



Datum

2024-10-04

Vår referens

Arvid Nordland

Avdelningschef

arvid.nordland@malmo.se

Remiss från landsbygds- och infrastrukturdepartementet om stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan
MN-2024-9084

Sammanfattning

Livsmedelskedjan sträcker sig från jord till bord och omsätter årligen miljarder, vilket medfört att fusk i livsmedelskedjan blivit en del av den kriminella ekonomin och som orsakar stora kostnader för samhället. EU-kommissionen har efter en granskning konstaterat brister i Sveriges kontroll för att upptäcka och motverka livsmedelsfusk.

Utredningen föreslår att det huvudsakliga ansvaret för kontrollen av livsmedelsfusk övergår till staten. Vidare föreslås att en nationell fuskstyrka ska inrättas som har förmågan att upptäcka och hantera mer avancerade former av livsmedelsfusk. Miljöförvaltningen har under flera års tid påtalat behovet av en nationell fuskstyrka och ser positivt på förslagen som framförs.

Förslag till beslut

1. Miljönämnden godkänner förvaltningens förslag till yttrande.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelsen, daterad 2024-10-04
- Förslag till yttrande, daterad 2024-10-09
- Remiss – Betänkande av utredningen mot fusk i livsmedelskedjan

Beslutsplanering

Miljönämnden, 2024-10-24

Beslutet skickas till

Kommunstyrelsen

Ärendet

Kommunstyrelsen har översänt den statliga utredningen om stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan till miljönämnden för yttrande. Svar till kommunstyrelsen önskas senast 2024-10-25.

Bakgrund

Livsmedelskedjan sträcker sig från jord till bord och omfattar allt från odling av grödor och uppfödning av djur till distribution, bearbetning och försäljning av livsmedel.

Livsmedelsbranschen var under 2022 Sveriges tredje största industrigren med en omsättning på 356 miljarder. Detta medför att det finns stora drivkrafter för att fuska med livsmedel för ekonomisk vinning.

Fusk i livsmedelskedjan kan medföra att konsumenterna betalar ett överpris eller att varor som är skadliga för djur, hälsa eller miljö släpps ut på marknaden. Livsmedelsfusk medför att de seriösa företagen missgynnas och det blir en osund konkurrens samtidigt som förtroendet för branschen skadas. De ekonomiska vinsterna av fusk är omfattande och risken att bli upptäckt är idag så liten att det drar till sig organiserad brottslighet. Fusk i livsmedelskedjan har därför blivit en del av den kriminella ekonomin och företag används som verktyg för brottslighet inom flera olika områden.

Livsmedelsfusk avser avsiktliga överträdelse av bestämmelser 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.

Under 2021 genomförde EU-kommissionen en granskning av Sveriges fuskkontroll. Det konstaterades då stora brister i både organisation, metodik och resurser för att upptäcka livsmedelsfusk. Det är svårt att upptäcka fusk i livsmedelskedjan och kontrollsystemet är inte anpassat för uppdraget. Sveriges kontrollsystem är i grunden tillitsbaserat där utgångspunkten är att de flesta vill göra rätt för sig. Kontrollmyndigheten undersöker då om företagen uppfyller lagkraven kopplat till verksamheten de uppgett att de bedriver. Utredningen slår fast att ett framgångsrikt arbete för att upptäcka och förhindra livsmedelsfusk kräver helt andra metoder och kompetenser vilket inte bedöms kunna uppnås med nuvarande kontrollorganisation.

Erfarenheter från andra länders organisering av arbetet mot fuskkontroll är användbart för att ta fram ändamålsenliga förslag för att stärka kontrollen i Sverige. Utredningen omfattar därför en redogörelse för hur Danmark, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland arbetar med fuskkontroll samt en beskrivning av de sanktionssystem som finns i länderna.

Vad är fuskkontroll?

Enligt kontrollförordningens allmänna bestämmelser om offentlig kontroll av livsmedel (EU-förordning 2017/625) ska en myndighet utgå från två olika typer av risker vid sin planering, vilket beskrivs i artikel 9. Behöriga myndigheter ska regelbundet och med lämplig frekvens genomföra riskbaserad offentlig kontroll av alla aktörer med hänsyn till identifierade risker, vilket framgår av artikel 9.1. Denna typ av kontroll är den som idag genomförs på alla aktörer i livsmedelskedjan kopplat till den riskbedömning som är gjord utifrån de aktiviteter som utförs i verksamheten, vilket kallas planerad kontroll.

Behöriga myndigheter ska även utföra regelbunden riskbaserad kontroll för att identifiera avsiktliga överträdelse som begåtts genom bedrägligt eller vilseledande agerande, vilket framgår av artikel 9.2. Denna typ av kontroll behöver inte genomföras hos alla aktörer utan ska i stället

baseras på en risk- och sårbarhetsanalys för att fokuseras dit den har störst effekt, vilket kallas planerad fuskkontroll. Livsmedelskontrollen är dock inte bara planerad, utan det sker också uppföljande (efter konstaterade brister) eller händelsestyrda kontroller (exempelvis inkomna tips). 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.

Förslagen i korthet

Utredningen föreslår i huvudsak att:

- Ansvaret för kontrollen av fusk ska centraliseras till de tre centrala myndigheterna i livsmedelskedjan
- En särskild nationell enhet mot fusk inrättas på Livsmedelsverket
- Nya bestämmelser om uppgiftsskyldighet för myndigheter
- Nya bestämmelser om sanktionsavgifter mot fusk
- Finansiering

Nedan följer en kortfattad beskrivning av nuläge, syfte och konsekvenser för respektive förslag.

Ansvaret för kontrollen av fusk ska centraliseras till de tre centrala myndigheterna i livsmedelskedjan

Sveriges livsmedelskontroll är idag uppdelad på nationell, regional och lokal nivå mellan cirka 270 kontrollmyndigheter. Det finns även viss kontroll som utförs av privata kontrollorgan, exempelvis inom ekologisk produktion. Kommunerna ansvarar för den till antalet största delen av livsmedelskontrollen vilket innebär att det finns många små kontrollmyndigheter som består av mindre än en årsarbetskraft. Ansvaret för samordning av de olika sakområdena i livsmedelskedjan har fördelats mellan Jordbruksverket (exempelvis inom foder, animaliska biprodukter och djurskydd), Livsmedelsverket (exempelvis inom livsmedel, kontaktmaterial och skyddade beteckningar) samt Kemikalieinspektionen (växtskyddsmedel).

Utredningens slutsatser efter kartläggningen av Sveriges livsmedelskontroll är att en ändamålsenlig fuskkontroll inte kan uppnås med nuvarande kontrollorganisation. En effektiv fuskkontroll behöver utgå från en risk- och sårbarhetsanalys som tar hänsyn till branschens olika förutsättningar, annars riskerar arbetet att bli för reaktivt och endast hantera inkomna tips. Det krävs också en personalstyrka som är specialiserad och tillräckligt stor för att kunna utföra den särskilda typ av kontroll som fuskkontroll innebär. En centralisering underlättar också samverkan med andra nationella myndigheter (exempelvis Polisen eller inom samverkan mot arbetslivskriminalitet, A-krim) och internationella myndigheter (exempelvis Europols återkommande insats mot livsmedelsfusk, Operation Opson).

Förslaget innebär att ansvaret för kontrollen ska följa den befintliga ansvarsfördelningen så att Jordbruksverket, Livsmedelsverket och Kemikalieinspektionen behåller sina sakområden. Detta syftar till att behålla kopplingen mellan den ordinarie kontrollen och fuskkontrollen så att erfarenhet och kunskap inom respektive område kan tas till vara. Det innebär även att ansvaret för all planerad fuskkontroll centraliseras samtidigt som de centrala myndigheterna ges möjlighet att ta över avancerade ärenden som rör fusk.

En särskild nationell enhet mot fusk inrättas på Livsmedelsverket

Utredningen föreslår att det inrättas en operativ personalresurs, anställd av Livsmedelsverket, som gemensamt ska kunna användas av alla centrala myndigheter vid utförande av fuskkontroll inom deras respektive ansvarsområde. Enheten ska fungera som en gemensam resurs för de tre centrala myndigheterna och vara självständig från Livsmedelsverkets övriga verksamhet. Totalt uppskattas enheten behöva åtminstone 30 medarbetare fördelade på funktionerna underrättelse och analys, ett samordningskansli och en nationell kontrollstyrka för operativ kontroll.

Underrättelse och analys ska ansvara för omvärldsbevakning samt den risk- och sårbarhetsanalys som ligger till grund för den planerade fuskkontrollen. Förslaget innebär att var och en av de tre centrala myndigheterna är representerade i funktionen för att kunna ge den egna myndighetens perspektiv och kunskap för att skapa en gemensam prioritering.

Samordningskansliets roll är att underlätta samordningen av fuskkontrollen mellan såväl de tre centrala myndigheterna som andra myndigheter och berörda aktörer. Kansliet föreslås exempelvis att ansvara för vägledning om fuskkontroll, ansvara för den gemensamma kommunikationen och vara kontaktpunkt i fuskrelaterade frågor.

Den nationella kontrollstyrkans roll handlar om genomförandet av den operativa fuskkontrollen. Om en effektiv fuskkontroll ska kunna uppnås krävs tillräckliga personalresurser med rätt kompetens för att kunna utföra den typ av djupgående kontroller som krävs för att upptäcka och motverka fusk. Kontrollstyrkan föreslås bestå av personal med olika kompetenser och ska kunna verka inom livsmedelskedjans alla områden. Utredningen har hittat inspiration från befintliga ”fuskstyrkor” i andra europeiska länder vilka ofta består av en blandad kompetens som utöver traditionella inspektörer även har bakgrund som analytiker, poliser, journalister eller revisorer.

Nya bestämmelser om uppgiftsskyldighet för myndigheter

Ett framgångsrikt arbete mot fusk kräver att kontrollmyndigheter kan dela relevanta uppgifter med varandra, inte minst för att kunna genomföra en heltäckande risk- och sårbarhetsanalys. Utredningens kartläggning visar att det finns sekretesslagstiftning som utgör hinder i form av otydliga bestämmelser som skapar en osäkerhet vid utlämning. Det finns även faktiska hinder med sekretess som i sammanhanget framstår som obefogade, eftersom uppgifterna kommer hanteras hos en annan myndighet.

Utredningens bedömning är att mycket av informationen som behövs i analysen är offentlig och kan inhämtas med en förbättrad dialog. Det finns däremot ett behov av sekretessbrytande uppgiftsskyldighet mellan de tre centrala myndigheterna samt för Skatteverket, som bedöms ha tillgång till information som kan vara avgörande för en effektiv fuskkontroll.

Ny lag om sanktionsavgifter mot fusk

En viktig del för att motverka livsmedelsfusk är sanktioner som är effektiva, avskräckande och proportionerliga. Påföljden för att fuska med livsmedel är idag låg i förhållande till de vinster som finns. De åtalsanmälningar som upprättas leder sällan till några större påföljder och alla övriga sanktioner, exempelvis föreläggande med vite, är främst framåtsyftande. Utredningen föreslår därför en ny sanktionsavgift mot livsmedelsfusk som ska verka avskräckande. Sanktionsavgiften ska som huvudregel fastställas till två gånger beloppet som den ekonomiska fördelen av fusket inneburit. Om beloppet inte kan beräknas ska avgiften i stället fastställas med hänsyn till omständigheterna i ärendet. Beloppet kan då fastställas till högst 50 miljoner kronor beroende på bland annat överträdelsens omfattning, varaktighet och ifall det varit uppsåtligt.

Livsmedelsverket utses som ansvarig myndighet för att besluta om sanktionsavgifter gällande fusk. Livsmedelsverket föreslås även få möjligheten att meddela föreskrifter om skyldighet att anmäla ärenden som kan leda till sanktionsavgift till verket.

Finansiering

En grundförutsättning för ett fungerande arbete mot livsmedelsfusk är tillräcklig finansiering. Utredningen föreslår att den planerade fuskkontrollen ska vara skattefinansierad i alla delar av livsmedelskedjan. En avgiftsfinansiering för denna kontroll skulle inte bli rättvis eller konkurrensneutral, eftersom fuskkontrollen både är tidskrävande samtidigt som den, inte kommer genomföras på alla anläggningar. Utredningen föreslår att befintliga finansieringslösningar kvarstår, vilket innebär att uppföljande eller händelsestyrda kontroller av fusk fortsatt kommer avgiftsfinansieras.

Miljöförvaltningens bedömning

Miljöförvaltningen ser positivt på förslaget som helhet. Det är av största vikt att stärka kontrollen av fusk i livsmedelskedjan för att motverka brottslighet och verka för en likvärdig konkurrens i branschen.

Utredningen är grundligt genomförd och ger en tydlig beskrivning av behovet. Förslagen som framförs gällande både organisering, uppgiftsskyldighet, sanktioner och finansiering är väl avvägda för att nå ändamålsenliga resultat. Miljöförvaltningen vill understryka två risker som är viktiga att ta hänsyn till vid ett införande av förslagen. Det gäller dels att informationen om ansvarsfördelningen till kommunerna är tydlig så de inte slappnar av med befintligt arbete mot fusk, dels att befintlig kompetens tas tillvara på både i uppbyggnaden och genomförandet av det nya arbetet mot livsmedelsfusk.

Ansvariga

Rebecka Persson
Miljödirektör

Arvid Nordland
Avdelningschef
Avdelningen för livsmedelskontroll