

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2024-11-08

Diarienummer 2024-20586

Handläggare

Emelie Elmlund

Telefon: 031-368 38 69

E-post: emelie.elmlund@miljo.goteborg.se

Yttrande till Landsbygds- och infrastruktur- departementet över remiss Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan (SOU 2024:44), LI2024/01678

Förslag till beslut

Miljö- och klimatanmänden skickar över yttrande över remiss Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan (SOU 2024:44), i enlighet med tjänsteutlåtandets bilaga 1, till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet.

Sammanfattning

Livsmedelskedjan omsätter årligen miljarder i Sverige, och ett lågt straffvärde i kombination med låg risk för upptäckt har medfört att fusk i livsmedelskedjan blivit en del av den kriminella ekonomin vilket orsakar stora kostnader för samhället.

Livsmedelsfusk underminerar också förtroendet för branschen och snedvrider konkurrensen. EU-kommissionen har efter en granskning konstaterat brister i Sveriges kontroll för att upptäcka och motverka livsmedelsfusk.

Utredningen föreslår i korthet att det huvudsakliga ansvaret för kontrollen av livsmedelsfusk övergår till tre statliga myndigheter; Livsmedelsverket, Kemikalieinspektionen och Jordbruksverket. Vidare föreslås att en nationell fuskstyrka ska inrättas som ska ha förmågan att upptäcka och hantera mer avancerade former av livsmedelsfusk. Kommunen föreslås även fortsättningsvis hantera händelsestyrd utredning av livsmedelsfusk. Det föreslås även att den nya statliga organisationen som jobbar mot livsmedelsfusk kunna överta ärenden från kommunen utan särskilt avtal.

Avslutningsvis lägger utredningen fram förslag på nya bestämmelser om uppgiftsskyldighet för myndigheter samt att nya sanktionsmöjligheter ska införas för att minska det ekonomiska incitamentet till att driva bedrägliga livsmedelsverksamheter.

Miljöförvaltningen är positiv till de förslag som presenteras i utredningen och håller med om den beskrivna problematiken. För att komma åt komplext livsmedelsfusk krävs specialiserade kompetenser och arbetsmetoder som inte kan hanteras av lokala kontrollmyndigheter.

Bedömning ur ekonomisk dimension

De förslag som beskrivs i utredningen förväntas inte påverka kommunen negativt utifrån ekonomiska aspekter, varken på lång eller kort sikt.

Utredningen fastslår att det är lämpligast att kommunens livsmedelskontroll även fortsättningsvis ska hantera händelsestyrd fuskkontroll, och inga större förändringar i arbetssätt för kommunen lyfts fram.

I stället lyfter man i utredningen att man kan förvänta sig att de förslag som läggs fram kan leda till en viss lättnad i arbetsbörda för kommunerna då det nu blir möjligt för en central myndighet att ge kommunerna avlastning i de mest komplicerade eller omfattande ärendena. Det har under lång tid funnits önskemål från kommunerna om stöttning i komplexa kontrollärenden, där till exempel problematiken sträcker sig över kommungränser, innefattar flera aktörer eller innefattar flera steg i livsmedelskedjan. Sådana ärenden tar i regel mer tid att utreda, och kommunen kan då tvingas omprioritera resurser från andra kontrollärenden. Dessutom är risken för att man inte får betalt för sin nedlagda kontrolltid stor.

Det är viktigt att lyfta fram att förslaget om att en central myndighet ges möjlighet att överta kontrollansvar i komplexa ärenden kan uppfattas som ett intrång i det kommunala självstyret. Förslaget om att överta kontrollansvar i vissa ärenden medför att det kan finnas en risk för att redan påbörjad handläggning i kommunen behöver avslutas vilket kan leda till att kommunen saknar möjlighet att ta betalt för det arbetet.

Det framhålls i utredningen att möjligheten för övertagande av kontrollansvar är tänkt att användas sparsamt och inte vara en rutinemässig åtgärd. Framför allt ska ett övertagande motiveras med att ärendet kräver en kompetens eller resurs som kommunen inte är i besittning av. Det är sannolikt att ett övertagande av kontrollansvar endast kommer att bli aktuellt i ett fåtal fall, och grundtanken i utredningen är att åtgärden oftast ska ske i samråd med den ordinarie kontrollmyndigheten. Med detta i åtanke bedömer utredningen att de ekonomiska konsekvenserna för kommuner och länsstyrelser bör vara små.

I ett vidare perspektiv kan utredningen också konstatera att fusk med livsmedel är ett omfattande och mycket kostsamt samhällsproblem och fuskets finansierar också den organiserade brottsligheten. Konkurrenssituationen för de verksamheter som följer gällande lagar och regler blir ur ett ekonomiskt perspektiv snedvriden jämfört med de verksamheter som medvetet väljer att agera bedrägligt med hjälp av livsmedelsfusk. Utredningen lyfter en förhoppning om att en stärkt kontroll ska kunna minska den här typen av problematik och man konstaterar på sidan 645 i utredningen att:

”En kontrollorganisation med goda förutsättningar att utföra effektiva kontroller av aktörer i livsmedelskedjan, och som har tillgång till avskräckande sanktioner mot fusk, kan förväntas leda till att utrymmet för illojal konkurrens minskar och i förlängningen till att förtroendet för livsmedelskedjan hos konsumenter ökar. Förslagen bidrar på så sätt till minskade sårbarheter och en ökad tillit till livsmedelsindustrin och till livsmedelskedjan i stort”

För att finansiera de omfattande förändringar som föreslås i utredningen konstaterar man i utredningen att det är klart lämpligast att en finansiering sker via ett ökat statligt anslag till Livsmedelsverket. För kommunerna innebär detta ingen förändring vad gäller finansieringen av livsmedelskontrollen.

Bedömning ur ekologisk dimension

Fusk med livsmedel innefattar bland annat att vilseleda konsumenten om de mervärden som är kopplade till ett livsmedel. Viktiga mervärden för svensk livsmedelsproduktion finns listade i samlingsrapporten ”Mervärden för svensk livsmedelsproduktion” från Jordbruksverket, i vilken man anger att svenskproducerade livsmedel bland annat bidrar med¹

- Låg användning av antibiotika, god djurvälstånd, främjande av biologisk mångfald och hög grad av kolinbindning genom vallodlingen är exempel på mervärden i svensk animalieproduktion.
- Låg användning av växtskyddsmedel och att svenska frukter och grönsaker har låga resthalter av dessa är exempel på mervärden i svensk vegetabilieproduktion.
- Växtodling i kombination med djurhållning bidrar till att vi ska kunna nå flera av de svenska miljömålen, exempelvis ett rikt odlingslandskap.

Ett exempel på livsmedelsfusk som kan falla under den här kategorin i närtid är att i mars 2023 dömdes en person för att ha sålt 19 ton kinesisk honung som svensk och därmed tredubblat priset på produkten². Livsmedelsfusk riskerar därmed att underminera svensk livsmedelsproduktion och dess mervärden. I förlängningen kan detta skada miljön och klimatet.

Bedömning ur social dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bilagor

1. Yttrande till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
2. Remiss [Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan \(SOU 2024:44\), LI2024/01678](#)

¹ Samlingsrapport Mervärden inom svensk livsmedelsproduktion, 2023, Jordbruksverket, artikelnummer OVR650, Åsa Lannhard Öberg

² Värmlands Tingsrätts dom den 22 mars 2023 i mål nr B 620-21 och Hovrätten för Västra Sveriges dom den 23 februari 2024 i mål nr B 3167-23

Ärendet

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet har gett Göteborgs Stad möjlighet att yttra sig över remiss Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan (SOU 2024:44), LI2024/01678, senast den 5 december 2024.

Kommunstyrelsen har översänt remissen till miljö- och klimatnämnden för direkt besvarande till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet.

Miljöförvaltningen har bedömt förslagen i remissen och tagit fram förslag till yttrande som redovisas i tjänsteutlåtandets bilaga 1.

Beskrivning av ärendet

Regeringen beslutade den 30 juni 2022 att ge en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag som kan stärka arbetet med att upptäcka och motverka fusk i den jordbruksbaserade livsmedelskedjan i enlighet med kraven i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 (dir. 2022:99) som presenteras i utredningen Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan.

Livsmedelsbranschen var under 2022 Sveriges tredje största industrigren med en omsättning på 356 miljarder. Utöver att vara en viktig bransch för Sveriges ekonomi är livsmedelsproduktion något som berör alla varje dag. När konsumenter väljer mat ska de kunna vara trygga med att de livsmedel de väljer att konsumera är säkra och motsvarar den kvalitet man betalat för. Utredningen bedömer att fusk med livsmedel är vanligt förekommande och omsätter stora summor, och fusk kan utgöra en risk för att konsumenter utsätts för hälsofarliga ämnen eller betalar för en kvalitet man inte får. Livsmedelsfusk kan också påverka djurskydd och miljö negativt, och orsakar en snedvriden konkurrenssituation för de verksamheter som vill göra rätt.

De ekonomiska vinsterna av fusk är omfattande, och risken att bli upptäckt är för närvarande så liten att livsmedelsfusk är attraktivt för organiserad brottslighet. Livsmedelsfusk är idag en del av den kriminella ekonomin och företag används som verktyg för brottslighet inom flera olika områden.

Vad är fuskkontroll?

Med livsmedelsfusk avses avsiktliga överträdelser som görs i syfte att lura köparen och vinna otillåtna ekonomiska fördelar. Det kan handla om att vilseleda köparen om en varas ursprung, innehåll eller egenskaper för att vinna fördelar på någon annans bekostnad.

Livsmedelskontroll genomförs idag på alla livsmedelsverksamheter i Sverige enligt kontrollförordningens allmänna bestämmelser om offentlig kontroll av livsmedel (EU-förordning 2017/625), artikel 9.1 där det anges att en kontrollmyndighet regelbundet och med lämplig frekvens ska genomföra riskbaserad offentlig kontroll av alla aktörer med hänsyn till identifierade risker. Denna typ av kontroll är den som idag kallas planerad kontroll.

I artikel 9.2 i samma kontrollförordning framgår att kontrollmyndigheten även ska utföra regelbunden riskbaserad kontroll för att identifiera avsiktliga överträdelser som begåtts genom bedrägligt eller vilseledande agerande. Denna typ av kontroll behöver inte genomföras hos alla aktörer utan ska i stället baseras på en risk- och sårbarhetsanalys för att kontrollen ska få största möjliga effekt. Detta kallas för planerad fuskkontroll.

Inom livsmedelskontrollen utförs inte bara planerad kontroll, utan även händelsestyrd kontroll baserad på inkomna tips och klagomål. Även uppföljande kontroll utförs för att följa upp att verksamheter åtgärdat tidigare konstaterade brister. Dessa kontroller kan också ingå i begreppet fuskkontroll, exempelvis ifall fusk upptäckts i samband med en inspektion eller ett klagomål om misstänkt fusk inkommer till myndigheten.

Hur fungerar fuskkontroll i Sverige idag?

Under 2021 genomförde EU-kommissionen en granskning av Sveriges fuskkontroll vilken kunde konstatera att Sverige idag har ett otillräckligt system för att upptäcka livsmedelsfusk. Granskningen kunde konstatera att arbetet med att upptäcka livsmedelsfusk led av stora brister inom både organisation, resurser och vad gäller metodik.

Idag utförs livsmedelskontroll, så kallad 9.1-kontroll eller planerad kontroll, som framför allt bygger på ett tillitsbaserat kontrollsystem där man undersöker om verksamheten avviker från gällande lagstiftningen utifrån vad verksamhetsutövaren själv uppger. Livsmedelsfusk lyfts sällan fram i dialog eller utförs öppet, vilket gör det svårt att upptäcka livsmedelsfusk med hjälp av den kontrollmetodik som idag användes inom livsmedelskontrollen. Utredningen slår därmed fast att ett framgångsrikt arbete för att upptäcka och förhindra livsmedelsfusk kräver helt andra metoder och kompetenser vilket utredningen vidare inte bedömer kunna uppnås med nuvarande kontrollorganisation.

I utredningen har man även valt att undersöka hur andra länder i Europa jobbar med för att motverka livsmedelsfusk. Utredningen omfattar en redogörelse för hur Danmark, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland arbetar med fuskkontroll samt en beskrivning av de sanktionssystem som finns i länderna. Erfarenheter från andra länders organisering av arbetet mot fuskkontroll är användbart för att ta fram ändamålsenliga förslag för att stärka kontrollen i Sverige men går inte att direkt applicera utan modifiering.

Utredningens förslag

Utredningen föreslår i huvudsak att:

- ansvaret för kontrollen av fusk ska centraliseras till tre centrala myndigheterna i livsmedelskedjan: Livsmedelsverket, Kemikalieinspektionen och Jordbruksverket.
- en särskild nationell enhet mot fusk inrättas på Livsmedelsverket.
- nya bestämmelser införs om uppgiftsskyldighet för myndigheter.
- nya bestämmelser om sanktionsavgifter mot fusk.
- finansiering ska ske via statsanslag till i huvudsak Livsmedelsverket.

Finansiering

De förändringar som presenteras i utredningen föreslås finansieras via ökat anslag i statsbudgeten.

Konsekvenser av förslagen för kommuner

De förslag som presenteras påverkar i liten utsträckning det dagliga arbetet i kommunerna. Utredningen föreslår en förändring i sektorslagstiftningen som möjliggör att komplexa ärenden kan komma att överföras till statlig nivå utan restriktioner, vilket per definition innebär en viss inskränkning av det kommunala självstyret. Intrånget

bedöms vara nödvändigt för att säkerställa en effektiv och likvärdig fuskkontroll i hela landet, och utredningen bedömer att intrånget är proportionerligt och väl avvägt.

Utredningen lyfter även att det förslag som presenteras i utredningen faktiskt kan innebära att en arbetsuppgift flyttas från kommunerna som idag innebär stora insatser i form av personalresurser, kompetensutveckling och en omställning i hur kontrollen planeras. Förhoppningen är därmed att förslaget inte ska innebära några negativa konsekvenser för kommuner i fråga om minskade intäkter eller minskad kontrollverksamhet, utan tvärtom innebära en minskad arbetsbörda för kommunerna som frigör resurser.

Ytterligare en möjlig konsekvens av förslagen är att kompetensen kring fuskkontroll vid kommunerna riskerar att minska i och med införandet av en ny statlig organisation som ska utöva kontroll av livsmedelsfusk införs. Detta då det kan bli svårare att rekrytera eller behålla personal med ett särskilt intresse för fuskkontroll inom kommunerna.

Förvaltningens bedömning

Förvaltningen ser positivt på förslaget som helhet.

Att motverka livsmedelsfusk är viktigt både för att utjämna konkurrens, motverka organiserad brottslighet och säkerställa att de livsmedel som erbjuds på marknaden är säkra för slutkonsumenten. Utredningen ger en rättvisande bild av nuvarande situation, och dra rimliga slutsatser från underlaget.

Det finns några beaktanden som bör finnas med i arbetet framåt oavsett vilken typ av lösning som implementeras för att utveckla kontrollen av livsmedelsfusk i Sverige.

Kommunikationsvägar mellan lokal nivå och statlig

Förvaltningen bedömer att kommunikationen mellan kommuner och en ny statlig myndighet kan innebära både svårigheter och en risk för en ökad arbetsbörda för kommunen, både under en uppbyggnadsfas och framåt. Kommunerna förväntas fortsätta att arbeta med händelsestyrd kontroll av livsmedelsfusk, och en ny statlig myndighet föreslås både ha ansvar för planerad kontroll av livsmedelsfusk samt ha befogenhet att lämna över eller ta över pågående ärenden i kommunen. Ett sådant system är avhängigt en tydlig och effektiv kommunikation som i sin tur måste baseras på ett tydligt beslutsfattande/bemyndigande inom respektive myndighetsområde. Förvaltningen ser en risk att ärenden kan falla mellan stolarna om kommunikationen inte fungerar, eller om det saknas tydliga ramar kring om och eventuellt när en statlig myndighet tillåts lämna tillbaka eller lägga över pågående ärenden till kommunen. Det bör exempelvis inte anses vara lämpligt att ärenden tillåts vända i dörren hos den statliga myndigheten om till exempel resursbrist uppkommer.

En annan fråga som uppkommer är hur ett eventuellt system för informationsdelning skulle kunna se ut, och förvaltningen vill lyfta vikten av att jobba för att redan från början införa en målsättning att information enkelt ska kunna delas mellan myndigheter i den mån det går.

Förvaltningen ser också att det finns en risk för att kommunen kan hamna i en situation av hastigt uppkomna öknings i arbetsbörda som är svåra att planera inför om en statlig myndighet exempelvis initierar större insatser eller projekt. Det är viktigt att ha i åtanke

att kommunerna även fortsättningsvis måste tillåtas göra väl avvägda prioriteringar i arbetsflödet för att 9.1-kontroll även fortsättningsvis ska genomföras med god kvalitet.

Hantering av historik på verksamhet som både får 9.1-kontroll och 9.2-kontroll

Det kan finnas arbetsmiljörisker kopplade till att kontrollera en verksamhet som ägnar sig åt livsmedelsfusk, särskilt om verksamheten har kopplingar till organiserad brottslighet. Det är av vikt att även den kommunala livsmedelskontrollen har tillgång till sådan information inför ett kontrollbesök då det kan finnas en förhöjd risk för till exempel hotfulla situationer eller otillåten påverkan.

Ett ytterligare perspektiv på hur det är av vikt att den kommunala livsmedelskontrollen har tillgång till all information kring en verksamhet är frågan kring hur kontrollfrekvens beräknas för livsmedelsverksamheter. Idag planeras antal kontrollbesök på en livsmedelsverksamhet i enlighet med det system för kontrollfrekvens som regleras i Livsmedelsverkets föreskrifter och allmänna råd (LIVSFS 2023:2). Kontrollfrekvensen baseras bland annat på huruvida en verksamhet uppvisar god efterlevnad av gällande regler. Om en verksamhet bedöms ha god efterlevnad reduceras antal kontrollbesök med hälften, vilket ger en betydande reduktion i antal kontrollbesök för den enskilda verksamheten. Det innebär i praktiken att en verksamhet kan uppvisa god efterlevnad i den planerade livsmedelskontrollen, samtidigt som en verksamhet kan ägna sig åt konstaterat livsmedelsfusk och ändå få reduktion av kontrolltid hos den lokala kontrollmyndigheten.

Slutligen vill förvaltningen även lyfta att oavsett hur arbetet med att utveckla kontrollen av livsmedelsfusk fortlöper kommer det alltid finnas en geografisk utmaning i att på ett effektivt sätt fördela och utföra kontroll i hela landet. Detta bör särskilt beaktas i allt vidare arbete.

Maria Jacobsson

Angelica Winter

Direktör

Avdelningschef