

Handläggare
Helen Agah Silivask
Telefon: 08 508 28 740**Till**
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2024-11-05, p. 9

Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan, SOU 2024:44

Remiss från kommunstyrelsen, dnr KS 2024/987

Förvaltningens förslag till beslut

1. Godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.
2. Justera beslutet omedelbart.

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har till miljö- och hälsoskyddsnämnden remitterat betänkandet ”Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan” (SOU 2024:44).¹

I syfte att stärka arbetet med att upptäcka och motverka fusk i livsmedelskedjan föreslås i den remitterande utredningen ett utökat centralt ansvar och en myndighetsgemensam organisation för planerad fuskkontroll samt en ny sanktionsavgift mot livsmedelsfusk. Händelsestyrd fuskkontroll samt övrig livsmedelskontroll ska fortsätta bedrivas av de befintliga kontrollmyndigheterna, bland annat kommunerna. Utredningen föreslår även en möjlighet för de centrala kontrollmyndigheterna att ta över ärenden om fuskkontroll från lokala kontrollmyndigheter, bestämmelser om uppgiftsskyldighet mellan myndigheterna samt ett förtydligande om att kommuner är behöriga att kontrollera livsmedelsverksamheter som tillfälligt befinner sig i kommunen.

Förvaltningen är genomgående positiv till förslagen i utredningen och delar bedömningarna att den planerade fuskkontrollen bör utföras centralt. Förvaltningen delar också utredningens bedömning om behovet av en tydlig sanktionsavgift för dem som gör sig skyldiga till livsmedelsfusk.

Kommunernas utmaningar med att ta ut avgifter för fuskkontroll utgör dock fortsatt ett hot mot en effektiv fuskkontroll på lokal nivå. Det är vidare viktigt att ta tillvara uppbyggd specialkompetens och fungerande samarbeten för fuskkontroll hos de lokala kontrollmyndigheterna. Övertagande av ärenden av den centrala kontrollmyndigheten som bedriver planerad fuskkontroll bör av det skälet endast beslutas om det kan ske utan att missgynna utredningen. För att undvika oklarheter senare i processen är det viktigt att övertagande myndighet tydligt anger vilken del av kontrollen som tas över. De centrala kontrollmyndigheterna bör ha en tydlig skyldighet att underrätta berörda lokala kontrollmyndigheter om planerad fuskkontroll när sådan bedrivs och avslutas. Det bör förtydligas att beslut om att överta ärenden inte kan överklagas av de enskilda aktörerna.

Bakgrund

Kommunstyrelsen har till miljö- och hälsoskyddsnämnden remitterat betänkandet ”Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan” (SOU 2024:44).

Utredningens förslag och skälen till förslagen

Med fusk i livsmedelskedjan avses olika handlanden för att vilseleda någon om en varas ursprung, beståndsdelar eller egenskaper, i syfte att otillbörligen höja värdet på varan eller vinna andra ekonomiska fördelar på någon annans bekostnad. Det handlar alltså om regelöverträdelser som har skett medvetet och döljs avsiktligt. Det är därför fråga om överträdelser som är betydligt svårare att upptäcka jämfört med övrig kontroll av regelefterlevnad. Fusk i livsmedelskedjan beräknas kosta samhället miljardbelopp varje år.

Utredningen konstaterar att det idag inte utförs någon fuskkontroll som utgår från en övergripande risk- och sårbarhetsanalys i Sverige och att omfattningen av den i huvudsakligen händelsestyrda fuskkontrollen varierar kraftigt mellan de ca 270 kontrollmyndigheter som finns. En planerad fuskkontroll krävs för att leva upp till kraven i kontrollförordningen (förordning [EU] 2017/625).

Det är inte rimligt att den risk- och sårbarhetsanalys som ska ligga till grund för planerad fuskkontroll sammanställs av varje enskild kontrollmyndighet. Ansvar för att utföra en sådan risk- och sårbarhetsanalys föreslås därför läggas på de centralt samordningsansvariga myndigheterna Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket.

Majoriteten av dagens kontrollmyndigheter bedöms även sakna tillräckliga förutsättningar för att på ett ändamålsenligt sätt kunna utföra planerad fuskkontroll. Många mindre kontrollmyndigheter har redan i fråga om den vanliga kontrollen utmaningar med kapacitet och likvärdighet. Utredningen föreslår därför att utförandet av planerad fuskkontroll ska centraliseras hos Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket. Detta kommer enligt utredningen skapa möjligheter att bygga upp en specialiserad och tillräckligt stor personalstyrka med den beredskap och de resurser som krävs för att kunna utföra planerad fuskkontroll. En centralisering underlättar också samverkan med andra nationella myndigheter och internationellt. För att ta vara på myndigheternas erfarenhet och kunskap inom de olika områdena ska var och en av de tre centrala myndigheterna ansvara för den planerade fuskkontrollen inom de områden där myndigheten i dag har ett centralt samordningsansvar. Livsmedelsverket ska tilldelas ett särskilt samordningsansvar. Samordningsansvaret för fuskkontrollen inom varje sakområde ska dock ligga kvar på var och en av de tre centrala myndigheterna.

Den planerade fuskkontrollen ska genomföras av en ny gemensam enhet mot fusk på Livsmedelsverket. Enheten ska fungera som en gemensam resurs för de tre centrala myndigheterna och därför vara självständig från Livsmedelsverkets övriga verksamhet. Var och en av de tre centrala myndigheterna ska utse en särskild nationell samordnare som representerar myndigheten vid enheten. Den operativa kontrollstyrkan vid enheten ska utgöras av kvalificerad personal anställda hos Livsmedelsverket som kan användas av alla tre centrala myndigheter vid utförande av fuskkontroll.

Centraliseringen ger en möjlighet att inkludera en större variation av specialistkompetenser i enheten utöver livsmedelsinspektörer. Av utredningen framgår att andra europeiska länder har inkluderat exempelvis analytiker, poliser och journalister samt specialistkompetens inom revision, IT med mera i sina motsvarande kontrollstyrkor.

Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket föreslås få i uppdrag att utveckla och implementera effektiva kontaktytor, arbetssätt och rutiner för det gemensamma arbetet. De centrala myndigheterna får även bestämma att Tullverket, länsstyrelsen och en kommunal kontrollmyndighet kan biträda de

centrala myndigheterna vid utförandet av den planerade fuskkontrollen.

Händelsestyrd fuskkontroll ska fortsatt bedrivas av befintliga kontrollmyndigheter. Utredningen föreslår dock att de centrala myndigheterna ska ges en möjlighet att ta över enskilda ärenden om fusk där ärendets omfattning eller komplexitet gör att det krävs personal med speciell kompetens eller särskilda resurser. Som exempel lyfter utredningen ärenden som berör flera olika kontrollmyndigheter, som kräver ingående granskning av verksamhetens bokföring eller där det finns behov av skyndsam handläggning. Ett övertagande ska som utgångspunkt ske i samråd men det krävs inte att myndigheterna är överens.

Den planerade fuskkontrollen ska finansieras med skattemedel medan det inte föreslås någon förändring av finansieringen av den händelsestyrda fuskkontroll som utförs av övriga kontrollmyndigheter. Den ska således fortsatt finansieras med avgifter. Ifall andra kontrollmyndigheter biträder de centrala myndigheterna i den planerade fuskkontrollen bör de därför ersättas för den kontrolltiden de lägger ned.

Utredningen bedömer att det kan ifrågasättas om nuvarande regelverk om påföljder för fusk med livsmedel lever upp till kontrollförordningens krav på effektiva och avskräckande sanktioner. Detta främst med hänsyn till ett lågt antal anmälda och ännu lägre antal lagförda överträdelser, men också för att många åtgärder som kan betraktas som fusk inte träffas av de strängare straffen i dagens system. En ny sanktionsavgift mot fusk i livsmedelskedjan föreslås därför. Avgiften ska tas ut av den som begår överträdelser av lagstiftningen genom vissa utpekade ageranden som typiskt sett utgör livsmedelsfusk. Vid bedömningen av om en sanktionsavgift ska tas ut ska hänsyn tas till vissa kriterier som syftar till att sortera bort överträdelser som typiskt sett inte utgör fusk. För att underlätta tillämpningen och säkerställa en likvärdig bedömning ska endast Livsmedelsverket få besluta om sanktionsavgift. Sanktionsavgiften ska som huvudregel fastställas till två gånger aktörens ekonomiska fördel till följd av överträdelser, om den går att beräkna. Om den ekonomiska fördelen inte går att beräkna ska avgiften i stället fastställas med hänsyn till allvaret i överträdelserna och andra i lagen angivna omständigheter, till högst 50 miljoner kronor. En aktör ska kunna befrias från avgiften om det finns synnerliga skäl.

Utredningen föreslår slutligen ett förtydligande bemyndigande för en kommun att utöva offentlig kontroll över en livsmedelsverksamhet som tillfälligt befinner sig inom kommunen. Möjligheten att ta ut avgifter för sådan kontroll begränsas till kontroll som sker efter klagomål eller uppföljande kontroll.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Miljöförvaltningen är genomgående positiv till de förslag som lämnas i utredningen. Förvaltningen delar utredningens bedömning att förutsättningarna för att bedriva effektiv kontroll varierar kraftigt mellan kontrollmyndigheter. En nationell kontrollstyrka med bred specialistkompetens framstår därför som det mest effektiva sättet att bedriva den typen av planerad fuskkontroll som behöver utgå från en övergripande risk- och sårbarhetsanalys.

Förvaltningen delar även utredningens bedömning att dagens system med sanktioner inte är effektivt. Så gott som alla brott som anmäls av livsmedelskontrollen läggs ned i nästa led. Detta skulle kunna bero på att anmälningarna om brott på livsmedelslagstiftningens område inte får prioritet hos polisen i förhållande till de övriga mer traditionella brotten som ska utredas. Förvaltningen vittnar också om att relativt allvarliga brott mot livsmedelslagen bedöms som ringa efter att de anmälts till åklagaren. Detta skulle kunna bero på svårigheter med att bygga upp nödvändig specialistkompetens hos de lagförande myndigheterna om de risker för konsumenter samt de ekonomiska vinster som kan uppbibras genom livsmedelsbrott. Att istället ge expertmyndigheterna en möjlighet att besluta om sanktionsavgifter i proportion till överträdelsen är därför ett nödvändigt förslag för att förändra dagens situation där lagföringen av livsmedelsfusk inte sker i den utsträckning som behövs för att verka avskräckande.

Livsmedelskontrollen i Stockholm har en särskild grupp som arbetar med inriktning mot livsmedelsfusk och har en utvecklad specialistkompetens och arbetsmetod inom området. Förvaltningen uppfattar att förslagen i utredningen inte innebär att denna kontroll ska upphöra utan kan fortsätta att bedrivas inom ramen för den fuskkontroll som de ordinarie kontrollmyndigheterna avses fortsatt ansvara för. Förvaltningen uppfattar också att den fuskkontroll som bedrivs av kommunen fortsatt kan finansieras genom avgifter.

Avgifter för händelsestyrd fuskkontroll

Såsom utredningen konstaterar² är det en utmaning att ta betalt för den komplicerade fuskkontroll som utförs av kommunerna idag. Detta dels eftersom ärendena tenderar att ta mycket tid (och det inte alltid är möjligt att ta ut avgifter för kontrollen, exempelvis vid

obefogade klagomål), men också eftersom den här typen av aktörer ofta undviker att betala avgifter och inte sällan hinner gå i konkurs innan kontrollmyndigheten har fått betalt. Idag hanteras det på sina håll genom särskilda anslag från kommunfullmäktige, men i stor utsträckning behöver kostnaderna täckas upp av andra delar av verksamheten. Fuskkontrollen påverkar med andra ord möjligheterna att nå en hög självfinansieringsgrad. Detta utgör enligt förvaltningen fortsatt ett potentiellt hot mot en effektiv lokal fuskkontroll, även med utredningens förslag. Exempelvis kan förhållandevis enkla ärenden i större utsträckning behöva hanteras av den nationella kontrollstyrkan om tillräcklig finansiering för att genomföra fuskkontrollen på sina håll saknas på lokal nivå. Detta riskerar i sin tur motarbeta syftet med att den nationella kontrollstyrkan ska samla spetskompetens för att arbeta med de mest invecklade ärendena. Frågan bör därför adresseras av staten.

Vikten av kontinuerlig och tydlig information från myndigheten som bedriver planerad fuskkontroll

Förslagen i utredningen innebär att de centrala kontrollmyndigheterna planerar och utför planerad fuskkontroll medan ordinarie riskbaserad kontroll fortsatt utförs av dagens 270 kontrollmyndigheter.

Förslagen innebär därmed att flera myndigheter kommer att ha en överlappande behörighet inom samma lagstiftningsområden, t ex spårbarhet, fast det inte är fråga om samma typ av kontroll. Även om uppdelningen mellan planerad respektive händelsestyrd fuskkontroll kan utläsas i kontrollförordningen konstaterar förvaltningen vidare att det inte är fråga om någon skarp gräns i praktiken. Inkomna tips som föranleder händelsestyrd fuskkontroll kan till exempel samtidigt utgöra skäl för att ta med det specifika området i den övergripande risk- och sårbarhetsanalysen, dvs föranleda åtgärder inom planerad fuskkontroll. Förslagen i utredningen innebär med andra ord en mycket bred överlappande behörighet för myndigheterna i praktiken.

Den överlappande behörigheten innebär risk för dubbel kontroll av samma överträdelser och att exempelvis dubbla sanktioner i form av viten kan utkrävas av respektive kontrollmyndighet. Den planerade fuskkontrollen föreslås visserligen till viss del vara skattefinansierad vilket minskar risken för att dubbla avgifter. I den mån överträdelser av regelverket framkommer under kontrollen är dock även den centrala myndigheten som bedriver planerad fuskkontroll enligt kontrollförordningen skyldig att ta ut avgifter från aktörerna. Den överlappande behörigheten innebär då även en risk för att dubbla avgifter tas ut för att kontrollera samma överträdelse.

Mot den bakgrunden anser förvaltningen att förslagen behöver kompletteras med krav som säkerställer att dubba kontroller, sanktioner och avgifter undviks. Detta kan exempelvis uppnås genom att den centrala myndigheten som bedriver planerad fuskkontroll åläggs en tydlig skyldighet att informera den lokala kontrollmyndigheten om pågående fuskkontroll som berör den lokala kontrollmyndighetens kontrollobjekt. En avstämning med lokal kontrollmyndighet behövs exempelvis innan ett planerat kontrollbesök samt innan eventuella sanktioner mot kontrollobjektet övervägs. Utöver det krävs löpande information till den lokala kontrollmyndigheten för den lokala myndighetens planering av dess egen kontroll i de frågor som inte omfattas av den planerade fuskkontrollen men berör samma aktör. Historiken gällande ett visst kontrollobjekt är relevant för kommande riskklassning, varför information till lokal kontrollmyndighet behövs även när ärenden om planerad fuskkontroll avslutas gentemot ett visst kontrollobjekt.

*Överväganden och tydlighet vid övertagande av ärenden från
övriga kontrollmyndigheter*

Den centrala kontrollmyndighet som utför planerad fuskkontroll ges enligt förslagen en möjlighet att överta ärenden hos övriga kontrollmyndigheter.

Förvaltningen vill poängtera att det även finns fördelar med att livsmedelskontroll bedrivs lokalt och att det är viktigt att den befintliga upparbetade specialistkompetens som finns hos flertalet större kommunala kontrollmyndigheter tas till vara. Utredningen lyfter att centralisering av planerad fuskkontroll underlättar för samarbete med nationella satsningar inom exempelvis A-krim (Myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet). Som framgår av utredningen har även lokala kontrollmyndigheter i flera fall upparbetade samarbeten med andra myndigheter. På kommunal nivå har den typen av satsningar trappats upp efter att lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete trädde i kraft. Att ett ärende lyfts från kommunal till statlig nivå kan därför i vissa fall medföra risk för att man förlorar upparbetade kontaktvägar och samarbeten, vilket i förlängningen kan missgynna utredningen i ärendet. Upparbetad kunskap är inte heller alltid dokumenterad i handlingar som går att överlämna snabbt. Att överlämnandet kräver en viss tid kan i olyckliga fall resultera i att den övertagande myndigheten inte hinner få den kunskap som krävs för att kunna delta i en sedan tidigare planerad myndighetsgemensam insats. Förvaltningen anser därför att den centrala myndigheten endast i undantagsfall bör överväga att överta ärenden från en lokal kontrollmyndighet utan att i förväg ha nått en överenskommelse om övertagandet. I vart fall bör den centrala myndigheten vara skyldig att förvissa sig om att övertagandet inte

riskerar att försvåra eller missgynna en pågående utredning och/eller insats.

Tydliga bestämmelser som reglerar vad som ska utgöra ett respektive flera ärenden hos de myndigheter som bedriver livsmedelskontroll saknas idag. Som exempel kan nämnas att det inte finns några regler som avgör om uppföljande kontroll som gäller separata överträdelser hos ett kontrollobjekt ska bedrivas inom ramen för ett ärende eller delas upp i flera ärenden. Detta är istället upp till den aktuella myndigheten att bestämma.

Förvaltningen anser därför att det inte alltid kan förutsättas finnas en gemensam uppfattning myndigheterna emellan om vad ett ärende omfattar i det enskilda fallet. För att undvika oklarheter kring vad som övertas är det därför viktigt att den centrala myndigheten med eftertanke avgränsar den del av kontrollen eller den fråga som den centrala myndigheten avser att överta i beskrivningen av det ärende som övertas.

Den flytande gränsen mellan planerad och händelsestyrd fuskkontroll i praktiken skulle kunna medföra att det i många situationer inte krävs ett formellt övertagandebeslut när en central myndighet vill utreda ett ärende. Om den centrala myndigheten bedömer att det som föranlett den pågående händelsestyrda kontrollen även ger skäl till att lyfta området som prioritet i risk- och sårbarhetsanalysen har den nämligen automatiskt en överlappande behörighet att utföra kontrollen såsom planerad. Förvaltningen har inga invändningar mot den ordningen men vill återigen betona vikten av väl fungerande informationsutbyte mellan kontrollmyndigheterna, oavsett om ett formellt övertagandebeslut fattas.

Det lokala perspektivet i risk- och sårbarhetsanalysen bör säkerställas med kommunala representanter hos fusk-enheten

De centrala myndigheterna föreslås i utredningen att ha varsin representant i den fusk-enhet hos Livsmedelsverket som ska ansvara för att ta fram en övergripande risk- och sårbarhetsanalys till grund för planerad fuskkontroll. Med tanke på att de lokala kontrollmyndigheterna, i motsats till de centrala kontrollmyndigheterna, inte kommer att ingå i den nationella kontrollstyrkan, är det än mer avgörande att kunskapsinhämtningen därifrån sker på ett effektivt sätt. För att säkerställa en god lokal förankring i risk- och sårbarhetsanalysen bör därför även representanter för de lokala kontrollmyndigheterna ingå i fusk-enheten vid Livsmedelsverket.

Fråga om säkerhet för personal som arbetar med fuskkontroll

Förvaltningen vittnar om att de kommunala och statliga tjänstemännens säkerhet blivit en alltmer aktuell fråga. Inte minst

vad gäller fuskkontroll är risken för att möta organiserad brottslighet påtaglig och föranleder behov av särskilda åtgärder för att skydda den personal som arbetar inom området. Även om problematiken är bredare än nu aktuell utredning vill förvaltningen betona att myndighetsföreträdarens säkerhet är en viktig förutsättning för all typ av fuskkontroll. Det är därför angeläget att åtgärder som syftar till att öka säkerheten, som exempelvis föreslås i SOU 2024:1 (Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier), genomförs och behovet av ytterligare åtgärder övervägas kontinuerligt från lagstiftarens håll.

Beslut om att överta ärenden bör inte få överklagas

I 17 § i den föreslagna förordningen om fuskkontroll hänvisas till ett antal bestämmelser om överklagande i speciallagstiftning. Flertalet av dessa bestämmelser anger att alla beslut av den centrala myndigheten i enskilda eller särskilda fall får överklagas. Förvaltning anser inte att den centrala kontrollmyndighetens beslut om att överta ett ärende bör kunna överklagas. Detta följer av att beslutet inte kan anses påverka någons rättsställning på sådant sätt att det finns en part som beslutet går emot. Förvaltningen ser dock en fördel i att detta förtydligas vid införandet, exempelvis genom ett uttalande i förarbetena.

Anna Hadenius
Förvaltningschef
Miljöförvaltningen

Daniel Persson
Avdelningschef
Miljöförvaltningen