

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2006-02-09

Närvarande: f.d. justitierådet Staffan Magnusson, justitierådet Leif Thorsson och f.d. regeringsrådet Karl-Ingvar Rundqvist.

Anpassning av svensk lagstiftning till nya EG-bestämmelser om livsmedel m.m.

Enligt en lagrådsremiss den 19 januari 2006 (Jordbruksdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om livsmedel, m.m.,
2. lag om foder och animaliska biprodukter,
3. lag om provtagning på djur, m.m.,
4. lag om kontroll av husdjur m.m.,
5. lag om ändring i växtskyddslagen (1972:318),
6. lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534),
7. lag om ändring i epizootilagen (1999:657),
8. lag om ändring i zoonoslagen (1999:658),
9. lag om ändring i lagen (1989:225) om ersättning till smittbärare,
10. lag om ändring i lagen (1990:1183) om tillfällig försäljning,
11. lag om ändring i mervärdesskattelagen (1994:200),
12. lag om ändring i lagen (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken,
13. lag om ändring i lagen (1994:1710) om EG:s förordningar om jordbruksprodukter,
14. lag om ändring i alkohollagen (1994:1738),
15. lag om ändring i lagen (1996:1150) om högkostnadsskydd vid

köp av läkemedel m.m.,

16. lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring,

17. lag om ändring i miljöbalken (1998:808),

18. lag om ändring i lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner m.m.,

19. lag om ändring i fartygssäkerhetslagen (2003:364),

20. lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av ämnesrådet Maria Wetterling samt rättssakkunniga Maria Braun och Kristina Ohlsson.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet

I lagrådsremissen lämnas förslag som syftar till att anpassa svensk lagstiftning beträffande livsmedel, foder, djurhälsa, djurskydd och växtskydd till åtta olika EG-förordningar. Dessutom föreslås genomförande av ett EG-direktiv om skydd mot växtskadegörare. Förslagen innebär att livsmedelslagen (1971:571), lagen (1985:295) om foder, lagen (1992:1683) om provtagning på djur, m.m., och lagen (1985:342) om kontroll av husdjur m.m. ersätts av fyra nya lagar. Vidare görs ändringar i bl.a. växtskyddslagen (1972:318), djurskyddslagen (1988:534), epizootilagen (1999:657) och zoonoslagen (1999:658).

Lagrådet har följande anmärkningar.

Förslaget till lag om livsmedel, m.m.

Lagens rubrik

EG:s definition av begreppet livsmedel utesluter vissa produkter som omfattas av den nu gällande livsmedelslagen. Det är fråga om dels snus och tuggtobak, dels dricksvatten som bereds och hanteras i

vattenverk. Avsikten är emellertid att dessa produkter även i fortsättningen skall täckas av livsmedelslagstiftningen. Det anges därför i 2 § andra stycket i den föreslagna nya lagen att produkterna skall jämföras med livsmedel. Att den nya lagen sålunda täcker även annat än livsmedel har gjort att lagen har fått en annan rubrik än den gamla lagen.

Lagrådet anser för sin del att den nuvarande lätthanterliga rubriken "livsmedelslag" bör kunna användas även på den nya lagen, trots att den i viss begränsad utsträckning täcker även produkter som inte är att anse som livsmedel i EG:s bemärkelse.

Om Lagrådets förslag följs, får hänvisningarna till den nya livsmedelslagen i andra lagförslag ändras.

3 och 4 §§

I de angivna lagrummen liksom i ett antal andra paragrafer i lagförslaget används ordet "hantering". I den nu gällande livsmedelslagen har begreppet en mycket vidsträckt innebörd. Det sägs sålunda i 2 § att med hantering av livsmedel avses dels slakt, dels framställning, beredning, behandling, förvaring, förpackning, omförpackning, transport eller uppläggning av livsmedel, dels saluhållande, försäljning, servering eller annat överlämnande av livsmedel för förtäring.

Även i vissa andra lagar har ordet "hantering" getts en vidsträckt betydelse (se exempelvis 14 kap. 4 § miljöbalken, där det talas om hantering av kemiska produkter eller biotekniska organismer). Att begreppet täcker en lång rad olika åtgärder torde också överensstämma med allmänt språkbruk.

De EG-förordningar som den nya livsmedelslagen kompletterar innehåller inte någon uttrycklig definition av begreppet "hantering". Begreppet används emellertid i många olika förordningsbestämmelser, och begreppet har där genomgående getts en mera begränsad innebörd.

Inte heller i den nya livsmedelslagen definieras uttrycket "hantering". Avsikten är emellertid, enligt vad som framhålls i den allmänna motiveringen (avsnitt 11.3), att begreppet, när det används i lagen, inte skall ha den vida betydelse som i hittills gällande lagstiftning utan ges samma innebörd som i EG-rätten. På samma gång är det tänkt att i princip alla sådana handlingar som i dag omfattas av begreppet hantering skall falla under den nya lagens tillämpningsområde. För att detta resultat skall uppnås har i 4 § tagits in en bestämmelse där det sägs att med hantering jämställs framställning, beredning, bearbetning, behandling, lagring, förvaring, förpackning, omförpackning, transport eller uppläggning av livsmedel.

Lagrådet har förståelse för att man vill undvika att i den nya lagen använda begreppet hantering på ett sätt inte stämmer överens med EG-rätten på området. Samtidigt är det otillfredsställande att ge begreppet hantering en innebörd som står i strid med både allmänt språkbruk och annan svensk lagstiftning. För att lösa problemet bör en annan lagteknik väljas. Ett sätt att komma runt problemet är att helt undvika att använda ordet hantering i de olika paragraferna och i stället begagna allmänt hållna uttryck som "befattning med livsmedel", "handhavande av livsmedel" eller "livsmedelsverksamhet". Exempel på åtgärder som avses bli täckta av dessa uttryck kan ges i författningskommentaren.

Väljs den lagtekniska lösning som Lagrådet nu har förordat, utgår den föreslagna 4 § helt och hållet.

Enligt 3 § i den föreslagna livsmedelslagen tillämpas inte lagen vid enskildas hantering av livsmedel för konsumtion inom privathushåll. I författningskommentaren uttalas att detta innebär bl.a. att lagens undantag till skillnad från nuvarande lag inte omfattar livsmedel som bereds i privat bostad för att släppas ut på marknaden. Enligt artikel 3 punkten 8 förordningen (EG) nr 178/2002 innefattar utsläppande på marknaden bl.a. "varje annan form av överlåtelse [än försäljning], kostnadsfri eller inte". En innantilläsning kan alltså ge vid handen att varje form av överlåtelse av livsmedel utanför det egna hushållet – t.ex. en present till grannar eller släktingar av hemmakokt sylt eller hembakat bröd, eller medskick till dagis, skola eller arbetsplats, som ju innebär kostnadsfria överlåtelser – omfattas av förordningen.

Å andra sidan framhålls i skäl 9 i ingressen till förordningen (EG) nr 852/2004 om livsmedelshygien att den förordningen "endast [skall] gälla företag, vilket är en verksamhetsform som förutsätter viss kontinuitet och en viss grad av organisation". Av artikel 1 i samma förordning framgår sålunda att den endast gäller livsmedelsföretagare. Enligt artikel 2.2 i samma förordning framgår att definitionerna i förordningen (EG) nr 178/2002 också gäller livsmedelshygienförordningen, och stöd för att den endast omfattar företagare kan hämtas ur definitionerna i artikel 3 i förordningen nr 178 av uttrycken livsmedelsföretagare och livsmedelsföretag. Förordningen nr 178 synes emellertid i sin tur inte innehålla någon sådan begränsning till företag.

Som framhålls i remissen är alltså gränsdragningen kring undantaget för privat och av lagstiftningen oreglerad matlagning oklar. Det framstår som angeläget att de riktlinjer från Livsmedelsverket som förutskickas i den allmänna motiveringen gör gränsdragningen klarare.

Bedömningen av den närmare innebörden ankommer, som också framhålls i remissen, ytterst på EG-domstolen.

5 §

Paragrafen handlar om vilka bestämmelser i de olika EG-förordningarna som lagen är avsedd att komplettera. Enligt paragrafens första stycke skall regeringen i Svensk författningssamling ge till känna vilka grundförordningar som avses. När det är fråga om EG-bestämmelser som faller inom flera lagars tillämpningsområde sägs i andra stycket att regeringen i verkställighetsföreskrifter meddelar vilka bestämmelser som kompletteras av den nu aktuella lagen.

Enligt Lagrådets mening får det anses lämpligt att ett sådant förfarande som anges i första stycket används även beträffande EG-bestämmelser som faller inom flera lagars tillämpningsområde. Lagrådet förordar därför att andra stycket utformas på följande sätt: "I fråga om EG-bestämmelser som faller inom flera lagars tillämpningsområde tillkännager regeringen på samma sätt som anges i första stycket vilka bestämmelser som kompletteras av denna lag."

6 §

I paragrafen, som har rubriken "Definitioner", sägs att vissa centrala begrepp som förekommer i lagen skall ha samma betydelse som i de EG-förordningar där de definieras.

Lagrådet anser att bestämmelserna i 6 § lämpligen bör flyttas, så att de kommer före samtliga paragrafer där de ifrågavarande centrala begreppen används. Det innebär att bestämmelserna bör bilda en ny 2 § och att följande paragrafer får numreras om. Någon rubrik till den nya 2 § torde inte behövas.

Övergångsbestämmelserna

Den föreslagna nya lagen skall träda i kraft den 1 juli 2006 och därvid ersätta nu gällande livsmedelslag. Som övergångsreglering föreslås vissa bestämmelser om fortsatt giltighet av lokalgodkännanden som meddelats enligt den upphävda lagen, om utsläppande på marknaden av varor som handhafts i anläggningar som inte hunnit godkännas enligt den nya lagen och om överklagande enligt tidigare ordning av beslut som besiktningsveterinär meddelat före ikraftträdandet.

I den promemoria som ligger till grund för lagrådsremissen föreslogs också, i tydliggörande syfte, att förelägganden och förbud som meddelats enligt den upphävda lagen skulle anses beslutade enligt den nya lagen. Detta förslag har inte mött någon invändning eller föranlett synpunkter från hörda remissinstanser. I lagrådsremissen (avsnitt 11.19) görs emellertid den bedömningen – utan att det förordas någon annan lösning i sak än promemorians – att det inte finns behov av att föreskriva vad som skall gälla för förelägganden och förbud som meddelats med stöd av den nuvarande lagen.

Även om möjligheterna att ingripa med förelägganden och förbud enligt den nya lagen inte är snävare än enligt gällande lag, är Lagrådet för sin del inte övertygat om att man bör avstå från att med en lagregel klargöra att avsikten är att fortfarande aktuella ingripanden av förevarande slag som har företagits med stöd av den upphävda lagen inte skall förfalla utan i stället bestå efter den 1 juli 2006. Vanligast torde vara att föreskrifter om vad som skall gälla i fråga om beslut som fattats med stöd av äldre lag meddelas genom övergångsbestämmelser när en helt ny lag träder i stället för en gammal. Särskilt betydelsefullt kan det vara att iaktta denna ordning när det som här främst är fråga om för enskilda betungande myndighetsåtgärder

som vidtagits för att en lagstiftning skall efterlevas. Som exempel på övergångsregleringar avseende förelägganden och förbud som meddelats med stöd av upphävd lagstiftning kan nämnas 35 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken, 3 § lagen (2003:390) om införande av lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, punkt 3 övergångsbestämmelserna till lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och punkt 3 övergångsbestämmelserna till produktsäkerhetslagen (2004:451).

Lagrådet förordar mot bakgrund av det anförda att frågan om en komplettering av övergångsregleringen i linje med promemorians förslag övervägs på nytt under den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet. Övervägandena kan behöva inbegripa även beslut om tvångsutförande, dvs. beslut av tillsynsmyndighet om rättelse på den försumliges bekostnad.

Förslaget till lag om foder och animaliska biprodukter

4 §

Paragrafens andra stycke bör formuleras på samma sätt som Lagrådet har föreslagit beträffande 5 § andra stycket i den föreslagna livsmedelslagen.

5 §

I paragrafen har tagits in bestämmelser motsvarande vad som sägs i 6 § i förslaget till livsmedelslag. Lagrådet föreslår att bestämmelserna, på samma sätt som har förordats beträffande den angivna paragrafen i livsmedelslagen, flyttas så att de får bilda en ny 2 §.

Övergångsbestämmelserna

Liksom när det gäller den nya livsmedelslagen bör enligt Lagrådets mening frågan om en komplettering av övergångsbestämmelserna till den föreslagna lagen om foder och animaliska biprodukter aktualiseras. I den grundläggande promemorian fanns förslag till övergångsbestämmelser om vad som skulle gälla för förelägganden och förbud enligt äldre lagstiftning. Lagrådsremissen upptar ingen motsvarighet härtill och kommenterar inte heller saken närmare. Lagrådet hänvisar till vad som anförts i anslutning till övergångsbestämmelserna till den nya livsmedelslagen.

Förslaget till lag om provtagning på djur, m.m.

2 § andra stycket bör formuleras på samma sätt som Lagrådet har föreslagit beträffande 5 § andra stycket i den föreslagna livsmedelslagen.

Lagrådet anser vidare att frågan om införande av övergångsbestämmelser bör övervägas (se vad Lagrådet anført i anslutning till övergångsbestämmelserna till den föreslagna livsmedelslagen).

Förslaget till lag om kontroll av husdjur, m.m., förslaget till lag om ändring i växtskyddslagen, förslaget till lag om ändring i djurskyddslagen, förslaget till lag om ändring i epizootilagen och förslaget till lag om ändring i zoonoslagen

De bestämmelser i de angivna lagförslagen som motsvarar 5 § andra stycket i förslaget till lag om livsmedelslag, m.m., bör formuleras på samma sätt som det nämnda stycket.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.