konsumenternas intresse. I detta ingår frågor som rör konsumenternas rättsliga och ekonomiska skydd, hälsa, säkerhet och utbildning. Verket utövar tillsyn över framför allt marknadsföring, avtalsvillkor, prisinformation och EU-direktiv om produktsäkerhet. Den tillsyn som nu är i fråga ligger därmed i utkanten av den verksamhet som verket i dag ansvarar för.

Länsstyrelserna har, enligt bilagan till förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken, tillsynsansvar för frågor som hör till skyddet av djur och växter enligt miljöbalken. Länsstyrelserna har vidare, enligt bilagan, tillsynsansvar när det gäller handeln med hotade vilda djur och växter enligt rådets förordning (EG) nr 338/97 av den 9 december 1996 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem (EGT L 61, 3.3.1997, s. 1, Celex 1997R0338). Förordningen kompletterar CITES-konventionen, den s.k. Washingtonkonventionen, vilken

reglerar internationell handel med hotade vilda djur och växter. Rådets förordning (EG) nr 338/97 omfattar fler djurarter och har striktare bestämmelser än konventionen och i den förbjuds en rad kommersiella aktiviteter såsom försäljning och reklam i fråga om levande djur och produkter av djur.

Tillsyn över saluföring av sälprodukter har många beröringspunkter med det tillsynsansvar som länsstyrelserna i dag har i fråga om handeln med utrotningshotade djur. Länsstyrelserna har även en rikstäckande organisation, vilket i allmänhet är en fördel i tillsynsverksamheten. Eftersom den tillsyn som behöver utövas över saluföringen inom landet kan förväntas bli ganska begränsad kan det ifrågasättas om det från effektivitetssynpunkt är den lämpligaste lösningen att lägga ett faktiskt tillsynsansvar på länsstyrelserna. Tillsynen bör därför koncentreras till en myndighet.

Jordbruksverket är den centrala myndighet som ansvarar för tillsynen över efterlevnaden av djurskyddsregelverket. Verket ansvarar även för frågor rörande djurens hälsa och smittskydd. Verket har ett särskilt ansvar för tillsyn av levande djur som förs in till eller ut från Sverige. I Jordbruksverkets arbete med in- och utförsel av levande djur ingår bl.a. frågor rörande såväl kommersiell som icke kommersiell införsel av sällskapsdjur, djurparks- och cirkusdjur samt skyddade arter av vilda djur. Ansvaret för skyddade vilda djur innebär bl.a. att verket, i samråd med Naturvårdsverket, prövar frågor om undantag från förbudet i rådets förordning (EG) nr 338/97 mot försäljning, köp, förevisning, annonsering och andra s.k. kommersiella aktiviteter av levande djur och djurprodukter. Jordbruksverket har även tillsyn över efterlevnaden av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1523/2007 av den 11 december 2007 om att förbjuda utsläppande på marknaden samt import till eller export från gemenskapen av päls av katt och hund och varor som innehåller sådan päls (EUT L 343, 27.12.2007, s. 1, Celex 32007R1523).

Jordbruksverket, som har ansvar för djurskyddsfrågor och andra frågor som rör djur, ansvarar för tillsynen av djurskyddet i landet. Verket har även ett mer generellt ansvar när det gäller

frågor som rör djur och särskilt då frågor med anknytning till handel, såväl handel inom EU som utanför EU. Ansvaret för tillsynen av handeln med sälprodukter har stora likheter med tillsynen över handeln med päls av katt och hund. Sammantaget får det mot denna bakgrund anses vara mest ändamålsenligt att lägga tillsynsansvaret i sin helhet hos Jordbruksverket.

6.2 Befogenheter i samband med tillsyn

Promemorians förslag: Tillsynsmyndigheten ska i den utsträckning som behövs för tillsynen ha rätt att

- på begäran få upplysningar och ta del av handlingar,
- få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen där produkter som är eller kan vara av säl förvaras eller bjuds ut till försäljning och där göra de undersökningar som behövs och ta prover, och
- meddela de förelägganden och förbud som behövs för att förordningen ska följas.

Tillsynsmyndigheten ska vidare ha rätt att ta hand om en sälprodukt som saluförs eller som uppenbart är avsedd att saluföras i strid mot Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009.

Den som är föremål för tillsyn ska tillhandahålla den hjälp som behövs för att tillsynen ska kunna genomföras.

Skälen för promemorians förslag

Möjlighet att genomföra kontroller

För att kunna upprätthålla en effektiv tillsyn är det av stor vikt att tillsynsmyndigheten har befogenheter som gör det möjligt att genomföra kontroller och undersökningar av produkter som är eller kan vara av säl.

I regeringens skrivelse ”En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn” (skr. 2009/10:79) redovisar regeringen generella bedömningar för hur en tillsynsreglering bör vara utformad. Bland annat anges att för att bli mer effektiv och rättssäker bör tillsynen vara tydligare och mer enhetlig.

I likhet med vad som framgår i denna skrivelse bör tillsynsmyndigheten ha rätt att i den utsträckning som tillsynen fordrar få upplysningar och ta del av handlingar. Myndigheten bör också ha rätt att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen där produkter som är eller kan vara av säl förvaras eller bjuds ut till försäljning och där göra erforderliga undersökningar och ta prover. Tillsynsmyndigheten ska inte få begära tillträde till bostäder.

Förelägganden och förbud

En grundläggande förutsättning för att tillsynsmyndigheten ska kunna säkerställa efterlevnaden av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 är att myndigheten har möjligheter att meddela förelägganden och förbud för att se till att den aktuella EU-förordningen efterlevs. Sådana åtgärder kan innefatta t.ex. möjligheten att avbryta eller stänga en verksamhet för viss tid och att se till att otillåtna sälprodukter dras tillbaka från marknaden eller förstörs.

Omhändertagande av sälprodukter

Tillsynsmyndigheten bör vidare ha rätt att stoppa en sälprodukt som saluförs på marknaden eller som uppenbart är avsedd att saluföras på marknaden i strid med artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009. Tillsynsmyndighetens beslut att ta hand om sådana sälprodukter bör gälla omedelbart om inte myndigheten bestämmer annat. Detta innebär i princip att myndigheten kan ta hand om sälprodukten direkt på plats när tillsynen utförs om förutsättningar för ett omhändertagande är uppfyllda. Det får i sådana fall förutsättas

att tillsynsmyndigheten dokumenterar beslutet att omhänderta produkterna skriftligen i efterhand. Ett omhändertagande av egendom är ett allvarligt ingrepp vare sig det sker hos en enskild eller hos ett företag. Tillsynsmyndighetens möjlighet att besluta att ta hand om produkter bör därför begränsas till fall där det står klart att den produkt som tas om hand är en sälprodukt som saluförs i strid mot Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009. Det ställs alltså mycket höga krav för att ett beslut om omhändertagande ska kunna fattas. Beslutet om omhändertagande ska kunna överklagas hos domstol.

En sälprodukt som tagits om hand bör kunna förstöras på ägarens bekostnad. Detta bör om möjligt i regel ske först efter att beslutet om att omhänderta en sälprodukt vunnit laga kraft. Möjliga alternativ till att förstöra sälprodukten som att t.ex. under tillsynsmyndighetens överinseende återexportera sälprodukten bör först beaktas.

Den som är föremål för tillsyn bör vara skyldig att bistå myndighetens personal när den genomför sina uppgifter.

6.3 Biträde av Polismyndigheten

Promemorians förslag: Polismyndigheten ska lämna tillsynsmyndigheten den hjälp som behövs vid tillsyn enligt lagen. Hjälp av Polismyndigheten får begäras endast när det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att tillsynen 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: Polisen har en exklusiv rätt att använda våld och frågan regleras bl.a. i 10 § polislagen (1984:387). Här föreskrivs bl.a. att Polisen får använda våld i samband med att man biträder någon som i sin myndighetsutövning ska bereda sig tillträde till byggnad, rum eller område.

Enligt föreskrifter i ett stort antal författningar har Polisen i olika sammanhang ålagts en skyldighet att bistå andra myndigheter med handräckning för att myndigheterna ska kunna fullgöra sina uppgifter. En grundläggande princip är därvid att en myndighet endast ska begära biträde av Polisen om uppgiften inte kan lösas på annat sätt.

7 Sanktioner

7.1 Straff eller sanktionsavgift

Promemorians bedömning: Överträdelse av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 bör sanktioneras med straff.

Skälen för promemorians bedömning: Enligt artikel 6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 ska medlemsstaterna fastställa bestämmelser om sanktioner för överträdelser av förordningen och vidta alla nödvändiga åtgärder för att se till att dessa bestämmelser tillämpas. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

De sanktionsformer som kan uppfylla förordningens krav är straff och sanktionsavgift.

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 medföra 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 regelbrott. Många gånger ges därför en tillsynsmyndighet rätt att, som första instans, besluta om sanktioner. Sanktionsavgifter bör i sådana fall endast avse lätt konstaterbara överträdelser där 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 för att utdömande av en sanktion bör föregås av domstolsprövning. Sanktionsavgifter ska vidare drabba alla som överträder reglerna lika och avgifterna ska vara anpassade till överträdelserna enligt schabloner.

Artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 inbegriper att saluföra, dvs. att för första gången släppa ut på den gemensamma marknaden sådana sälprodukter som inte uppfyller villkoren enligt artikeln. Det straffbara området kan rymma olika grader av brottslighet. Det är därför inte möjligt att med utgångspunkt enbart från de tänkbara överträdelsernas allvar sluta sig till om straff eller sanktionsavgift är lämpligast. Det straffbara området omfattar vidare både näringsidkare och privatpersoner, vilket gör det svårt att fastställa en lämplig nivå för en sanktionsavgift.

För att hanteringen av sanktionsavgifter inte i första instans ska belasta rättsapparaten fordras att prövningen av sanktionsavgiften görs av en tillsynsmyndighet. Utredningsinslaget bör därför vara begränsat. Sälprodukter som är tillåtna att saluföra enligt artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG)

nr 1007/2009 ska åtföljas av ett intyg när de saluförs på unionsmarknaden. Om en sälprodukt saluförs utan intyg finns sålunda anledning att misstänka att den saluförs i strid mot nämnda förordning. Ytterligare utredning fordras i sådana fall. Ett sådant utredningsinslag gör att de aktuella överträdelserna är mindre lämpade för ett system med sanktionsavgifter.

Vidare görs den bedömningen att ansvar för överträdelser av artikel 3 i vissa fall bör göras beroende av uppsåt. En prövning av en gärnings subjektiva rekvisit bör göras av allmän domstol och inte av administrativa myndigheter. Även detta talar för att sanktionsavgifter inte kan användas.

Man kan förvänta sig att övervakningen av handeln med sälprodukter i viss utsträckning kommer att utföras av enskilda eller grupper av konsumenter, även om det finns en tillsynsmyndighet. Antalet anmälningar och överträdelser av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 kommer dock sannolikt att bli mycket få. Polis och åklagare får anses kunna utreda den aktuella typen av brott lika väl som en tillsynsmyndighet. Den ytterligare belastningen på rättsväsendet som en straffsanktionering skulle innebära får anses vara i det närmaste försumbar.

En straffsanktionering i det aktuella fallet framstår som ett effektivt sätt att motverka överträdelser. För straffbestämmelser talar även intresset av enhetlighet i förhållande till lagen (2000:1225) om straff för smuggling vars straffbestämmelser är tillämpliga beträffande import av otillåtna sälprodukter.

Sammantaget talar övervägande skäl för en straffsanktionering av överträdelse av artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009.

7.2 Straff vid brott mot förordningen

<p>Promemorians förslag: Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet saluför sälprodukter i strid mot artikel 3 i</p>

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 ska dömas till böter.

Om gärningen är att anse som ringa ska inte dömas till ansvar.

Straffbestämmelserna ska endast vara tillämpliga i de fall som samma gärning inte är belagd med straff i lagen (2000:1225) om straff för smuggling eller jaktlagen (1987:259).

Skälen för promemorians förslag: Enligt artikel 3.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 är det tillåtet att saluföra sälprodukter på unionsmarknaden endast om sälprodukterna härrör från inuiternas eller andra ursprungsbefolkningars traditionella jakt som bidrar till deras självushållning. Som ett undantag från detta gäller enligt artikel 3.2 b att saluförande av sälprodukter är tillåtet om produkterna är baserade på biprodukter från jakt som regleras i nationell lagstiftning och vars enda syfte är en hållbar förvaltning av marina resurser. Sådant saluförande ska endast tillåtas om det sker utan vinstsyfte. Sådana produkter får inte vara av sådan art eller förekomma i sådan mängd att det kan förmodas att de saluförs i kommersiellt syfte. I artiklarna 3 och 5 i kommissionens förordning (EU) 737/2010 anges närmare villkor som ska vara uppfyllda för att saluförande ska få ske.

Med saluförande ("placing on the market" i den engelska versionen) avses enligt definitionen i artikel 2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 att mot betalning införa på gemenskapsmarknaden (numera unionsmarknaden) och därigenom tillhandhålla till tredje part. Detta innebär att artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 endast reglerar huruvida ett första utsläppande på unionsmarknaden av en sälprodukt är tillåten eller inte. Inom ramen för regelverket faller därmed den överföring som sker då en jägare i Sverige säljer produkter av egen jagad säl direkt till konsument eller till en distributör. Även en importörs försäljning till exempelvis konsument eller distributör omfattas. Alla

därpå följande överföringar av produkten faller utanför regelverkets tillämpningsområde.

Regelverket innebär således att allt annat saluförande av produkter av säl, som inte härrör från inuiternas eller andra ursprungsbefolkningars traditionella jakt eller från s.k. biproduktsjakt, är förbjudet. I fråga om sälprodukter som har sitt ursprung inom EU och som inte importeras är i princip endast regeln i artikel 3.2 b aktuell, vilken innebär att för att en sälprodukt ska få saluföras måste den komma från biproduktsjakt och saluföras utan vinstsyfte. Av artikel 2.2 i kommissionens förordning (EU) 737/2010 framgår att sälprodukten får saluföras för ett pris som är samma eller lägre än jägarens omkostnader med avdrag för eventuella bidrag som erhålls i samband med jakten. Det är således tillåtet att ta ut ett pris som ger täckning för jägarens kostnader. Ett högre pris innebär därmed ett brott mot Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009.

I de fall då jägaren själv saluför sälprodukter från egen jakt är det alltså denna försäljning som inte får ske med vinstsyfte. Vid saluföring av sälprodukter som är resultatet av sådan tillåten skyddsjakt i land utanför EU får inte heller i detta fall sälprodukten saluföras till ett pris som är högre än att det täcker jägarens kostnader.

Artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 är inte begränsad till saluföring som sker i näringsverksamhet utan gäller även privatpersoners, t.ex. jägares olagliga saluförande av sälprodukter. Såväl saluföring som sker i kommersiell verksamhet som privatpersoners saluförande bör därför kriminaliseras.

Straffansvaret bör först och främst omfatta uppsåtligt saluförande av sälprodukter som strider mot artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009. Syftet med förordningen är att inom unionen harmonisera reglerna för kommersiell verksamhet med sälprodukter och på så sätt förhindra störningar på den inre marknaden för de berörda produkterna, inklusive produkter som är likvärdiga med eller utbytbara

mot sälprodukter. Om det skulle ställas krav på uppsåt för ett straffbart handlande finns det en risk att regleringen blir tandlös, vilket skulle få till följd att förordningens krav på effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner inte kan uppfyllas. Mot den bakgrunden och för att uppnå enhetlighet med smugglingslagens straffbestämmelser bör även oaktsamt handlande vara förenat med straffansvar. En överträdelse av artikel 3 bör förutsätta grov oaktsamhet.

Den som undgår ansvar för uppsåtligt brott genom att inte ha känt till saluföringsvillkoren bör i regel kunna anses ha varit grovt oaktsam. Det bör vidare kunna ställas krav på att den som yrkesmässigt importerar och saluför produkter som skulle kunna vara av säl, t.ex. oljekapslar där det är oklart om oljan över huvud taget härrör från säl, genom aktiva åtgärder försäkras sig om att dessa inte är sälprodukter som är otillåtna att saluföra. En underlåtenhet att göra detta får anses vara en straffbar oaktsamhet.

Straffvärdet för att saluföra sälprodukter i strid mot Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 kan bedömas motsvara böter.

Resenärer tillåts enligt artikel 3.2 a att importera sälprodukter oavsett ursprung för sitt eller sin familjs personliga bruk. Däremot är det inte tillåtet att saluföra produkten med mindre än att det är en tillåten sälprodukt. En sådan saluföring omfattas av den föreslagna lagens straffbestämmelse. Det är dock inte rimligt att varje obetydlig överträdelse av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 ska leda till straffrättsligt ansvar. Ett undantag för ringa brott bör därför föras in i straffbestämmelsen. En gärning kan t.ex. vara att bedöma som ringa om en resenär saluför en enstaka produkt som tidigare tagits in med stöd av undantaget i artikel 3.2 a eller överlåter sådana sälprodukter till en begränsad krets i ett icke kommersiellt sammanhang.

Straffbestämmelserna i den nya lagen bör vidare endast vara tillämpliga i de fall inte samma gärning är belagd med straff i smugglingslagen eller jaktlagen.

I Sverige är endast jakt på säl tillåten för att förhindra skador på fisket, s.k. skyddsjakt. Det innebär att annan jakt på säl utgör jaktbrott. Den som obehörigen tar befattning med en sådan säl som han vet eller har skälig anledning att anta har dödats eller åtkommit genom jaktbrott kan dömas för jakthäleribrott enligt 46 § jaktlagen. Straffet är böter eller fängelse i högst ett år. Om brottet är grovt är straffskalan lägst fängelse i sex månader eller högst fängelse i fyra år. En jägares saluföring av en sälprodukt som härrör från olovlig jakt i Sverige kan därmed komma att omfattas av jaktlagen.

I 12 § smugglingslagen föreskrivs likaledes om straff för olovlig befattning med smuggelgods för den som uppsåtligen emballerar, transporterar, förvarar, döljer, bearbetar, förvärvar, överlåter eller ingår avtal om upplåtelse av panträtt i en vara som varit föremål för bl.a. smugglingsbrott. Straffet är böter eller fängelse i högst två år. Om gärningsmannen inte inser men har skälig anledning att anta att varan varit föremål för brott döms till böter. Ringa brott medför inte ansvar. En importörs saluföring av otillåtna sälprodukter kan således komma att omfattas av smugglingslagen.

En förutsättning för att tillämpa jaktlagen och smugglingslagen är att det går att påvisa olaglig jakt respektive smuggling. Om en sälprodukt saluförs, t.ex. på en lokal marknad och produktens ursprung är oklart kommer därmed den nu föreslagna lagens straffbestämmelser i stället vara tillämpliga.

7.3 Straff för överträdelse i samband med import

Promemorians förslag: Import av sälprodukter i strid mot Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 omfattas av straffansvar enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Skälen för promemorians förslag: En stor del av jakten av säl sker utanför EU. För att effektivt förhindra införsel av sådana sälprodukter till unionen som inte uppfyller villkoren i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 är det viktigt att sådan import av sälprodukter sanktioneras.

Enligt artikel 3.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 är det tillåtet att saluföra sälprodukter på unionsmarknaden endast om sälprodukterna härrör från inuiternas eller andra ursprungsbefolkningars traditionella jakt som bidrar till deras självhushållning. För importerade produkter ska dessa villkor vara tillämpliga vid importtillfället eller importstället.

I artikel 3.2 b görs ett undantag från artikel 3.1 varför även sådana sälprodukter som är baserade på biprodukter från jakt som regleras i nationell lagstiftning och vars enda syfte är en hållbar förvaltning av marina resurser kan importeras. De får dock inte vara av sådan art eller förekomma i sådan mängd att det kan förmodas att de kommer att saluföras i kommersiellt syfte.

För det fall en sälprodukt förs in från tredje land i avsikt att sättas i fri omsättning på unionsmarknaden måste således något av dessa villkor vara uppfyllda. Enligt artikel 7.6 i kommissionens förordning (EU) 737/2010 ska utfärdat intyg som åtföljer sådan sälprodukt som är tillåten att saluföra inom unionen uppvisas för att en tulldeklaration för övergång till fri omsättning ska godtas. Tullverket ska behålla en kopia av intyget.

Enligt artikel 3.2 a i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 är även import av sälprodukter tillåten om den är av tillfällig art och uteslutande består av varor för resenärers eller deras familjers personliga bruk. Sådana varor får inte vara av sådan art eller förekomma i sådan mängd att det kan förmodas att de importeras i kommersiellt syfte. I artikel 4 i kommissionens förordning (EU) 737/2010 anges närmare vilka krav som ställs för sådan import.

Överträdelse av villkoren för import av sälprodukter omfattas av straffbestämmelsen i 3 § lagen (2000:1225) om straff för

smuggling (smugglingslagen). I bestämmelsen föreskrivs straff bl.a. för den som för in en vara som omfattas av villkor för införsel och uppsåtligen bryter mot villkoret. Straffet för smugglingen är böter eller fängelse i högst två år. Om brottet är ringa är straffet penningböter. Vid oaktsamhetsbrott krävs för ansvar enligt smugglingslagen grov oaktsamhet. Straffet är böter eller fängelse i högst två år.

Om gärningen är ringa ska den inte medföra ansvar.

I upplysnings syfte bör det i den nya lagen tas in en bestämmelse om att till den del Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 innehåller villkor som ska vara uppfyllda vid import av sälprodukter omfattas överträdelse av dessa villkor av straffansvar enligt smugglingslagen.

7.4 Förverkande

Promemorians förslag: Utbyte av brott enligt den föreslagna lagen ska förklaras förverkat om det inte är uppenbart oskäligt.

Skälen för promemorians förslag: De grundläggande reglerna om förverkande finns i 36 kap. brottsbalken (BrB). Där regleras bl.a. under vilka förutsättningar som förverkande får beslutas och mot vem som en talan om förverkande kan riktas. Enligt 36 kap. 1 § BrB ska utbyte av brott förverkas om det inte är uppenbart oskäligt. Utbyte av brott är både konkret egendom som någon kommit över genom brott och det till penningbelopp uppskattade värdet av vad som har åtkommit. I 36 kap. 2 § BrB regleras förverkande av egendom som har använts som hjälpmedel vid brott. I 36 kap. 3 § BrB finns bestämmelser som reglerar förverkande i vissa fall av föremål som riskerar att komma till brottslig användning. Bestämmelsen avser typiska brottsverktyg.

Inom specialstraffrätten finns regler om förverkande som helt eller delvis ersätter reglerna i 36 kap. BrB. Här finns bl.a. regler

som innebär att förverkande beslutas på annan grund eller riktas mot annan person än vad som är fallet enligt brottsbalken. Även om dessa regler ibland skiljer sig i olika avseenden från brottsbalkens reglering så fungerar bestämmelserna i brottsbalken som riktlinjer vid tillämpningen av de specialstraffrättsliga reglerna.

Genom en ändring 2005 i 36 kap. BrB gjordes reglerna om förverkande i samband med brott generellt tillämpliga inom specialstraffrätten om det för brottet föreskrivs fängelse i mer än ett år. Ändringen tog sikte på författningar som saknade bestämmelser om förverkande. Enligt propositionen ”Utökade möjligheter att förverka utbyte av och hjälpmedel vid brott m.m.” (prop. 2004/05:135 s. 97) bör för sådana brott som har ett straffmaximum på ett år eller lägre krävas särskilda skäl i de enskilda fallen för att bestämmelser om utbytesförverkande ska anses vara motiverade.

Eftersom brott mot Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 endast ska föranleda böter är brottsbalkens regler om förverkande inte direkt tillämpliga. Det måste därför finnas särskilda skäl som motiverar en förverkandebestämmelse i den föreslagna lagen.

Sanktionerna för överträdelser vid import och bestämmelser om förverkande med anledning av sådan överträdelse finns i smugglingslagen. Om det inte är uppenbart oskäligt ska enligt 16 § smugglingslagen följande egendom förklarats förverkad: vara som har varit föremål för brott enligt lagen eller en sådan varas värde, utbyte av brott enligt lagen och vad någon tagit emot som ersättning för kostnader i samband med ett brott enligt lagen eller värdet av det mottagna. Även i jaktlagen finns bestämmelser om förverkande vid jaktbrott och jakthäleri.

Intresset av enhetlighet i förhållande till smugglingslagen och jaktlagen talar för att saluförande av sälprodukter i strid mot Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 bör förenas med möjlighet till utbytesförverkande i den föreslagna särskilda lagen.

Eftersom det inte är tillåtet att saluföra sälprodukter på unionsmarknaden i andra fall än de som anges i artikel 3 i

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 är det angeläget att sådana sälprodukter som varit föremål för brott ska kunna förverkas. Förverkande av utbyte är en särskild rättsverkan av brott och inte något straff. Förverkandet är emellertid en del av den samlade reaktionen på brottet. Utgångspunkten vid förverkande av utbyte är att den som har begått ett brott inte ska göra någon vinst på sin brottslighet. Den vinning som eventuellt kan uppkomma vid otillåten bedriven verksamhet bör därför kunna bli föremål för förverkande, trots att straffmaximum enligt den föreslagna lagen är böter.

En motsvarande bestämmelse till smugglingslagens föreskrift om förverkande av ”vad någon tagit emot som ersättning för kostnader i samband med ett brott enligt lagen, eller värdet av det mottagna” bör däremot inte föras in i den föreslagna särskilda lagen om handel med sälprodukter. En förutsättning för förverkande av sådan kostnadsersättning är att mottagandet utgör brott. Främst avses fall när mottagandet utgör straffbar förberedelse till brott (jfr prop. 1999/2000:124 s. 154). I den nu föreslagna lagen straffbeläggs inte förberedelsebrott och förverkande av kostnadsersättning är därför inte aktuellt.

8 Överklagande

Promemorians förslag: Tillsynsmyndighetens beslut om föreläggande eller förbud enligt den nya lagen ska kunna överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Detsamma gäller tillsynsmyndighetens beslut att ta hand om en sälprodukt.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Skälen för promemorians förslag: Tillsynsmyndighetens beslut om föreläggande eller förbud är av sådan art att de måste kunna överklagas till domstol. Detsamma gäller tillsynsmyndighetens beslut om att ta hand om en sälprodukt som saluförts eller som är avsedd att saluföras på unionsmarknaden i strid med artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009.

Förvaltningsbeslut överklagas enligt 22 a § förvaltningslagen (1986:223) som huvudregel hos allmän förvaltningsdomstol. Detta bör gälla även i fråga om tillsynsbeslut som fattas enligt den nu föreslagna lagen. I enlighet med vad som i allmänhet gäller för likartade mål bör det dessutom krävas prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten. Bestämmelser om detta bör föras in i den nya lagen.

9 Ekonomiska konsekvenser

9.1 Lagens syfte och alternativa lösningar

Förslaget innehåller bestämmelser om tillsyn och straff som kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009. Medlemsstaterna åläggs i denna EU-förordning att fastställa bestämmelser om sanktioner och att vidta alla nödvändiga åtgärder för att se till att bestämmelserna efterlevs. En reglering är alltså nödvändig eftersom det annars finns risk för att Europeiska kommissionen inleder ett överträdelseförfarande mot Sverige. Det ställs i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 inte något uttryckligt krav på att utse en särskild tillsynsmyndighet. Bedömningen har dock gjorts att detta är nödvändigt för att tillförsäkra ett effektivt efterlevande av EU-förordningen.

9.2 Länsstyrelserna och Statens jordbruksverk

<p>Promemorians bedömning: De kostnader som uppstår för länsstyrelserna och Jordbruksverket är ringa och ryms inom befintliga anslag.</p>
--

Skälen för promemorians bedömning: I Sverige skjuts inom ramen för skydds jakt ett mindre antal sälar varje år, varav

flertalet tas om hand av jägarna själva. Det är alltså endast ett fåtal sälar från denna jakt som kommer ut på unionsmarknaden och där behov av intyg utfärdade av länsstyrelserna finns. Mot bakgrund av det ringa antal sälar som det rör sig om bör de berörda länsstyrelserna kunna utföra uppgiften att utfärda intyg inom ramen för befintliga anslag. Länsstyrelsernas kostnader för uppgiften bör emellertid följas upp. Med beaktande av att endast ett fåtal intyg kommer att utfärdas av länsstyrelserna och då importen av sälprodukter till Sverige från tredje land är begränsad bör även Jordbruksverket kunna agera kontrollmyndighet för utfärdade intyg inom ramen för befintliga anslag.

Mot bakgrund av de få sälprodukter som kommer att saluföras i Sverige bör Jordbruksverkets uppgift som tillsynsmyndighet enligt den nya lagen inte heller bli särskilt resurskrävande. Även denna uppgift bör kunna utföras inom ramen för nuvarande anslag.

9.3 Tullverket

Promemorians bedömning: Tullverket bör tillföras medel motsvarande uppkomna kostnader med anledning av bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009. Kostnaderna bör belasta anslaget 1:9 *Jordbruksverket* under utgiftsområde 23.

Skälen för promemorians bedömning: De nya reglerna om import i förordningen (EG) 1007/2009 om handel med sälprodukter och de genomförandebestämmelser och sanktionsregler som föreslås komplettera förordningen kommer att beröra Tullverket.

Den som vill föra in en sälprodukt på unionsmarknaden ansvarar för att se till att ett intyg åtföljer produkten. Detta moment innebär alltså inte något extra arbete för Tullverket. Tullverket uppskattar att det maximalt kan komma att krävas

drygt 5 000 dokumentkontroller för att urskilja sändningar som kan innehålla produkter av säl. Merparten av dessa kontroller kommer att ske längs gränsen till Norge. I nuläget sker inte någon automatklarering av importärenden vid gränsen utan transportören måste stanna och lämna en deklaration samt fordonsanmälan. Varje kontroll beräknas ta maximalt en halvtimme i genomsnitt. Med stor sannolikhet kan kontrollen gå snabbare eftersom nödvändiga handlingar ska finnas på plats vid tillfället för kontroll.

På grund av stor osäkerhet i beräkningarna av antalet nödvändiga kontroller av försändelser med sälprodukter bör medel inte direkt tillföras det anslag som disponeras av Tullverket. Uppkomna kostnader får i stället ersättas halvårsvis mot kostnadsredovisning till Jordbruksverket, förslagsvis dock högst 800 000 kronor för 2011. Ersättningen ska belasta anslaget 1:9 Jordbruksverket under utgiftsområde 23. Under 2011 då förordningen har tillämpats en tid bör en noggrannare uppskattning av kostnaderna kunna tas fram. Baserat på denna uppskattning kan en omfördelning av anslagsmedel till Tullverket genomföras för att gälla fr.o.m. 2012/13.

Avgörande för hur många kontroller som kan komma att behöva utföras är den lista med tullkoder, s.k. taricnummer, för sälprodukter som är under utarbetning hos kommissionen. Ju mer precis den listan blir, desto färre faktiska kontroller kommer att behöva göras av varugrupper som kan tänkas innehålla delar av säl. Med utgångspunkt från en mer specifik lista kommer Tullverket att kunna göra bedömningen av vilka taricnummer som föranleder störst möjlighet att hitta rätt ärende. Genom denna prioritering utifrån ett riskperspektiv kommer färre antal ärenden att falla ut för kontroll och därmed resultera i en lägre totalkostnad.

I kommissionens förordning (EU) 737/2010 finns ytterligare bestämmelser som påverkar Tullverket såsom skriftlig anmälan av import av sälprodukt vid senare tidpunkt, arkivering av kopior på intyg och kontakt med behörig myndighet om det råder tvivel om intygs äkthet. Med den begränsade ärendemängd som kan

komma i fråga kommer dessa regler inte att leda till något nämnvärt merarbete.

Tullverkets kostnadsberäkning omfattar inte kostnader för eventuella brottsutredningar. Antalet brottsutredningar till följd av bestämmelserna i förordningen torde dock bli mycket få. Tullen bedöms klara den brottsutredande uppgiften utan resursförstärkning.

9.4 Rättsväsendets myndigheter

Promemorians bedömning: Förslagen medför endast marginella ekonomiska konsekvenser för Polisen, Åklagarmyndigheten och domstolar. De kostnadsökningar som uppstår kan rymmas inom ramen för befintliga anslag.

Skälen för promemorians bedömning: Den nya bestämmelsen om straffansvar i lagen om handel med sälprodukter innebär nya brott för polis och åklagare att hantera och nya ärenden vid de allmänna domstolarna. Antalet anmälningar och överträdelser av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 som kan leda till polisanmälan med påföljande brottsutredning per år kommer dock sannolikt att bli mycket få. De aktuella bestämmelserna innebär således en mycket liten belastning på rättsväsendets myndigheter, polis, Åklagarmyndigheten och domstolar. Kostnaderna bör kunna bäras av de berörda myndigheterna inom ramen för oförändrade anslag.

Antalet överklaganden till allmän förvaltningsdomstol med anledning av tillsynsmyndighetens beslut om föreläggande och förbud respektive beslut om att ta hand om en sälprodukt bedöms också bli mycket litet och kostnaderna bör likaledes kunna bäras av domstolarna inom ramen för oförändrade anslag.

10 Författningskommentarer

Lag om handel med sälprodukter

1 §

I bestämmelsen klargörs att lagen kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 om handel med sälprodukter samt att de begrepp som används i lagen har samma betydelse som i denna EU-förordning.

2 §

I bestämmelsen föreskrivs att Statens jordbruksverk ska utöva tillsyn över efterlevnaden av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009.

3 §

I paragrafen anges vilka befogenheter som tillsynsmyndigheten har. Tillsynsmyndigheten kan enligt paragrafen i den utsträckning som behövs för tillsynen enligt punkten 1 begära att få upplysningar och ta del av handlingar. Enligt punkten 2 har myndigheten även rätt till tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen där produkter som är eller kan vara av säl saluförs eller förvaras i avsikt att saluföras och där göra undersökningar och ta prover. Tillsynsmyndigheten har inte rätt att begära tillträde till bostäder.

4 §

Bestämmelsen innebär att den som är föremål för tillsyn är skyldig att bistå tillsynsmyndigheten med hjälp.

5 §

Enligt bestämmelsen får tillsynsmyndigheten meddela de förelägganden och förbud som behövs för att Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 och den här lagen ska följas. Det kan gälla t.ex. att avbryta eller stänga en verksamhet för viss tid och möjligheten att se till att produkterna dras tillbaka från marknaden eller förstörs.

6 §

I paragrafens första stycke anges att tillsynsmyndigheten får besluta om att ta hand om en sälprodukt som saluförs eller som är uppenbart avsedd att saluföras i strid mot Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009. Tillsynsmyndighetens beslut ska gälla omedelbart, om inte myndigheten bestämmer annat. Sälprodukter kan alltså tas om hand även om beslutet överklagas om inte något annat sägs. Detta innebär att myndigheten kan ta hand om sälprodukter direkt på plats när tillsynen utförs om förutsättningar för ett omhändertagande är uppfyllda. Det får i sådana fall förutsättas att tillsynsmyndigheten dokumenterar beslutet om omhändertagande skriftligen i efterhand.

En sälprodukt som har tagits om hand får enligt andra stycket förstöras på ägarens bekostnad, i regel först efter att beslutet om omhändertagande vunnit laga kraft. Alternativ till att förstöra sälprodukten, såsom att återexportera den, bör först beaktas.

7 §

Enligt paragrafen ska Polismyndigheten lämna tillsynsmyndigheten den hjälp som behövs vid tillsyn enligt lagen. Biträde får begäras endast när det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att tillsynen inte kommer att kunna utföras utan att polisens särskilda befogenheter behöver tillgripas eller det annars finns synnerliga skäl för begäran.

8 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om straff. Enligt första stycket döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 genom att saluföra sälprodukter i strid mot förordningen till böter. Straff kan bara avse en fysisk person. Straffansvar inträder om saluförandet har skett uppsåtligen och i fall av grov oaktsamhet. Det straffbara området omfattar att för första gången släppa ut en sälprodukt på unionsmarknaden i strid mot artikel 3. För att inte anses ha varit grovt oaktsam måste den som yrkesmässigt handlar med produkter som kan utgöra säl skaffa sig garantier, som han eller hon inte har anledning att ifrågasätta, att produkterna inte utgörs av otillåten säl.

Enligt andra stycket ska i ringa fall inte dömas till ansvar. En gärning kan t.ex. vara att bedöma som ringa om en resenär saluför en enstaka produkt som tidigare har tagits in med stöd av undantaget i artikel 3.2 a i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 eller överlåter sådana sälprodukter till en begränsad krets i ett icke kommersiellt sammanhang.

Enligt tredje stycket ska inte heller dömas till ansvar enligt denna lag om gärningen är belagd med straff i lagen (2000:1225) om straff för smuggling eller jaktlagen (1987:259), vilket kan bli fallet vid saluföring av smugglade sälprodukter respektive saluföring av sälprodukter från olovligt jagad säl.

9 §

Enligt paragrafen ska importörer som bryter mot villkor för import i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 omfattas av straffbestämmelserna i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

10 §

I bestämmelsen regleras i vilka fall som utbyte av brott enligt lagen får förverkas. Om det inte är uppenbart oskäligt ska utbyte av brott enligt denna lag förklaras förverkat.

11 §

Enligt paragrafen får beslut om föreläggande eller förbud som tillsynsmyndigheten har meddelat enligt lagen överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Detsamma gäller tillsynsmyndighetens beslut om att ta hand om en sälprodukt. Därvid gäller enligt förvaltningslagen (1986:223) bl.a. att beslut får överklagas av den som beslutet angår om det gått honom emot och beslutet kan överklagas. Prövningstillstånd fordras för att överklaga till kammarrätt.

Ikraftträdande: Artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 ska enligt artikel 8 tillämpas från och med den 20 augusti 2010. Lagen om handel med sälprodukter bedöms kunna träda ikraft den 1 juli 2011.