

Regeringens proposition

2010/11:144



Handel med sälprodukter

Prop.
2010/11:144

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 19 maj 2011

Fredrik Reinfeldt

Eskil Erlandsson
(Landsbygdsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

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

Statens jordbruksverk ska utöva tillsyn över efterlevnaden av den aktuella EU-förordningen. Tillsynsmyndigheten har rätt att på begäran få upplysningar och ta del av handlingar och att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen där det kan antas att produkter som är eller kan vara av säl förvaras i försäljningssyfte eller bjuds ut till försäljning och där göra undersökningar och ta prover. Vidare får tillsynsmyndigheten meddela förelägganden och besluta att ta hand om och förstöra sälprodukter som saluförs eller som uppenbart är avsedda att saluföras i strid mot EU-förordningen.

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

Lagen föreslås träda i kraft den 1 november 2011.

| | | |
|----------|---|----|
| 1 | Förslag till riksdagsbeslut..... | 4 |
| 2 | Förslag till lag om handel med sälprodukter..... | 5 |
| 3 | Ärendet och dess beredning..... | 7 |
| 4 | Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009..... | 8 |
| 5 | Behovet av lagstiftning..... | 10 |
| 6 | Allmänna överväganden..... | 10 |
| 7 | Intyg..... | 12 |
| 8 | Tillsynsfrågor..... | 14 |
| 8.1 | Tillsyn av att sälprodukter inte saluförs i strid mot förordningen..... | 14 |
| 8.2 | Befogenheter i samband med tillsyn..... | 15 |
| 8.3 | Biträde av Polismyndigheten..... | 19 |
| 9 | Sanktioner..... | 19 |
| 9.1 | Straff eller sanktionsavgift..... | 19 |
| 9.2 | Straff vid brott mot förordningen..... | 21 |
| 9.3 | Straff för överträdelse i samband med import..... | 24 |
| 9.4 | Förverkande..... | 25 |
| 10 | Överklagande..... | 26 |
| 11 | Ikraftträdande..... | 27 |
| 12 | Ekonomiska konsekvenser..... | 28 |
| 12.1 | Lagens syfte och alternativa lösningar..... | 28 |
| 12.2 | Länsstyrelserna och Statens jordbruksverk..... | 28 |
| 12.3 | Tullverket..... | 29 |
| 12.4 | Rättsväsendets myndigheter..... | 30 |
| 13 | Författningskommentar..... | 31 |
| Bilaga 1 | Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 av den 16 september 2009 om handel med sälprodukter..... | 34 |
| 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..... | 38 |
| Bilaga 3 | Sammanfattning av promemorian med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om handel med sälprodukter (Ds 2010:38)..... | 48 |
| Bilaga 4 | Promemorians lagförslag..... | 49 |
| Bilaga 5 | Förteckning över remissinstanserna (Ds 2010:38)..... | 51 |
| Bilaga 6 | Lagrådsremissens lagförslag..... | 52 |
| Bilaga 7 | Lagrådets yttrande..... | 54 |

| | | |
|--|----|-------------------|
| Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 maj 2011 | 56 | Prop. 2010/11:144 |
| Rättsdatablad..... | 57 | |

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2010/11:144

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens 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. på begäran få upplysningar och ta del av handlingar, och
2. få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen där det kan antas att produkter som är eller kan vara av säl förvaras i försäljningssyfte 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 ge den hjälp som behövs för att tillsynen ska kunna genomföras.

5 § Tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden som behövs för att 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 uppenbart är avsedd att saluföras i strid mot Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009. Tillsynsmyndighetens beslut gäller omedelbart, om inte myndigheten bestämmer något annat.

Tillsynsmyndigheten får besluta om att på ägarens bekostnad förstöra en sälprodukt som tagits om hand med stöd av första stycket. Tillsynsmyndigheten får bestämma att ett sådant beslut ska gälla omedelbart.

Hjälp av polismyndighet

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

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

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 oaktsamhet bryter mot Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 genom att saluföra sälprodukter i strid mot artikel 3 i förordningen.

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

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

9 § Bestämmelser om straff för 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 följande egendom förklaras förverkad:

1. en sälprodukt som varit föremål för brott enligt denna lag eller produktens värde, och
2. utbyte av brott enligt denna lag.

Överklagande

11 § Tillsynsmyndighetens beslut enligt 5 och 6 §§ får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 november 2011.

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 avlivas 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 samtidigt 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). Förordningen finns som *bilaga 1*.

Kompletterande bestämmelser till denna EU-förordning finns 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). Förordningen finns i *bilaga 2*.

Promemoria med förslag till kompletterande bestämmelser till EU:s förordning

Inom Jordbruksdepartementet (nuvarande Landsbyggsdepartementet) har det utarbetats en promemoria, Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om handel med sälprodukter (Ds 2010:38). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 3*. Promemorians lagförslag redovisas i *bilaga 4*.

Promemorian har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 5*. En sammanställning över remissyttrandena finns tillgängliga hos Landsbyggsdepartementet (dnr L2011/3275).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 28 april 2011 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 6*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 7*. Lagrådet har föreslagit vissa justeringar. Regeringen har i propositionen följt Lagrådets förslag med en viss språklig justering (se författningskommentaren).

Syfte och tillämpningsområde

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.

Definitioner

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

Villkor för saluförande

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 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.

Biträde av kommitté

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.

Sanktioner

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.

Ikraftträdande och tillämpning

Artikel 3 ska enligt *artikel 8* tillämpas fr.o.m. den 20 augusti 2010.

Terminologi

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

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 utslutande 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 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.

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 därefter 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.

6 Allmänna överväganden

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

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanserna tillstyrker eller lämnar förslaget utan erinran. *Kammarrätten i Jönköping* menar att de aktuella bestämmelserna uppvisar vissa likheter med de som finns i artskyddsförordningen (2007:845) och att det skulle kunna övervägas om de på ett naturligt sätt kan infogas i nämnda regelkontext. *Världsnaturfonden WWF* avstyrker förslaget och anför att de bestämmelser som är nödvändiga för att komplettera EU:s förordning om handeln med sälprodukter inte ska tas in i en ny lag utan föras in i den befintliga artskyddsförordningen. *Gävle tingsrätt* anser att regeringens möjlighet att meddela före-

skrifter på området med stöd av restkompetensen skulle bli tydligare med en reglering av föreskriftsrätten i lagen.

Skälen för regeringens 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. 2 § första stycket p. 2 regeringsformen ska föreskrifter meddelas genom lag om de avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Hit hör bl.a. föreskrifter om brott och om rättsverkan av brott. De bestämmelser som ska komplettera förordningen bör i huvudsak införas i lag.

Ett par remissinstanser har framfört att de aktuella reglerna skulle kunna föras in i artskyddsförordningen (2007:845) istället för i en helt ny lag. WWF anför därvid att det i artskyddsförordningen redan finns ett system för tillståndsgivning, tillsyn och straffsanktioner enligt ett väl beprövat system under miljöbalken. Därmed kan de berörda myndigheterna rutiner och slipper sätta sig in i en ny lag. Rättsvårdande myndigheter kan också använda den kunskap och de rutiner de redan har.

Artskyddsförordningen (2007:845) som i svensk lagstiftning bl.a. genomför art- och habitatdirektivet (rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, EGT L 206, 22.7.1992, s. 7, Celex 1992L0043), fågeldirektivet (rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar, EGT L 103, 25.4.1979, s. 1, Celex 1979L0409) och CITES-konventionen (konventionen den 3 mars 1973 om internationell handel med utrotningshotade arter av vilda djur och växter) är meddelad med stöd av 8 kap. 1, 2 och 4 §§ miljöbalken. Bemyndigandena ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter om bl.a. förbud mot att inom landet döda, skada eller fånga djur och in- och utförsel i syfte att skydda vilt levande djur och växter. Syftet med artskyddsförordningen är sålunda ett annat än det som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009. De bestämmelser som ska komplettera förordningen låter sig därmed inte på ett naturligt sätt infogas i artskyddsförordningen, eller någon annan befintlig författning, utan bör lämpligen införas i en ny lag.

Gävle tingsrätt har uttryckt uppfattningen att regeringens möjlighet att meddela verkställighetsföreskrifter av tydlighetsskäl borde framgå av lagen. Regeringens möjlighet att meddela föreskrifter om verkställighet av lagens bestämmelser följer direkt av 8 kap. 7 § första stycket p. 1 regeringsformen. Därutöver har regeringen enligt 8 kap. 7 § första stycket

p. 2 regeringsformen rätt att meddela föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen. Detta kan t.ex. vara föreskrifter som riktar sig till myndigheter. Regeringen anser att det inte finns skäl att ta in en s.k. informationsbestämmelse om detta i lagen, bl.a. då det i nuläget inte kan förutses om det kommer att finnas något behov av sådana föreskrifter.

7 Intyg

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

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker eller lämnar förslaget utan erinran. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* efterlyser hur man ska förfara med sälprodukter som redan finns i omlopp och *Svenska Jägareförbundet* ställer frågan hur man ska förfara för att lagligt saluföra produkter av säl som fällts före lagens ikraftträdande. Svenska Jägareförbundet påpekar även att vid hanteringen av intygsutfärdande bör personuppgifter sekretessbeläggas för att undvika register över vapeninnehavare och stöld av vapen. Vidare anser förbundet att produkter som vidareförädlats från en sälprodukt som redan saluförts en gång och som åtföljs av ett intyg inte ska ha ett nytt intyg utfärdat. Några remissinstanser har framfört kritiska synpunkter på utformningen av systemet med intyg i EU-förordningen. Ett flertal remissinstanser påpekar vikten av ett enhetligt och rationellt system för hur intygsutfärdandet ska ske i praktiken.

Skälen för regeringens bedömning

Intyg för tillåtna sälprodukter

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) nr 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 vidareförsäljning 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.

I avsnitt 9.2 framgår att artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 endast reglerar huruvida ett första utsläppande på unionsmarknaden av en sälprodukt är tillåtet eller inte. Alla därpå följande överföringar av produkten faller utanför regelverkets tillämpningsområde. Sälprodukter som redan finns i omlopp på unionsmarknaden och således är saluförda sedan tidigare berörs därmed inte.

I promemorian gjordes bedömningen att den som köper en tillåten sälprodukt som redan är placerad på unionsmarknaden och av denna tillverkar en eller flera nya produkter behöver ett nytt intyg för den nya produkten när denna saluförs. Det är emellertid inte uppenbart huruvida den som saluför den processade sälprodukten är skyldig att låta den nya produkten åtföljas av ett intyg. Å ena sidan handlar det i detta fall om en helt ny sälprodukt som släpps ut på marknaden för första gången, å andra sidan kan produkten lika gärna spåras med hjälp av det ursprungliga intygets nummer. Regeringen gör bedömningen att eftersom ett nytt intyg för den vidareförädlade sälprodukten inte underlättar spårbarheten av sälens ursprung fyller ett sådant förfarande inte någon funktion. Vid saluförande av en ny sälprodukt som framställts av en tillåten sälprodukt som redan saluförts med ett intyg bör det sålunda räcka med en referens till det ursprungliga intygets nummer.

Intygsutfärdande organ och behörig myndighet

För att bedömas som ett behörigt organ som utfärdar intyg krävs att vissa villkor, som ställs upp i artikel 6 i kommissionens förordning (EU) nr 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) nr 737/2010 åläggs medlemsstaterna 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 importerats.

Regeringen har gett länsstyrelserna i de län där det bedrivs skydds jakt på säl i uppgift att utfärda intyg för sälprodukter och utsett Jordbruksverket till kontrollmyndighet för sådana intyg. Det har inte framkommit annat än att dessa myndigheter även i fortsättningen bör ha de aktuella uppgifterna.

Intygets utfärdande

Flera remissinstanser har efterfrågat hur den praktiska hanteringen av intygsutfärdandet ska gå till och efterlyst ett enhetligt och rationellt system. Svenska Jägareförbundet har även frågat hur man ska förfara med produkter från säl fällda före lagens ikraftträdande.

Idag gäller att den som fällt eller påskjutit en säl inom ramen för Naturvårdsverkets beslut om skydds jakt anmäler detta till Kustbevakningen. De anmälda uppgifterna skickas vidare till länsstyrelserna, Naturvårdsverket och Naturhistoriska riksmuseet. En sådan anmälan

garanterar att produkter från den fällda sälen kommer från jakt som regleras i nationell lagstiftning och vars enda syfte är en hållbar förvaltning av marina resurser. Anmälan kan därmed läggas till grund för utfärdande av intyg till produkter från sälen. Någon inspektion eller besiktning av fälld säl eller sälprodukt ska således inte behöva göras. Mallar för intygen som ska användas finns som bilaga till kommissionens förordning (EU) nr 737/2010. Det bör vara en uppgift för Jordbruksverket att ge närmare vägledning i dessa frågor.

Svenska Jägareförbundet har framfört önskemål om att personuppgifter bör sekretessbeläggas vid hanteringen av intygsutfärdande för att undvika register över vapeninnehavare och stöld av vapen. Enligt artikel 9.1 c i kommissionens förordning (EU) nr 737/2010 ska den behöriga myndigheten bevara en kopia av intyg som utfärdats för sälprodukter i det egna landet. Intygskopier och även anmälan om fälld säl blir allmänna uppgifter hos de aktuella myndigheterna. Sekretess för dessa uppgifter kräver en ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Detta är en fråga som aktualiseras vid flera liknande registreringar av jägare som på olika sätt är kopplade till jakt. Mot denna bakgrund bör frågan om sekretess för intygen ses över i ett annat sammanhang.

8 Tillsynsfrågor

8.1 Tillsyn av att sälprodukter inte saluförs i strid mot förordningen

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

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker eller lämnar förslaget utan erinran med undantag av *Svensk Handel* som ifrågasätter behovet av en lag där övervakningen utförs av enskilda och antalet överträdelser förväntas bli mycket få. *Rikspolisstyrelsen* anför att så som förbudet mot handel med sälprodukter är utformat, är det inte speciellt svårt att kringgå detta och därför är det särskilt viktigt att tillsynen på detta område är effektiv. *Jordbruksverket* bedömer att uppgiften passar väl in i verkets nuvarande uppgifter.

Skälen för regeringens 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 mot förordningen. Det står dock medlemsstaterna fritt att på eget initiativ inför bestämmelser om detta.

Även om det inte krävs att medlemsstaterna ska vidta särskilda tillsynsåtgärder åläggs medlemsstaterna i artikel 6 i den aktuella EU-förordningen att säkerställa förordningens efterlevnad. Det kan antas att regleringen inom det här området blir betydligt effektivare om en myndighet

tilldelas ett särskilt tillsynsansvar på området. Det bidrar också till ökad tydlighet att särskilt utse en tillsynsmyndighet. Regeringen gör därför bedömningen att en särskild tillsynsmyndighet bör pekas ut.

Jordbruksverket är den centrala myndighet som ansvarar för tillsynen över efterlevnaden av djurskyddsregelverket. 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 efterlevnaden av katt- och hundpälsförbudet i 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 är utsedd till behörig myndighet enligt artikel 9 i kommissionens förordning (EU) nr 737/2010 för att utöva kontroll över utfärdandet av intyg. Regeringen gör därför bedömningen att tillsynsansvaret i sin helhet bör ligga på Jordbruksverket.

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 9.2 innefattar begreppet saluföring det första tillhandahållandet på unionsmarknaden. Sådana sälprodukter som är tillåtna att saluföra ska som tidigare framgått enligt kommissionens förordning (EU) nr 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.

8.2 Befogenheter i samband med tillsyn

Regeringens 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 det kan antas att produkter som är eller kan vara av säl förvaras i försäljningssyfte eller bjuds ut till försäljning och där göra de undersökningar som behövs och ta prover, och meddela de förelägganden som behövs för att förordningen och lagen 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. Tillsynsmyndigheten får besluta om att på ägarens bekostnad förstöra en omhändertagen sälprodukt.

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

Prop. 2010/11:144

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. I promemorian framgår inte tydligt att tillsynsmyndigheten ska kunna fatta ett överklagbart beslut om att förstöra en omhändertagen sälprodukt.

Remissinstanserna: *Hovrätten för Nedre Norrland* och *Kammarrätten i Jönköping* anför att tillsynsmyndigheten bör ha sanktionsmöjlighet t.ex. i form av vite mot den som inte efterkommer dess beslut. *Rikspolisstyrelsen* anser att tillsynsmyndigheten också bör ha rätt att få tillträde till bostäder eftersom även privatpersoners saluförande av sälprodukter omfattas av det straffbara området. *Tullverket* ifrågasätter att en annan myndighet ska ges rätt i lag att gå in i ett tullager för kontrollåtgärd. *Svenska Jägareförbundet* anför att det endast är saluföring av sälprodukter som faller inom ramen för lagstiftningen. Tillsynsmyndigheten bör därför inte ha rätt att få tillträde till lokaler där sälprodukter förvaras för privat bruk.

Skälen för regeringens 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 det kan antas att produkter som är eller kan vara av säl förvaras eller bjuds ut till försäljning och där göra erforderliga undersökningar och ta prover. Svenska jägareförbundet har därvid påpekat att tillsynen endast ska avse saluföringen av sälprodukter varför tillsynsmyndigheten inte bör ha rätt att få tillträde till lokaler där sälprodukter förvaras för privat bruk. Jägareförbundet har därför föreslagit att lagtexten justeras så att det framgår att tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen endast får göras där sälprodukter som är avsedda för försäljning förvaras.

Regeringen gör i likhet med Jägareförbundet bedömningen att tillsynsmyndigheten inte bör ha rätt att få tillträde till lokaler där sälprodukter förvaras enbart för privat bruk. I promemorian har föreslagits att tillträdesrätten ska begränsas på så sätt att omfattningen av den ska vara nödvändig för tillsynen. I detta får anses ligga att tillsynsmyndigheten har rätt att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen endast om det kan antas att det där bedrivs en tillsynspliktig verksamhet. Enligt regeringen bör dock bestämmelsen om tillträdesrätt förtydligas på så sätt

att det framgår att tillsynsmyndigheten får tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen där det kan antas att produkter som är eller kan vara av säl förvaras i försäljningssyfte eller bjuds ut till försäljning. Uttrycket försäljning är vidare än uttrycket saluföra, som endast omfattar det första tillhandahållandet på unionsmarknaden. Tillträdesrätten omfattar alltså även lager, t.ex. i anslutning till en butik, där produkter som redan tidigare släppts ut på marknaden, förvaras i syfte att säljas i butiken. Tillsynen syftar i dessa fall till att spåra produkterna bakåt i försäljningskedjan för att kunna beivra det straffbara saluförandet.

Tullverket har ställt sig tveksamt till att en annan myndighet kan beredas tillträde till lokaler och områden där varor som står under tullövervakning förvaras. Det kan till exempel röra sig om tillfälliga lager och tullager. Enligt Tullverkets mening är det därför viktigt att tillträde till dessa lokaler och områden samt hantering av lagrade varor där sker i samverkan med Tullverket. Ifall ett omhändertagande av varorna skulle bli aktuellt är det särskilt viktigt att åtgärden sker i samverkan med Tullverket. Regeringen instämmer i den bedömningen och förutser ett sådant samarbete mellan tillsynsmyndigheten och Tullverket.

Rikspolisstyrelsen anser att tillsynsmyndigheten ska ha rätt att få tillträde till bostäder. Om denna rätt inte finns bedömer Rikspolisstyrelsen att det blir i princip riskfritt att bedriva handel med sälprodukter från sitt hem. Ett annat skäl som anförs är att även privatpersoners saluförande av sälprodukter omfattas av det straffbara området och att det är rimligt att anta att dessa personer normalt förvarar produkterna i sitt hem.

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är varje medborgare skyddad mot husrannsakan och liknande intrång. Skyddet mot husrannsakan kan enligt 2 kap. 20 § regeringsformen begränsas genom lag men för sådan lagstiftning gäller de särskilda reglerna i 2 kap. 21 § regeringsformen. Detta innebär bl.a. att begränsningen får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Av integritetsskäl bör därför prövas särskilt noga om ett tillsynsorgans tillträdesrätt även ska inkludera bostäder. En sådan rätt bör endast ges om det är nödvändigt för att kunna bedriva en effektiv tillsyn (jfr. regeringens skrivelse ”En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn”).

Den skada för medborgarna som det innebär att otillåtna sälprodukter saluförs är inte lika stor som den skada som är förknippad med överträdelser på andra områden, t.ex. när det gäller smittskydd eller livsmedelshandling. Regeringen har som framgått av avsnitt 8.1 i enlighet med promemorians förslag ansett att Jordbruksverket bör utöva tillsyn över att otillåtna sälprodukter inte saluförs. I avsnitt 12 görs emellertid bedömningen att Jordbruksverkets tillsynsuppgift inte kommer att behöva bli särskilt omfattande. Behovet av att utöva tillsyn av att otillåtna sälprodukter inte saluförs i privata bostäder är därmed litet och kan inte motivera att den enskildes skydd mot intrång i bostaden inskränks. Mot denna bakgrund anser regeringen att tillsynsmyndigheten inte ska få begära tillträde till bostäder.

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.

Ett par remissinstanser har föreslagit att tillsynsmyndigheten ska ha möjlighet att tillgripa ytterligare åtgärder i fall av bristande medverkan från den som är föremål för tillsyn. Regeringen bedömer att Jordbruksverket i stor utsträckning kommer att kunna räkna med en frivillig medverkan från de som berörs av tillsyn. Av samma skäl som regeringen redovisat ovan i samband med frågan om tillsynsmyndighetens rätt till tillträde i bostäder är behovet av sanktionsmöjligheter i samband med tillsynen av handeln med sälprodukter inte lika stort som i samband med tillsynen på andra områden, t.ex. när det gäller kontrollen på livsmedelsområdet. Ytterligare åtgärder för tillsynsmyndigheten att tillgripa behövs därmed inte och har heller inte föreslagits i promemorian. Regeringen är dock beredd att överväga frågan i annat sammanhang om det behövs.

Omhändertagande av sälprodukter

Tillsynsmyndigheten bör ha rätt att ta hand om en sälprodukt som saluförs eller som uppenbart är avsedd att saluföras i strid mot 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.

Tillsynsmyndigheten bör också kunna fatta beslut om att en sälprodukt som tagits om hand ska kunna förstöras på ägarens bekostnad. Detta bör om möjligt i regel ske först efter att beslutet vunnit laga kraft. Möjliga alternativ till att förstöra sälprodukten som att t.ex. under tillsynsmyndighetens överinseende låta ägaren exportera sälprodukten bör först beaktas. Tillsynsmyndigheten bör dock kunna bestämma att beslutet ska gälla omedelbart. Det skulle kunna bli aktuellt t.ex. om produkten består av sälkött som inte kan förvaras en längre tid på något lämpligt sätt utan att det blir förstört.

Beslutet om omhändertagande av sälprodukt och beslut om förstörande av sådan produkt bör kunna överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

8.3 Biträde av Polismyndigheten

Regeringens 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.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna berör inte frågan särskilt.

Skälen för regeringens 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.

9 Sanktioner

9.1 Straff eller sanktionsavgift

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

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker eller lämnar förslaget utan erinran.

Skälen för regeringens 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 krimi-

nalisering 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 ("Economiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet" [prop. 1981/82:142]) några vägledande principer för användningen av sanktionsavgifter, bl.a. att en sanktionsavgift bör knyta an till ett enkelt, objektivt och lätt konstaterbart faktum.

Ett system med sanktionsavgifter används ofta för att åstadkomma ett enklare och snabbare beivrande av 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. Saluföring av otillåtna sälprodukter kan ske i olika grad och omfattning. Det är därför inte möjligt att med utgångspunkt enbart från de tänkbara överträdelsernas allvar sluta sig till om straff eller sanktionsavgift är lämpligast. Förbudet att saluföra otillåtna sälprodukter 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.

9.2 Straff vid brott mot förordningen

Regeringens förslag: Den som uppsåtligen eller av grov oaksamhet saluför sälprodukter i strid mot artikel 3 i 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 tillämpas om samma gärning inte är belagd med straff i jaktlagen (1987:259) eller lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker eller lämnar förslaget utan erinran. *Länsstyrelsen i Uppsala län* och *Länsstyrelsen i Norrbottens län* ser svårigheter i att kunna avgöra om vidareförsälda sälprodukter utgörs av otillåten säl vilket därigenom kan komma att leda till felaktiga sanktioner. Att fastställa gränser för vad som i enskilda fall ska betraktas som legitim saluförsel eller otillåtet vinst- eller kommersiellt syfte kan leda till svåra rättsliga tolkningar. *Svenska Jägareförbundet* anser att det är en brist i regelverket att exempelvis hudar från sälar som fångats och dött i fiskeredskap i svenska vatten inte lagligt ska kunna få tillvaratas och försäljas.

Skälen för regeringens 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 självhushållning. 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) nr 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 tillhandahålla 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 tillåtet 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. Sälprodukter som redan finns i omlopp på unionsmarknaden och således är saluförda dvs. placerade på marknaden sedan tidigare berörs därmed inte.

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) nr 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.

Ett par remissinstanser har pekat på att det är förenat med svåra rättsliga tolkningar att fastställa gränser för vad som i enskilda fall ska betraktas som legitim saluförsel. Bland annat har framhållits att det är oklart hur man ska se på vinstförbudet och vilka kostnader som jägaren ska kunna ta ut ersättning för. Även frågan om hur sälar som fångats och dött i fiskeredskap ska klassificeras har lyfts fram. Regeringen har förståelse för dessa synpunkter. Det bör dock vara en fråga för tillsynsmyndigheten att i den utsträckning det behövs komma med vägledning i dessa frågor för att få en enhetlig tillämpning hos länsstyrelserna vid utfärdande av intyg. I det enskilda fallet får den rättsliga bedömningen göras av domstol. I sista hand görs den slutliga tolkningen av EU-domstolen.

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 enbart 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.

I den mån någon undgår ansvar för uppsåtligt brott genom att inte ha känt till saluföringsvillkoren bör denne 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 i vart fall 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 före-

mål 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.

9.3 Straff för överträdelse i samband med import

Regeringens bedömning: 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.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna berör inte frågan särskilt.

Skälen för regeringens bedömning: 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) nr 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) nr 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

(smugglinglagen). 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 smugglinglagen grov oaktsamhet. Straffet är böter eller fängelse i högst två år.

Om gärningen är ringa ska den inte medföra ansvar.

I upplysningssyfte 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 smugglinglagen.

9.4 Förverkande

Regeringens förslag: Om det inte är uppenbart oskäligt ska följande egendom förklaras förverkad:

- en sälprodukt som varit föremål för brott enligt denna lag eller produktens värde, och
- utbyte av brott enligt denna lag.

Promemorians förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag. I promemorian framgår inte av lagtexten att sälprodukt som varit föremål för brott eller dess värde ska kunna förverkas.

Remissinstanserna: Remissinstanserna berör inte frågan särskilt.

Skälen för regeringens 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 finns regler om förverkande av hjälpmedel m.m. Bestämmelsen möjliggör även förverkande av egendom som frambragts genom brott, egendom vars användande utgör sådant brott samt egendom som någon annars tagit befattning med på ett sätt som utgör sådant brott förklaras förverkad. Istället för egendomen kan dess värde förklaras förverkat. 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 överträdelse 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 förklaras 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 förverkande 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 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 otillåtet 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.

10 Överklagande

Regeringens förslag: Tillsynsmyndighetens beslut om föreläggande enligt den nya lagen ska kunna överklagas hos allmän förvaltnings-

domstol. Detsamma gäller tillsynsmyndighetens beslut att ta hand om och beslut om att förstöra en sälprodukt.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Prop. 2010/11:144

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. I promemorian framgår inte tydligt att även tillsynsmyndighetens beslut att förstöra en sälprodukt ska kunna överklagas.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker eller lämnar förslaget utan erinran. *Kammarrätten i Jönköping* menar att det kan övervägas att beslut ska kunna överklagas enligt motsvarande instansordning som gäller enligt artskyddsförordningen (2007:845) och miljöbalken.

Skälen för regeringens 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 och beslut om att förstöra en sälprodukt som saluförts eller som är avsedd att saluföras på unionsmarknaden i strid mot artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009.

I avsnitt 6 har bedömningen gjorts att det inte är lämpligt att ta in de nya bestämmelserna i artskyddsförordningen (2007:845) utan att dessa bör införas i en ny lag. Av detta följer att inte heller den instansordning som föreskrivs i miljöbalken är aktuell för överklaganden av tillsynsbesluten i den nu föreslagna lagen. Överklaganden bör istället ske till allmän förvaltningsdomstol. 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.

11 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Lagen om handel med sälprodukter ska träda i kraft den 1 november 2011.

Promemorians förslag: I promemorian föreslås att lagen om handel med sälprodukter ska träda i kraft den 1 juli 2011.

Remissinstanserna: Remissinstanserna berör inte frågan särskilt med undantag för *Kommerskollegium* som anför att de svenska reglerna bör antas utan dröjsmål.

Skälen för regeringens förslag: Den föreslagna lagen kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009. Enligt artikel 6 i denna EU-förordning åläggs medlemsstaterna att införa regler om sanktioner för överträdelse av förordningen och att se till att bestämmelserna efterlevs. Artikel 3 i EU-förordningen ska enligt artikel 8 tillämpas från och med den 20 augusti 2010 då även de nationella kompletterande bestämmelserna ska anmälas till kommissionen. Mot denna bakgrund bör den föreslagna lagen träda i kraft snarast möjligt vilket bör vara den 1 november 2011.

12.1 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. Det bidrar också till ökad tydlighet att peka ut en särskild tillsynsmyndighet.

12.2 Länsstyrelserna och Statens jordbruksverk

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

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har tillstyrkt bedömningen eller lämnat den utan erinran. Av de berörda länsstyrelserna anser något fler än hälften att medel bör tillföras dem för uppgiften att utfärda intyg. Arbetsbördan och därmed kostnaden för denna uppgift bedöms av ett flertal länsstyrelser som svår att uppskatta. *Statens Jordbruksverk* anför att dess anslag bör ökas med 800 000 kr för 2011 eftersom Tullverket ska tillföras medel om högst 800 000 kr från Jordbruksverkets anslag. Jordbruksverket framhäver att en sådan ökning av verkets anslag bör genomföras även för åren efter 2011 med hänsyn taget till utfallet av Tullverkets kostnader för 2011.

Skälen för regeringens bedömning: I Sverige skjuts inom ramen för skyddsjakt 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. Någon inspektion av fälld säl eller sälprodukt innan utfärdande av intyg förutses inte. Uppgift om fälld säl vidarebefordras från Kustbevakningen till länsstyrelsen och ett eventuellt intyg får i första hand stämmas av mot rapporterad fälld säl. Mallar för intygen finns som bilaga till kommissionens förordning (EU) nr 737/2010. 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.

12.3 Tullverket

Regeringens 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.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har i allmänhet inte något att erinra mot bedömningen. *Tullverket* gör samma bedömning som i promemorian gällande ökade kostnader för Tullverket.

Skälen för regeringens bedömning: De nya reglerna om import i förordningen (EG) nr 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 automatklarerung 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 särkostnader för gjorda kontroller får i stället ersättas halvårsvis mot kostnadsredovisning till Jordbruksverket, förslagsvis dock högst 800 000 kronor per år. Ersättningen ska belasta anslaget 1:9 *Jordbruksverket* under utgiftsområde 23. Under 2012 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. 2013.

Med utgångspunkt från den lista med tullkoder, s.k. taricnummer, för sälprodukter som har utarbetats hos kommissionen kommer Tullverket att kunna göra bedömningen av vilka taricnummer som föranleder störst möjlighet att hitta rätt ärende. Genom denna prioritering utifrån ett risk-

perspektiv kommer färre antal ärenden att falla ut för kontroll och därmed resultera i en lägre totalkostnad.

I kommissionens förordning (EU) nr 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. Tullverket bedöms klara den brottsutredande uppgiften utan resursförstärkning.

12.4 Rättsväsendets myndigheter

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

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har i allmänhet inte något att erinra mot bedömningen. *Förvaltningsrätten i Jönköping* gör i likhet med utredningen bedömningen att antalet mål i domstol kommer att bli få och att det inte behövs resurstillskott för dessa. Det bör dock uppmärksammas att många mindre måltyper tillförs domstolarna utan resurstillskott vilket sammantaget föranleder ett behov av att se över resurstilldelningen.

Skälen för regeringens 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 och beslut om förstörande av en sälprodukt bedöms också bli mycket litet och kostnaderna bör likaledes kunna bäras av domstolarna inom ramen för oförändrade anslag.

Lag om handel med sälprodukter

1 §

I paragrafen 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 paragrafen 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 det kan antas att produkter som är eller kan vara av säl bjuds ut till försäljning eller förvaras i försäljningssyfte och där göra undersökningar och ta prover. Uttrycket försäljning är vidare än saluföra som definieras i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 och som endast omfattar det första tillhandahållandet på unionsmarknaden. Tillträdesrätten omfattar alltså även lager, t.ex. i anslutning till en butik, där produkter som redan tidigare släppts ut på marknaden, förvaras i syfte att säljas i butiken. 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 paragrafen får tillsynsmyndigheten meddela de förelägganden 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. Det kan även avse 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 som huvudregel tas om hand av myndigheten även om beslutet överklagas. 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 förutsätts att tillsynsmyndigheten dokumenterar beslutet om omhändertagande skriftligen i efterhand.

Tillsynsmyndigheten får enligt andra stycket besluta om att en sälprodukt som har tagits om hand ska förstöras på ägarens bekostnad, i regel först efter att beslutet vunnit laga kraft. Alternativ till att förstöra sälprodukten, såsom att återexportera den, bör först beaktas. Tillsynsmyndigheten får bestämma att beslutet ska gälla omedelbart. Det kan bli aktuellt t.ex. om produkten består av sälkött som inte kan förvaras en längre tid på något lämpligt sätt utan att det blir förstört.

7 §

Paragrafen har utformats i enlighet med vad *Lagrådet* föreslagit. Enligt paragrafen ska polismyndighet 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, i dess betydelse enligt EU-förordningen, 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 t.ex. 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 sådan säl som är otillåten att saluföra enligt EU-förordningen.

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 jaktlagen (1987:259) eller lagen (2000:1225) om straff för smuggling, vilket kan bli fallet vid saluföring av smugglade sälprodukter respektive saluföring av sälprodukter från olovligt jagad säl.

9 §

Paragrafen upplyser om att 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 §

Paragrafen har utformats i enlighet med vad *Lagrådet* föreslagit men med ordet ”utbyte” i obestämd form i likhet med förverkandebestäm-

melse i lagen (2000:1225) om straff för smuggling. Enligt paragrafen ska förverkande inte ske om det är uppenbart oskäligt. Av betydelse för frågan om ett förverkande är uppenbart oskäligt är främst egendomens värde i förhållande till brottets straffvärde och den ekonomiska situationen hos den som har begått brottet. Allmänt sett bör gälla att om ett förverkande framstår som alltför betungande mot bakgrund av att brottet är mindre allvarligt eller om ett förverkande annars skulle vara påfallande oskäligt, så kan förverkande underlåtas eller jämkas till att avse endast en del av ett parti föremål (jfr. prop. 1999/2000:124, s. 152).

Prop. 2010/11:144

11 §

Enligt paragrafen får beslut om föreläggande som tillsynsmyndigheten har meddelat enligt lagen överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Detsamma gäller tillsynsmyndighetens beslut om att ta hand om och beslut om att förstöra en sälprodukt. Prövningstillstånd fordras för att överklaga till kammarrätt.

Ikraftträdandebestämmelsen

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 i kraft den 1 november 2011.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr
1007/2009 av den 16 september 2009 om handel med
sälprodukter

Prop. 2010/11:144
Bilaga 1

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

Prop. 2010/11:144
Bilaga 2

Sammanfattning av promemorian med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om handel med sälprodukter (Ds 2010:38)

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.

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 sälprodukter².

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. 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.

² EUT L 286, 31.10.2009, s. 36 (Celex 32009R1007).

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 oaktsamhet 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 jaktlagen (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 överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2011.

Förteckning över remissinstanserna (Ds 2010:38)

Prop. 2010/11:144
Bilaga 5

Hovrätten för Nedre Norrland, Gävle tingsrätt, Kamrarrätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Jönköping, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Styrelsen för ackreditering av teknisk kontroll (SWEDAC), Kommerskollegium, Tullverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Statens jordbruksverk, Fiskeriverket, Sametinget, Naturvårdsverket, Konsumentverket, Naturhistoriska Riksmuseet, Naturskyddsföreningen, Djurens Rätt, Svenska Jägareförbundet, Jägarnas Riksförbund, Svensk Handel, Regelrådet, Stiftelsen Världsnaturfonden WWF, Svenska Djurskyddsföreningen, Sveriges Fiskares Riksförbund.

Förslag till lag om handel med sälprodukter

Häri genom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 av den 16 september 2009 om handel med sälprodukter³.

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. på begäran få upplysningar och ta del av handlingar, och
2. få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen där det kan antas att produkter som är eller kan vara av säl förvaras i försäljningssyfte 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 ge den hjälp som behövs för att tillsynen ska kunna genomföras.

5 § Tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden som behövs för att 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 uppenbart är avsedd att saluföras i strid mot Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009. Tillsynsmyndighetens beslut gäller omedelbart, om inte myndigheten bestämmer något annat.

Tillsynsmyndigheten får besluta om att på ägarens bekostnad förstöra en sälprodukt som tagits om hand med stöd av första stycket. Tillsynsmyndigheten får bestämma att ett sådant beslut ska gälla omedelbart.

³ EUT L 286, 31.10.2009, s. 36 (Celex 32009R1007).

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 i övrigt finns synnerliga skäl.

Straff

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

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

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

9 § Bestämmelser om straff för 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 § En sälprodukt som varit föremål för brott enligt denna lag eller produktens värde samt utbytet av ett sådant brott ska förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt.

Överklagande

11 § Tillsynsmyndighetens beslut enligt 5 och 6 §§ får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 november 2011.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2011-05-03

Närvarande: F.d. justitierådet Inger Nyström, f.d. regeringsrådet Lars Wennerström och justitierådet Eskil Nord.

Handel med sälprodukter

Enligt en lagrådsremiss den 28 april 2011 (Landsbyggsdepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om handel med sälprodukter.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Ulrika Melander.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

7 §

I paragrafens andra stycke anges under vilka förutsättningar polismyndighets hjälp får begäras. Förutsättningarna anges i två punkter. Den andra punkten sammanbinds med den första med ordet ”eller” och är alltså fristående från den första punkten. Den är dock formulerad så att den ger intryck av att komplettera den första eftersom det anges att hjälp får begäras om det ”i övrigt” finns synnerliga skäl.

En motsvarande bestämmelse finns i 8 § lagen (2008:1049) om förbud mot utsläppande på marknaden av päls av katt och hund m.m., där det dock på motsvarande plats sägs att hjälp får begäras om det ”annars” finns synnerliga skäl.

Som nyss angetts anser Lagrådet att det föreligger skillnad i sak mellan de två formuleringarna. Därtill kommer att paragrafen ur tillämpnings-synvinkel skulle vinna på att vara likalydande med den motsvarande paragrafen i nyss nämnda lag. Lagrådet föreslår därför att orden ”i övrigt” i andra stycket, andra punkten ersätts av ordet ”annars”.

10 §

I bestämmelsen anges vad som ska förklaras förverkat. Genom den valda ordalydelsen har emellertid uppstått ett formfel; en sälprodukt kan inte förklaras ”förverkat”. Lagrådet föreslår att paragrafen, med smuglingslagens förverkandebestämmelse som förebild, får följande lydelse:

Om det inte är uppenbart oskäligt ska följande egendom förklaras förverkad:

1. en sälprodukt som varit föremål för brott enligt denna lag eller produktens värde, och
2. utbytet av brott enligt denna lag.

Prop. 2010/11:144
Bilaga 7

Lagrådet har i övrigt intet att erinra mot förslaget.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 maj 2011

Närvarande: statsråden Bildt, ordförande, Ask, Olofsson, Larsson, Erlandsson, Carlgren, Hägglund, Carlsson, Sabuni, Tolgfors, Ohlsson, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Hatt

Föredragande: statsrådet Erlandsson

Regeringen beslutar proposition 2010/11:144 Handel med sälprodukter

| Författningsrubrik | Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivnings- bemyndigande | Celexnummer för bakomliggande EU- regler |
|---------------------------|---|---|
|---------------------------|---|---|

32009R1007