

Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan

*Betänkande av Utredningen mot
fusk i livsmedelskedjan*

Stockholm 2024



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2024:44

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-0954-8 (tryck)

ISBN 978-91-525-0955-5 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Peter Kullgren

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). Till särskild utredare förordnades samma dag lagmannen Eva-Lotta Hedin. Regeringen beslutade den 24 augusti 2023 om tilläggsdirektiv som utvidgade uppdraget (dir. 2023:124). Uppdraget skulle ha redovisats senast den 29 februari 2024 men genom ytterligare tilläggsdirektiv (dir. 2024:6) förlängdes utredningstiden till den 30 juni 2024.

Som experter i utredningen förordnades från och med den 13 december 2022 kommissarien Anders Benberg (Polismyndigheten), statsinspektören Henrik Borsch Reniers (Livsmedelsverket), departementssekreteraren Stefan Ernlund (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet), verksamhetsexperten Jana Garmas (Tullverket), enhetschefen Kristian Hellström (Örebro kommun), den branschansvarige Anna Kaijser (Lantbrukarnas Riksförbund), enhetschefen Tony Nilsson (Jordbruksverket), kanslirådet Frida Nordholm (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet), avdelningschefen Arvid Nordland (Malmö kommun), enhetschefen Maria Pihlajärvi (Linköpings kommun), inspektören Eva Rackow (Kemikalieinspektionen), den näringspolitiska experten Marie Rydén (Livsmedelsföretagen) och verksamhetsutvecklaren Petra Wagner (Skatteverket). Den 18 april 2023 förordnades även länsveterinären Annelie Grip Hansson (Länsstyrelsen Västerbotten) som expert.

Som sekreterare i utredningen anställdes från och med den 1 september 2022 rådmannen Karl Lundberg och från och med den 1 oktober 2022 förvaltningsjuristen Albin Ring, som båda har varit sekreterare till utredningstidens slut.

Betänkandet är skrivet i vi-form och med detta avses utredaren och utredningens sekreterare. Arbetet har dock bedrivits i nära samarbete med utredningens experter som i hög grad varit delaktiga i att ta fram förslagen.

Utredningen har antagit namnet Utredningen mot fusk i livsmedelskedjan och överlämnar härmed betänkandet *Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan* (SOU 2024:44).

Stockholm i juni 2024

Eva-Lotta Hedin

/Karl Lundberg
Albin Ring

Innehåll

Sammanfattning	21
Summary	35
1 Författningsförslag.....	49
1.1 Förslag till lag (2026:000) om sanktionsavgifter för bedrägliga och vilseledande överträdelser i livsmedelskedjan.....	49
1.2 Förslag till förordning (2026:000) om särskild kontroll av bedrägligt eller vilseledande agerande i livsmedelskedjan	53
1.3 Förslag till lag om ändring i miljöbalken.....	59
1.4 Förslag till lag om ändring i epizootilagen (1999:657)	61
1.5 Förslag till lag om ändring i zoonoslagen (1999:658)	63
1.6 Förslag till lag om ändring i livsmedelslagen (2006:804)	65
1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter	67
1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:806) om provtagning på djur, m.m.....	69
1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:807) om kontroll av husdjur, m.m.....	71
1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:1424) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel.....	73

1.11	Förslag till lag om ändring i lagen (2013:363) om kontroll av ekologisk produktion	75
1.12	Förslag till lag om ändring i djurskyddslagen (2018:1192)	77
1.13	Förslag till lag om ändring i växtskyddslagen (2022:725)	79
1.14	Förslag till förordning om ändring i epizootiförordningen (1999:659)	81
1.15	Förslag till förordning om ändring i zoonosförordningen (1999:660).....	82
1.16	Förslag till förordning om ändring i livsmedelsförordningen (2006:813).....	83
1.17	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2006:814) om foder och animaliska biprodukter	85
1.18	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2006:815) om provtagning på djur, m.m.	87
1.19	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2006:816) om kontroll av husdjur, m.m.	88
1.20	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:947) med instruktion för Kemikalieinspektionen	89
1.21	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1425) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel	91
1.22	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket	92
1.23	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk	96
1.24	Förslag till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13)	98
1.25	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:1059) om kontroll av ekologisk produktion	99

1.26	Förslag till förordning om ändring i djurskyddsförordningen (2019:66).....	100
1.27	Förslag till förordning om ändring i förordning (2021:176) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter	101
1.28	Förslag till förordning om ändring i växtskyddsförordningen (2022:725).....	102
2	Utredningens uppdrag och arbete.....	103
2.1	Uppdraget.....	103
2.2	Utredningsarbetet.....	104
2.3	Terminologi.....	105
2.4	Avgränsningar	106
3	Vad är problemet?	109
3.1	Fusk i livsmedelskedjan är ett gammalt och växande problem.....	110
3.2	Kostnaderna är svåra att uppskatta	111
3.3	Konsekvenserna för konsumenter, näringsliv och samhället är stora	113
3.4	Det finns kopplingar till organiserad brottslighet	114
3.5	Fusk i livsmedelskedjan är svårt att upptäcka	117
3.6	Kontrollsystemet i Sverige är inte anpassat för att upptäcka fusk.....	117
3.7	Arbetet mot fusk i livsmedelskedjan behöver stärkas	118
4	Den jordbruksbaserade livsmedelskedjan	119
4.1	Livsmedel och kontaktmaterial.....	121
4.2	Avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer	123
4.3	Foder.....	124

4.4	Djurhälsa	125
4.5	Animaliska biprodukter	125
4.6	Djurskydd	126
4.7	Växtskadegörare	127
4.8	Växtskyddsmedel.....	127
4.9	Ekologisk produktion och ekologiska produkter	128
4.10	Skyddade beteckningar.....	129
4.11	Särskilt om kontrollen av handelsnormer	130
4.12	Områden som föreslås ingå i livsmedelskedjan	132
5	EU:s kontrollförordning	133
5.1	Förordningens tillämpningsområde och syfte.....	133
5.2	Bestämmelser om offentlig kontroll	134
5.2.1	Planerad kontroll.....	137
5.2.2	Kontroll som ursprungligen inte var planerad	138
5.3	Finansiering av offentlig kontroll.....	140
5.4	Administrativt stöd och samarbete	141
5.5	Planering och rapportering	142
5.6	Åtgärder och sanktioner vid bristande efterlevnad	143
6	Fuskkontroll	145
6.1	EU-kommissionens vägledning.....	146
6.2	Bedrägligt eller vilseledande agerande	148
6.3	Ordet fusk.....	150
6.4	Vad är fusk?	152
6.5	Kontroll av fusk.....	155
6.5.1	Olika typer av fuskkontroll.....	156
6.5.2	Utförande av fuskkontroll.....	157
6.6	Planerad kontroll av fusk	158

6.6.1	Skillnader från vanlig planerad kontroll.....	159
6.6.2	Planering av fuskkontroll.....	163
6.7	Avgränsning mot brottsbekämpande verksamhet	167
6.8	Slutsatser om planerad fuskkontroll.....	169
7	Gällande nationell rätt	173
7.1	Livsmedel och kontaktmaterial.....	174
7.2	Avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer	177
7.3	Foder och animaliska biprodukter	180
7.4	Djurhälsa.....	183
7.5	Djurskydd.....	187
7.6	Växtskadegörare.....	190
7.7	Växtskyddsmedel.....	192
7.8	Ekologisk produktion och ekologiska produkter.....	195
7.9	Skyddade beteckningar	197
7.10	Särskilt om regleringen av handelsnormer	199
8	Nuvarande kontrollorganisation	203
8.1	En historisk tillbakablick.....	203
8.2	Den offentliga kontrollens organisation	207
8.3	Kontrollmyndigheternas organisation och ansvar	210
8.3.1	Livsmedelsverket	210
8.3.2	Jordbruksverket.....	214
8.3.3	Kemikalieinspektionen.....	219
8.3.4	Länsstyrelserna	221
8.3.5	Kommunerna.....	224
8.3.6	Försvarsinspektören för hälsa och miljö.....	229
8.3.7	Kontrollorgan och andra med delegerade uppgifter.....	229
8.3.8	Övriga berörda myndigheter	231

8.4	Samordningen av kontrollen.....	235
8.4.1	Strategiska gruppen för livsmedelskedjan	235
8.4.2	Den nationella kontrollplanen	237
8.4.3	Länsstyrelsernas samordningsansvar	237
9	Fuskkontroll som bedrivs i dag	239
9.1	Nationell samordning av fuskkontroll.....	239
9.1.1	Arbetsgruppen för bedrägerier inom den jordbruksbaserade livsmedelskedjan.....	239
9.1.2	Nationella kontrollplanen	240
9.1.3	Livsmedelsverkets samordning på livsmedelsområdet.....	240
9.1.4	Sveriges nätverk för offentlig kontroll inom livsmedelskedjan.....	243
9.2	Vilken fuskkontroll utförs i dag?.....	243
9.2.1	Livsmedelsverket.....	243
9.2.2	Jordbruksverket.....	244
9.2.3	Kemikalieinspektionen	244
9.2.4	Länsstyrelserna.....	245
9.2.5	Kommunerna.....	246
9.3	Slutsatser om befintlig fuskkontroll.....	250
10	Fuskkontroll i andra europeiska länder	253
10.1	Danmark.....	254
10.2	Nederländerna	257
10.3	Storbritannien.....	260
10.4	Tyskland.....	264
10.5	EU-kommissionens undersökningar.....	266
10.5.1	Bulgarien.....	267
10.5.2	Lettland.....	267
10.5.3	Polen	268
10.5.4	Portugal	268
10.5.5	Översiktsrapport.....	269

11	Att upptäcka och utreda fusk i livsmedelskedjan.....	271
11.1	Fuskkontrollens anatomi.....	271
11.1.1	Olika typer av kontroll.....	272
11.1.2	Metoder och kompetenser.....	272
11.1.3	Ärenden av varierande komplexitet.....	274
11.2	Särskilt om planerad fuskkontroll.....	274
11.3	Nyckelfaktorer för utförande av fuskkontroll.....	277
11.4	Hela kontrollkedjan måste fungera.....	283
12	Ansvaret för planerad fuskkontroll behöver förändras...	285
12.1	Nuvarande kontrollorganisations förmåga att utföra planerad fuskkontroll.....	286
12.1.1	Tidigare utredningar av kontrollorganisationen.....	286
12.1.2	Pågående utredning om nuvarande kontrollorganisation.....	289
12.1.3	En avstämning mot kravbilden (nyckelfaktorerna).....	289
12.1.4	Bedömning och slutsats.....	292
12.2	Det räcker inte med förstärkt samordning.....	294
12.3	Det räcker inte med ökad samverkan.....	295
12.3.1	Krav på lokal samverkan.....	296
12.3.2	Förstärkt regional samverkan.....	297
12.3.3	Slutsatser om samverkanslösningar.....	299
12.4	En möjlighet att flytta enskilda ärenden till en central myndighet är inte tillräckligt.....	300
12.5	Det behövs en ny organisation för planerad fuskkontroll.....	301
13	Ansvaret för planerad fuskkontroll centraliseras.....	305
13.1	Andra länders lösningar kan inte tillämpas i Sverige.....	306
13.2	Ansvaret läggs på de tre centrala myndigheterna.....	307

13.2.1	Kontrollen bör utföras av färre kontrollmyndigheter.....	307
13.2.2	Ansvar bör läggas på central nivå.....	309
13.2.3	Ansvar bör läggas på var och en av de centrala myndigheterna.....	313
13.3	Ansvar omfattar all planerad fuskkontroll.....	318
13.4	Gränsdragning mot annan kontroll.....	322
13.4.1	Kontroll enligt artikel 9.1 kontrollförordningen.....	323
13.4.2	Uppföljande och händelsestyrd kontroll.....	324
13.4.3	Risken för gränsdragningsvårigheter är liten.....	324
13.5	En central myndighet ska kunna ta över kontrollansvar i enskilda ärenden om fusk.....	325
14	Samordningen av myndigheternas arbete bör stärkas ...	333
14.1	Samordning definierat.....	334
14.1.1	Om begreppet samordning.....	334
14.1.2	Samordning i livsmedelskedjan.....	335
14.1.3	Samordning av fuskkontroll.....	337
14.2	Samordningen av fuskkontroll behöver stärkas.....	339
14.2.1	Planering av fuskkontroll.....	339
14.2.2	Samordning av olika typer av kontroll.....	340
14.2.3	Samordning i ärenden där kontrollansvar tas över av en central myndighet.....	342
14.2.4	Vägledning till kontrollmyndigheter.....	343
14.2.5	Tips och klagomål om misstänkt fusk.....	344
14.2.6	Utvärdering och rapportering.....	346
14.2.7	Kontakter med andra myndigheter och aktörer.....	347
14.3	Samordningsansvar för fuskkontroll.....	347
15	En stärkt central organisation mot fusk i livsmedelskedjan.....	351
15.1	Strukturen för samverkan och samordning behöver stärkas.....	352

15.2	Samverkan mellan myndigheter på andra områden	354
15.2.1	Organiserad brottslighet	355
15.2.2	Arbetslivskriminalitet.....	358
15.2.3	Dricksvatten.....	360
15.2.4	Marknadskontroll.....	361
15.2.5	Slutsatser av hur andra myndigheter samverkar	362
15.3	En gemensam nationell kontrollstyrka.....	364
15.4	En gemensam FUSK-enhet på Livsmedelsverket	369
15.4.1	Underrättelse och analys.....	374
15.4.2	Samordningskansli.....	376
15.4.3	Operativ nationell kontrollstyrka.....	377
15.5	En ny struktur för central myndighetssamverkan	380
15.6	Ett regeringsuppdrag om att etablera en samverkansstruktur.....	385
16	Finansiering.....	389
16.1	Bestämmelser i kontrollförordningen	390
16.2	Finansiering av offentlig kontroll i dag	391
16.3	Finansiering av fuskkontroll i andra länder.....	394
16.4	Principiella utgångspunkter.....	396
16.5	Allmänna överväganden.....	398
16.5.1	Finansieringslösning för annan kontroll än planerad fuskkontroll	398
16.5.2	En enhetlig finansieringslösning för all planerad fuskkontroll	402
16.6	Tänkbara sätt att finansiera planerad fuskkontroll	403
16.6.1	Efterhandsdebiterade avgifter.....	403
16.6.2	Fasta årliga avgifter.....	404
16.6.3	Skattemedel.....	406
16.6.4	Kombinerade lösningar	406
16.7	Planerad fuskkontroll ska finansieras med skattemedel.....	408

16.8	Olika finansieringslösningar för olika typer av kontroll av fusk	413
17	Nya nationella bestämmelser om fuskkontroll	415
17.1	Allmänna överväganden	416
17.1.1	Det bör inte införas en ny lag.....	416
17.1.2	Ordet fusk bör inte användas i författning	418
17.2	En ny förordning om kontroll av viss typ av fusk.....	420
17.2.1	Förordningens tillämpningsområde.....	422
17.2.2	Avgränsning mot övrig kontroll	424
17.2.3	Fördelning av kontrollansvar	424
17.2.4	Ett samordningsansvar för Livsmedelsverket	427
17.2.5	Tjänstemän vid FUSK-enheten ska kunna medverka vid Jordbruksverkets och Kemikalieinspektionens kontroll	428
17.2.6	Andra kontrollmyndigheter ska kunna biträda i kontrollen	432
17.2.7	Bestämmelser om avgifter	434
17.2.8	Överklagande av beslut.....	436
17.3	En möjlighet att ta över kontrollansvar i enskilda ärenden om fusk.....	437
17.4	Nya bestämmelser i myndigheternas instruktioner	448
17.4.1	Livsmedelsverket.....	448
17.4.2	Jordbruksverket och Kemikalieinspektionen.....	451
17.5	Författningsändringar i övrigt	453
18	Informationsutbyte.....	459
18.1	Relevanta EU-bestämmelser	459
18.1.1	Kontrollförordningen	460
18.1.2	EU-förordningen om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter	462
18.1.3	System för snabb varning för livsmedel och foder.....	463
18.1.4	Imsoc-förordningen.....	464
18.2	Offentlighets- och sekretesslagen	465

18.2.1	Sekretess hos kontrollmyndigheter.....	466
18.2.2	Sekretess hos vissa brottsbekämpande myndigheter	469
18.2.3	Hur sekretessbelagda uppgifter kan utbytas mellan myndigheter	471
18.3	Informationsutbyte i livsmedelskedjan i dag	472
18.3.1	Mellan olika kontrollmyndigheter.....	473
18.3.2	Mellan kontrollmyndigheter och brottsbekämpande myndigheter.....	474
18.4	Behov av informationsutbyte för en ändamålsenlig fuskkontroll.....	475
18.4.1	Den centraliserade fuskkontrollen	476
18.4.2	Övriga kontrollmyndigheter.....	483
18.5	Den nuvarande regleringen är otillräcklig	484
18.5.1	De centrala myndigheterna har inte tillgång till de uppgifter som behövs.....	485
18.5.2	Övriga kontrollmyndigheter får inte heller tillgång till nödvändig information.....	486
18.5.3	Befintliga sekretessbrytande bestämmelser är inte tillräckliga	487
18.5.4	Tidigare och pågående utredningar om informationsutbyte mellan myndigheter	488
18.6	Ett utökat informationsutbyte är nödvändigt.....	490
18.6.1	Att bekämpa fusk i livsmedelskedjan är ett angeläget samhällsintresse	491
18.6.2	De motstående intressena är svaga	493
18.7	Det behövs sekretessbrytande bestämmelser.....	494
18.7.1	Sekretessbrytande bestämmelser kan utformas på olika sätt	495
18.7.2	Det är inte lämpligt att ändra i offentlighets- och sekretesslagen	495
18.7.3	Utökat informationsutbyte på andra områden....	497
18.7.4	Slutsatser och avgränsningar	500
19	Nya bestämmelser om uppgiftsskyldighet.....	503
19.1	Allmänt om uppgiftsskyldighet	504

19.2	Risk- och sårbarhetsanalys.....	505
19.2.1	En uppgiftsskyldighet mellan de centrala myndigheterna.....	505
19.2.2	Uppgiftsinhämtning från andra kontrollmyndigheter.....	508
19.2.3	Uppgifter från brottsbekämpande och rättsliga myndigheter.....	511
19.3	Genomförande av fuskkontroll.....	514
19.3.1	En generell uppgiftsskyldighet för kontrollmyndigheter.....	515
19.3.2	En uppgiftsskyldighet för Skatteverket.....	522
19.3.3	Uppgifter från andra brottsbekämpande myndigheter.....	527
19.4	Uppföljning av kontrollen.....	528
19.5	Behandling av personuppgifter.....	530
19.5.1	EU:s dataskyddsförordning.....	531
19.5.2	Förslagen är förenliga med dataskyddsförordningen.....	533
19.6	Behandling och lagring.....	538
19.7	Övriga åtgärder för ett ändamålsenligt informationsutbyte.....	538
19.7.1	Ett gemensamt nationellt anläggningsregister....	539
19.7.2	Informationsutbyte med branschen.....	541
19.7.3	Tips från visselblåsare.....	542
20	En särskild ekonomisk sanktion mot fusk.....	547
20.1	Kontrollförordningens sanktionsbestämmelse.....	548
20.1.1	Genomförandet i den nationella lagstiftningen ..	548
20.1.2	Kommissionens undersökning av Sverige.....	549
20.2	Sanktioner i livsmedelskedjan.....	549
20.3	Sanktionsbestämmelser i andra länder.....	551
20.4	Det behövs effektivare sanktioner mot fusk.....	551
20.5	Hur en sanktionsavgift mot fusk bör utformas.....	555
20.5.1	Allmänt om sanktionsavgifter.....	555

20.5.2	En sanktionsavgift bör konstrueras så att den träffar ageranden som typiskt sett utgör fusk	557
20.6	En sanktionsavgift mot fusk införs	562
20.7	Sanktionsavgiften bör regleras i lag	567
20.7.1	Sanktionsavgiften regleras i en särskild lag	568
20.7.2	Lagens syfte och tillämpningsområde	569
20.8	Utformningen av sanktionsavgiften	570
20.8.1	Vem som ska påföras sanktionsavgiften	571
20.8.2	Det ska inte krävas uppsåt eller oaktsamhet	571
20.8.3	Överträdelse som ska kunna leda till en avgift	572
20.8.4	Sanktionsavgift ska inte alltid tas ut	578
20.8.5	Omständigheter som ska beaktas för att avgöra om avgift ska tas ut	580
20.8.6	Sanktionsavgiftens storlek	583
20.8.7	Befrielse från sanktionsavgiften	588
20.8.8	Livsmedelsverket ska besluta om sanktionsavgiften	590
20.8.9	Hinder mot att besluta om sanktionsavgift	596
20.8.10	Handläggning av ärenden om sanktionsavgift	602
20.8.11	Överklagande	606
21	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	609
22	Konsekvenser av förslagen	613
22.1	Kostnadsberäkningar och finansieringsförslag	614
22.2	Konsekvenser för det allmänna	625
22.2.1	Kvalitet och effektivitet	625
22.2.2	De centrala samordnande myndigheterna	626
22.2.3	Länsstyrelserna och kommunerna	629
22.2.4	Statliga myndigheter i övrigt	630
22.2.5	Överprövande instanser	634
22.3	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	636
22.4	Konsekvenser för företagen	639
22.5	Konsekvenser för enskilda	641

22.6	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.....	642
22.7	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	645
23	Författningskommentar	647
23.1	Förslaget till lag (2026:000) om sanktionsavgifter för bedrägliga och vilseledande överträdelser i livsmedelskedjan.....	647
23.2	Förslaget till förordning (2026:000) om särskild kontroll av bedrägligt eller vilseledande agerande i livsmedelskedjan.....	661
23.3	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken	676
23.4	Förslaget till lag om ändring i epizootilagen (1999:657) ...	682
23.5	Förslaget till lag om ändring i zoonoslagen (1999:658).....	685
23.6	Förslaget till lag om ändring i livsmedelslagen (2006:804)	686
23.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter	687
23.8	Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:806) om provtagning på djur, m.m.	688
23.9	Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:807) om kontroll av husdjur, m.m.	690
23.10	Förslaget till lag om ändring i lag om ändring i lagen (2009:1424) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel	691
23.11	Förslaget till lag om ändring i lagen (2013:363) om kontroll av ekologisk produktion	692
23.12	Förslaget till lag om ändring i djurskyddslagen (2018:1192)	695
23.13	Förslaget till lag om ändring i växtskyddslagen (2022:725)	696

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2022:99	699
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2023:124	721
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2024:6	723

Sammanfattning

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 till konsumenterna. Livsmedelsindustrin är Sveriges tredje största industrigren. Försäljningen av livsmedel i landet uppgick under 2022 till 356 miljarder kronor.

Det finns gott om exempel från de senaste åren på företag som ertappats med att fuska med produkter i livsmedelskedjan och alla uppskattningar som görs tyder på att det bara är toppen av ett isberg. Det kan handla om att otillåtna eller farliga ingredienser används i mat, att kött från andra djurslag än vad som anges på förpackningen används eller att innehållet i en vara späds ut. Det kan också handla om att en vara felaktigt utges för att vara ekologisk eller av svenskt ursprung.

Fusk i livsmedelskedjan medför att konsumenterna betalar ett överpris för varor av sämre kvalitet eller lägre värde. Det finns också en risk för att livsmedel eller varor som kan vara skadliga för människors och djurs hälsa eller miljön släpps ut på marknaden. Seriösa företag missgynnas genom att de utsätts för illojal konkurrens och förtroendet för varumärken skadas. Fusk i livsmedelskedjan beräknas kosta samhället miljardbelopp varje år. De ekonomiska vinsterna av fusk är så omfattande, och risken för upptäckt så liten, att möjligheten att tjäna pengar drar till sig organiserad brottslighet och andra oseriösa aktörer. Fusk i livsmedelskedjan utgör i dag en del av den kriminella ekonomin och företagen används som verktyg för olika typer av brottslighet.

EU-kommissionen har konstaterat att det finns brister i Sveriges utförande av offentliga kontroller för att identifiera avsiktliga överträdelser av bestämmelserna i livsmedelskedjan genom bedrägligt eller vilseledande agerande – det vi i betänkandet har valt att kalla för fusk.

Det är också en bild som delas av både branschen och de svenska kontrollmyndigheterna.

Uppdraget

Utredningens uppdrag är att lämna förslag som stärker arbetet med att upptäcka och motverka fusk i livsmedelskedjan. I uppdraget ingår att lämna förslag som säkerställer en fungerande organisation och finansiering som gör det möjligt att identifiera, förhindra och ingripa mot fusk enligt unionsrättens krav om offentlig kontroll i livsmedelskedjan. Vi har även i uppdrag att föreslå hur erfarenhets- eller informationsutbyte mellan berörda myndigheter kan möjliggöras och ta ställning till om det behövs en särskild ekonomisk sanktion för att effektivt motverka och beivra fusk.

EU:s kontrollförfordning

Kontrollen av att de bestämmelser som gäller i livsmedelskedjan följs styrs av förordning (EU) 2017/625 (kontrollförfordningen). Förutom de regelverk som gäller för hantering och produktion av livsmedel omfattas regler på flera andra områden som på något sätt är en del av livsmedelskedjan, däribland djurskydd och djurhälsa, foder, växtskyddsmedel och växtskadegörare.

Medlemsstaterna ska för vart och ett av de områden som omfattas av kontrollförfordningen utse den eller de behöriga myndigheter som ska organisera eller utföra kontrollerna. Om flera behöriga myndigheter utses inom ett och samma område ska medlemsstaterna säkerställa att kontrollen är samordnad, enhetlig och effektiv.

I förordningen finns ett krav på medlemsstaterna att regelbundet och med lämplig frekvens utföra riskbaserade kontroller av alla aktörer. Sedan den nuvarande kontrollförfordningen trädde i kraft 2019 finns det ett krav på att myndigheterna ska utföra särskilda riskbaserade kontroller för att identifiera eventuella avsiktliga överträdelser som begåtts genom bedrägligt eller vilseledande agerande. Dessa kontroller kallar vi för *planerad fusk kontroll*.

Fuskkontroll

Med fusk avses avsiktliga överträdelser av bestämmelser som reglerar livsmedelskedjan, som görs i syfte att vilseleda köpare för att vinna otillbörliga ekonomiska fördelar. En mängd olika handlingar eller underlåtenheter kan utgöra fusk och det är omöjligt att på ett uttömmande sätt ange vad som omfattas av definitionen. Oftast handlar det om att vilseleda någon – i regel en konsument men ibland en annan aktör eller en kontrollmyndighet – om en varas ursprung, innehåll eller egenskaper i syfte att vinna fördelar på någon annans bekostnad.

Det övergripande målet med fuskkontroller är detsamma som för all kontroll, nämligen att upptäcka överträdelser av bestämmelser i livsmedelskedjan och vidta lämpliga åtgärder. Skillnaden mellan vanlig kontroll och fuskkontroll kan något förenklat beskrivas som att man vid en vanlig kontroll jämför vad verksamheten gör med vad verksamheten ska göra enligt regelverket, medan fuskkontroll är en fördjupad undersökning av om verksamheten faktiskt gör vad den påstår att den gör.

Fusk är ofta svårt att upptäcka eftersom det i regel handlar om överträdelser som har dolts avsiktligt. De metoder och den teknik som behöver användas för att upptäcka fusk är mer komplicerade och mer tids- och resurskrävande än de som används vid vanlig kontroll. Fusk kan sträcka sig över flera sakområden, olika typer av verksamheter och omfatta alla led i livsmedelskedjan. För att avslöja fusk behöver man ofta gräva djupare i ett ärende än vid en vanlig kontroll, till exempel verifiera att verksamhetens uppgifter stämmer och att handlingar är äkta.

Både den vanliga kontrollen och fuskkontrollen ska vara riskbaserad. Planeringen av fuskkontroll förutsätter en omfattande informationsinhämtning och en därpå följande risk- och sårbarhetsanalys. Med stöd av analysen ska kontrollresurserna sedan riktas mot de områden, branscher, varor och verksamheter där riskerna för fusk bedöms vara störst.

Ett utökat centralt ansvar för fuskkontroll

I Sverige är kontrollansvaret i livsmedelskedjan uppdelad mellan ett stort antal kontrollmyndigheter, cirka 270 stycken, på nationell, regional och lokal nivå. Vissa myndigheter utför kontroll inom flera

olika sakområden, andra inom enbart en begränsad del av ett sakområde. Dessutom utförs kontrollen på vissa områden av privata kontrollorgan. I och med att kommunerna ansvarar för kontrollen på flera områden finns det många små kontrollmyndigheter. Ansvar för att samordna kontrollen nationellt inom de olika områdena som utgör livsmedelskedjan har fördelats mellan Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket. Dessa myndigheter har även det huvudsakliga ansvaret för att lämna stöd, råd och vägledning inom sina respektive områden.

En ändamålsenlig fuskkontroll kan inte uppnås med nuvarande kontrollorganisation

Vår bedömning är att det i dag inte utförs någon sådan planerad fuskkontroll som avses i kontrollförordningen, alltså kontroll som ska utföras på grundval av en övergripande risk- och sårbarhetsanalys. Den fuskkontroll som utförs i Sverige i dag är huvudsakligen händelsestyrd och utförs till följd av konkreta misstankar, tips eller klagomål. Det finns inte någon nationell samordning eller gemensam planering som säkerställer att en enhetlig och effektiv fuskkontroll utförs på alla områden i hela landet. Omfattningen av den fuskkontroll som utförs varierar kraftigt mellan olika sakområden och kontrollmyndigheter. En reaktiv kontroll är visserligen en viktig del av kontrollverksamheten, men den är inte tillräcklig för att leva upp till EU:s krav på att vara riskbaserad.

För att den planerade fuskkontrollen ska vara ändamålsenlig behöver kontrollorganisationen ha en gemensam lägesbild att utgå från. Den omvärldsbevakning, sårbarhetsanalys och riskbedömning som ska ligga till grund för planeringen behöver utföras på ett sammanhållet sätt. Det är därför inte rimligt att varje enskild kontrollmyndighet ska utföra en egen risk- och sårbarhetsanalys. Vi föreslår därför att ansvaret för att utföra den risk- och sårbarhetsanalys som ska utgöra grunden för den planerade fuskkontrollens inriktning ska läggas på de myndigheter som i dag är centralt samordningsansvariga; nämligen Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket.

Som utgångspunkt är den mest naturliga lösningen att de kontrollmyndigheter som utför vanlig kontroll också ska utföra planerad fuskkontroll. Detta eftersom det är samma materiella bestämmelser som ska tillämpas och samma verksamheter som ska kontrolleras,

om än med olika syften och kontrollmetodik. Vi bedömer dock att en majoritet av dagens kontrollmyndigheter saknar 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. Planerad fuskkontroll skulle bli en de facto ny uppgift som skiljer sig i både planering och utförande från den vanliga kontrollen. Den skulle även kräva att myndigheterna bygger upp delvis nya kompetenser och förmågor. För många kontrollmyndigheter skulle det dessutom bli en sällanuppgift eftersom kontrollen inte ska utföras löpande på alla verksamheter. Vi bedömer därför att det varken är realistiskt eller lämpligt att bygga upp en sådan kompetens, kapacitet och beredskap vid samtliga kontrollmyndigheter. En sådan lösning skulle riskera att bli både dyr och ineffektiv.

Efter att ha undersökt flera olika alternativ bedömer vi att en ändamålsenlig fuskkontroll inte heller kan åstadkommas genom utökad samverkan mellan myndigheter på lokal eller regional nivå. Bristerna kan inte heller åtgärdas genom förbättrad samordning och/eller vägledning från de centrala myndigheterna. Mot denna bakgrund föreslår vi att ansvaret för att utföra planerad fuskkontroll ska centraliseras.

Ansvaret för planerad fuskkontroll centraliseras

Vi föreslår att ansvaret för att utföra planerad fuskkontroll flyttas till Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket. Genom att koncentrera ansvaret till de tre centrala myndigheterna skapas möjligheter att bygga upp en personalstyrka som både är specialiserad och tillräckligt stor samt har den beredskap och de resurser som krävs för att utföra den särskilda typ av kontroll som planerad fuskkontroll är. En centralisering underlättar också samverkan kring fuskkontrollen med andra nationella myndigheter (exempelvis myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet, A-krim) och internationellt med andra länder och EU-organ (exempelvis Europols återkommande insats mot livsmedelsfusk, Operation Opson).

Kontrollansvaret föreslås följa den befintliga ansvarsfördelningen så att var och en av de tre centrala myndigheterna ska ansvara för den planerade fuskkontrollen inom de områden där myndigheten i dag har ett centralt samordningsansvar. Genom att på central nivå bibehålla

kopplingen mellan den vanliga kontrollen och fuskkontrollen kan myndigheternas erfarenhet och kunskap på de olika områdena tas till vara.

De centrala myndigheterna ges möjlighet att ta över enskilda ärenden

Det är endast ansvaret för den planerade fuskkontrollen, det vill säga den kontroll som utgår från en särskild risk- och sårbarhetsanalys, som flyttas till de centrala myndigheterna. Ansvaret för kontrollen i övrigt förändras inte. Det innebär att alla kontrollmyndigheter även i fortsättningen ska utföra kontroll av tips och klagomål eller misstankar om fusk som uppstått vid den vanliga kontrollen. Det kan dock uppstå situationer där ärendets omfattning eller komplexitet gör att det krävs personal med speciell kompetens eller särskilda resurser. För att säkerställa en effektiv och ändamålsenlig fuskkontroll även i sådana fall föreslår vi att det ska finnas en möjlighet för berörd central myndighet att ta över kontrollansvaret från en länsstyrelse, en kommun eller någon med delegerade uppgifter i vissa enskilda ärenden om fusk. Det kan till exempel handla om ärenden som berör flera olika kontrollmyndigheter, som kräver ingående granskning av verksamhetens bokföring eller där det finns behov av skyndsam handläggning. Utgångspunkten är att ett övertagande av kontrollansvar i ett enskilt ärende ska ske i samråd mellan de berörda myndigheterna. Vi föreslår dock att det inte ska krävas att myndigheterna är överens.

Den centrala samordningen förstärks

Det finns ett behov av att stärka den nationella samordningen av fuskkontrollen. Det handlar om att dels höja kompetensen och utveckla vägledningen kring fuskkontroll i hela kontrollkedjan, dels klargöra gränsdragningen mellan olika myndigheters kontrollansvar. De tre centrala myndigheternas utökade ansvar för fuskkontroll medför också att samordningen dem emellan behöver stärkas.

Vi föreslår att Livsmedelsverket ska tilldelas ett särskilt samordningsansvar för de tre centrala myndigheternas gemensamma uppgifter inom ramen för den centraliserade fuskkontrollen. Däremot

anser vi att samordningsansvaret för fuskkontrollen inom varje sakområde ska ligga kvar på var och en av de tre centrala myndigheterna.

En myndighetsgemensam organisation mot fusk

Förslaget att ansvaret för den mest avancerade fuskkontrollen ska flyttas till Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket innebär att myndigheterna behöver bygga ut sin kapacitet och förmåga att både planera för och utföra denna kontroll. Vi bedömer att det varken är effektivt eller kostnadsmässigt motiverat att var och en av myndigheterna bygger upp en sådan förmåga på egen hand. Vi föreslår därför att en ny struktur för myndigheternas samverkan ska etableras och att en ny enhet med myndighetsgemensamma resurser för fuskkontroll ska inrättas.

En ny gemensam enhet mot fusk inrättas på Livsmedelsverket

Vi föreslår att det ska inrättas en ny organisatorisk enhet vid Livsmedelsverket med myndighetsgemensamma *funktioner för underrättelse, samordning och kontroll*, en enhet vi kallar FUSK-enheten. Förslaget är att enheten ska fungera som en gemensam resurs för de tre centrala myndigheterna och därför vara självständig från Livsmedelsverkets övriga verksamhet. Vi uppskattar att enheten i en uppstartsfas kommer behöva åtminstone 30 medarbetare, fördelade på en funktion för underrättelse och analys, ett samordningskansli och en nationell kontrollstyrka för operativ kontroll.

Underrättelse och analys

Funktionen underrättelse och analys ska ansvara för den löpande omvärldsbevakningen och den risk- och sårbarhetsanalys som ska ligga till grund för den planerade fuskkontrollen. Vi föreslår att var och en av de tre centrala myndigheterna ska utse en särskild nationell samordnare som representerar myndigheten i funktionen. Samordnarnas uppgift är att bidra med den egna myndighetens perspektiv och kunskap inom de områden som myndigheten ansvarar för, i syfte att myndigheterna tillsammans ska kunna ta fram en gemensam

sårbarhetsanalys och riskbedömning. Samordnarna ska vara anställda vid den egna myndigheten, men i viss utsträckning vara samlokaliserade i Livsmedelsverkets lokaler.

Samordningskansli

Samordningskansliets uppgift ska vara att underlätta samordningen av fuskkontrollen mellan såväl de tre centrala myndigheterna som mellan övriga centrala myndigheter, andra kontrollmyndigheter och andra berörda aktörer. Som exempel kan nämnas omvärldsbevakning, vägledning om fuskkontroll, ansvar för den gemensamma kommunikationen och att vara en gemensam kontaktyta i fuskrelaterade frågor.

Operativ nationell kontrollstyrka

En av de viktigaste förutsättningarna för en effektiv fuskkontroll är att det finns personalresurser med både rätt kompetens och tillräckligt med tid och resurser för att kunna utföra den typ av djupgående kontroller som krävs för att upptäcka och motverka fusk. I de länder där man har kommit längst med arbetet mot fusk i livsmedelskedjan har man på olika sätt valt att bygga upp en särskild kontrollresurs med specialistkompetenser inriktade mot fusk. Vi anser att det på motsvarande sätt bör byggas upp en särskild kontrollresurs mot fusk i Sverige.

Vi föreslår därför att det ska inrättas en ny nationell kontrollstyrka, en operativ personalresurs, som ska vara anställd av Livsmedelsverket men som ska vara gemensam och kunna användas av alla tre centrala myndigheter vid utförande av fuskkontroll inom myndigheternas respektive områden. Genom denna gemensamma kontrollstyrka skapas möjligheter att rekrytera kvalificerad personal med en större variation av specialistkompetens. Kontrollstyrkan ska bestå av personal med blandade kompetenser och ska kunna verka inom livsmedelskedjans alla områden i hela landet, enligt de gemensamma prioriteringar som görs.

En ny struktur för central myndighetssamverkan

Vi föreslår att en ny struktur för central myndighetssamverkan mot fusk ska etableras för det gemensamma beslutsfattande som kommer att krävas för de tre centrala myndigheternas planering och prioritering av den centraliserade fuskkontrollen. De strategiska besluten bör fattas av en samverkansgrupp där myndigheternas högsta ledningar ingår. Därutöver föreslår vi att det ska inrättas en styrgrupp, bestående av operativa chefer från de tre centrala myndigheterna, med mandat att fatta beslut om inriktning och prioritering av enskilda operativa kontrollinsatser.

Vi föreslår mot denna bakgrund att regeringen ska ge Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket i uppdrag att utveckla och implementera effektiva kontaktytor, arbetssätt och rutiner för det gemensamma arbetet.

Den planerade fuskkontrollen ska finansieras med skattemedel

Medlemsstaterna ska enligt kontrollförordningen säkerställa att det finns tillräckliga finansiella resurser för att tillhandahålla personal och andra resurser som de behöriga myndigheterna behöver för att utföra offentlig kontroll. I Sverige finansieras merparten av den offentliga kontrollen i livsmedelskedjan med avgifter.

Vi föreslår att den planerade fuskkontrollen som ska utföras av de tre centrala myndigheterna ska vara skattefinansierad. Förslaget utgår från bedömningen att en och samma finansieringslösning bör användas för all planerad fuskkontroll, oavsett område. Enligt vår bedömning skulle en avgiftsfinansiering av denna kontroll varken bli rättvis eller konkurrensneutral. En anslagsfinansiering medför också att kontrollmyndigheterna kan planera och utföra kontrollen utan att behöva ta hänsyn till risken för uteblivna avgiftsintäkter.

Vi föreslår däremot inte någon förändring av finansieringen av den fuskkontroll som utförs av övriga kontrollmyndigheter.

Nya bestämmelser om uppgiftsskyldighet för myndigheter

En förutsättning för ett välfungerande arbete mot fusk är att kontrollmyndigheter kan dela relevanta uppgifter med varandra. Vår kartläggning visar att det till följd av gällande sekretesslagstiftning finns hinder mot ett effektivt informationsutbyte, vilket försvårar en ändamålsenlig fuskkontroll. Hindren består både av otydliga bestämmelser som medför en osäkerhet kring vilken information myndigheterna får dela med varandra och av faktiska sekretesshinder som i sammanhanget framstår som obefogade.

Merparten av den information de centrala myndigheterna behöver för att kunna göra en risk- och sårbarhetsanalys är offentlig och således oproblematiske i sekretesshänseende. En stor del av de uppgifter som behövs bör därför kunna inhämtas genom en förbättrad dialog och samverkan med andra myndigheter. Däremot behöver de tre centrala myndigheterna kunna dela de uppgifter med varandra som behövs för att göra den gemensamma risk- och sårbarhetsanalysen. Vi föreslår därför en ny sekretessbrytande uppgiftsskyldighet mellan dessa myndigheter.

Det finns i dag en osäkerhet kring i vilken utsträckning kontrollmyndigheter får dela uppgifter med varandra, vilket riskerar att äventyra myndigheternas möjligheter att utföra sina uppdrag i enlighet med kontrollförordningens krav. Vi föreslår därför att det införs en ny sekretessbrytande uppgiftsskyldighet som gör det möjligt för kontrollmyndigheter att lämna de uppgifter till varandra som behövs för utförande av offentlig kontroll. Det finns inga tungt vägande skyddsintressen som motiverar att sekretess för sådana uppgifter ska gälla mellan kontrollmyndigheter. Bestämmelsen föreslås gälla för all kontroll enligt kontrollförordningen, således inte bara fuskkontroll.

När det gäller myndigheter utanför livsmedelskedjan bedömer vi att det framför allt är Skatteverket som har tillgång till sådana uppgifter om enskilda som de centrala myndigheterna behöver för sin fuskkontroll. Vi föreslår därför att det införs en uppgiftsskyldighet för Skatteverket avseende uppgifter som Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket behöver för att utföra planerad fuskkontroll och kontroll i ärenden där kontrollansvaret har tagits över från en annan kontrollmyndighet. Ett utlämnande ska ske på begäran från den centrala myndigheten.

En lag om sanktionsavgifter mot fusk i livsmedelskedjan

Medlemsstaterna är enligt kontrollförordningen skyldiga att ha sanktioner på nationell nivå som är effektiva, avskräckande och proportionella. Eventuella ekonomiska sanktioner för fusk ska utformas så att de verkar vinsteliminierande. Någon särskild ekonomisk sanktion för fusk finns dock inte i Sverige i dag. Avsiktliga överträdelser av bestämmelser i livsmedelskedjan omfattas i stället av straffbestämmelser och förverkanderegler.

Vår analys visar att få överträdelser av bestämmelserna i livsmedelskedjan i dag anmäls till polis eller åklagare och att ännu färre leder till någon påföljd. Den som bedriver verksamheten, oftast en juridisk person, kan ofta uppnå betydande vinster eller konkurrensfördelar genom att åsidosätta regelverket. En juridisk person kan inte heller dömas för brott. Med en låg upptäcktsrisk och ineffektiva sanktioner finns det stora incitament för fusk. Vi anser därför att det kan ifrågasättas om nuvarande regelverk lever upp till kontrollförordningens krav på effektiva och avskräckande sanktioner.

Det finns skäl som talar både för och emot att införa en sanktionsavgift mot fusk. Även om sådana bestämmelser behöver konstrueras på ett sätt som innebär att den beslutande myndigheten måste pröva vissa subjektiva rekvisit anser vi att det finns effektivitetsargument som sammantaget gör att skälen för en sanktionsavgift väger tyngre än skälen emot. Vi föreslår därför en ny lag med en sanktionsavgift för fusk i livsmedelskedjan. Avgiften ska tas ut av den som begår överträdelser av lagstiftningen genom att

- fuska med innehållet i en vara (exempelvis genom utbyte av ingredienser),
- fuska med informationen om en vara (exempelvis felaktig ursprungsmärkning eller ändrat bäst före-datum),
- fuska med spårbarheten för en vara (exempelvis handel med förfalskade eller stulna varor), eller
- vidta åtgärder för att dölja fusk (exempelvis förfalskade handlingar eller osanna uppgifter).

Sanktionsavgiften föreslås bygga på strikt ansvar, vilket innebär att det inte krävs något uppsåt. Däremot ska det inte vara obligatoriskt att ta ut sanktionsavgift, utan den beslutande myndigheten får ta ut en sanktionsavgift om förutsättningar för det föreligger. Vid bedömningen av om en sanktionsavgift ska tas ut ska hänsyn tas till vissa kriterier som syftar till att sortera bort överträdelse som typiskt sett inte utgör fusk. För att underlätta tillämpningen och säkerställa en likvärdig bedömning föreslår vi att endast en myndighet, Livsmedelsverket, ska få besluta om påförande av sanktionsavgift.

Sanktionsavgiften ska som huvudregel fastställas till två gånger aktörens ekonomiska fördel till följd av överträdelsen, om den går att beräkna. Om den ekonomiska fördelen inte går att beräkna ska avgiften i stället fastställas med hänsyn till allvaret i överträdelsen och andra i lagen angivna omständigheter, upp till 50 miljoner kronor. En aktör ska kunna befrias från avgiften om det finns synnerliga skäl. Med hänsyn till dubbelbestraffningsförbudet föreslår vi att det införs bestämmelser som säkerställer att samma gärning inte kan leda till både sanktionsavgift och straff.

Konsekvenser av förslagen

De ökade kostnaderna för att genomföra utredningens förslag kommer till följd av den nya enheten med myndighetsgemensamma funktioner huvudsakligen att uppstå vid Livsmedelsverket. Den ökade nettokostnaden för den nya enheten beräknas i det inledande skedet till cirka 50 miljoner kronor per år.

Den planerade fuskkontrollen är en typ av kontroll som inte utförs i dag men som Sverige är skyldig att utföra enligt kontrollförordningen. Förslaget att den planerade fuskkontrollen ska finansieras med skattemedel innebär en förändring av kontrollens finansiering, vars ökade kostnader inte ryms inom de centrala myndigheternas befintliga anslag. Livsmedelsverket bör därför kompenseras för kostnaden för att inrätta den myndighetsgemensamma enheten genom att myndighetens ramanslag höjs. De förslag som utredningen lämnar utgör en rejäl ambitionshöjning i arbetet mot fusk och brottslighet och kan förväntas leda till betydande samhällsekonomiska vinster. Statens ökade kostnader för det höjda ramanslaget bör finansieras

genom en omprioritering av resurser från andra utgiftsområden eller genom att medel tas från statens reformutrymme.

För övriga kontrollmyndigheter bedöms förslagen inte medföra annat än marginella kostnadsökningar som ryms inom den befintliga finansieringen.

Konsekvensen av om förslagen inte genomförs är att kompetens och kapacitet att utföra planerad fuskkontroll behöver byggas upp vid samtliga kontrollmyndigheter för att Sverige ska leva upp till EU-rättens krav. De kostnader som är förenade med våra förslag bedöms därmed vara betydligt lägre än om någon förändring av kontrollansvaret inte görs.

Förslaget att en central myndighet under vissa förutsättningar ska kunna ta över ett enskilt ärende från en kommunal kontrollmyndighet innebär en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Inskränkningen bedöms dock vara nödvändig och proportionerlig för att säkerställa en effektiv och likvärdig fuskkontroll i hela landet. Konsekvenserna för lokala och regionala kontrollmyndigheter bedöms sammantaget vara positiva.

Ambitionshöjningen i arbetet mot fusk i livsmedelskedjan kommer medföra positiva konsekvenser för företagen i form av stärkt konkurrenskraft. Finansieringslösningen kommer att medföra minskade kostnader för företagen och särskilt gynna små och medelstora företag som är verksamma inom branscher där risken för oseriösa aktörer och illojal konkurrens är stor.

Etablerandet av den särskilda enheten mot fusk vid Livsmedelsverket förväntas ha en brottspreventiv funktion men även leda till att fler allvarliga överträdelser kan lämnas över till de brottsbekämpande myndigheterna. Det innebär också bättre förutsättningar för de centrala myndigheterna i livsmedelskedjan att medverka i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet.

Ikraftträdande

Förslagen föreslås i huvudsak träda i kraft den 1 januari 2026. Uppgiftsskyldigheten mellan kontrollmyndigheter föreslås dock träda i kraft den 1 juli 2025. Lagen om sanktionsavgifter för bedrägliga och

vilsedande överträdelser i livsmedelskedjan ska inte tillämpas på överträdelser som har ägt rum före lagens ikraftträdande.

Summary

The agri-food chain is the linked events in the production of food, from farm to fork, and encompasses everything from crop cultivation and animal breeding to distribution, processing and the sale of food to consumers. The food industry is Sweden's third-largest branch of industry. In 2022, food sales totalled SEK 356 billion.

There are plenty of examples from recent years of businesses that have been caught for having committed fraud with products in the agri-food chain, and all estimates point to it being only the tip of an iceberg. This may involve the use of prohibited or dangerous ingredients in food, the use of meat from animals other than what is indicated on the packaging or dilution of a good's contents. It may also involve a false claim that a good is organic or of Swedish origin.

Fraud in the agri-food chain means that consumers pay an excessive price for goods of poorer quality or lower value. There is also a risk of food or goods that may be harmful to human and animal health, and the environment, being released on the market. Legitimate companies are disadvantaged by being subjected to unfair competition, and confidence in their brand is damaged. Fraud in the agri-food chain is estimated to cost society billions each year. The economic benefits of fraud are so extensive, and the risk of detection so low, that the opportunity to make money attracts organised crime and other unscrupulous actors. Fraud in the agri-food chain currently constitutes part of the criminal economy, and companies are used as a tool for various types of crime.

The European Commission has stated that there are shortcomings in Sweden's implementation of official controls to identify intentional violations of the rules in the agri-food chain through fraudulent or deceptive practices – what we have chosen to call 'fraud' in this report. This view is also shared by both the industry and Swedish competent authorities.

Remit

The Inquiry's remit is to submit proposals that strengthen efforts to detect and counteract fraud in the agri-food chain. The remit includes submitting proposals that ensure a functioning organisation and funding that enable identifying, preventing and intervening against fraud according to EU law on official controls in the agri-food chain. It also includes proposing how the exchange of experience or information between relevant authorities can be enabled, and determining whether special economic sanctions are needed to effectively counteract and take action against fraud.

Official Controls Regulation

Controls to ensure that the rules that apply in the agri-food chain are followed are governed by Regulation (EU) 2017/625 (Official Controls Regulation). Apart from the regulatory framework that applies to the handling and production of food, the Regulation includes rules in several other areas that are a part of the agri-food chain in some way, including animal health and welfare, feed, plant protection products and pests of plants.

For each of the areas covered by the Official Controls Regulation, Member States should designate the competent authority or authorities to organise or perform official controls. If multiple competent authorities are appointed within the same area, the Member States should ensure that the controls are coordinated, consistent and effective.

The Official Controls Regulation has a requirement that Member States carry out risk-based controls of all operators regularly and with appropriate frequency. Since the current Regulation entered into force in 2019, there has been a requirement for authorities to carry out specific risk-based controls to identify potential intentional violations that have been committed through fraudulent or deceptive practices. We call these 'planned fraud controls'.

Fraud controls

Fraud refers to intentional violations of rules governing the agri-food chain, carried out with the aim of deceiving buyers to gain undue financial advantages. A number of different actions or failures to take action may constitute fraud, and it is impossible to exhaustively specify what is encompassed by the definition. It usually involves deceiving someone – normally a consumer, but sometimes another operator or competent authority – regarding the origin, contents or properties of a good, with the aim of gaining advantages at someone else's expense.

The overarching objective of fraud controls is the same as for all controls, namely to detect violations of rules in the agri-food chain and take appropriate measures. The difference between routine controls and fraud controls can, somewhat simplified, be described as such: in a routine control, one compares what the operator is doing with what the operator should do according to the regulatory framework, while a fraud control is an in-depth investigation of whether the operator is actually doing what it claims to do.

Fraud is often difficult to detect since it normally involves violations that have been intentionally hidden. The methods and technology that need to be used to detect fraud are more complicated and require more time and resources than those used for routine controls. Fraud can cover a number of areas, various types of operators and every part of the agri-food chain. Exposing fraud often requires digging deeper into a matter than in a routine control, such as verifying that the operator's information is correct and that their documents are legitimate.

Both routine and fraud controls should be risk-based. Planning fraud controls requires extensive information gathering and risk and vulnerability assessment thereafter. Supported by this analysis, control resources should then be directed to the areas, industries, goods and operators considered to have the highest risk of fraud.

Expanded national responsibility for fraud control

In Sweden, the responsibility for controls in the agri-food chain is divided between around 270 competent authorities at national, regional and local level. Certain authorities carry out controls in

several different areas and others only in one limited part of an area. In addition, controls in certain areas are conducted by private control bodies. As the municipalities are responsible for controls in a number of areas, there are many small competent authorities. Responsibility for coordinating controls nationally within the various areas that make up the agri-food chain has been divided between the Swedish Board of Agriculture, the Swedish Chemicals Agency and the Swedish Food Agency. These government agencies also have the primary responsibility for providing support, advice and guidance in their respective fields.

Appropriate fraud controls cannot be achieved with the current control organisation

Our assessment is that there are currently no such planned fraud controls as referred to in the Official Controls Regulation, that is, controls that should be carried out on the basis of an overarching risk and vulnerability assessment. The fraud controls that are currently carried out in Sweden are primarily reactive and conducted as the result of concrete grounds for suspicion, tips or complaints. There is no national coordination or common planning to ensure that consistent and effective fraud controls are carried out in all areas throughout the country. The extent of the fraud controls carried out varies considerably between areas and competent authorities. Reactive controls are certainly an important part of control activities, but they are not sufficient to comply with the EU's requirements of being risk-based.

For the planned fraud controls to be appropriate, the control organisation needs to have a common situation report as a basis. The monitoring of international developments, vulnerability analysis and risk assessment that should form the basis of planning need to be carried out in a coherent manner. It is therefore not reasonable for each individual competent authority to carry out its own risk and vulnerability assessment. We therefore propose that the central competent authorities that are currently responsible for coordination – namely the Swedish Board of Agriculture, the Swedish Chemicals Agency and the Swedish Food Agency – should have the responsibility for carrying out the risk and vulnerability assessment that forms the basis of the planned fraud controls' direction.

As a basic premise, the most natural solution is for the competent authorities that carry out routine controls to carry out planned fraud controls as well. This is because it is the same material rules that must be applied and the same operators that must be controlled, albeit with different purposes and inspection methods. However, it is our assessment that a majority of the current competent authorities lack sufficient ability to carry out planned fraud controls in an appropriate manner. Many smaller competent authorities already have difficulties with capacity and conformity with respect to routine controls. Planned fraud controls would be a de facto new task that differs from routine controls in both planning and execution. It would also require the authorities to build up new expertise and capabilities to some extent. In addition, this would also be a rare task for many competent authorities, since these controls will not be carried out regularly on all operators. Our assessment is therefore that it is neither realistic nor appropriate to build up such expertise, capacity and preparedness in all competent authorities. Such a solution would risk being both expensive and inefficient.

After having examined several different options, it is our assessment that appropriate fraud controls likewise cannot be achieved through expanded collaboration between competent authorities at local or regional level. Nor can the shortcomings be addressed through improved coordination and/or guidance from central competent authorities. In light of this, we propose that the responsibility for carrying out planned fraud controls be centralised.

Centralising responsibility for planned fraud controls

We propose transferring the responsibility for carrying out planned fraud controls to the Swedish Board of Agriculture, the Swedish Chemicals Agency and the Swedish Food Agency. Concentrating the responsibility to these three central competent authorities would create possibilities to build up a staff that is both specialised and sufficiently large, and has the preparedness and resources needed to carry out the particular type of controls that planned fraud controls entail. Centralisation would also facilitate collaboration regarding fraud controls with other national authorities (such as inter-agency collaboration to prevent work-related crime) and internationally

with other countries and EU bodies (such as Operation OPSON, Europol's operation targeting fake and substandard food and beverages).

It is proposed that the responsibility for controls follow the existing division of responsibilities, so that each of the three central competent authorities would be responsible for the planned fraud controls within the areas that the agency is currently responsible for coordinating. By maintaining the connection between routine and fraud controls at national level, the agencies' experience and knowledge can be harnessed in various areas.

Central competent authorities should be able to take over individual cases

It is solely the responsibility for planned fraud controls – that is, controls on the basis of a specific risk and vulnerability assessment – that should be transferred to the central competent authorities. Responsibility for controls in general should remain unchanged. This means that all competent authorities will continue to carry out controls of tips and complaints, or suspicions of fraud that emerged during routine controls. However, situations may emerge in which the extent or complexity of the case requires staff with special expertise or particular resources. To ensure effective and appropriate fraud controls in such cases as well, we propose a possibility for the relevant central competent agency to take over responsibility for controls from a county administrative board, municipality or a delegated body in certain individual fraud-related cases. This may involve cases concerning several different competent authorities, requiring in-depth examination of the operator's accounting or where there is a need for swift processing. The basic premise is that taking over responsibility for controls in an individual case should occur in consultation between the relevant government agencies. However, we propose that it should not be required that the agencies agree.

Strengthened central coordination

There is a need to strengthen national coordination of fraud controls. This partly involves increasing the level of expertise and developing guidance concerning fraud controls throughout the agri-food chain, and partly involves distinguishing between different government agencies' responsibility for controls. The three central competent authorities' expanded responsibility for fraud controls also means that the coordination between them needs to be strengthened.

We propose that the Swedish Food Agency be given a special coordination responsibility for the three central competent authorities' joint tasks within the framework of the centralised fraud controls. However, we consider that each of the three agencies should retain coordination responsibility for fraud controls within each area.

A cross-agency organisation against fraud

The proposal to transfer responsibility for the most advanced fraud controls to the Swedish Board of Agriculture, the Swedish Chemicals Agency and the Swedish Food Agency means that these government agencies need to expand their capacity and ability to both plan for and implement these controls. Our assessment is that it is neither efficient nor cost-effective for each of these agencies to create such capability on their own. We therefore propose establishing a new structure for the agencies' collaboration and a new unit with inter-agency resources for fraud controls.

New inter-agency anti-fraud unit to be established at the Swedish Food Agency

We propose that a new organisational unit be established at the Swedish Food Agency, with inter-agency functions for intelligence, coordination and controls, called the Fraud unit. The proposal is for the unit to function as a common resource for the three central competent authorities and to therefore be independent from the Swedish Food Agency's other operations. In its start-up phase, we estimate that the unit will need at least 30 employees, divided into

an intelligence and analysis function, a coordination secretariat and a national task force for operational controls.

Intelligence and analysis

The intelligence and analysis function should be responsible for regular monitoring and the risk and vulnerability assessment that should form the basis of the planned fraud controls. We propose that each of the three central competent authorities appoint a special national coordinator who will represent the agency in this function. The coordinators' task should be to provide their agency's perspective and expertise within the areas for which the agency is responsible, with the aim of enabling the agencies to draw up a joint vulnerability assessment and risk assessment together. The coordinators should be employed at their own agency, but to a certain extent be co-located on the Swedish Food Agency's premises.

Coordination secretariat

The task of the coordination secretariat should be to facilitate the coordination of fraud controls between the three identified central competent authorities as well as between other central government agencies, other competent authorities and other relevant actors. Examples may include situational monitoring, guidance on fraud controls, responsibility for joint communications and being a common contact point for fraud-related matters.

Operational national task force

One of the most important prerequisites for effective fraud controls is that there are human resources with both the right skills and sufficient time and resources to be able to carry out the type of in-depth controls required to detect and counteract fraud. The countries that have come the furthest in their anti-fraud efforts in the agri-food chain have chosen, in various ways, to build up special control resources with specialist expertise focused on counteracting fraud.

We consider that special anti-fraud control resources should be built up in a corresponding manner in Sweden.

We therefore propose the establishment of a new national controls task force – an operational staff resource – that should be employed by the Swedish Food Agency but should be common and available for all three central competent authorities to use when carrying out fraud controls within their respective areas. Possibilities to recruit qualified staff with greater variation of specialist expertise will be created through this joint controls task force. The controls task force should consist of staff with a mix of expertise and be able to operate in all areas of the agri-food chain throughout the country, according to the common priorities that are set.

New structure for central government agency collaboration

We propose the establishment of a new structure for central competent authority anti-fraud collaboration for the decision-making that will be required for the three central competent authorities' planning and prioritisation of the centralised fraud controls. These strategic decisions should be taken by a collaboration group that includes the agencies' top management. In addition, we propose the establishment of a steering group consisting of operational managers from the three central competent authorities, with a mandate to take decisions on the direction and prioritisation of individual control operations.

In light of this, we propose that the Government task the Swedish Board of Agriculture, the Swedish Chemicals Agency and the Swedish Food Agency with developing and implementing effective contact points, ways of working and procedures for these joint efforts.

Planned fraud controls should be tax-financed

Pursuant to the Official Controls Regulation, Member States should ensure that there are sufficient financial resources to provide staff and other resources that the competent authorities need in order to carry out official controls. In Sweden, the majority of official controls in the agri-food chain are funded by fees.

We propose that the planned fraud controls to be carried out by the three central competent authorities be tax-financed. This pro-

posal is based on the assessment that one and the same financing solution should be used for all planned fraud controls, regardless of the area. According to our assessment, fee-based financing of these controls would be neither fair nor competitively neutral. Financing through appropriations would also mean that the supervisory authorities could plan and carry out controls without needing to consider the risk of lacking fee revenues.

However, we do not propose a change in the financing of the fraud controls carried out by other competent authorities.

New rules on authorities' obligation to disclose information

A prerequisite for well-functioning anti-fraud efforts is that competent authorities are able to share relevant information with each other. Our survey shows that, as a result of current secrecy legislation, there are impediments to effective exchange of information, which makes effective fraud controls more difficult. These impediments consist of unclear regulations that create uncertainty regarding what information the authorities may share with each other, and actual barriers of secrecy that appear to be unjustified in this context.

The majority of the information the central competent authorities need in order to be able to carry out a risk and vulnerability assessment is public and thus unproblematic in terms of secrecy. It should therefore be possible to obtain a major part of the information needed through improved dialogue and collaboration with other authorities. However, the three central competent authorities need to be able to share information with each other that is needed in order to carry out their joint risk and vulnerability assessment. We therefore propose a new secrecy-limiting obligation to disclose information between them.

There is currently uncertainty regarding the extent to which competent authorities may share information with each other, which risks jeopardising their possibilities to carry out their mandates in accordance with the requirements of the Official Controls Regulation. We therefore propose the introduction of a new secrecy-limiting obligation to disclose information, which enables competent authorities to share information that is needed for carrying out official controls.

There are no substantial protection interests that justify confidentiality applying to such information shared between competent authorities. It is proposed that the rule apply to all controls pursuant to the Official Controls Regulation, thus not only fraud controls.

As regards authorities outside the agri-food chain, our assessment is that primarily the Swedish Tax Agency has access to the information about individuals that the central competent authorities need for their fraud controls. We therefore propose the introduction of an obligation for the Swedish Tax Agency to provide information that the Swedish Board of Agriculture, the Swedish Chemicals Agency and the Swedish Food Agency need in order to carry out planned fraud controls and controls in cases in which the responsibility for controls has been taken over from another competent authority. Disclosure should take place at the request of the central competent agency.

An act on financial penalties for fraud in the agri-food chain

Pursuant to the Official Controls Regulation, Member States are obliged to have penalties at national level that are effective, proportionate and dissuasive. Potential financial penalties for fraud should be designed to eliminate profits. However, there is currently no specific financial penalty for fraud in Sweden. Intentional violations of rules in the agri-food chain are instead covered by criminal provisions and asset recovery rules.

Our analysis shows that, at present, few violations of the rules in the agri-food chain are reported to police or prosecutors, and even fewer lead to any sanctions. The person who runs the operations – usually a legal person – can often gain significant profits or competitive advantages by disregarding the regulatory framework. Nor can a legal person be convicted of an offence. With a low risk of detection and ineffective sanctions, there are strong incentives for fraud. We therefore take the view that it can be questioned whether current regulatory frameworks live up to the Official Controls Regulation's requirements for effective and deterring sanctions.

There are grounds both for and against introducing a financial penalty for fraud. Although such provisions need to be designed in such a way that entails that the decision-making authority must

examine a number of subjective criteria, it is our view that there are efficiency arguments that, on the whole, make the grounds for a financial penalty outweigh the grounds against. We therefore propose a new act with a financial penalty for fraud in the agri-food chain. The penalty should be imposed on those who commit violations of legislation through:

- fraud regarding adulteration and product tampering (such as substitution of ingredients);
- fraud regarding the information about a good (such as false claims on the labelling of the origin or an altered best-before date);
- fraud regarding the traceability of a good (such as sales of falsified or stolen goods); or
- taking measures to hide fraud (such as providing forged or falsified documents or false information).

The financial penalty is proposed to build on strict liability, which means that there is no requirement of intent. On the other hand, it should not be obligatory to impose a financial penalty. Instead, the decision-making authority may impose a financial penalty if the conditions for it exist. When assessing whether a financial penalty should be imposed, certain criteria that aim to sort out violations that typically do not constitute fraud should be considered. To facilitate application and ensure consistency in assessments, we propose that only one government agency, the Swedish Food Agency, be able to decide on the imposition of financial penalties.

As a main rule, penalties should be set at twice the amount of the operator's economic advantage gained as a result of the violation, if this is possible to calculate. If it is not possible to calculate the economic advantage, the penalty should instead be determined in view of the seriousness of the violation and other circumstances stated in the act – up to SEK 50 million. In case of exceptional grounds, the competent authority may decide that the financial penalty should not be collected. In view of the prohibition of double jeopardy, we propose the introduction of regulations that ensure that the same act cannot lead to both a financial penalty and punishment.

Consequences of the proposals

As a result of the new unit with inter-agency functions, the increased costs of implementing the Inquiry's proposals will primarily arise at the Swedish Food Agency. In its initial stage, the net increased cost of the new unit is estimated to be around SEK 50 million.

The planned fraud controls are a type of controls that are not currently carried out, but that Sweden is obliged to implement pursuant to the Official Controls Regulation. The proposal for the planned fraud controls to be financed by tax revenues entails a change in their financing. The increased costs are not covered by the central competent authorities' existing appropriations. The cost of establishing the inter-agency unit at the Swedish Food Agency should therefore be compensated by an increase in the Agency's framework appropriation. The proposals presented by the Inquiry constitute a significant increase in the level of ambition in efforts to counteract fraud and crime. They can be expected to lead to significant socio-economic benefits. The State's increased costs for the augmented framework appropriation should be financed by reprioritising resources from other expenditure areas or through funds taken from the State's scope for reforms.

For other competent authorities, the proposals are expected to entail only marginal cost increases that can be accommodated within the existing financing.

If our proposals are not implemented, the consequence will be that all competent authorities need to build up their expertise and capacity to carry out planned fraud controls in order for Sweden to comply with EU law. The costs associated with our proposals are thereby expected to be significantly lower than if the responsibility for controls is left unchanged.

The proposal for a central competent agency to take over, under certain conditions, a specific case from a municipal competent authority entails a limitation of local self-government. However, this limitation is considered necessary and proportionate in order to ensure effective and consistent fraud controls throughout the country. All in all, the consequences for local and regional competent authorities are expected to be positive.

The raised level of ambition in efforts to counteract fraud in the agri-food chain will have positive consequences for businesses in the

form of strengthened competitiveness. The financing solution will reduce costs for businesses and particularly benefit small and medium-sized enterprises that operate in sectors with a high risk of unscrupulous actors and unfair competition.

Establishing the special anti-fraud unit at the Swedish Food Agency is expected to have a crime prevention function, but also enable a greater number of serious violations to be handed over to law enforcement authorities. It also entails better conditions for central competent authorities involved in the agri-food chain to take part in inter-agency efforts against work-related and organised crime.

Entry into force

It is proposed that the proposals mainly enter into force on 1 January 2026. However, the requirement to disclose information between competent authorities is proposed to enter into force on 1 July 2025. The Act on financial penalties for fraudulent and deceptive violations in the agri-food chain should not apply to violations that took place before the Act's entry into force.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag (2026:000) om sanktionsavgifter för bedrägliga och vilseledande överträdelser i livsmedelskedjan

Härigenom föreskrivs följande

Lagens syfte och tillämpningsområde

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om sanktionsavgift för överträdelser av bestämmelser på de områden som omfattas av offentlig kontroll enligt artikel 1.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 av den 15 mars 2017 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 999/2001, (EG) nr 396/2005, (EG) nr 1069/2009, (EG) nr 1107/2009, (EU) nr 1151/2012, (EU) nr 652/2014, (EU) 2016/429 och (EU) 2016/2031, rådets förordningar (EG) nr 1/2005 och (EG) nr 1099/2009 och rådets direktiv 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG och 2008/120/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 854/2004 och (EG) nr 882/2004, rådets direktiv 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG och 97/78/EG samt rådets beslut 92/438/EEG (förordningen om offentlig kontroll).

Syftet med lagen är att motverka bedrägligt och vilseledande agerande på de områden som omfattas av förordning (EU) 2017/625.

Ord och uttryck i denna lag har samma innebörd som i förordning (EU) 2017/625.

Förutsättningar för sanktionsavgift

2 § En sanktionsavgift får tas ut en aktör som

1. genom tillsatser, utspädning, utbyte av innehåll, behandling eller på något annat otillåtet sätt förändrar en varas sammansättning eller egenskaper på ett sätt som är eller kan vara vilseledande,

2. på ett otillåtet sätt märker, marknadsför eller presenterar ett djur eller en vara på ett sätt som är eller kan vara vilseledande,

3. bryter mot en skyldighet att kunna identifiera den som ett djur eller en vara tagits emot från, eller ett djur eller en vara har levererats till, eller

4. lämnar oriktiga uppgifter, underlåter att lämna en uppgift man är skyldig att lämna eller vidtar andra åtgärder som medför att offentlig kontroll av en aktör, ett djur eller en vara försvåras eller kan komma att försvåras.

3 § Vid bedömningen av om en sanktionsavgift ska tas ut ska hänsyn särskilt tas till om aktören vidtagit åtgärder som typiskt sett utförs i syfte att vilseleda.

Det ska också tas hänsyn till

1. överträdelsens art, varaktighet och omfattning,

2. om överträdelsen har varit uppsåtlig eller berott på oaktsamhet,

3. om aktören tidigare har begått liknande överträdelser, och

4. om överträdelsen utgör en del av mer omfattande eller systematiska överträdelser som involverar ytterligare aktörer.

Sanktionsavgiftens storlek

4 § Sanktionsavgiften ska fastställas till två gånger aktörens ekonomiska fördel till följd av överträdelsen, om denna fördel går att beräkna.

Om den ekonomiska fördelen inte går att beräkna ska avgiften i stället fastställas med hänsyn till sådana omständigheter som anges i 3 § andra stycket, dock till högst 50 miljoner kronor.

Befrielse från sanktionsavgift

5 § Aktören får befrias från att betala sanktionsavgiften om det finns synnerliga skäl för det.

Beslut om sanktionsavgift

6 § Beslut om sanktionsavgift fattas av Livsmedelsverket.

Föreskrifter om skyldighet att anmäla ett ärende som kan leda till en sanktionsavgift

7 § Livsmedelsverket får meddela föreskrifter om skyldighet för en kontrollmyndighet, ett kontrollorgan, ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter att anmäla ärenden som kan leda till en sanktionsavgift enligt denna lag till verket. Föreskrifterna får även avse vilka uppgifter som ska lämnas i samband med anmälan och hur anmälan ska göras.

Hinder mot beslut om sanktionsavgift

8 § En sanktionsavgift får inte beslutas om överträdelsen redan ligger till grund för en anmälan om brott eller en av någon annan anledning inledd förundersökning om sådant brott, om anmälan eller förundersökningen avser samma fysiska person som avgiften skulle tas ut av.

Ett hinder enligt första stycket upphör om åklagare har beslutat att lägga ner eller inte inleda en förundersökning, att inte väcka åtal eller om överträdelsen på annat sätt inte längre är föremål för utredning om brott och inte har prövats slutligt.

9 § En sanktionsavgift får inte beslutas om överträdelsen redan omfattas av ett väckt åtal, ett utfärdat strafföreläggande eller ett beslut om åtalsunderlåtelse som avser samma fysiska person som sanktionsavgiften skulle tas ut av.

10 § En sanktionsavgift får inte heller beslutas om överträdelsen omfattas av ett föreläggande om vite och överträdelsen ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet.

11 § Om Livsmedelsverket har beslutat att ta ut sanktionsavgift av en fysisk person, får åklagaren inte väcka åtal, utfärda strafföreläggande

eller besluta om åtalsunderlåtelse för samma person i fråga om den överträdelse som ligger till grund för beslutet om sanktionsavgift.

Handläggning av ärenden om sanktionsavgift

12 § Innan en sanktionsavgift beslutas ska den som avgiften ska tas ut av ges tillfälle att yttra sig.

En sanktionsavgift får inte beslutas, om den som avgiften ska tas ut av inte har getts tillfälle att yttra sig inom två år från den dag då överträdelsen ägde rum.

Verkställighet

13 § En sanktionsavgift ska betalas till Kammarkollegiet inom 30 dagar från det att beslutet om att ta ut avgiften har fått laga kraft eller inom den längre tid som anges i beslutet.

Sanktionsavgiften tillfaller staten.

Preskription

14 § En beslutad sanktionsavgift faller bort om beslutet inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fick laga kraft.

Överklagande

15 § Beslut om sanktionsavgift får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.
 2. En sanktionsavgift får beslutas endast för överträdelser som ägt rum efter ikraftträdandet.

1.2 Förslag till förordning (2026:000) om särskild kontroll av bedrägligt eller vilseledande agerande i livsmedelskedjan

Härigenom föreskrivs följande.

Tillämpningsområde

1 § I denna förordning finns kompletterande bestämmelser om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som utförs för att identifiera och utreda avsiktliga överträdelser som begåtts genom bedrägligt eller vilseledande agerande enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 av den 15 mars 2017 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 999/2001, (EG) nr 396/2005, (EG) nr 1069/2009, (EG) nr 1107/2009, (EU) nr 1151/2012, (EU) nr 652/2014, (EU) 2016/429 och (EU) 2016/2031, rådets förordningar (EG) nr 1/2005 och (EG) nr 1099/2009 och rådets direktiv 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG och 2008/120/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 854/2004 och (EG) nr 882/2004, rådets direktiv 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG och 97/78/EG samt rådets beslut 92/438/EEG (förordningen om offentlig kontroll).

Bestämmelserna i denna förordning gäller

1. sådan riskbaserad offentlig kontroll som ska utföras för att identifiera eventuella avsiktliga överträdelser som begåtts genom bedrägligt eller vilseledande agerande enligt artikel 9.2 i förordning (EU) 2017/625, samt

2. sådan offentlig kontroll som utförs enligt förordning (EU) 2017/625 i ett ärende som avser misstänkta avsiktliga överträdelser genom bedrägligt eller vilseledande agerande och där Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen eller Livsmedelverket har tagit över ansvaret för den offentliga kontrollen i ärendet med stöd av en särskild bestämmelse i någon av de lagar som kompletteras av förordningen enligt 2 §.

Denna förordning ska även tillämpas i fråga om annan offentlig verksamhet som hänger samman med sådan offentlig kontroll som utförs enligt andra stycket.

2 § Bestämmelserna i denna förordning kompletterar

1. miljöbalken, de föreskrifter som har meddelats med stöd av balken och de EU-bestämmelser som balken kompletterar i fråga om

a) avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön för livsmedels- och foderproduktion, och

b) krav för utsläppande på marknaden och användning av växtskyddsmedel samt vad gäller hållbar användning av bekämpningsmedel,

2. epizootilagen (1999:657), de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de EU-bestämmelser som lagen kompletterar,

3. zoonoslagen (1999:658), de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de EU-bestämmelser som lagen kompletterar,

4. livsmedelslagen (2006:804), de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de EU-bestämmelser som lagen kompletterar,

5. lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter, de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de EU-bestämmelser som lagen kompletterar,

6. lagen (2006:806) om provtagning på djur, m.m., de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de EU-bestämmelser som lagen kompletterar,

7. lagen (2006:807) om kontroll av husdjur, m.m., de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de EU-bestämmelser som lagen kompletterar,

8. lagen (2009:1424) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel, de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de EU-bestämmelser som lagen kompletterar,

9. lagen (2013:363) om kontroll av ekologisk produktion, de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de EU-bestämmelser som lagen kompletterar,

10. djurskyddslagen (2018:1192), de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de EU-bestämmelser som lagen kompletterar, och

11. växtskyddslagen (2022:725), de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de EU-bestämmelser som lagen kompletterar.

De ord och uttryck som används i förordningen har samma betydelse som i de lagar som kompletteras av förordningen.

Risk- och sårbarhetsanalys

3 § Den offentliga kontrollen enligt 1 § andra stycket 1 ska utföras på grundval av en risk- och sårbarhetsanalys för eventuella avsiktliga överträdelser genom bedrägligt eller vilseledande agerande i fråga om de bestämmelser som avses i artikel 1.2 i förordning (EU) 2017/625. Risk- och sårbarhetsanalysen ska tas fram gemensamt av Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelverket och ska löpande hållas uppdaterad.

Underrättelse vid övertaget kontrollansvar

4 § Om Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen eller Livsmedelverket beslutar att ta över ansvaret för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i ett ärende enligt 1 § andra stycket 2 ska myndigheten så snart som möjligt underrätta alla berörda kontrollmyndigheter om vilket ärende som avses samt vilka aktörer och anläggningar som är berörda. Om ytterligare aktörer eller anläggningar blir föremål för offentlig kontroll eller fler kontrollmyndigheter blir berörda under handläggningen av ärendet, ska de kontrollmyndigheter som berörs av ändringen underrättas av myndigheten så snart som möjligt.

Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelverket ska även underrätta berörda kontrollorgan, organ med delegerade uppgifter och fysiska personer som har delegerats vissa uppgifter.

Kontrollmyndigheter

5 § Om inget annat följer av andra stycket eller 6 § är behörig myndighet att utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt 1 §

1. Jordbruksverket, när det gäller bestämmelserna i 2 § första stycket 1 a), 2, 3, 5–7, 9 såvitt avser produkter som inte är livsmedel, 10 och 11,

2. Kemikalieinspektionen, när det gäller bestämmelserna i 2 § första stycket 1 b), och

3. Livsmedelsverket, när det gäller bestämmelserna i 2 § första stycket 4 och 8 samt 9 såvitt avser livsmedel.

Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen respektive Livsmedelsverket är behörig myndighet att utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt 1 § i fråga om verksamhet där myndigheten enligt de bestämmelser som anges i 2 § är behörig kontrollmyndighet.

6 § Försvarsinspektören för hälsa och miljö är behörig myndighet att utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt 1 § andra stycket 1 och tredje stycket för sådana verksamheter inom Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt som drivs av eller för respektive myndighet och för vilka inspektören enligt de bestämmelser som anges i 2 § är behörig kontrollmyndighet.

Samordnande myndighet

7 § Livsmedelsverket ansvarar för att samordna Jordbruksverkets och Kemikalieinspektionens verksamhet enligt denna förordning. Livsmedelsverket ska även samordna samarbetet och kontakterna med Europeiska kommissionen, övriga medlemsstater samt andra myndigheter och aktörer när det gäller offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt denna förordning.

Myndighetsgemensamma resurser

8 § Tjänstemän vid den enhet som regleras i 16 a § förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket får medverka i Jordbruksverkets och Kemikalieinspektionens offentliga kontroll och annan offentlig verksamhet enligt denna förordning och har då samma befogenhet som en tjänsteman vid den myndighet i vars verksamhet medverkan sker.

Biträde vid offentlig kontroll

9 § Tullverket, länsstyrelsen och en sådan kommunal nämnd som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet får biträda vid sådan offentlig kontroll enligt 1 § som Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen eller Livsmedelsverket bestämmer.

Avgifter

10 § En kontrollmyndighet ska ta ut en avgift för kostnader för offentlig kontroll enligt denna förordning som utförs efter klagomål och som är nödvändig för att undersöka den påstådda bristen. Kontrollmyndigheten ska även ta ut avgift för kostnader för annan offentlig verksamhet som hänger samman med sådan kontroll.

I artikel 83.1 i förordning (EU) 2017/625 finns en bestämmelse om att avgift enligt första stycket endast får tas ut om kontrollen bekräftar en bristande efterlevnad.

11 § I artikel 79.2 c i förordning (EU) 2017/625 finns bestämmelser om att avgift i vissa fall ska tas ut för offentlig kontroll som ursprungligen inte var planerad och som blivit nödvändig efter det att bristande efterlevnad påvisats. Kontrollmyndigheten ska även ta ut avgift för kostnader för annan offentlig verksamhet som hänger samman med sådan kontroll.

12 § Avgifter ska beräknas på grundval av den allmänna principen om tillräckliga finansiella resurser i artikel 78.1 i förordning (EU) 2017/625.

I artiklarna 81 och 82 i förordning (EU) 2017/625 finns bestämmelser om hur avgiften för offentlig kontroll som ursprungligen inte var planerad och som blivit nödvändig efter det att bristande efterlevnad påvisats ska beräknas. Artiklarna 81 och 82 ska även tillämpas vid beräkningen av avgift för annan offentlig verksamhet som hänger samman med sådan kontroll.

13 § Om det finns särskilda skäl får kontrollmyndigheten sätta ned avgiftsbeloppet helt eller delvis. I fråga om obligatoriska avgifter som ska tas ut enligt artikel 79 i förordning (EU) 2017/625 anges förutsättningar för att minska avgiftens belopp i artikel 79.3 i samma förordning.

Kontrollmyndigheten får även, i det fall som anges i artikel 79.4 i förordning (EU) 2017/625, besluta att en avgift i det enskilda fallet inte ska tas ut om beloppet är så lågt att ett uttag skulle vara ekonomiskt med hänsyn till kostnaderna för uttaget och de totala förväntade inkomsterna från avgiften.

14 § Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket får meddela föreskrifter om betalningen av avgifter till respektive myndighet.

Uppgiftsskyldighet

15 § Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket ska lämna de uppgifter till varandra som behövs för att göra den risk- och sårbarhetsanalys som avses i 3 §.

16 § Skatteverket ska på begäran lämna Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket de uppgifter som behövs för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen enligt 1 §.

Överklagande

17 § Bestämmelser om överklagande finns i

- 19 kap. 1 § miljöbalken,
- 21 § epizootilagen,
- 13 § zoonoslagen,
- 31 och 32 §§ livsmedelslagen
- 31 och 32 §§ lagen om foder och animaliska biprodukter,
- 23 och 24 §§ lagen om provtagning på djur, m.m.,
- 20 § lagen om kontroll av husdjur, m.m.,
- 29 och 30 §§ lagen om kontroll av ekologisk produktion,
- 11 kap. 2 § djurskyddslagen,
- 19 och 20 §§ lagen om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel,
- 51 § växtskyddslagen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

1.3 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken att det i 26 kap. ska införas nya paragrafer, 34 a–34 c §§, och närmast före 34 a § ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

26 kap.

Överflyttning av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet

34 a §

Kemikalieinspektionen får, i fråga om krav för utsläppande på marknaden och användning av växtskyddsmedel samt vad gäller hållbar användning av bekämpningsmedel, besluta att ta över ansvaret för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet från en länsstyrelse eller en kommun i ett ärende som avser offentlig kontroll enligt förordning (EU) 2017/625 av misstänkta avsiktliga överträdelser genom bedrägligt eller vilseledande agerande. Kemikalieinspektionen får även besluta att ta över ansvaret för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i ett sådant ärende från ett organ eller en fysisk person som i enlighet med artikel 28 eller 31 i förordning (EU) 2017/625 utför delegerade uppgifter som ingår i sådan kontroll eller annan offentlig verksamhet som avses i 30 §.

34 b §

Jordbruksverket får, i fråga om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön för livsmedels- och foderproduktion, besluta att ta över ansvaret för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet från en länsstyrelse eller en kommun i ett ärende som avser offentlig kontroll enligt förordning (EU) 2017/625 av misstänkta avsiktliga överträdelser genom bedrägligt eller vilseledande agerande. Jordbruksverket får även besluta att ta över ansvaret för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i ett sådant ärende från ett organ eller en fysisk person som i enlighet med artikel 28 eller 31 i förordning (EU) 2017/625 utför delegerade uppgifter som ingår i sådan kontroll eller annan offentlig verksamhet som avses i 30 §.

34 c §

Ett beslut enligt 34 a eller 34 b §§ får fattas om ärendet är särskilt omfattande eller komplicerat eller om det finns andra särskilda skäl, efter samråd med den som ansvaret i ärendet tas över från. Samråd behöver dock inte ske om ärendet är brådskande eller det annars är olämpligt.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

1.4 Förslag till lag om ändring i epizootilagen (1999:657)

Härigenom föreskrivs i fråga om epizootilagen (1999:657) att det ska införas nya paragrafer, 11 f och 11 g §§, och närmast före 11 f § och 11 g § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Överflyttning av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet

11 f §

Om ett ärende avser misstänkta avsiktliga överträdelser genom bedrägligt eller vilseledande agerande får Jordbruksverket besluta att ta över ansvaret för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i ärendet från en länsstyrelse, ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter.

Ett sådant beslut får fattas om ärendet är särskilt omfattande eller komplicerat eller om det finns andra särskilda skäl, efter samråd med den som ansvaret i ärendet tas över från. Samråd behöver dock inte ske om ärendet är brådskande eller det annars är olämpligt.

Uppgiftsskyldighet mellan kontrollmyndigheter

11 g §

En kontrollmyndighet som uppmärksammar en omständighet som kan leda till åtgärder med stöd av förordning (EU) 2017/625 men som omfattas av en annan myndighets ansvarsområde, ska anmäla denna omständighet till den behöriga myndigheten.

En kontrollmyndighet ska också lämna en uppgift om den begärs av en annan kontrollmyndighet och behövs för den myndighetens offentliga kontroll eller annan offentlig verksamhet enligt förordning (EU) 2017/625.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025 i fråga om 11 g § och i övrigt den 1 januari 2026.

1.5 Förslag till lag om ändring i zoonoslagen (1999:658)

Härigenom föreskrivs i fråga om zoonoslagen (1999:658) att det ska införas nya paragrafer, 8 f och 8 g §§, och närmast före 8 f § och 8 g § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Överflyttning av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet

8 f §

Om ett ärende avser misstänkta avsiktliga överträdelser genom bedrägligt eller vilseledande agerande får Jordbruksverket besluta att ta över ansvaret för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i ärendet från en länsstyrelse, ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter.

Ett sådant beslut får fattas om ärendet är särskilt omfattande eller komplicerat eller om det finns andra särskilda skäl, efter samråd med den som ansvaret i ärendet tas över från. Samråd behöver dock inte ske om ärendet är brådskande eller det annars är olämpligt.

*Uppgiftsskyldighet mellan
kontrollmyndigheter**8 g §*

En kontrollmyndighet som uppmärksammar en omständighet som kan leda till åtgärder med stöd av förordning (EU) 2017/625 men som omfattas av en annan myndighets ansvarsområde, ska anmäla denna omständighet till den behöriga myndigheten.

En kontrollmyndighet ska också lämna en uppgift om den begärs av en annan kontrollmyndighet och behövs för den myndighetens offentliga kontroll eller annan offentlig verksamhet enligt förordning (EU) 2017/625.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025 i fråga om 8 g § och i övrigt den 1 januari 2026.

1.6 Förslag till lag om ändring i livsmedelslagen (2006:804)

Härigenom föreskrivs i fråga om livsmedelslagen (2006:804) att det ska införas nya paragrafer, 17 a och 19 b §§, och närmast före 19 b § ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 a §

Om ett ärende avser misstänkta avsiktliga överträdelser genom bedrägligt eller vilseledande agerande får Livsmedelsverket besluta att ta över ansvaret för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i ärendet från en länsstyrelse, en kommun, ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter.

Ett sådant beslut får fattas om ärendet är särskilt omfattande eller komplicerat eller om det finns andra särskilda skäl, efter samråd med den som ansvaret i ärendet tas över från. Samråd behöver dock inte ske om ärendet är brådskande eller det annars är olämpligt.

Uppgiftsskyldighet mellan kontrollmyndigheter

19 b §

En kontrollmyndighet som uppmärksammar en omständighet som kan leda till åtgärder med stöd av förordning (EU) 2017/625 men som omfattas av en annan myndighets ansvarsområde, ska anmäla

denna omständighet till den behöriga myndigheten.

En kontrollmyndighet ska också lämna en uppgift om den begärs av en annan kontrollmyndighet och behövs för den myndighetens offentliga kontroll eller annan offentlig verksamhet enligt förordning (EU) 2017/625.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025 i fråga om 19 b § och i övrigt den 1 januari 2026.

1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter att det ska införas nya paragrafer, 18 a och 20 b §§, och närmast före 20 b § ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 a §

Om ett ärende avser misstänkta avsiktliga överträdelser genom bedrägligt eller vilseledande agerande får Jordbruksverket besluta att ta över ansvaret för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i ärendet från en länsstyrelse, en kommun, ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter.

Ett sådant beslut får fattas om ärendet är särskilt omfattande eller komplicerat eller om det finns andra särskilda skäl, efter samråd med den som ansvaret i ärendet tas över från. Samråd behöver dock inte ske om ärendet är brådskande eller det annars är olämpligt.

Uppgiftsskyldighet mellan kontrollmyndigheter

20 b §

En kontrollmyndighet som uppmärksammar en omständighet som kan leda till åtgärder med stöd av förordning (EU) 2017/625 men som omfattas av en annan myndighets ansvarsområde, ska anmäla

denna omständighet till den behöriga myndigheten.

En kontrollmyndighet ska också lämna en uppgift om den begärs av en annan kontrollmyndighet och behövs för den myndighetens offentliga kontroll eller annan offentlig verksamhet enligt förordning (EU) 2017/625.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025 i fråga om 20 b § och i övrigt den 1 januari 2026.

1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:806) om provtagning på djur, m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2006:806) om provtagning på djur, m.m. att det ska införas nya paragrafer, 12 a och 12 b §§, och närmast före 12 a § och 12 b § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Överflyttning av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet

12 a §

Om ett ärende avser misstänkta avsiktliga överträdelser genom bedrägligt eller vilseledande agerande får Jordbruksverket besluta att ta över ansvaret för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i ärendet från en länsstyrelse, en kommun, ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter.

Ett sådant beslut får fattas om ärendet är särskilt omfattande eller komplicerat eller om det finns andra särskilda skäl, efter samråd med den som ansvaret i ärendet tas över från. Samråd behöver dock inte ske om ärendet är brådskande eller det annars är olämpligt.

Uppgiftsskyldighet mellan kontrollmyndigheter

12 b §

En kontrollmyndighet som uppmärksammar en omständighet som kan leda till åtgärder med stöd av förordning (EU) 2017/625 men som omfattas av en annan myndighets ansvarsområde, ska anmäla denna omständighet till den behöriga myndigheten.

En kontrollmyndighet ska också lämna en uppgift om den begärs av en annan kontrollmyndighet och behövs för den myndighetens offentliga kontroll eller annan offentlig verksamhet enligt förordning (EU) 2017/625.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025 i fråga om 12 b § och i övrigt den 1 januari 2026.

1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:807) om kontroll av husdjur, m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2006:807) om kontroll av husdjur, m.m. att det ska införas nya paragrafer, 9 e och 9 f §§, och närmast före 9 e § och 9 f § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Överflyttning av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet

9 e §

Om ett ärende avser misstänkta avsiktliga överträdelser genom bedrägligt eller vilseledande agerande får Jordbruksverket besluta att ta över ansvaret för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i ärendet från en länsstyrelse, ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter.

Ett sådant beslut får fattas om ärendet är särskilt omfattande eller komplicerat eller om det finns andra särskilda skäl, efter samråd med den som ansvaret i ärendet tas över från. Samråd behöver dock inte ske om ärendet är brådskande eller det annars är olämpligt.

Uppgiftsskyldighet mellan kontrollmyndigheter

9 f §

En kontrollmyndighet som uppmärksammar en omständighet som kan leda till åtgärder med stöd av förordning (EU) 2017/625 men som omfattas av en annan myndighets ansvarsområde, ska anmäla denna omständighet till den behöriga myndigheten.

En kontrollmyndighet ska också lämna en uppgift om den begärs av en annan kontrollmyndighet och behövs för den myndighetens offentliga kontroll eller annan offentlig verksamhet enligt förordning (EU) 2017/625.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025 i fråga om 9 f § och i övrigt den 1 januari 2026.

1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:1424) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2009:1424) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel att det ska införas nya paragrafer, 9 a och 10 b §§, och närmast före 9 a § och 10 b § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Överflyttning av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet

9 a §

Om ett ärende avser misstänkta avsiktliga överträdelser genom bedrägligt eller vilseledande agerande får Livsmedelsverket besluta att ta över ansvaret för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i ärendet från en länsstyrelse, en kommun, ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter.

Ett sådant beslut får fattas om ärendet är särskilt omfattande eller komplicerat eller om det finns andra särskilda skäl, efter samråd med den som ansvaret i ärendet tas över från. Samråd behöver dock inte ske om ärendet är brådskande eller det annars är olämpligt.

Uppgiftsskyldighet mellan kontrollmyndigheter

10 b §

En kontrollmyndighet som uppmärksammar en omständighet som kan leda till åtgärder med stöd av förordning (EU) 2017/625 men som omfattas av en annan myndighets ansvarsområde, ska anmäla denna omständighet till den behöriga myndigheten.

En kontrollmyndighet ska också lämna en uppgift om den begärs av en annan kontrollmyndighet och behövs för den myndighetens offentliga kontroll eller annan offentlig verksamhet enligt förordning (EU) 2017/625.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025 i fråga om 10 b § och i övrigt den 1 januari 2026.

1.11 Förslag till lag om ändring i lagen (2013:363) om kontroll av ekologisk produktion

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2013:363) om kontroll av ekologisk produktion att det ska införas nya paragrafer, 7 a–7 d §§, och närmast före 7 a § och 7 d § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Överflyttning av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet

7 a §

Livsmedelsverket får besluta att ta över ansvaret för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet från en länsstyrelse, en kommun eller ett kontrollorgan i ett ärende som gäller livsmedel och som avser offentlig kontroll av misstänkta avsiktliga överträdelser genom bedrägligt eller vilseledande agerande.

7 b §

Jordbruksverket får besluta att ta över ansvaret för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet från en länsstyrelse eller ett kontrollorgan i ett ärende som avser offentlig kontroll av misstänkta avsiktliga överträdelser genom bedrägligt eller vilseledande agerande och som inte omfattas av 7 a §.

7 c §

Ett beslut enligt 7 a eller 7 b §§ får fattas om ärendet är särskilt omfattande eller komplicerat eller om

det finns andra särskilda skäl, efter samråd med den som ansvaret i ärendet tas över från. Samråd behövs dock inte ske om ärendet är brådsäkande eller det annars är olämpligt.

Uppgiftsskyldighet mellan kontrollmyndigheter

7 d §

En kontrollmyndighet som uppmärksammar en omständighet som kan leda till åtgärder med stöd av förordning (EU) 2017/625 men som omfattas av en annan myndighets ansvarsområde, ska anmäla denna omständighet till den behöriga myndigheten.

En kontrollmyndighet ska också lämna en uppgift om den begärs av en annan kontrollmyndighet och behövs för den myndighetens offentliga kontroll eller annan offentlig verksamhet enligt förordning (EU) 2017/625.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025 i fråga om 7 d § och i övrigt den 1 januari 2026.

1.12 Förslag till lag om ändring i djurskyddslagen (2018:1192)

Härigenom föreskrivs i fråga om djurskyddslagen (2018:1192) att det i 8 kap. ska införas nya paragrafer, 4 a och 7 a §§, och närmast före 4 a § och 7 a § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

Överflyttning av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet

4 a §

Om ett ärende avser misstänkta avsiktliga överträdelser genom bedrägligt eller vilseledande agerande får Jordbruksverket besluta att ta över ansvaret för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i ärendet från en länsstyrelse, ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter.

Ett sådant beslut får fattas om ärendet är särskilt omfattande eller komplicerat eller om det finns andra särskilda skäl, efter samråd med den som ansvaret i ärendet tas över från. Samråd behöver dock inte ske om ärendet är brådskande eller det annars är olämpligt.

Uppgiftsskyldighet mellan kontrollmyndigheter

7 a §

En kontrollmyndighet som uppmärksammar en omständighet som kan leda till åtgärder med stöd av förordning (EU) 2017/625 men som omfattas av en annan myndighets ansvarsområde, ska anmäla denna omständighet till den behöriga myndigheten.

En kontrollmyndighet ska också lämna en uppgift om den begärs av en annan kontrollmyndighet och behövs för den myndighetens offentliga kontroll eller annan offentlig verksamhet enligt förordning (EU) 2017/625.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025 i fråga om 8 kap. 7 a § och i övrigt den 1 januari 2026.

1.13 Förslag till lag om ändring i växtskyddslagen (2022:725)

Härigenom föreskrivs i fråga om växtskyddslagen (2022:725) att det ska införas nya paragrafer, 11 a och 11 b §§, och närmast före 11 a § och 11 b § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Överflyttning av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet

11 a §

Om ett ärende avser misstänkta avsiktliga överträdelser genom bedrägligt eller vilseledande agerande får Jordbruksverket besluta att ta över ansvaret för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i ärendet från ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter.

Ett sådant beslut får fattas om ärendet är särskilt omfattande eller komplicerat eller om det finns andra särskilda skäl, efter samråd med den som ansvaret i ärendet tas över från. Samråd behöver dock inte ske om ärendet är brådskande eller det annars är olämpligt.

Uppgiftsskyldighet mellan kontrollmyndigheter

11 b §

En kontrollmyndighet som uppmärksammar en omständighet som kan leda till åtgärder med stöd av förordning (EU) 2017/625 men som omfattas av en annan myndighets ansvarsområde, ska anmäla denna omständighet till den behöriga myndigheten.

En kontrollmyndighet ska också lämna en uppgift om den begärs av en annan kontrollmyndighet och behövs för den myndighetens offentliga kontroll eller annan offentlig verksamhet enligt förordning (EU) 2017/625.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025 i fråga om 11 b § och i övrigt den 1 januari 2026.

1.14 Förslag till förordning om ändring i epizootiförordningen (1999:659)

Härigenom föreskrivs i fråga om epizootiförordningen (1999:659) att 15 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 §¹

Länsstyrelserna är behöriga myndigheter att utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen, om inte något annat följer av andra och tredje styckena och 15 a §.

Länsstyrelserna är behöriga myndigheter att utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen, om inte något annat följer av andra och tredje styckena, 15 a § eller förordningen (2026:000) om särskild kontroll av bedrägligt eller vilseledande agerande i livsmedelskedjan.

Jordbruksverket är behörig myndighet att utöva offentlig kontroll av att sådana beslut följs som meddelas av verket med stöd av

1. epizootilagen (1999:657),
2. föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, eller
3. EU-bestämmelser som lagen kompletterar.

Jordbruksverket är även behörig myndighet att utföra annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen enligt andra stycket.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

¹ Senaste lydelse 2021:178.

1.15 Förslag till förordning om ändring i zoonosförordningen (1999:660)

Härigenom föreskrivs i fråga om zoonosförordningen (1999:660) att 18 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 §¹

Länsstyrelserna är behöriga myndigheter att utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen, om inte något annat följer av andra och tredje styckena.

Länsstyrelserna är behöriga myndigheter att utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen, om inte något annat följer av andra och tredje styckena eller förordningen (2026:000) om särskild kontroll av bedrägligt eller vilseledande agerande i livsmedelskedjan.

Jordbruksverket är behörig myndighet att utöva offentlig kontroll av att sådana beslut följs som meddelas av verket med stöd av

1. zoonoslagen (1999:658),
2. föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, eller
3. EU-bestämmelser som lagen kompletterar.

Jordbruksverket är även behörig myndighet att utföra annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen enligt andra stycket.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

¹ Senaste lydelse 2021:179.

1.16 Förslag till förordning om ändring i livsmedelsförordningen (2006:813)

Härigenom föreskrivs i fråga om livsmedelsförordningen (2006:813) dels att 25 § ska ha följande lydelse, dels att det ska införas ny paragraf, 25 c §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

25 §¹

Behörig myndighet att utöva offentlig kontroll är den myndighet som prövar frågan om godkännande av en anläggning eller som registrerar en anläggning eller en verksamhet, om inget annat följer av 25 a-26 §§ eller förordningen (2006:812) om offentlig kontroll av livsmedel som importeras från ett tredjeland.

Behörig myndighet att utöva offentlig kontroll är den myndighet som prövar frågan om godkännande av en anläggning eller som registrerar en anläggning eller en verksamhet, om inget annat följer av 25 a-26 §§, förordningen (2006:812) om offentlig kontroll av livsmedel som importeras från ett tredjeland eller förordningen (2026:000) om särskild kontroll av bedrägligt eller vilseledande agerande i livsmedelskedjan.

En kommunal nämnd som avses i livsmedelslagen (2006:804) är behörig myndighet att utöva offentlig kontroll av en verksamhet som inte behöver registreras och som tillverkar, förädlar eller distribuerar material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel. För sådana verksamheter inom Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt som drivs av eller för respektive myndighet är försvarsinspektören för hälsa och miljö behörig myndighet att utöva offentlig kontroll.

Den myndighet som är behörig att utöva offentlig kontroll är också behörig myndighet att utföra annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen, om inget annat framgår av denna förordning.

¹ Senaste lydelse 2024:203.

25 c §

Om en verksamhet som hanterar livsmedel eller material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel tillfälligt befinner sig inom en kommun, är även den kommunen behörig myndighet att utöva offentlig kontroll över verksamheten

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025 i fråga om 25 c § och i övrigt den 1 januari 2026.

1.17 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2006:814) om foder och animaliska biprodukter

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2006:814) om foder och animaliska biprodukter

dels att 11 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas ny paragraf, 11 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §¹

Jordbruksverket är behörig myndighet att utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen, om inget annat följer av 12–15 §§ eller regeringen beslutar något annat.

Jordbruksverket får överlämna offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen till länsstyrelserna, försvarsinspektören för hälsa och miljö och Statens veterinärmedicinska anstalt. När Jordbruksverket överlämnat sådana uppgifter är dessa myndigheter behöriga att utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet.

Jordbruksverket är behörig myndighet att utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen, om inget annat följer av 11 a–15 §§ eller regeringen beslutar något annat.

I förordningen (2026:000) om särskild kontroll av bedrägligt eller vilseledande agerande i livsmedelskedjan finns särskilda bestämmelser om behörig myndighet att utöva sådan offentlig kontroll och utföra annan offentlig verksamhet som omfattas av förordningen.

11 a §

Jordbruksverket får överlämna offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen till länsstyrelserna, försvarsinspektören för hälsa och miljö och Statens veterinärmedicinska anstalt.

¹ Senaste lydelse 2021:182.

cinska anstalt. När Jordbruksverket överlämnat sådana uppgifter är dessa myndigheter behöriga att utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

1.18 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2006:815) om provtagning på djur, m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2006:815) om provtagning på djur, m.m. att 12 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §¹

Jordbruksverket är behörig myndighet att utöva offentlig kontroll och utföra annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen, om inte något annat följer av 12 a, 13, 14, 14 a eller 15 §.

I förordningen (2026:000) om särskild kontroll av bedrägligt eller vilseledande agerande i livsmedelskedjan finns särskilda bestämmelser om behörig myndighet att utöva sådan offentlig kontroll och utföra annan offentlig verksamhet som omfattas av den förordningen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

¹ Senaste lydelse 2021:259.

1.19 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2006:816) om kontroll av husdjur, m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2006:816) om kontroll av husdjur, m.m. att 9 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §¹

Jordbruksverket är behörig myndighet att utöva offentlig kontroll och utföra annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen, om inte något annat följer av 10 §.

I förordningen (2026:000) om särskild kontroll av bedrägligt eller vilseledande agerande i livsmedelskedjan finns särskilda bestämmelser om behörig myndighet att utöva sådan offentlig kontroll och utföra annan offentlig verksamhet som omfattas av den förordningen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

¹ Senaste lydelse 2021:184.

1.20 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:947) med instruktion för Kemikalieinspektionen

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2009:947) med instruktion för Kemikalieinspektionen

dels att 4 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas nya paragrafer, 5 c–5 d §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹

Kemikalieinspektionen ska särskilt

1. följa utvecklingen, hålla regeringen informerad och vid behov föreslå åtgärder i fråga om sådana produkter, organismer och varor som anges i 1 § och deras hälso- och miljörisker,

2. pröva frågor om godkännande av bekämpningsmedel,

3. föra och utveckla register över kemiska produkter och biotekniska organismer,

4. informera, stödja och samverka med företag, myndigheter och andra berörda om kemiska produkter, biotekniska organismer, kemikaliesäkerhet och gällande regler samt i frågor som rör inspektionens verksamhet,

5. bidra med kunskap för att främja forsknings- och utvecklings-samarbete som har särskild betydelse för att kunna nå miljökvalitetsmålet Giftfri miljö,

6. löpande omvärldsbevaka för att öka förutsättningarna för att tidigt upptäcka möjliga nya kemikaliehot, *och*

7. ansvara för den centrala tillsynsvägledningen inom sitt verksamhetsområde.

6. löpande omvärldsbevaka för att öka förutsättningarna för att tidigt upptäcka möjliga nya kemikaliehot,

7. ansvara för den centrala tillsynsvägledningen inom sitt verksamhetsområde, *och*

8. *delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot bedrägligt eller vilseledande agerande i livsmedelskedjan.*

¹ Senaste lydelse 2017:226.

5 c §

Kemikalieinspektionen ska utse en nationell samordnare mot bedrägliga och vilseledande ageranden i livsmedelskedjan som ska ansvara för myndighetens uppgifter i funktionen för underrättelse och analys vid den särskilda enhet som finns vid Livsmedelsverket enligt 16 a § förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket.

5 d §

Kemikalieinspektionen ska inom sitt verksamhetsområde bistå Livsmedelsverket med underlag till den årliga rapporten till regeringen om det myndighetsgemensamma arbetet mot bedrägligt eller vilseledande agerande i livsmedelskedjan.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

1.21 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1425) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2009:1425) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel att 5 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Behörig myndighet att utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen är den myndighet som är behörig att utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt 25 och 25 a §§ livsmedelsförordningen (2006:813), om något annat inte följer av 6 §.

5 §¹

Behörig myndighet att utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen är den myndighet som är behörig att utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt 25, 25 a och 25 c §§ livsmedelsförordningen (2006:813), om något annat inte följer av 6 § *eller förordningen (2026:000) om särskild kontroll av bedrägligt eller vilseledande agerande i livsmedelskedjan.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

¹ Senaste lydelse 2021:187.

1.22 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket

dels att 2 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas nya paragrafer, 12 b och 16 a–16 e §§, och närmast före 16 a § ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

Myndigheten ska

1. verka för en riskbaserad, effektiv och likvärdig livsmedelskontroll och kontroll av material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel i hela landet,

2. leda, samordna och följa upp livsmedelskontrollen och kontrollen av material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel,

3. utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet,

4. undersöka livsmedel samt material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel, undersöka matvanor, utföra analyser, utveckla metoder och följa utvecklingen på livsmedelsområdet utifrån Livsmedelsverkets ansvarsområde,

5. utföra risk- och nyttovärderingar på livsmedelsområdet,

6. informera konsumenter, företag och andra intressenter om gällande regelverk, en hållbar livsmedelskonsumtion och andra viktiga förhållanden på livsmedelsområdet,

7. underlätta och skapa goda förutsättningar för företagande i livsmedelssektorn för en konkurrenskraftig livsmedelskedja,

8. verka för att exporterande livsmedelsföretag uppfyller sådana särskilda krav som mottagarlandet kan ställa,

9. samordna frågor som rör spädbarnsnutrition inklusive amning,

10. bidra till att skapa samhälleliga förutsättningar för en hållbar livsmedelskonsumtion, med särskilt fokus på barn och ungdomar,

¹ Senaste lydelse 2021:850.

11. verka för en utveckling av en hållbar livsmedelskonsumtion inom vård, skola och omsorg, *och*

12. verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.

11. verka för en utveckling av en hållbar livsmedelskonsumtion inom vård, skola och omsorg,

12. verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling, *och*

13. delta i och samordna det myndighetsgemensamma arbetet mot bedrägligt eller vilseledande agerande i livsmedelskedjan.

12 b §

Myndigheten ska, i samråd med Jordbruksverket och Kemikalieinspektionen, senast den 31 mars varje år till regeringen redovisa uppgifter från föregående år om den verksamhet som har bedrivits i det myndighetsgemensamma arbetet mot bedrägligt eller vilseledande agerande i livsmedelskedjan.

Organisation

16 a §

Vid myndigheten finns en särskild enhet med funktioner för underrättelse, samordning och kontroll. Enheten utgör en gemensam resurs för Livsmedelsverkets, Jordbruksverkets och Kemikalieinspektionens uppgifter enligt förordningen (2026:000) om särskild kontroll av bedrägligt eller vilseledande agerande i livsmedelskedjan.

Myndigheten ska tillhandahålla administrativt stöd samt upplåta lokaler åt medarbetare från Jordbruksverket och Kemikalieinspektionen som deltar i enhetens arbete enligt överenskommelse mellan myndigheterna.

16 b §

Inom den särskilda enheten finns en funktion för underrättelse och analys som ska ansvara för den risk- och sårbarhetsanalys som ska tas fram enligt förordningen om särskild kontroll av bedrägligt eller vilseledande agerande i livsmedelskedjan.

16 c §

Inom den särskilda enheten finns ett samordningskansli. Kansliet ska ansvara för att samordna kontrollmyndigheternas verksamhet samt samarbetet och kontakterna med kommissionen, övriga medlemsstater och andra myndigheter och aktörer när det gäller offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt förordningen om särskild kontroll av bedrägligt eller vilseledande agerande i livsmedelskedjan.

16 d §

Inom den särskilda enheten finns en nationell resurs för offentlig kontroll enligt förordningen om särskild kontroll av bedrägligt

eller vilseledande agerande i livsmedelskedjan.

16 e §

Myndigheten ska utse en nationell samordnare mot bedrägliga och vilseledande ageranden i livsmedelskedjan som ska ansvara för myndighetens uppgifter i den särskilda enhetens funktion för under rättelse och analys.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

1.23 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk

dels att 3 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas nya paragrafer, 14 d–14 e §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

Myndigheten ska

1. säkerställa ett gott djurhälsotillstånd hos djur i människans vård,

2. bidra till att säkerställa en god folkhälsa genom att förebygga spridning av och bekämpa smittor hos djur i enlighet med vad som framgår av svenska författningar och EU- bestämmelser,

3. säkerställa ett gott djurskydd,

4. förebygga spridning av och bekämpa växtskadegörare,

5. verka för säkra foder och livsmedel samt konsumenthänsyn i sin del av livsmedelskedjan, *och*

6. verka för en riskbaserad, effektiv och likvärdig kontroll inom sitt verksamhetsområde och samordna och följa upp den kontrollen.

5. verka för säkra foder och livsmedel samt konsumenthänsyn i sin del av livsmedelskedjan,

6. verka för en riskbaserad, effektiv och likvärdig kontroll inom sitt verksamhetsområde och samordna och följa upp den kontrollen, *och*

7. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot bedrägligt eller vilseledande agerande i livsmedelskedjan.

14 d §

Myndigheten ska utse en nationell samordnare mot bedrägliga och vilseledande ageranden i livs-

¹ Senaste lydelse 2023:619.

medelskedjan som ska ansvara för myndighetens uppgifter i funktionen för underrättelse och analys vid den särskilda enhet som finns vid Livsmedelsverket enligt 16 a § förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket.

14 e §

Myndigheten ska inom sitt verksamhetsområde bistå Livsmedelsverket med underlag till den årliga rapporten till regeringen om det myndighetsgemensamma arbetet mot bedrägligt eller vilseledande agerande i livsmedelskedjan.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

1.24 Förslag till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljötillsynsförordningen (2011:13) att det i 2 kap. ska införas ny paragraf, 33 a §, och närmast före 33 a § ny rubrik av följande lydelse.

2 kap.

*Kontroll av bedrägligt eller
vilsledande agerande i
livsmedelskedjan*

33 a §

*I förordningen (2026:000) om
särskild kontroll av bedrägligt
eller vilsledande agerande i livs-
medelskedjan finns särskilda be-
stämmelser om behörig myndighet
att utöva sådan offentlig kontroll
och utföra annan offentlig verk-
samhet som omfattas av den för-
ordningen.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

1.25 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:1059) om kontroll av ekologisk produktion

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2006:816) om kontroll av ekologisk produktion att 6 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §¹

I förordningen (2026:000) om särskild kontroll av bedrägligt eller vilseledande agerande i livsmedelskedjan finns särskilda bestämmelser om behörig myndighet att utöva sådan offentlig kontroll och utföra annan offentlig verksamhet som omfattas av den förordningen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

¹ Senaste lydelse 2017:1177.

1.26 Förslag till förordning om ändring i djurskyddsförordningen (2019:66)

Härigenom föreskrivs i fråga om djurskyddsförordningen (2019:66) att 8 kap. 6 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

6 §¹

Länsstyrelserna är behöriga myndigheter att utöva offentlig kontroll, om inte något annat framgår av 8 §. Länsstyrelserna är också behöriga myndigheter att utföra annan offentlig verksamhet, om inte något annat framgår av djurskyddslagen (2018:1192) eller av denna förordning.

Länsstyrelserna är behöriga myndigheter att utöva offentlig kontroll, om inte något annat framgår av 8 §. Länsstyrelserna är också behöriga myndigheter att utföra annan offentlig verksamhet, om inte något annat framgår av djurskyddslagen (2018:1192), av denna förordning eller av förordningen (2026:000) om särskild kontroll av bedrägligt eller vilseledande agerande i livsmedelskedjan.

Länsstyrelserna får komma överens om att överföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i fråga om en viss verksamhet mellan sig.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

¹ Senaste lydelse 2021:189.

1.27 Förslag till förordning om ändring i förordning (2021:176) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2021:176) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter att 4 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹

En behörig myndighets och en kontrollmyndighets kostnader för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen enligt 1 § ska täckas av avgifter om inget annat följer av andra och tredje styckena.

Kostnaden för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet när det gäller slaktverksamhet vid slakterier och vilthanteringsanläggningar ska delvis täckas av avgifter i enlighet med vad som anges i 7 a §.

Avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet ska inte tas ut för kontroll av anläggningar inom primärproduktionen av livsmedel, kontroll av jägares verksamhet som avser överlåtelse av små mängder vildsvin eller kött av vildsvin direkt till slutkonsumenter *eller* för den kontroll av en livsmedelsanläggning som får utföras enligt 25 a § livsmedelsförordningen (2006:813), förutom vid kontroll efter klagomål och uppföljande kontroll enligt 8 och 9 §§.

Avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet ska inte tas ut för kontroll av anläggningar inom primärproduktionen av livsmedel, kontroll av jägares verksamhet som avser överlåtelse av små mängder vildsvin eller kött av vildsvin direkt till slutkonsumenter, för den kontroll av en livsmedelsanläggning som får utföras enligt 25 a § livsmedelsförordningen (2006:813) *eller den kontroll av en verksamhet som får utföras enligt 25 c § livsmedelsförordningen*, förutom vid kontroll efter klagomål och uppföljande kontroll enligt 8 och 9 §§.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.

¹ Senaste lydelse 2024:204.

1.28 Förslag till förordning om ändring i växtskyddsförordningen (2022:725)

Härigenom föreskrivs i fråga om växtskyddsförordningen (2022:725) att det ska införas ny paragraf, 4 a §, av följande lydelse.

4 a §

I förordningen (2026:000) om särskild kontroll av bedrägligt eller vilseledande agerande i livsmedelskedjan finns särskilda bestämmelser om behörig myndighet att utöva sådan offentlig kontroll och utföra annan offentlig verksamhet som omfattas av den förordningen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Utredningens uppdrag består i att lämna förslag som säkerställer en fungerande organisation och finansiering med effektiva sanktioner som gör det möjligt att identifiera, förhindra och beivra fusk enligt de krav om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i livsmedelskedjan som följer av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 (kontrollförordningen)¹. Enligt våra direktiv ska vi bland annat föreslå hur den samordnande rollen i fråga om fuskkontroll kan utvecklas och stärkas hos en eller flera myndigheter på central nivå, bedöma om en central myndighet bör få i uppgift att utreda enskilda ärenden om fusk och om dessa ärenden i så fall kan flyttas över från de operativa kontrollmyndigheterna, ta ställning till om fuskkontrollen bör finansieras genom avgifter eller om den i någon del bör vara skattefinansierad, föreslå hur informationsutbyte mellan berörda myndigheter kan möjliggöras samt ta ställning till om det är lämpligt med en särskild ekonomisk sanktion mot fusk i livsmedelskedjan.

Genom tilläggsdirektiv den 24 augusti 2023 utvidgades uppdraget på så sätt att vi även ska bedöma om en enda statlig myndighet bör få

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 av den 15 mars 2017 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 999/2001, (EG) nr 396/2005, (EG) nr 1069/2009, (EG) nr 1107/2009, (EU) nr 1151/2012, (EU) nr 652/2014, (EU) 2016/429 och (EU) 2016/2031, rådets förordningar (EG) nr 1/2005 och (EG) nr 1099/2009 och rådets direktiv 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG och 2008/120/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 854/2004 och (EG) nr 882/2004, rådets direktiv 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG och 97/78/EG samt rådets beslut 92/438/EEG (förordningen om offentlig kontroll).

i uppdrag att planera och utföra all kontroll som regleras i artikel 9.2 i kontrollförordningen.

En fullständig uppdragsbeskrivning finns i regeringens direktiv, som bifogas som bilaga 1 och 2 till betänkandet.

2.2 Utredningsarbetet

Utredningsarbetet påbörjades i september 2022 och vi har sedan januari 2023 haft regelbundna sammanträden med våra experter. Sammantaget har vi genomfört nio protokollförda möten med utredningens experter under 2023 och 2024. Utöver dessa möten har täta underhandskontakter skett mellan den särskilde utredaren, sekretariatet och utredningens experter.

Vi har under utredningsarbetet träffat ett flertal kontrollmyndigheter i livsmedelskedjan. Utöver de tre centrala myndigheterna, Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket, har vi träffat och inhämtat uppgifter från flera kommunala kontrollmyndigheter samt besökt Länsstyrelsen i Västmanlands län. Vi har även haft möten med olika arbetsgrupper i kontrollkedjan där de centrala myndigheterna men även andra myndigheter är representerade. Vi har deltagit i den nationella kontrollkonferensen 2023, en konferens som riktar sig till alla som arbetar i den offentliga livsmedelskontrollen i Sverige. Vi har därutöver träffat Sveriges kommuner och regioner (SKR), både enskilt och i anslutning till ett miljöchefsmöte vid vilket ett flertal kommuner var representerade. Vi har också träffat Sveriges Nätverk för Offentlig kontroll inom Livsmedelskedjan, SNOL, som är ett nätverk för kommunala kontrollmyndigheter som leds av SKR, samt IDA-nätverket, som är ett nätverk med kontrollmyndigheter och brottsbekämpande myndigheter i södra Sverige vars syfte är att samverka kring livsmedelsbrott.

För att undersöka hur man arbetar med fuskkontroll i andra europeiska länder har vi under 2023 besökt Danmark, Storbritannien och Tyskland där vi framför allt har träffat deras motsvarigheter till Livsmedelsverket, och i förekommande fall (Danmark och Storbritannien) deras specialenheter mot livsmedelsfusk respektive livsmedelsbrott. Vi har även hämtat in information om hur dessa länder, och Nederländerna, arbetar med fuskkontroll genom information från officiella webb-

platser i de aktuella länderna och publikationer på EU-kommissionens hemsida.

För att undersöka hur myndigheter på andra områden samarbetar och samordnar sina uppdrag har vi framför allt träffat Arbetsmiljöverket, i egenskap av samordnande myndighet för arbetet mot arbetslivskriminalitet, och Polismyndighetens sekretariat för myndighets-samverkan. Vi har haft kontakt med Åklagarmyndigheten och begärt ut statistik om anmälningar och domar gällande brott mot lagstiftningen i livsmedelskedjan. Vi har även träffat Ekobrottsmyndigheten och Tullverket.

Vi har under utredningens gång haft kontakt med andra pågående statliga utredningar där det funnits beröringspunkter med vårt arbete.

Kontakterna med näringslivet har främst skett via utredningens experter från Lantbrukarnas Riksförbund och Livsmedelsföretagen.

2.3 Terminologi

Vi har i betänkandet så långt det är möjligt utgått från de begrepp som finns i EU:s kontrollförordning och i den gemenskapsrättsliga och nationella lagstiftning som kompletterar kontrollförordningen. Vi har dock valt att använda oss av vissa ord och begrepp som inte används i lagstiftningen och som det redan här finns skäl att nämna.

Till att börja med har vi valt att använda oss av ordet *fusk* i stället för kontrollförordningens uttryck ”avsiktliga överträdelse som begåtts genom bedrägligt eller vilseledande agerande”. Följaktligen har vi valt ordet *fuskkontroll* för sådan offentlig kontroll som utförs för att upptäcka eller utreda sådana avsiktliga och bedrägliga eller vilseledande överträdelse samt uttrycket *planerad fuskkontroll* för den riskbaserade kontroll som ska utföras enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen. Orsakerna till detta redogör vi för i kapitel 6.

Kontrollförordningen innehåller bestämmelser om att kontrollera regelefterlevnaden på de områden som träffas av förordningens tillämpningsområde, oavsett vilken orsaken till den bristande efterlevnaden är. Eftersom utredningen handlar om den kontroll som utförs för att upptäcka och utreda fusk finns det ibland ett behov av att kunna avgränsa sådan fuskkontroll från annan kontroll som utförs enligt kontrollförordningen. Såvitt vi har kunnat se finns det inte någon enhetlig begrepps-användning bland de svenska myndig-

heterna kring denna typ av kontroll. Vi har valt att använda oss av uttrycket *vanlig kontroll*. Med vanlig kontroll avses alltså kontroll som inte har till syfte att upptäckta eller utreda fusk. I första hand handlar det om den planerade kontroll som enligt artikel 9.1 i kontrollförordningen ska utföras på alla aktörer utifrån en individuell riskbedömning.

Andra viktiga uttryck som återkommer i betänkandet är *händelsestyrd kontroll* (ibland *klagomålskontroll*) och *uppföljande kontroll*. Uttrycken följer inte direkt av kontrollförordningen men är i Sverige inarbetade kategoriseringar av de olika typer av kontroll som rent faktiskt utförs enligt kontrollförordningen. Kategoriseringen har i vissa fall betydelse för vilka bestämmelser som ska tillämpas, exempelvis i fråga om avgifter för kontroll, och fyller därmed en funktion. Eftersom det är en terminologi som används av såväl kontrollmyndigheter som av de aktörer som är föremål för kontroll används de även i detta betänkande. Uttrycken berörs och förklaras närmare i kapitel 5.

Slutligen har vi valt att använda oss av ordet *livsmedelskedjan* som samlingsbegrepp för alla de sakområden som regleras av kontrollförordningen, i stället för det mer utförliga ”den jordbruksbaserade livsmedelskedjan” som används i förordningen. Anledningen till detta utvecklar vi i kapitel 4 tillsammans med en mer utförlig beskrivning av de olika sakområden som ingår i livsmedelskedjan.

2.4 Avgränsningar

Vårt uppdrag omfattar samtliga områden som regleras av EU:s kontrollförordning, men endast sådan kontroll som avser bedrägligt eller vilseledande agerande (fuskkontroll) och då i första hand den riskbaserade fuskkontroll som ska utföras enligt artikel 9.2 i förordningen (planerad fuskkontroll). Vårt uppdrag innefattar därmed inte en översyn av kontrollorganisationen och finansieringen av kontrollen i livsmedelskedjan i övrigt. Vi lämnar inte heller några förslag i detta avseende. Däremot är förmågan och förutsättningarna för att utföra en ändamålsenlig fuskkontroll nära sammanlänkad med hur den offentliga kontrollen i stort är organiserad och finansierad. Fuskkontrollen ska också utföras med stöd av samma lagstiftning som den vanliga kontrollen. Det är därför inte möjligt att utvärdera fuskkontrollen eller lämna förslag kring hur den ska stärkas utan att först

bilda sig en uppfattning om hur kontrollen i stort är organiserad och vilka styrkor och svagheter som finns där. Vår genomgång av gällande nationell rätt (kapitel 7) och beskrivning av den befintliga kontrollens nuvarande organisation (kapitel 8) är därför bredare än bara fuskkontroll.

Den 14 december 2023 beslutade regeringen att det ska göras en översyn av kontrollorganisationen och finansieringen av kontroll i livsmedelskedjan för att förenkla för företag.² Det uppdraget är begränsat till områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter samt till de djurskyddskontroller som utförs i nära anslutning till, eller i samband med, kontrollerna inom de områdena, och är också avgränsat i förhållande till de frågor som omfattas av denna utredning. De förslag som lämnas av den utredningen kan medföra att de förhållanden som vissa av våra förslag och bedömningar utgår från förändras i någon mån. Vi bedömer dock att de förslag vi lämnar om organisering och finansiering av planerad fuskkontroll samt om en ny sanktionsavgift mot fusk inte är beroende av hur kontrollen i övrigt är organiserad och finansierad.

² Dir. 2023:170.

3 Vad är problemet?

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 till konsumenter. Livsmedelskedjan är en av de största ekonomiska sektorerna inom EU och stod under 2020 för omkring 29 miljoner arbetstillfällen och ett värde på 800 miljarder euro.¹ I Sverige är livsmedelsindustrin den tredje största industrigrenen.² Värdet av försäljningen av livsmedel i landet uppgick under 2022 till 356 miljarder kronor.³

Livsmedelskedjans betydelse för samhället är dock större än dess bidrag till sysselsättning och ekonomi. Ett aktivt jordbruk bidrar till en attraktiv miljö med ett varierat landskap och en mångfald av kulturmiljöer med öppna fält och betesmarker. Hur livsmedel produceras har också betydelse för miljö och klimat samt djurskydd och djurvälstånd. En robust inhemsk livsmedelsproduktion är en förutsättning för en god nationell försörjningsberedskap i händelse av kris eller höjd beredskap och krig.⁴

Att tilliten till livsmedelskedjan är hög och att produktionen, förädlingen och distributionen av livsmedel fungerar är av fundamental betydelse för samhället som helhet. Det är därför av stor vikt att varje hot mot förtroendet för, eller säkerheten i, livsmedelskedjan förebyggs och åtgärdas.

¹ Europeiska kommissionen, Eurostat, *Key figures on the European food chain – 2023 edition* (Europeiska unionens publikationsbyrå, 2024). Statistiken inkluderar sektorerna jordbruk samt produktion, försäljning och servering av mat och dryck inom EU under 2020.

² Livsmedelsföretagen, "Om livsmedelsföretagen", hämtad den 21 maj 2024, <https://www.livsmedelsforetagen.se/om-livsmedelsforetagen/>.

³ SCB, *Livsmedelsförsäljningsstatistik 2022*.

⁴ Prop. 2016/17:104, *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet*, s. 10–15.

3.1 Fusk i livsmedelskedjan är ett gammalt och växande problem

Redan 1820 skrev den tyske kemisten Fredrick Accum om livsmedelsfusk i verket *A Treatise on Adulterations of Food, and Culinary Poisons [...] and Methods of Detecting Them*.⁵ Där kan man bland annat läsa om hur greker och romare tillsatte gips till vin för att göra grumliga viner klarare.

Från mer modern tid finns det många uppmärksammade fall av fusk i livsmedelskedjan. Under 2008 uppmärksammades att mjölk och modersmjölk ersättning i Kina hade blandats ut med melamin. Melamin är en kemikalie som är rikt på kväve och som hade tillsatts i produkterna för att proteinhalten skulle verka högre än den egentligen var. Det är också farligt att förtära och produkterna orsakade att omkring 300 000 spädbarn insjuknade, varav minst 6 dog. I USA avslöjades för några år sedan ett omfattande fusk där icke-ekologiska livsmedel (främst sojabönor och majs) sålts som ekologiska. Under perioden 2001–2017 uppskattades fusk ha omsatt omkring 250 miljoner dollar.

I EU finns det också flera exempel på skandaler i livsmedelskedjan med stor omfattning och långtgående konsekvenser. I Tyskland upptäcktes under 2011 höga halter av det cancerframkallande miljögiftet dioxin i foder till både fjäderfä och gris. Förorenade livsmedel hade då redan hunnit spridas till flera länder både inom och utanför EU. Orsaken till skandalen var att fett avsett för industriell användning hade använts i stället för fett avsett för foder. Upptäckten ledde till att över 4 700 tyska lantbruk stängdes och att flera länder, däribland Sydkorea och Kina, tillfälligt stoppade importen av tyska jordbruksprodukter. Under 2013 uppdagades den så kallade hästköttskandalen, vilken handlade om att omkring 750 ton hästkött hade sålts under beteckningen nötkött till ett stort antal länder (däribland Sverige). Efter den skandalen vidtogs flera åtgärder inom EU för att stärka arbetet med att upptäcka och motverka fusk i livsmedelskedjan. Bland annat togs de första stegen mot en ny kontrollförordning med

⁵ Fredrick Accum, *A Treatise on Adulterations of Food and Culinary Poisons: Exhibiting the Fraudulent Sophistications of Bread, Beer, Wine, Spirituous Liquors, Tea, Coffee, Cream, Confectionery, Vinegar, Mustard, Pepper, Cheese, Olive Oil, Pickles and Other Articles Employed in Domestic Economy; and Methods of Detecting Them* (Philadelphia: Ab'm Small, 1820).

krav på en unionsgemensam riskbaserad fuskkontroll.⁶ Inom EU inrättades också ett särskilt nätverk, EU:s nätverk för livsmedelsbedrägerier, som sedan dess har arbetat för att upptäcka och motverka fusk i livsmedelskedjan.⁷ Fusket har dock fortsatt och så sent som i januari 2024 avslöjades att ett av världens största livsmedelsföretag under många år sålt flaskvatten, behandlat med reningstekniker, som ”naturligt källvatten” och därmed kunnat ta ut ett betydligt högre pris för produkten av konsumenterna.

Även i Sverige har det inträffat skandaler. Under 2007 avslöjades att flera butiker i en stor livsmedelsbutikskedja systematiskt märkte om bäst före-datumet på utgången köttfärs. Två företag utreddes under 2016 för att ha sålt hundratals ton kött som märkts som svenskt, men som i själva verket var utländskt. I mars 2023 dömdes en person för att ha sålt 19 ton kinesisk honung som svensk och därmed tredubblat priset på produkten.⁸ Hösten 2023 upptäcktes det att en grossist i Dalarna levererat flera ton kebab som innehöll hästkött till ett flertal restauranger och pizzerior.

Som exemplen visar kan fusk komma till uttryck på många olika sätt och vara av varierande omfattning. Det exemplen har gemensamt är att det rör sig om avsiktliga handlingar som utförs i syfte att tjäna pengar.

3.2 Kostnaderna är svåra att uppskatta

Fusk i livsmedelskedjan kostar samhället stora pengar varje år, såväl i Sverige som i EU och globalt. Det är dock svårt att göra några tillförlitliga beräkningar av hur mycket pengar det rör sig om.

Den oftast återgivna uppskattningen är att livsmedelsfusk kostar den globala livsmedelsindustrin omkring 30 till 40 miljarder euro (eller dollar, beroende på källa) årligen.⁹ I en rapport från den amerikanska kongressens utredningsservice 2014 uppskattades livsmedelsfuskets påverka omkring 10 procent av den globala kommersiella livsmedels-

⁶ Europaparlamentets resolution av den 14 januari 2014 om livsmedelskrisen, bedrägerier i livsmedelskedjan och kontrollen över detta (2013/2091(INI)).

⁷ Europeiska kommissionen, ”The EU Agri-Food Fraud Network”, hämtad den 21 maj 2024, https://food.ec.europa.eu/safety/eu-agri-food-fraud-network_en.

⁸ 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.

⁹ Se t.ex. Europeiska kommissionen, *The EU Food Fraud Network and the System for Administrative Assistance - Food Fraud. Annual Report 2018* och Kathrin Auwarter, ”Uncovering the Secrets of the Global Food Industry”, *Harvard International Review* (2024).

handeln, till en kostnad av mellan 10 och 15 miljarder dollar årligen.¹⁰ Enligt en rapport från 2023 av Food Standards Agency, Storbritanniens motsvarighet till Livsmedelsverket, uppskattas den totala kostnaden för livsmedelsbrott i Storbritannien till mellan 410 miljoner pund och 1,96 miljarder pund per år.¹¹

I en rapport från Livsmedelsverket 2019 uppskattades omfattningen av fusk med livsmedel i Sverige uppgå till 3 procent av den totala livsmedelsförsäljningen, vilket då motsvarade 9 miljarder kronor årligen.¹² Uppskattningen inkluderar endast direkta finansiella förluster för företagen och tar inte hänsyn till indirekta kostnader i form av kostnader för brottsbekämpande myndigheter, kontrollmyndigheternas kontroller, förebyggande insatser eller investeringar, negativa effekter på hälsa och otrygghet med mera. Uppskattningen är därför troligtvis i underkant.

Utän att ha fördjupat oss i metodiken i de olika undersökningarna kan vi konstatera att uppskattningarna minst sagt spretar. Bilden bekräftas också av slutsatserna i en avhandling från Nederländerna, där författarens slutsats är att det i dag inte finns några tillförlitliga uppskattningar av förekomsten av livsmedelsbedrägerier.¹³

Samtliga ovan redovisade uppskattningar gäller livsmedel. Några motsvarande beräkningar för övriga områden inom livsmedelskedjan har vi inte kunnat hitta, men vi vet att det förekommer omfattande fusk även på andra områden. Enligt årsrapporten för 2022 för EU:s gemensamma varnings- och assistanssystem inom livsmedelskedjan var honung och bidrottninggelé den varukategori som var föremål för flest varningsmeddelanden om fusk i livsmedelskedjan, följt av levande djur (fusk med hälsocertifikat, djurpass och illegal handel). Därefter följer fler kategorier av livsmedel, men även varningar om fusk med växtskyddsmedel, kontaktmaterial och foder finns med i förteckningen.¹⁴ Sammanställningen avser dock endast de ärenden där medlemsstaterna har skickat ut en varning i det unionsgemensamma systemet och kan därför inte ses som representativ för förekomsten av fusk inom unionen i stort. Samtidigt ökar antalet ärenden

¹⁰ Renée Johnson, *Food Fraud and "Economically Motivated Adulteration" of Food and Food Ingredients*, Congressional Research Service report R43358, January 10 2014.

¹¹ Food Standards Agency, *The Cost of Food Crime Phase 2*, 10 October 2023.

¹² Livsmedelsverket, Livsmedelsfusket's omfattning och karaktär, L 2020 nr 02.

¹³ Karen Gussow, "Finding food fraud: Explaining the detection of food fraud in the Netherlands" (PhD-Thesis, Vrije Universiteit Amsterdam, 2020).

¹⁴ Europeiska Kommissionen. *Alert and Cooperation Network. 2022 annual report* (Europeiska unionens publikationsbyrå, 2023), s. 14.

om misstänkt fusk som anmäls i systemet stadigt varje år, vilket indikerar att ju mer medlemsstaternas kontrollmyndigheter letar efter fusk, desto mer hittar de.

Vi har inte haft i uppgift att kartlägga eller uppskatta hur utbrett fusk i livsmedelskedjan är, eller inom vilka områden det främst förekommer. Eftersom fusk bygger på ett medvetet vilseledande, och de som drabbas oftast inte heller upptäcker det, kan man emellertid sluta sig till att mörkertalet sannolikt är stort. Detta gör det väldigt svårt att dra några säkra slutsatser om fuskets utbredning och omfattning. Men att det förekommer, och att det förekommer inom livsmedelskedjans alla led, är tydligt. Likaså att det fusk som upptäcks bara utgör toppen av ett isberg, och troligen inte heller är representativt för isberget som helhet.

3.3 Konsekvenserna för konsumenter, näringsliv och samhället är stora

Fusk i livsmedelskedjan medför att konsumenterna riskerar behöva betala ett överpris för varor av sämre kvalitet eller lägre värde. Det finns också en risk för att otjänliga livsmedel eller varor som kan vara skadliga för människors och djurs hälsa eller miljön släpps ut på marknaden, exempelvis ett förfalskat växtskyddsmedel med förbjudna kemikalier eller en produkt som innehåller ett odeklarerat allergen. Även om konsumenterna inte alltid drabbas direkt ekonomiskt, eller tar fysisk skada, innebär fusk att de betalar för något annat än de tror. Det innebär också att konsumenter vilseleds och hindras från att göra medvetna val. För företag innebär fusk att seriösa företag missgynnas genom illojal konkurrens och att tilliten till varumärken och kvalitetsmärkningar skadas av felmärkta och undermåliga produkter. Av de studier som har gjorts på området framgår att fusk leder till att konsumenternas förtroende för livsmedelskedjan skadas och att det påverkar deras val och köpvanor, exempelvis att man väljer bort särskilt utsatta varumärken, produkter eller varor av visst ursprung.¹⁵ Den svenska köttfärs-skandalen 2007 ledde till att efterfrågan på butiksmald köttfärs minskade så pass mycket att hela branschen påverkades och ett flertal mindre styck-

¹⁵ Konstantinos Giannakas & Amalia Yiannaka, "Food Fraud: Causes, Consequences, and Deterrence Strategies", *Annual Review of Resource Economics*, Volume 15 (2023), s. 85–104.

och charkföretag riskerade att slås ut helt, trots att de inte hade haft någon del i skandalen. Ett annat exempel är att det utbredda fusket med honung bidrar till att allt fler biodlare i unionen tvingas lägga ner sin verksamhet, vilket i sin tur påverkar den biologiska mångfalden negativt och riskerar att skada förutsättningarna för unionens livsmedelsförsörjning i stort.¹⁶

När konsumenter luras och seriösa företag trängs undan leder det även till negativa konsekvenser för samhället i ett vidare perspektiv. Den svenska livsmedelsproduktionen kännetecknas av ett högt miljöskydd och en förhållandevis låg klimatpåverkan. Sverige har dessutom ett starkt djurskydd och en god djurvälstånd, vilket bland annat innebär att förekomsten av smittor är relativt låg och en mycket låg antibiotikaanvändning i jämförelse med övriga EU.¹⁷ Dessa värden går förlorade om förtroendet för ursprungsmärkningen urholkas och konkurrenskraften för, eller efterfrågan på, svenska livsmedelsprodukter minskar. Det innebär i sin tur ett hot mot såväl sysselsättningen i landet som förutsättningarna för en robust och uthållig livsmedelsförsörjning.

I EU-kommissionens ”Jord till bord-strategi”, som är en del av EU:s gröna giv, lyfts arbetet mot fusk i livsmedelskedjan fram som ett särskilt prioriterat område för att säkerställa ett hållbart livsmedelssystem. I strategin konstateras att fusket underminerar livsmedelssäkerheten, en rättvis konkurrens, livsmedelskedjans motståndskraft och i slutändan hela den gemensamma marknaden.¹⁸

3.4 Det finns kopplingar till organiserad brottslighet

Den underliggande drivkraften bakom fusk i livsmedelskedjan är att tjäna pengar. Ekonomisk vinning är också den viktigaste drivkraften för organiserad brottslighet. Detta uppnås exempelvis genom att kriminella handlar med illegala varor, undandrar skatter och avgifter eller tillskansar sig olika stöd och bidrag. Det finns en tydlig koppling mellan organiserad brottslighet och ekonomisk brottslighet, till exempel bedrägerier, penningtvätt, skattebrott och välfärdsbrott.

¹⁶ Se Europaparlamentets resolution av den 1 mars 2018 om möjligheter och utmaningar för biodlingssektorn i EU (2017/2115(INI)).

¹⁷ Prop. 2016/17:104, *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet*, s. 11–13.

¹⁸ Europeiska kommissionen (2020), *Farm to Fork Strategy – For a fair, health and environmentally-friendly food system*, s. 15.

Företag är ett viktigt brottsverktyg för den organiserade brottsligheten och kan i vissa fall utgöra en förutsättning för att kunna begå brott.¹⁹ Enligt en forskningsrapport som tagits fram på uppdrag av Stockholms Handelskammare har så många som var tredje person i den organiserade brottsligheten kopplingar till näringslivet.²⁰ Polismyndigheten uppskattar att brottsvinsterna för bedrägerier uppgick till 5,8 miljarder kronor under 2022,²¹ vilket kan jämföras med att vinsterna kopplade till narkotika uppskattas till omkring 2,5 miljarder kronor.

Aktörer inom den organiserade brottsligheten utnyttjar brister och begränsningar i samhället för att begå brott. Det svenska regelsystemet utgår från ett samhälle där de flesta vill göra rätt för sig, det vill säga ett tillitsbaserat system. Myndigheternas tillitsbaserade system i kombination med bristande kontrollverktyg och ett delat ansvar medför att luckor uppstår. Detta utnyttjas av kriminella för att begå brott.²²

Eftersom ekonomisk vinning är den primära drivkraften för de som fuskar är möjligheten att tjäna pengar viktigare än den specifika varan eller branschen, även om fusk i vissa branscher är mer vanligt förekommande, däribland restaurangbranschen. Även i den relativt nya myndighetsgemensamma satsningen mot arbetslivskriminalitet, A-krim, är restaurangbranschen särskilt utpekad som en riskbransch.²³

Livsmedel är också en av de varugrupper som förekommer inom gränsöverskridande momsbedrägerier, så kallade momskaruseller eller MTIC (missing trader intra-community fraud). På EU-nivå förekommer livsmedel i MTIC-upplägg i alla länder, även om problemet varierar mellan länderna och även typen av livsmedel. Det kan exempelvis avse kyckling eller gryn, eller röra sig om socker på grund av sockerskatter i vissa länder (exempelvis Danmark).

Ett exempel från Sverige i närtid där ett livsmedelsföretag användes för att begå storskalig ekonomisk brottslighet är den webbtjänst som 2023 avslöjades med att under flera år ha sålt oskattade alkoholvaror med förfalskade varumärken till svenska privatpersoner. Verksamheten bedrevs i Sverige men upptäcktes ursprungligen av det danska

¹⁹ Polismyndigheten, *Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet 2021*, s. 10.

²⁰ Amir Rostami & Hernan Mondani, *Kriminella entreprenörer – en studie av den organiserade brottslighetens kopplingar till näringslivet* (Stockholms Handelskammare), 2024.

²¹ Polismyndighetens årsredovisning 2023, s. 60–61.

²² Polismyndigheten, *Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet 2021*, s. 22–23.

²³ Arbetsmiljöverket, *Lägesbild 2021 för det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet*.

livsmedelsverkets särskilda fuskstyrka, Rejseholdet (se kapitel 10), och innefattade en komplex struktur med bolag och bulvaner i ett flertal olika länder. I början av april 2024 dömdes flera av företrädarna till fängelse och näringsförbud för bland annat grovt skattebrott och annan ekonomisk brottslighet.²⁴

Det förekommer också att livsmedelsföretag fungerar som fronter för annan typ av brottslighet. I slutet av 2023 avslöjades exempelvis att ett godisbolag på Södermalm i Stockholm var en täckmantel för ett kriminellt nätverks narkotikahandel.

Kopplingen mellan fusk i livsmedelskedjan och den organiserade brottsligheten är även väldokumenterad i andra länder. I Spanien och Italien avslöjades under hösten 2023 ett kriminellt nätverk som systematiskt märkt om billiga olivoljor. Ungefär samtidigt räddades mer än 400 djur från ett internationellt nätverk i Spanien, som smugglade odokumenterade djur till EU från Östeuropa. I Italien är maffians kontroll över livsmedelskedjans olika delar utbredd och omfattar allt från produktion till distribution och försäljning.²⁵

Interpol och Europol arrangerar årligen en gemensam internationell insats som är särskilt inriktad mot livsmedelsfusk. Insatsen går under namnet Operation OPSON och har pågått sedan 2011. Under insatsen 2022, OPSON XI, deltog 26 länder (dock inte Sverige). Insatsen ledde till beslag av 26 800 ton olagliga produkter, beslag av 15 miljoner liter alkoholhaltiga drycker, omkring 74 000 kontroller, 80 arresteringsordrar, 137 åtalansmälningar, mer än 175 brottsutredningar, 2 078 administrativa ärenden och störningar av 8 kriminella nätverk.²⁶ Vid sidan av OPSON arrangerar Europol även en gemensam internationell insats mot förfalskade växtskyddsmedel. Satsningen går under namnet *Operation Silver Axe* och under den senaste insatsen 2023 beslagtogs mer än 2 000 ton illegala växtskyddsmedel.²⁷

Den svenska myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet har under senare år riktat in sig alltmer mot ekonomisk brottslighet och att slå mot finansieringen, den så kallade

²⁴ Örebro tingsrätts dom den 9 april 2024 i mål nr B 2555-22.

²⁵ Eurispes, *Agromafie, 6 rapporto sui crimini agroalimentari in Italia* (Bologna: Minerva Soluzioni Editoriali), 2019.

²⁶ Europol, "Operation Opson", hämtad den 21 maj 2024,

<https://www.europol.europa.eu/operations-services-and-innovation/operations/operation-opson>.

²⁷ Europol, "2 040 tonnes of illegal pesticides seized and 21 suspects arrested in global operation", hämtad den 21 maj 2024, <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/2-040-tonnes-of-illegal-pesticides-seized-and-21-suspects-arrested-in-global-operation>.

kriminella ekonomin.²⁸ Detta fokus är även politiskt prioriterat. I den nya nationella strategin mot organiserad brottslighet är ett av målen att strypa den kriminella ekonomin, bland annat genom att förhindra att företag används som brottsverktyg, att öka återtagandet av brottsvinster och att utnyttja potentialen i administrativa åtgärder.²⁹

3.5 Fusk i livsmedelskedjan är svårt att upptäcka

Ett grundläggande problem när det gäller fusk i livsmedelskedjan är att det är svårt att upptäcka, särskilt om man inte vet vad man ska leta efter. Konsumenter som har utsatts för fusk är ofta omedvetna om att de har blivit lurade. Skadorna är ofta indirekta eller visar sig först efter en längre tid. Det är många gånger svårt eller omöjligt att fastställa orsakssambandet mellan fusk och dess konsekvenser. Benägenheten att anmäla är liten eftersom enskilda konsumenter normalt sett endast lider mindre ekonomiska förluster. Fusk sker dessutom ofta inom ramen för i övrigt lagliga verksamheter.

De studier som har gjorts visar att företag är mer oroliga för risken för att åka fast än över kostnaden för en sanktion, åtminstone så länge fuskarna uppfattar risken för att bli upptäckt som liten. Kriminell verksamhet är attraktiv när det kräver liten ansträngning, det finns mycket att vinna och riskerna för att åka fast är små.³⁰

3.6 Kontrollsystemet i Sverige är inte anpassat för att upptäcka fusk

Regelverken som gäller för de områden som ingår i livsmedelskedjan omfattas av harmoniserad unionslagstiftning. Medlemsstaternas kontroll av att regelverken efterlevs utgår från EU:s kontrollförordning. Enligt kontrollförordningen ska det bland annat utföras riskbaserade kontroller som syftar till att upptäcka och motverka fusk.

EU-kommissionens generaldirektorat för hälsa och livsmedels-säkerhet (DG SANTE) genomförde under våren 2021 en under-

²⁸ Polismyndigheten, *Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet 2023*, s. 9.

²⁹ Regeringens skrivelse 2023/24:67, *Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet*, avsnitt 4.2, 4.4. och 4.5.

³⁰ Se Gussow, "Finding food fraud", s. 33–36.

sökning av om de svenska åtgärder som vidtas för att motverka fusk i livsmedelskedjan är lämpliga och ändamålsenliga utifrån kraven i EU-rätten och konstaterade att det finns ett antal brister i den svenska fuskkontrollen.³¹ En slutsats av undersökningen var att de svenska myndigheterna ännu inte har något operativ ram för att genomföra bestämmelserna i kontrollförordningen om kontroll av fusk.

I samband med undersökningen uppgav de deltagande svenska myndigheterna att de främsta utmaningarna vid bekämpning av fusk i livsmedelskedjan är brister i metoden för riskbaserad planering av fuskkontroll samt bristande resurser för fuskkontroll (såväl samordning och omvärldsbevakning som utförande av kontroll). Det framhölls även att det finns ett behov av klarhet i hur bestämmelserna om planerad fuskkontroll ska tillämpas. Ytterligare punkter av mer nationell karaktär som lyftes fram var ett behov av sekretesslättnader för uppgifter som finns hos Skatteverket, ett forum för informationsutbyte på nationell nivå, ett centraliserat register över livsmedelsföretagare samt ett önskemål om en landsomfattande operativ specialenhet för fusk i livsmedelskedjan.

3.7 Arbetet mot fusk i livsmedelskedjan behöver stärkas

En stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan är av stor betydelse för att upprätthålla ett högt skydd för människors och djurs hälsa och miljön samt för att säkerställa ett starkt konsumentskydd och ett konkurrenskraftigt näringsliv. Genom att stärka de svenska kontrollmyndigheternas förmåga och kapacitet att upptäcka aktörer som ägnar sig åt fusk i livsmedelskedjan motverkas både osund konkurrens och finansiering av organiserad brottslighet.

Vi kommer i betänkandet redogöra för på vilka sätt kontrollsystemet i Sverige behöver stärkas och vilka förändringar vi i övrigt anser är nödvändiga för att skapa en ändamålsenlig och effektiv fuskkontroll inom livsmedelskedjans samtliga områden i hela landet.

³¹ Europeiska Kommissionen, *Slutlig rapport från en undersökning utförd i Sverige den 19–27 april 2021 för att samla in uppgifter om huruvida de nationella åtgärder som vidtas för att motverka bedrägerier i livsmedelskedjan är lämpliga och ändamålsenliga i enlighet med förordning (EU) 2017/625, GD(SANTE) 2021–7148.*

4 Den jordbruksbaserade livsmedelskedjan

Utredningens uppgift är att utreda och lämna förslag som kan stärka arbetet med att upptäcka och motverka fusk i *den jordbruksbaserade livsmedelskedjan*. Vad som avses med uttrycket *den jordbruksbaserade livsmedelskedjan* är inte definierat, varken i nationell rätt eller i EU-lagstiftningen. Det framgår dock av skälen till kontrollförordningen att med begreppet avses den gemenskapslagstiftning som täcks av förordningen (skäl 3). Begreppet användes inte i den tidigare kontrollförordningen¹ utan introducerades genom den nuvarande kontrollförordningen, vars utvidgade tillämpningsområde har det uttalade målet att fastställa harmoniserade ramar för organisationen av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i alla led i *den jordbruksbaserade livsmedelskedjan* (skäl 20).

Vår uppfattning är att *den jordbruksbaserade livsmedelskedjan* är ett otydligt begrepp. Ordet *jordbruksbaserade* riskerar också att i vissa avseenden leda tanken fel. I skälen till kontrollförordningen anges nämligen att unionslagstiftningen som träffas av förordningen omfattar såväl jordbrukssektorn som vattenbrukssektorn (skäl 5 och 14). Det finns också särskilda bestämmelser i förordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter (se till exempel artikel 77.1 a och bilaga IV kapitel II punkt V). Eftersom kontrollförordningens bestämmelser alltså ska tillämpas på såväl jordbruksprodukter som fiskeri- och vattenbruksprodukter anser vi att det saknas skäl att precisera vilken livsmedelskedja som avses. Oss veterligen finns det inte heller flera olika livsmedelskedjor. Av både förenklings- och tydlighetsskäl har vi därför valt att i fortsättningen av betänkandet referera till *den jordbruksbaserade livsmedelskedjan* som endast *livsmedelskedjan*.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd.

Med detta begrepp avser vi samtliga områden som omfattas av kontrollförordningens tillämpningsområde enligt artikel 1.2, alltså:

- a) Livsmedel och livsmedelssäkerhet, integritet och hälsosamhet i valfritt produktions-, bearbetnings- och distributionsled, inklusive bestämmelser för att säkerställa god handelssed, konsumentskydd och konsumentinformation, samt bestämmelser om tillverkning och användning av material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel.
- b) Avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön för livsmedels- och foderproduktion.
- c) Foder och fodersäkerhet, i alla produktions-, bearbetnings- och distributionsled, samt användning av foder, inklusive bestämmelser för att säkerställa god handelssed och skydda konsumenthälsa, konsumentskydd och konsumentinformation.
- d) Djurhälsokrav.
- e) Förebyggande och minimering av risker som animaliska biprodukter och framställda produkter utgör för människors och djurs hälsa.
- f) Djurskydds krav.
- g) Skyddsåtgärder mot växtskadegörare.
- h) Krav för utsläppande på marknaden och användning av växtskyddsmedel samt vad gäller hållbar användning av bekämpningsmedel, med undantag för utrustning för spridning av bekämpningsmedel.
- i) Ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter.
- j) Användning och märkning av skyddade ursprungsbezeichnungar, skyddade geografiska beteckningar och garanterade traditionella specialiteter.

I detta kapitel ges en översiktlig beskrivning av dessa olika kontrollområden.

4.1 Livsmedel och kontaktmaterial

Livsmedel

Vad som är ett livsmedel framgår av artikel 2 i EU:s livsmedelsförordning². Enligt bestämmelsen definieras livsmedel som alla ämnen eller produkter, oberoende av om de är bearbetade, delvis bearbetade eller obearbetade, som är avsedda att eller rimligen kan förväntas att förtäras av människor. Detta inbegriper drycker, tuggummi och alla ämnen som avsiktligt tillförts livsmedlet under dess framställning, beredning eller behandling. Även vatten från och med den punkt där det tappas från kranen omfattas av definitionen av livsmedel. I bestämmelsen anges även vad som inte utgör ett livsmedel, nämligen foder, levande djur som inte har behandlats för att släppas ut som livsmedel, växter före skörd, läkemedel, kosmetika, tobak och tobaksprodukter, narkotika, rests substanser och främmande ämnen samt medicintekniska produkter.

Det finns ett stort antal EU-förordningar med omfattande och detaljerade bestämmelser om livsmedel, bland annat i fråga om spårbarhet, hygien, dokumentation, märkning och information, gränsvärden för olika ämnen samt bestämmelser om närings- och hälsopåståenden. Regelverket syftar till att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa och för konsumenternas intressen när det gäller livsmedel samt att se till att den inre marknaden fungerar effektivt. En central princip är att livsmedel inte får släppas ut på marknaden om de är osäkra, med vilket avses livsmedel som antingen är skadliga för hälsan eller otjänliga som människoföda. Alla aktörer har en skyldighet att kunna visa vem de har fått ett visst livsmedel från och vem de har lämnat det till (slutkonsumenter undantagna), så att alla livsmedel ska kunna spåras på alla stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan. Livsmedelsinformation får inte vara vilseledande och det finns särskilda bestämmelser om information som är obligatorisk. Den som ansvarar för en livsmedelsanläggning har en skyldighet att underrätta den behöriga kontrollmyndigheten så att anläggningen kan registreras eller godkännas.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor om livsmedelssäkerhet.

Material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel

Material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel kallas även för kontaktmaterial. Vad som är ett kontaktmaterial framgår av artikel 1 i EU:s kontaktmaterialförordning³. Enligt bestämmelsen ska förordningen tillämpas på material och produkter som i sitt färdiga skick är avsedda att komma i kontakt med livsmedel, redan har kommit i kontakt med livsmedel och är avsedda för detta syfte, eller rimligen kan förväntas komma i kontakt med livsmedel eller överföra sina beståndsdelar till livsmedel under normala eller förutsebara användningsförhållanden. Definitionen omfattar därmed såväl förpackningsmaterial och maskindelar vid livsmedelsproduktion som köksapparater, köksredskap, muggar, serviser och bestick. Från tillämpningsområdet undantas material och produkter som säljs som antikviteter, täckande material eller material i beläggningar, till exempel de som används för att täcka ostar, beredda köttvaror eller frukt, och som utgör en del av livsmedlet och kan konsumeras med livsmedlet samt fasta allmänna eller privata anläggningar för vattenförsörjning.

Regelverket kring kontaktmaterial handlar bland annat om att säkerställa att alla material och produkter avsedda att komma i direkt eller indirekt kontakt med livsmedel är tillräckligt inerta, det vill säga reaktionströga, så att ämnen inte kan överföras till livsmedlet i sådana mängder att de utgör en risk för människors hälsa, medför en oacceptabel förändring av livsmedlets sammansättning eller försämrar dess smak, arom, färg och konsistens. Det finns särskilda krav på innehåll, godkännande av vissa ämnen, märkning och spårbarhet. Det finns även krav på att verksamheter som tillverkar eller importerar kontaktmaterial behöver anmälas för registrering.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1935/2004 av den 27 oktober 2004 om material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel och om upphävande av direktiven 80/590/EEG och 89/109/EEG.

4.2 Avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer

Genetiskt modifierade organismer regleras inom unionsrätten av ett flertal rättsakter, i första hand utsättningsdirektivet⁴ och förordningen (EG) 1829/2003 om genetiskt modifierade livsmedel och foder⁵. En organism är en biologisk enhet som kan föröka sig eller överföra genetiskt material (artikel 2.1 utsättningsdirektivet). Det kan till exempel vara en hel växt, ett frö, en potatisknöl, ett djur eller ett virus. En genetiskt modifierad organism (GMO) är en organism i vilken det genetiska materialet har ändrats på ett sätt som inte sker naturligt genom parning eller korsbefruktning (artikel 2.2 utsättningsdirektivet). Genom att ändra en organisms arvs massa kan man ge den nya egenskaper, till exempel få växter att växa snabbare, stå emot skadeinsekter och växtsjukdomar, tåla kyla och torka bättre eller producera råvaror för särskilda ändamål, exempelvis stärkelse med egenskaper som lämpar sig för pappersindustrin. Av det unionsrättsliga regelverket följer att all slags verksamhet där GMO hanteras först måste godkännas av behöriga myndigheter.

Kontrollförordningen omfattar endast användningen av genetiskt modifierade organismer för livsmedels- och foderproduktion, det vill säga i praktiken odling av GMO för att producera livsmedel och foder samt utsläppande på marknaden av livsmedel och foder som innehåller GMO. Det är emellertid bara avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön för produktion av livsmedel och foder som omfattas av artikel 1.2 b i kontrollförordningen. Kontrollen av efterlevnaden av de bestämmelser på området som rör godkännande och märkning av livsmedel och foder som släpps ut på marknaden och som är framställda av eller innehåller genmodifierade organismer hör i stället till kontrollen av livsmedel respektive foder (artikel 1.2 a och c).

Med avsiktlig utsättning av en genetiskt modifierad organism avses varje form av avsiktligt införande av en sådan organism eller en kombination av sådana organismer i miljön för vilka inga specifika inneslutningsåtgärder används för att begränsa deras kontakt med allmänheten och miljön och för att åstadkomma en hög grad av

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/18/EG av den 12 mars 2001 om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön och om upphävande av rådets direktiv 90/220/EEG.

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1829/2003 av den 22 september 2003 om genetiskt modifierade livsmedel och foder.

säkerhet för allmänheten och miljön (artikel 2.3 utsättningsdirektivet). Exempel på innesluten användning av GMO är hantering i ett laboratorium, ett växthus eller en odlingskammare för bland annat forskningsändamål.

Den 5 juli 2023 presenterade kommissionen ett förslag till ny EU-förordning om nya genomiska tekniker.⁶ Det huvudsakliga syftet med den nya förordningen är att upprätthålla en hög nivå av säkerhet för människors och djurs hälsa och för miljön, samt att styra utvecklingen mot förädling av växtsorter som kan bidra till att möta hållbarhetsmålen men också att skapa en gynnsam miljö för forskning och innovation. Akten är under beredning och har ännu inte antagits av EU.

4.3 Foder

Vad som utgör foder framgår av artikel 3.4 i EU:s livsmedelsförordning. Enligt bestämmelsen definieras foder som alla ämnen eller produkter, inbegripet tillsatser, och oberoende av om de är bearbetade, delvis bearbetade eller obearbetade, som är avsedda för utfodring av djur. Eftersom varken kontrollförordningen eller EU:s livsmedelsförordning innehåller några begränsningar i fråga om vilka djurslag fodret är avsett för, har tillämpningsområdet för kontrollförordningen bedömts omfatta även foder till icke livsmedelsproducerande djur.⁷

I EU-lagstiftningen finns det krav på att foder ska vara säkert för att få släppas ut på marknaden eller ges åt livsmedelsproducerande djur. Med säkert foder menas att det inte får ha en negativ effekt på människors eller djurs hälsa eller leda till att livsmedel från ett livsmedelsproducerande djur inte är säkert som människoföda. Det finns även krav på spårbarhet och bestämmelser om godkända tillsatser, gränsvärden för miljö- och mögelgifter samt förbud mot vissa proteiner och produkter i foder. Vissa foderanläggningar omfattas av krav på godkännande medan det för övriga gäller en registreringsplikt.

⁶ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om växter som framställts med vissa nya genomiska metoder och därav framställda livsmedel och foder samt om ändring av förordning (EU) 2017/625, COM(2023) 411 final.

⁷ Prop. 2020/21:43, *En anpassning av bestämmelser om kontroll i livsmedelskedjan till EU:s nya kontrollförordning*, s. 133.

4.4 Djurhälsa

Djurhälsolagstiftningen handlar sammanfattningsvis om att övervaka och bekämpa smittor som sprids mellan djur eller mellan djur och människor. Den omfattar dock inte sådana djursjukdomar som inte sprids genom smitta. Den omfattar inte heller åtgärder mot sådana smittsamma sjukdomar som framgångsrikt kan bekämpas på gårdsnivå eller där frivilliga åtgärder är tillräckliga för att undanröja oacceptabla risker.

Det har genom åren antagits en stor mängd EU-rättsakter som reglerar djurhälsa. Merparten av dessa har samlats i EU:s nya djurhälsoförordning⁸, som tillämpas från och med den 21 april 2021.

Kontrollförordningens tillämpningsområde omfattar efterlevnaden av bestämmelser om djurhälsa när det gäller alla djur, även om vissa bestämmelser (till exempel artikel 15.5) till sin ordalydelse endast träffar den som håller djur i kommersiella syften.⁹

4.5 Animaliska biprodukter

Animaliska biprodukter (ABP) definieras i artikel 3 i EU-förordningen om animaliska biprodukter¹⁰ som hela kroppar eller delar av kroppar från djur, produkter av animaliskt ursprung eller andra produkter som fås från djur och inte är avsedda som livsmedel, inbegripet ägg, embryon och sperma. Definitionen omfattar därmed såväl döda djur och slaktavfall som ull, fjädrar, äggskal, och naturgödsel. Likaså omfattas en produkt med animaliska beståndsdelar som har varit ett livsmedel men som av någon anledning inte längre är det, exempelvis resterna av en sockerkaka som slängts bort och blivit matavfall. De animaliska biprodukterna delas in i olika kategorier utifrån den risk för människors och djurs hälsa de medför. Vilken kategori materialet tillhör påverkar hur det får hanteras. Det innebär att visst material kan behöva bortskaffas, medan annat kan

⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2016/429 om överförbara djursjukdomar och om ändring och upphävande av vissa akter med avseende på djurhälsa ("djurhälsolag").

⁹ Prop. 2020/21:43, *En anpassning av bestämmelser om kontroll i livsmedelskedjan till EU:s nya kontrollförordning*, s. 132.

¹⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 av den 21 oktober 2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel och om upphävande av förordning (EG) nr 1774/2002 (förordningen om animaliska biprodukter).

användas som det är och ytterligare annat material kan användas först efter bearbetning.

Regelverket träffar även produkter som framställts genom en eller flera behandlingar, omvandlingar eller steg i bearbetningen av animaliska biprodukter (artikel 3.2). Som exempel kan nämnas djurfoder, gödningsmedel, hudar och bearbetade fetter. För vissa produkter av animaliskt ursprung finns särskilda bestämmelser som innebär att de upphör att träffas av regelverket när de har genomgått en viss behandling och uppfyller vissa särskilda krav, till exempel garvade hudar.

När vi i fortsättningen hänvisar till kontrollen av animaliska biprodukter, eller ABP, avser vi både animaliska biprodukter och produkter som är framställda därav.

4.6 Djurskydd

Djurskyddslagstiftningen syftar till att säkerställa ett gott djurskydd samt främja en god djurvälstånd och respekt för djur.

På EU-nivå finns förordningar med bestämmelser om skydd av djur under transport respektive vid tidpunkten för avlivning. Det finns även vissa specifika bestämmelser om djurskydd och djurskyddskontroll i EU-förordningar om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung respektive om kosmetiska produkter. Därutöver finns ett flertal såväl generella som djurslags-specifika EU-direktiv. Dessa innehåller bestämmelser om skydd av djur för animalieproduktion, hållande av djur i djurpark och skydd av djur som används för vetenskapliga ändamål samt specifika bestämmelser om bland annat värphöns, slaktkycklingar och svinhållning. Samtliga direktiv är så kallade minimidirektiv, vilket innebär att medlemsstaterna i nationell lagstiftning får fastställa krav på högre skyddsnivå än vad som följer av direktivet, men inte lägre.

4.7 Växtskadegörare

Med skadegörare avses enligt artikel 1.1 i EU:s växtskyddsförordning¹¹ arter, stammar eller biotyper av patogener, djur eller parasitära växter som är skadliga för växter eller växtprodukter. Det kan vara insekter, kvalster, nematoder, svampar och svampliknande organismer, bakterier, virus och virusliknande organismer samt parasitära växter. Även icke-parasitära växter, till exempel ogräs, kan under vissa omständigheter betraktas som skadegörare (artikel 1.2).

EU:s växtskyddsförordning innehåller förbud mot införsel till eller förflyttning inom unionens territorium, samt innehav, uppfödning eller frisläppande, avseende olika kategorier av växtskadegörare. Det finns också förbud mot och särskilda krav för införsel av vissa växter, växtprodukter och andra föremål som kan innehålla växtskadegörare. Förbuden och kraven vid införsel gäller även för privatpersoner.

Vid förflyttning av vissa växter, växtprodukter och andra föremål inom unionens territorium finns det ett krav på ett ”växtpass”. Växtpasset är en officiell etikett som bland annat intygar frihet från vissa kategorier av skadegörare och utfärdas av särskilt bemyndigade yrkesmässiga aktörer. Därutöver finns det regler om spårbarhet och registrering i syfte att på ett effektivt sätt kunna hantera angrepp och möjliggöra kontroller av att regelverket följs.

För medlemsstaterna och de behöriga myndigheterna finns det krav på att genomföra inventeringar och ta fram handlingsplaner samt att utrota eller innesluta vissa kategorier av skadegörare om dessa påträffas.

4.8 Växtskyddsmedel

Växtskyddsmedel är bekämpningsmedel som används för att skydda växter eller växtprodukter mot olika former av skadegörare. De används i huvudsak inom jordbruk, skogsbruk och för trädgårdsändamål. Enligt artikel 2.1 h i kontrollförordningen gäller förordningen vid kontroll av krav för utsläppande på marknaden och användning av

¹¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/2031 av den 26 oktober 2016 om skyddsåtgärder mot växtskadegörare, ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 228/2013, (EU) nr 652/2014 och (EU) nr 1143/2014 samt om upphävande av rådets direktiv 69/464/EEG, 74/647/EEG, 93/85/EEG, 98/57/EG, 2000/29/EG, 2006/91/EG och 2007/33/EG.

växtskyddsmedel samt vad gäller hållbar användning av bekämpningsmedel, dock inte för utrustning för spridning av bekämpningsmedel.

Bestämmelser om växtskyddsmedel finns i EU-förordningen om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden.¹² Utgångspunkten är att ett växtskyddsmedel inte får släppas ut på marknaden eller användas om det inte har produktgodkänts i medlemsstaten i enlighet med den process och de krav som följer av förordningen. Ett växtskyddsmedel får heller inte användas för något annat användningsområde än det som följer av ett godkännande eller en dispens.

Medlemsstaterna ska dessutom vidta alla nödvändiga åtgärder för att främja ett växtskydd med låg insats av bekämpningsmedel och så långt det är möjligt ge företräde till icke-kemiska metoder. Detta framgår av EU-direktivet om hållbar användning av bekämpningsmedel.¹³ Direktivet, som endast gäller för bekämpningsmedel som är växtskyddsmedel, är ett minimidirektiv, vilket innebär att medlemsstaterna i nationell lagstiftning får fastställa krav på högre skyddsnivå än vad som följer av direktivet, men inte lägre.

EU-kommissionen presenterade den 22 juni 2022 ett förslag till ny EU-förordning om hållbar användning av växtskyddsmedel.¹⁴ Förslaget till förordning är mer detaljerat än det nu befintliga direktivet och introducerar en del nya eller mer långtgående krav. Akten är under beredning och har ännu inte antagits av EU.

4.9 Ekologisk produktion och ekologiska produkter

Ekologisk produktion handlar om att producera livsmedel på ett långsiktigt och hållbart sätt genom att använda naturresurser – som jord, energi och vatten – på ett sätt som påverkar miljön så lite som möjligt. Ekologisk produktion ska också stötta den biologiska mångfalden och värna om djurens välmående.

Regelverket kring ekologisk produktion finns i första hand i EU-förordningen om ekologisk produktion och märkning av ekologiska

¹² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 av den 21 oktober 2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden och om upphävande av rådets direktiv 79/117/EEG och 91/414/EEG.

¹³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/128/EG av den 21 oktober 2009 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder för att uppnå en hållbar användning av bekämpningsmedel.

¹⁴ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om hållbar användning av växtskyddsmedel och om ändring av förordning (EU) 2021/2115, COM(2022) 305.

produkter.¹⁵ Förordningen syftar till att garantera rättvis konkurrens för jordbrukare och aktörer, förebygga bedrägeri och illojala metoder, öka konsumenternas förtroende för ekologiska produkter och uppmuntra till hållbar utveckling av ekologisk produktion i EU. Aktörerna inom ekologisk produktion är skyldiga att följa vissa allmänna produktionsregler som fastställs i förordningen. Därutöver finns det särskilda regler för märkning av ekologiska produkter. Begreppet ekologisk produktion omfattar både ekologisk odling och djurhållning samt bearbetning och förädling av ekologiska produkter. Regelverket gäller för produktion och märkning av såväl livsmedel som foder.

Det råder en anmälningsplikt för aktörer innan de får släppa ut sina produkter på marknaden som ekologiska. Anmälda aktörer ska erhålla ett certifikat som intygar att verksamheten uppfyller kraven i förordningen. Undantag från anmälnings- och certifieringsplikten gäller för de aktörer som säljer färdigpackade ekologiska varor direkt till slutkonsumenter eller slutanvändare och i övrigt uppfyller vissa krav.

Förordningen innehåller särskilda bestämmelser om offentlig kontroll av ekologisk produktion som kompletterar, och i vissa fall ersätter, bestämmelserna i kontrollförordningen.

4.10 Skyddade beteckningar

Inom EU finns det skyddade namn, eller beteckningar, för vissa speciella livsmedel (och andra produkter). Beteckningarna kallas skyddad ursprungsbeteckning, skyddad geografisk beteckning och garanterad traditionell specialitet. Som exempel kan nämnas Svecia och Skånsk spettekaka (skyddad ursprungsbeteckning), Kalix löjrom och Upplandskubb (skyddad geografisk beteckning) samt Falukorv (garanterad traditionell specialitet). Regelverket handlar om att säkerställa att de beteckningar som är skyddade bara får användas vid märkning av livsmedel som kommer från ett visst geografiskt område, framställs enligt särskilda recept eller uppfyller vissa andra villkor.

¹⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2018/848 av den 30 maj 2018 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter och om upphävande av förordning (EG) nr 834/2007.

Bestämmelserna finns i första hand i EU-förordningen om kvalitetsordningar för jordbruksprodukter och livsmedel.¹⁶ Förordningen syftar till att säkerställa att det föreligger sund konkurrens för jordbrukare och producenter som framställer jordbruksprodukter och livsmedel med mervärdesskapande egenskaper och kvaliteter, att konsumenterna får tillförlitlig information om sådana produkter, att de immateriella rättigheterna iakttas och att den inre marknadens integritet upprätthålls.

4.11 Särskilt om kontrollen av handelsnormer

I artikel 1.4 a i kontrollförordningen finns ett undantag från kontrollförordningens tillämpningsområde i fråga om handelsnormer på jordbruksområdet.

Handelsnormer är ett system med detaljerade krav för kvalitets-säkring och sortering av olika produkter från primärproduktionen. Primärproduktion är ett begrepp som används för att beskriva verksamheter i början av livsmedelskedjan, i första hand bondgårdar och liknande verksamheter. Att odla och skörda grönsaker, föda upp djur före slakt, producera ägg och mjölk, fiska och jaga är några exempel. Även att plocka och samla in vilda produkter, som bär och svamp, musslor och kräftor är en del av primärproduktionen.

Syftet med regelverket kring handelsnormer är att underlätta handeln med produkter från primärproduktionen. Genom en tillämpning av normerna delas produkterna upp i olika klasser baserat på till exempel kvalitet, storlek, mognadsstadium och andra produktspecifika egenskaper. En köpare ska till exempel kunna jämföra priset på äpplen av ”klass I” eller olivolja ”extra jungfru” från två olika säljare och veta att äpplena eller olivoljorna i stort sett är jämförbara, utan att behöva se produkterna på förhand.

Det finns separata regelverk för handelsnormer för fiskeri- och vattenbruksprodukter respektive jordbruksprodukter. Normerna är obligatoriska att använda och gäller vid all handel och i alla handelsled inom EU, utom vid försäljning direkt från den egna gården eller från en småskalig kustfiskare. Handelsnormerna är regler för salu-

¹⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1151/2012 av den 21 november 2012 om kvalitetsordningar för jordbruksprodukter och livsmedel.

föring, vilket innebär att produkterna inte får säljas om normerna inte är uppfyllda.

Bestämmelserna om handelsnormer är en del av EU:s gemensamma marknadsordning inom primärproduktionen,¹⁷ vilket är ett omfattande regelverk som utöver handelsnormerna innehåller detaljerade bestämmelser om bland annat stödåtgärder och hållbart fiske. Det är endast bestämmelserna om handelsnormer och märkning i den gemensamma marknadsordningen inom primärproduktionen som utgör sådana bestämmelser för att säkerställa god handelssed, konsumentskydd och konsumentinformation i fråga om livsmedel som faller inom ramen för kontrollförordningens tillämpningsområde enligt artikel 1.2 a.

Undantaget i artikel 1.4 a innebär att kontrollförordningen endast ska tillämpas på sådana offentliga kontroller i fråga om handelsnormer på jordbruksområdet som identifierar bedrägligt eller vilseledande agerande (vi återkommer till vad detta innebär för kontrollförordningens tillämpning i avsnitt 17.2.1). För övrig offentlig kontroll av handelsnormer och märkning på området gäller i stället bestämmelserna i EU-förordningen om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken.¹⁸ Artikel 1.4 a i kontrollförordningen gäller dock bara handelsnormer på jordbruksområdet. Det innebär att kontrollförordningen fullt ut ska tillämpas på all offentlig kontroll av de handelsnormer och märkningsregler som gäller för fiskeri- och vattenbruksprodukter.

¹⁷ Grunden för EU:s gemensamma marknadsordning utgår från två EU-förordningar som brukar kallas för ”de samlade marknadsordningarna”: Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1379/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma marknadsordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1184/2006 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 104/2000, respektive Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 av den 17 december 2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 922/72, (EEG) nr 234/79, (EG) nr 1037/2001 och (EG) nr 1234/2007. Dessa kompletteras i sin tur av ett flertal tillämpningsföreskrifter med detaljerade bestämmelser om bland annat handelsnormer för vissa utpekade produkter.

¹⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 av den 17 december 2013 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 352/78, (EG) nr 165/94, (EG) nr 2799/98, (EG) nr 814/2000, (EG) nr 1290/2005 och (EG) nr 485/2008.

4.12 Områden som föreslås ingå i livsmedelskedjan

Den 5 juli 2023 presenterade kommissionen förslag till två nya EU-förordningar, dels om utsäde¹⁹, dels om skogsodlingsmaterial²⁰. Förslagen innebär att båda dessa områden ska tas upp i förteckningen över sakområden på vilka kontrollförordningen ska tillämpas enligt artikel 1.2, och därigenom också ska utgöra en del av livsmedelskedjan. Förslagen till nya förordningar är under beredning och har ännu inte antagits av EU.

¹⁹ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om produktion och saluföring av växtförökningsmaterial i unionen, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) 2016/2031, 2017/625 och 2018/848 samt om upphävande av rådets direktiv 66/401/EEG, 66/402/EEG, 68/193/EEG, 2002/53/EG, 2002/54/EG, 2002/55/EG, 2002/56/EG, 2002/57/EG, 2008/72/EG och 2008/90/EG (förordningen om växtförökningsmaterial), COM(2023) 414 final.

²⁰ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om produktion och saluföring av skogsodlingsmaterial, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) 2016/2031 och (EU) 2017/625 och om upphävande av rådets direktiv 1999/105/EG (förordning om skogsodlingsmaterial), COM (2023) 415 final.

5 EU:s kontrollförordning

Ansvar för att se till att de materiella reglerna i livsmedelskedjan följs ligger hos medlemsstaterna. Hur denna kontroll ska organiseras, finansieras och bedrivs regleras på unionsrättslig nivå genom kontrollförordningen. Tanken med förordningen är att skapa ett harmoniserat tillvägagångssätt för den offentliga kontroll som ska utföras för att säkerställa att unionslagstiftningen om livsmedelskedjan tillämpas. Bestämmelserna i kontrollförordningen riktar sig i första hand till medlemsstaterna och deras behöriga myndigheter, men vissa bestämmelser gäller även för enskilda aktörer.

Kontrollförordningen har tillämpats sedan den 14 december 2019 då den ersatte den tidigare kontrollförordningen¹ och ett flertal andra EU-rättsakter med bestämmelser om kontroll av områden i livsmedelskedjan.

I det här kapitlet kommer vi att översiktligt redogöra för de bestämmelser i kontrollförordningen som är relevanta för den här utredningen.²

5.1 Förordningens tillämpningsområde och syfte

Syftet med kontrollförordningen är att säkerställa efterlevnaden av unionslagstiftningen i livsmedelskedjan och därigenom de skyddsintressen som denna lagstiftning vilar på. Det handlar i första hand om att upprätthålla en hög hälsoskyddsnivå för människor och djur, en hög miljöskyddsnivå samt en hög konsumentskyddsnivå (skäl 1 och 2).

¹ Förordning (EG) 882/2004.

² En mer fullständig genomgång av kontrollförordningen finns i prop. 2020/21:43, *En anpassning av bestämmelser om kontroll i livsmedelskedjan till EU:s nya kontrollförordning*, s. 120–128; se även Ds 2018:41 s. 173–190.

Kontrollförordningen innehåller bestämmelser om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som utförs av medlemsstaternas behöriga myndigheter, finansiering av offentlig kontroll, administrativt stöd och samarbete mellan medlemsstater samt inrättande av ett datoriserat informationssystem för förvaltning av information och data avseende offentlig kontroll (artikel 1).

Enligt artikel 1.2 ska kontrollförordningen tillämpas på offentlig kontroll som utförs för att säkerställa att unionslagstiftningen inom en rad olika områden följs, oavsett om de bestämmelserna har fastställts på unionsnivå eller av medlemsstaterna. I kapitel 4 finns en översiktlig genomgång av dessa sakområden. Kontrollförordningen ska även tillämpas på offentlig kontroll som genomförs för att säkerställa att man inom berörda områden följer de bestämmelser som är tillämpliga på varor som förs in i unionen från tredjeland och som exporteras från unionen till tredjeland (artikel 1.3).

Kontrollförordningen ska däremot inte tillämpas på offentlig kontroll för att säkerställa efterlevnaden av bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter, med undantag för i de fall den behöriga myndigheten i en medlemsstat identifierar eventuellt bedrägligt eller vilseledande agerande i fråga om handelsnormer. Kontrollförordningen ska inte heller tillämpas på offentlig kontroll för att kontrollera efterlevnaden av bestämmelserna i EU-direktiven om skydd av djur som används för vetenskapliga ändamål respektive om veterinärmedicinska läkemedel (artikel 1.4).

Offentlig kontroll ska utföras i alla relevanta produktions-, bearbetnings- och distributionsled i livsmedelskedjan.

5.2 Bestämmelser om offentlig kontroll

Med *offentlig kontroll* avses sådan verksamhet som utförs av de behöriga myndigheterna för att verifiera att aktörerna följer förordningen och de bestämmelser som finns på de sakområden där kontrollförordningen ska tillämpas, samt att djur eller varor uppfyller kraven enligt dessa bestämmelser (artikel 2.1). Förordningen reglerar även *annan offentlig verksamhet*, med vilket avses annan verksamhet än offentlig kontroll som utförs av de behöriga myndigheterna i enlighet med kontrollförordningen och de bestämmelser

som avses i artikel 1.2, däribland beviljande av tillstånd eller godkännanden samt utfärdanden av officiella intyg eller attesteringar (artikel 2.2).

Vad som är vad har betydelse eftersom olika bestämmelser och villkor gäller beroende på om en verksamhet utgör offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet. Tillämpningsområdet för kontrollförordningen är något snävare i fråga om annan offentlig verksamhet (artikel 1.5) och bestämmelserna om obligatoriska avgifter gäller endast verksamhet som utgör offentlig kontroll (se avsnitt 5.3). Kommissionen har i ett tillkännagivande³ försökt att närmare precisera gränsdragningen mellan offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Av tillkännagivandet framgår att om fastställd bristande efterlevnad ger upphov till misstanke om ytterligare bristande efterlevnad (artikel 137.2), eller till utredningar som syftar till att fastställa omfattningen av eller ursprunget till den bristande efterlevnaden eller aktörens ansvar (artikel 138.1 a), syftar denna typ av verksamhet i sig till att verifiera efterlevnaden och bör därför betraktas som offentlig kontroll. Som exempel på aktiviteter som däremot inte utgör offentlig kontroll nämns hantering av förteckningar över registrerade/godkända aktörer, vägledning/rådgivning till aktörer om unionens lagstiftning om livsmedelskedjan, undersökningar av förekomsten av växtskadegörare och övervakning för att upptäcka djursjukdomar. I dokumentet finns även en utförlig tabell med praktiska exempel på verksamheter som typiskt sett utgör offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet.

Medlemsstaterna ska för vart och ett av de områden som omfattas av kontrollförordningen utse den eller de behöriga myndigheter som ska organisera eller utföra offentlig kontroll. Om flera behöriga myndigheter utses inom ett och samma område ska medlemsstaterna säkerställa en verkningfull och effektiv samordning mellan dessa samt en enhetlig och effektiv offentlig kontroll inom hela sitt territorium. Inom vart och ett av områdena ska en central myndighet utses med ansvar för att samordna samarbetet och kontakterna med kommissionen och övriga medlemsstater avseende offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet (artikel 4).

Därutöver finns det ett antal bestämmelser om allmänna skyldigheter för de behöriga myndigheterna (artikel 5). Myndigheterna ska

³ Kommissionens tillkännagivande om genomförandet av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 (förordningen om offentlig kontroll) (2022/C 467/02).

bland annat ha infört rutiner eller förfaranden för att säkerställa att den offentliga kontrollen är effektiv och ändamålsenlig samt för att säkerställa att det inte föreligger någon intressekonflikt för den personal som genomför kontrollen. Behöriga myndigheter ska ha tillgång till lämplig laboratoriekapacitet för analys, testning och diagnostik. De ska även ha tillgång till tillräckligt stor, för ändamålet väl kvalificerad och erfaren personal samt lämpliga och väl underhållna utrymmen och utrustning, så att offentlig kontroll kan genomföras på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Rättsliga förfaranden ska säkerställa att personalen har tillträde till aktörernas lokaler och tillgång till deras dokumentation, så att de kan utföra sina uppgifter på ett korrekt sätt. Det finns också krav på att personalen ska ha ändamålsenlig utbildning för sitt kompetensområde så att den på ett kompetent sätt kan utföra sina uppgifter och utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet på ett enhetligt sätt.

De allmänna bestämmelserna om offentlig kontroll finns i artikel 9. Enligt bestämmelsen ska de behöriga myndigheterna regelbundet och med lämplig frekvens genomföra riskbaserad offentlig kontroll av alla aktörer med hänsyn till identifierade risker (artikel 9.1). De ska även utföra regelbundna kontroller med lämplig riskbaserad frekvens för att identifiera eventuella avsiktliga överträdelser inom kontrollförfordningens tillämpningsområde som begåtts genom bedrägligt eller vilseledande agerande (artikel 9.2). Dessutom ska offentlig kontroll utföras inför utfärdandet av ett officiellt intyg eller en officiell attestering som är en förutsättning för att djur eller varor ska få släppas ut på marknaden eller förflyttas enligt de bestämmelser som omfattas av kontrollförfordningen (artikel 9.3). Kontrollen ska som huvudregel genomföras utan förvarning, utom i de fallen då det är nödvändigt och motiverat att förvarna aktören eller då aktören själv har begärt offentlig kontroll och den behöriga myndigheten anser att förvarning bör ske. Kontrollen ska så långt det är möjligt genomföras på ett sätt som minimerar den administrativa bördan och verksamhetsstörningar för aktörerna.

Den offentliga kontrollen ska avse djur och varor i alla produktions-, bearbetnings-, distributions- och användningsled samt av ämnen, material eller föremål som kan inverka på djurs och varors egenskaper eller hälsa och på hur de stämmer överens med gällande krav. Kontrollen ska också omfatta aktörernas verksamhet, inklusive djurhållning, utrustning, transportmedel, lokaler och andra platser

under deras kontroll och deras omgivningar samt relaterad dokumentation. De behöriga myndigheterna ska upprätta en förteckning över aktörer och hålla denna uppdaterad (artikel 10).

De metoder och den teknik som den offentliga kontrollen ska inbegripa listas i artikel 14. Vid sidan av granskningen av aktörernas egenkontrollsystem ingår exempelvis inspektion av utrustning, transportmedel, lokaler och andra platser, djur, varor, råvaror, märkning och marknadsföring.

I artikel 15 finns bestämmelser om skyldigheter för aktörer. Aktörerna ska ge personal vid de behöriga myndigheterna tillträde till sina lokaler och andra platser under deras kontroll och deras omgivningar, djur och varor samt tillgång till sina datoriserade informationshanteringssystem, dokument och annan relevant information. Aktörerna ska under offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet bistå och samarbeta med de behöriga myndigheternas personal.

5.2.1 Planerad kontroll

Den offentliga kontroll som är tydligast reglerad i kontrollförordningen är den planerade kontrollen. Bestämmelser om planerad kontroll finns framför allt i artikel 9.1 och 9.2.

De behöriga myndigheterna ska enligt artikel 9.1 regelbundet och med lämplig frekvens genomföra riskbaserad offentlig kontroll av alla aktörer. Kontrollen ska utföras med hänsyn till vissa närmare angivna risker, uppgifter som tyder på att konsumenterna sannolikt vilseleddes, aktörernas tidigare resultat vid offentlig kontroll, tillförlitligheten hos och resultatet av de egenkontroller som aktörerna utfört samt information som skulle kunna tyda på bristande efterlevnad av bestämmelser i livsmedelskedjan.

Det anges inte uttryckligen i artikel 9 att kontrollerna ska vara planerade, men detta följer av att de ska vara riskbaserade. Det kan även utläsas av artikel 110 som anger att medlemsstaterna ska utarbeta nationella kontrollplaner för att säkerställa att offentlig kontroll *planeras* i enlighet med de kriterier som fastställs i artikel 9.

Utöver de planerade kontroller som ska göras med stöd av artikel 9.1 ska de behöriga myndigheterna även utföra offentliga kontroller för att identifiera eventuella avsiktliga överträdelser av de bestämmelser som avses i artikel 1.2 som begåtts genom bedrägligt

eller vilseledande agerande (artikel 9.2). Dessa kontroller ska utföras med beaktande av den information om sådana överträdelser som delats genom de mekanismer för administrativt stöd som föreskrivs i artiklarna 102–108 och all annan information som tyder på sådana överträdelser. Även dessa kontroller ska vara regelbundna och utföras med lämplig riskbaserad frekvens. Bestämmelsen är ny i förhållande till den tidigare kontrollförfordningen och skyldigheten att utföra kontroll specifikt för att identifiera avsiktliga överträdelser gäller sedan den 14 december 2019.

Den kontroll som ska utföras med stöd av artikel 9.2 kallas i det här betänkandet för *planerad fusk kontroll*. En mer detaljerad redogörelse för bestämmelsen och vår tolkning av den finns i kapitel 6.

5.2.2 Kontroll som ursprungligen inte var planerad

Utöver den planerade kontrollen förekommer även kontroll som ursprungligen inte var planerad. Denna oplanerade kontroll kan i sin tur delas in i kategorierna händelsestyrd kontroll respektive uppföljande kontroll. Detta är visserligen inte en terminologi som används i kontrollförfordningen, men som indirekt går att utläsa av densamma. I Sverige är begreppen i praktiken inarbetade och används även i mer formella sammanhang av de behöriga myndigheterna.⁴

Gemensamt för händelsestyrda och uppföljande kontroller är att de inte har sin grund i en riskbedömning utan i en viss omständighet som föranleder ett specifikt behov av offentlig kontroll i det enskilda fallet (jämför artikel 9.3 och 9.4 samt skäl 32).

Händelsestyrd kontroll

Händelsestyrda kontroller är antingen påkallade av aktören själv för att uppfylla vissa krav i lagstiftningen, eller utförs hos aktören till följd av en misstanke om bristande efterlevnad.

Krav på särskild offentlig kontroll före utsläppande på marknaden eller förflyttning av vissa djur och varor samt för utfärdande av officiella intyg eller officiella attesteringar finns i såväl kontrollförfordningen som i annan unionslagstiftning (artikel 9.3). För djur och varor som förs in till unionen över en gränskontrollstation finns

⁴ Se t.ex. Livsmedelsverket, *Sveriges livsmedelskontroll 2022*, L 2023 nr 09, s. 28.

det krav på kontroll av varje sändning (artikel 47 och 49). Andra exempel på händelsestyrd kontroll som påkallas av aktören själv är kontroll av anläggningar som kräver godkännande i syfte att kunna besluta om ett sådant godkännande (jämför artikel 79.2 b) och kontroll som utförs för att kunna utfärda exportintyg (artikel 88.3 a i).

När de behöriga myndigheterna misstänker bristande efterlevnad ska de enligt kontrollförordningen utföra en undersökning för att bekräfta eller undanröja dessa misstankar (artikel 137.2 och 137.3 samt, när det gäller import av djur och varor, artikel 65). Att särskilda kontroller ska utföras vid misstanke om bristande efterlevnad framgår också indirekt av artikel 83.1. Enligt den bestämmelsen får avgifter inte tas ut för en offentlig kontroll som utförs på grundval av ett klagomål om kontrollen inte leder till att bristande efterlevnad bekräftas. Med klagomål menas också tips från allmänheten, andra aktörer och myndigheter.

Till kategorin händelsestyrd kontroll hör sannolikt även kontroller som föranleds av ett meddelande enligt systemet för snabb varning (Rapid Alert System for Food and Feed, RASFF, ett system som beskrivs närmare i avsnitt 18.1.3). Orsaken till en sådan kontroll är en misstanke om bristande efterlevnad i fråga om en viss produkt eller vara. Därmed är det inte alltid den aktör som kontrolleras som är ansvarig eller misstänks för den bristande efterlevnaden.

Uppföljande kontroll

Att de behöriga myndigheterna även ska utföra uppföljande kontroller kan utläsas av artikel 79.2 c i kontrollförordningen. Enligt bestämmelsen är de behöriga myndigheterna skyldiga att ta ut avgifter för kontroll som inte ursprungligen var planerad, men som blivit nödvändig efter att bristande efterlevnad påvisats under en offentlig kontroll hos samma aktör och utförs för att bedöma omfattningen och konsekvenserna av denna bristande efterlevnad eller för att verifiera att korrigerande åtgärder har vidtagits.

Även om bestämmelsen därmed inte handlar om att reglera själva kontrollen, utan om vilka avgifter en myndighet är skyldig att ta ut, står det klart att det som avses är en annan typ av kontroll än den planerade eller händelsestyrda kontrollen. Det framgår direkt av bestämmelsens ordalydelse att det är fråga om kontroll som ur-

sprungligen *inte var planerad* och som blivit nödvändig efter att en bristande efterlevnad konstaterats vid en *tidigare kontroll*. Den uppföljande kontrollen handlar alltså om kontroller som utförs för att utreda eller följa upp redan konstaterade brister hos ett kontroll-objekt samt sådana åtgärder som kontrollobjektet har vidtagit för att åtgärda bristerna. Behovet av en uppföljande kontroll kan föranledas av brister som har upptäckts inom ramen för antingen en tidigare planerad kontroll eller en tidigare händelsestyrd kontroll.

5.3 Finansiering av offentlig kontroll

Enligt artikel 78 i kontrollförordningen ska medlemsstaterna säkerställa att tillräckliga finansiella resurser finns tillgängliga för att tillhandahålla personal och andra resurser som de behöriga myndigheterna behöver för att utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet.

För vissa typer av offentlig kontroll är det obligatoriskt att ta ut avgifter, dock med möjlighet till nedsättning i vissa fall (artikel 79). De obligatoriska avgifterna omfattar offentlig kontroll vid slakterier, styckningsanläggningar och viltbearbetningsanläggningar samt vid mjölkproduktion och utsläppande på marknaden av fiskeri- och vattenbruksprodukter. Obligatoriska avgifter eller pålagor ska även tas ut för offentlig kontroll som genomförs beträffande införsel av sådana djur och varor som avses i artikel 47.1 a–c vid gränskontrollstationer eller, i förekommande fall, vid andra kontrollställen. Därutöver är medlemsstaterna skyldiga att ta ut avgifter för offentlig kontroll som ursprungligen inte var planerad och som utförs för att bedöma omfattning och konsekvenser av en bristande efterlevnad som redan har konstaterats hos en aktör vid en tidigare kontroll eller för att verifiera att korrigerande åtgärder har vidtagits.

För att täcka kostnaderna för övrig offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet får medlemsstaterna bestämma att även andra avgifter eller pålagor ska tas ut, under förutsättning att det inte är förbjudet enligt den lagstiftning som är tillämplig för sakområdet (artikel 80). Det finns dock inget hinder mot att medlemsstaterna finansierar de områden för vilka det inte finns något krav på avgifter på annat sätt (exempelvis genom skattemedel).

I artikel 81 och 82 finns bestämmelser om vilka kostnader som får ligga till grund för beräkningen av de obligatoriska avgifterna samt hur denna beräkning ska gå till. För offentlig kontroll av djur och varor som förs in via en gränskontrollstation finns även en möjlighet att ta ut en avgift med de belopp som anges i bilaga IV till förordningen.

Det finns i artikel 83 ett generellt förbud mot att återbetala, direkt eller indirekt, såväl obligatoriska avgifter enligt artikel 79 som frivilliga avgifter enligt artikel 80. Det är heller inte tillåtet att ta ut en avgift för en offentlig kontroll eller för annan offentlig verksamhet som utförs på grundval av ett klagomål om kontrollen inte leder till att bristande efterlevnad bekräftas.

Medlemsstaterna ska säkerställa stor öppenhet när det gäller avgifternas storlek och den metod och de uppgifter som använts för att fastställa dessa. De ska även samråda med berörda parter om de allmänna metoder som används för att beräkna avgifterna (artikel 85).

5.4 Administrativt stöd och samarbete

I artiklarna 102–108 i kontrollförordningen regleras administrativt stöd och samarbete i kontrollen mellan medlemsstaters behöriga myndigheter och med kommissionen när det gäller gränsöverskridande överträdelser. Bestämmelserna innebär bland annat en skyldighet för medlemsstaterna att bistå varandra med administrativt stöd om resultatet av den offentliga kontrollen kräver åtgärder i fler än en medlemsstat. Detta stöd kan ges både på eget initiativ och på begäran av en annan myndighet (artikel 104–105). Enligt artikel 103 ska varje medlemsstat även utse ett eller flera förbindelseorgan som ska fungera som kontaktpunkter och ha ansvaret för att underlätta utväxling av meddelanden mellan behöriga myndigheter enligt artiklarna 104–107.

Med stöd av kontrollförordningen har kommissionen inrättat ett datoriserat informationssystem för offentlig kontroll (Imsoc) för integrerad drift av de mekanismer och verktyg genom vilka data, information och dokument som gäller offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet förvaltas, hanteras och utbyts automatiskt (artikel 131 i kontrollförordningen). Systemet regleras genom den

så kallade Imsoc-förordningen.⁵ Imsoc består av flera olika integrerade elektroniska system. En av de grundläggande funktionerna i Imsoc är att tillhandahålla en mekanism för utbyte av data, information och dokument enligt artiklarna 102–108 (jämför artikel 132 b i kontrollförordningen). I Imsoc-förordningen finns även bestämmelser om utbyte av uppgifter om bland annat anmälningar av bedrägerier. Vi återkommer till Imsoc-förordningen och dess olika komponenter i kapitel 18.

Vid offentlig kontroll enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen ska de behöriga myndigheterna beakta den information om överträdelser som delats genom de komponenter som listas i Imsoc och all annan information som kan tyda på att en överträdelse skett. Det handlar bland annat om information från brottsbekämpande och rättsliga myndigheter (artikel 102.4), och medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att underlätta överföring av sådan information om misstänkta avsiktliga överträdelser.

5.5 Planering och rapportering

I kontrollförordningens avdelning V finns bestämmelser om kontrollplaner och rapportering. Varje medlemsstat ska upprätta och regelbundet uppdatera en flerårig nationell kontrollplan som omfattar samtliga områden som regleras av unionslagstiftningen om livsmedelskedjan (artikel 109). Varje medlemsstat ska även utse ett organ med uppgift att samordna utarbetandet av den nationella kontrollplanen mellan alla behöriga myndigheter med ansvar för offentlig kontroll, säkerställa att kontrollplanen är konsekvent samt samla in information om genomförandet av kontrollplanen i syfte att kunna rapportera till kommissionen.

Kontrollplanen ska innehålla information om hur systemen för offentlig kontroll är uppbyggda och organiserade (artikel 110). Syftet med kontrollplanen är att säkerställa att offentlig kontroll utförs på ett riskbaserat och effektivt sätt i enlighet med kontrollförordningens bestämmelser inom hela territoriet och i alla led i livsmedelskedjan. Kontrollplanen ska regelbundet uppdateras för att

⁵ Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/1715 av den 30 september 2019 om fastställande av bestämmelser för ett datoriserat informationshanteringssystem för offentlig kontroll och dess systemkomponenter.

anpassas till ändringar i regelverken och förändringar på de områden som omfattas av kontrollen (artikel 111).

Medlemsstaterna ska årligen överlämna en rapport till kommissionen som innehåller resultaten av de offentliga kontroller som utförts under det föregående året enligt kontrollplanen samt typ och antal fall av bristande efterlevnad av bestämmelserna i artikel 1.2 per område (artikel 113).

5.6 Åtgärder och sanktioner vid bristande efterlevnad

I artikel 137 finns en skyldighet för de behöriga myndigheterna när de misstänker bristande efterlevnad att utföra en undersökning för att bekräfta eller undanröja dessa misstankar. Om bristande efterlevnad konstateras ska de behöriga myndigheterna enligt artikel 138 vidta alla åtgärder som är nödvändiga för att fastställa orsaken till och omfattningen av den bristande efterlevnaden samt fastställa aktörens ansvar. De behöriga myndigheterna ska även vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att den berörda aktören åtgärdar den bristande efterlevnaden och förebygger ytterligare upprepningar. I artikel 138.2 finns en förteckning över åtgärder som de behöriga myndigheterna kan vidta för att se till att de bestämmelser som avses i artikel 1.2 efterlevs. Myndigheterna är dock inte begränsade till denna förteckning utan ska vidta alla åtgärder de anser är lämpliga för att åstadkomma regelefterlevnad. De behöriga myndigheterna ska överlämna en skriftlig underrättelse om ett beslut enligt artikel 138 samt information om rätten att överklaga sådana beslut till den berörda aktören (artikel 138.3). De ansvariga aktörerna ska bära samtliga utgifter som uppkommer till följd av de åtgärder som de behöriga myndigheterna vidtar enligt bestämmelsen (artikel 138.4).

Medlemsstaterna ska även fastställa regler om sanktioner för överträdelse av bestämmelserna i kontrollförordningen och vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de tillämpas. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande (artikel 139.1). Medlemsstaterna ska säkerställa att ekonomiska sanktioner för överträdelse av förordningen och av bestämmelser på de sakområden som omfattas av kontrollförordningen som har begåtts genom bedrägligt

eller vilseledande agerande återspeglar åtminstone antingen aktörens fördel eller en procentandel av aktörens omsättning (artikel 139.2).

6 Fuskkontroll

Överträdelser av de bestämmelser som gäller för livsmedelskedjans olika områden kan bero på handling eller underlåtenhet att handla. En handling eller underlåtenhet att handla kan bero på slarv, misstag, oaktsamhet eller bristande kunskap, men det kan också vara fråga om en avsiktlig handling eller underlåtenhet. I föregående kapitel har vi översiktligt redogjort för de olika typer av kontroll i livsmedelskedjan som kan utläsas av kontrollförordningen. Utredningens uppdrag är dock begränsat till sådana kontroller som syftar till att upptäcka, motverka och utreda avsiktliga överträdelser av regelverket genom bedrägligt eller vilseledande agerande. De flesta aktörer kan antas vilja följa bestämmelserna på det område där de är verksamma och kommer således att vidta åtgärder för att rätta till påtalade brister. Ett bedrägligt eller vilseledande agerande är däremot medvetet och har i regel dolts avsiktligt. Det ligger i sakens natur att sådana överträdelser är betydligt svårare att upptäcka.

EU-kommissionens generaldirektorat för hälsa och livsmedels säkerhet (DG SANTE) har i den undersökning man utförde i Sverige under 2021 (se avsnitt 3.6) konstaterat att Sverige brister i genomförandet av de offentliga kontroller de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna är skyldiga att utföra enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen.¹ Undersökningen handlade alltså om de (planerade) riskbaserade kontroller som ska göras för att identifiera eventuella avsiktliga överträdelser som har begåtts genom bedrägligt eller vilseledande agerande.

I kontrollförordningen anges endast *att* sådana kontroller ska utföras. Hur kontrollerna ska utföras är därför, liksom frågan om hur systemet för offentlig kontroll ska organiseras, i stor utsträckning en fråga för de enskilda medlemsstaterna. I förordningen defi-

¹ Europeiska Kommissionen, *Slutlig rapport från en undersökning utförd i Sverige den 19–27 april 2021*, GD(SANTE) 2021-7148.

nieras kontrollsystem som ”ett system som omfattar de behöriga myndigheterna och de resurser, strukturer, arrangemang och förfaranden som införs i medlemsstaterna för att säkerställa att offentlig kontroll utförs i enlighet med denna förordning” (artikel 3.7). Det innebär att kontroll kan utföras på flera olika sätt, och att medlemsstaterna kan ha olika lösningar vad gäller såväl organisation som utförande för att leva upp till de krav som följer av artikel 9.2. Viss ledning kan dock hämtas från den tekniska rapport som publicerades i mars 2023 av EU-kommissionens gemensamma forskningscentrum, Joint Research Centre (JRC).²

I det här kapitlet kommer vi fördjupa oss i vad som utmärker kontroller för att upptäcka och förhindra avsiktliga överträdelse som har begåtts genom bedrägligt eller vilseledande agerande och hur planeringen av sådan riskbaserad kontroll ska gå till. Vi kommer också förklara varför vi har valt att kalla detta agerande, och den kontroll som utförs för att upptäcka och utreda sådana överträdelse, för fusk och fuskkontroll. Avslutningsvis kommer vi också att beröra frågan vad som skiljer en fuskkontroll från en brottsutredning, och varför den gränsdragningen är viktig att upprätthålla.

6.1 EU-kommissionens vägledning

JRC:s tekniska rapport utgör inte ett officiellt ställningstagande från kommissionen och saknar formellt sett status som rättslig vägledning. Rapporten är dock ett resultat av det projekt³ som kommissionen genomförde mellan 2020 och 2022 för att samla in uppgifter om huruvida de nationella åtgärder som vidtas för att motverka fusk i livsmedelskedjan är lämpliga och ändamålsenliga, och har som syfte att främja en enhetlig tolkning och tillämpning av artikel 9.2 i kontrollförordningen.

JRC är ett av EU-kommissionens generaldirektorat och i rapporten beskrivs bland annat hur kontroller kan planeras och utföras för att vara effektiva och verkningsfulla. Rapporten är därför, oavsett dess rättsliga status, ett dokument som ger praktisk hjälp åt med-

² Europeiska kommissionen, Gemensamma forskningscentrumet, *Fighting fraudulent and deceptive practices in the agri-food chain. Technical report implementation of Article 9(2) of Regulation (EU) 2017/625* (Europeiska unionens publikationsbyrå, 2023).

³ Projektet har bland annat utmynnat i en så kallad översiktsrapport (se avsnitt 10.5); Europeiska kommissionen, *Fighting fraudulent practices in the agri-food chain. Overview report* (Europeiska unionens publikationsbyrå, 2023), DG(SANTE) 2022-7580.

lemsstaterna med hur man kan gå till väga för att uppnå målen med artikel 9.2 i kontrollförordningen. Vi kommer därför i fortsättningen av betänkandet att referera till rapporten som *kommissionens vägledning* (eller bara vägledningen).⁴

I vägledningen framhålls att de behöriga myndigheterna i varje medlemsstat, inom ramen för landets rättsliga och administrativa ordning, måste bestämma hur kontroller enligt artikel 9.2 ska planeras och genomföras, hur misstankar om avsiktliga överträdelse ska följas upp och under vilka omständigheter ett kontrollärende ska lämnas över till brottsbekämpande myndigheter.

En nyckel till framgång anges vara att alla berörda behöriga myndigheter, inom alla kontrollområden, deltar i planeringsprocessen. Därutöver understryks behovet av samarbete inom och mellan behöriga myndigheter, brottsbekämpande myndigheter, särskilda utredningsenheter och andra berörda aktörer samt en ökad medvetenhet hos kontrollpersonal och inom branschen om riskerna för fusk.

I vägledningen framhålls att riskbaserade kontroller kräver ett proaktivt, strukturerat och målinriktat (i betydelsen inriktat på identifierade risker) tillvägagångssätt. Grundläggande för detta arbete är att risker för fusk ska identifieras, att det ska göras en riskbaserad planering och att den planeringen ska ligga till grund för vilka riktade kontroller som ska utföras.

Kommissionens vägledning innehåller även ett antal bilagor med exempel på risker som kontrollmyndigheter kan behöva beakta i samband med riskbedömning och planering av kontroller samt kontrollmetoder och kontrolltekniker som kan användas för att utföra kontroll.

Vi kommer i det här kapitlet söka ledning i kommissionens vägledning när det gäller såväl planering av kontroller som utförande av kontroller. En första fråga är dock vad som avses med bedrägligt eller vilseledande agerande.

⁴ I kommissionens översiktsrapport benämns den tekniska rapporten ”vägledningsdokument” (guidance document).

6.2 Bedrägligt eller vilseledande agerande

Kontrollmyndigheter ska enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen utföra kontroller för att identifiera överträdelser som begåtts genom ”bedrägligt eller vilseledande agerande”. Det finns ingen EU-rättslig definition av begreppet, och ytterst är det EU-domstolen som tolkar bestämmelsen. I avsaknad av ett uttalande från EU-domstolen får vi utgå från ordalydelsen och kommissionens vägledning.

Kommissionen utgår i vägledningen från definitionen av ”meddelande om bedrägerier” (fraud notification) i artikel 2 (21) i Imsocförordningen. Meddelande om bedrägerier definieras där som:

En anmälan av bristande efterlevnad i iRASFF avseende misstänkta avsiktliga åtgärder av företag eller individer i syfte att vilseleda köparna och vinna otillbörliga fördelar av dem, i strid med de bestämmelser som avses i artikel 1.2 i förordning (EU) 2017/625.

Av denna definition kan man dra slutsatsen att följande fyra komponenter tillsammans utgör bedrägeri:

- en avsiktlig handling
- bristande efterlevnad av bestämmelser på de områden som omfattas av artikel 1.2 i kontrollförordningen
- ett syfte att vilseleda köpare
- ett syfte att vinna otillbörliga (ekonomiska) fördelar

I kommissionens vägledning anges att man för läsbarhetens skull använder termen bedrägeri (fraud) för att hänvisa till både bedrägligt och vilseledande agerande enligt artikel 9.2.⁵ Det får den lite märkliga konsekvensen att vilseledande dels är en del av definitionen av bedrägeri, dels rimligen också måste ha en självständig betydelse i uttrycket bedrägligt eller vilseledande agerande. I annat fall hade ordet vilseledande kunnat strykas ur texten i artikel 9.2.

Definitionen utgår vidare från att vilseledandet ska avse en köpare. Kontrollförordningens uttalade skyddsintressen omfattar dock såväl konsumentskydd som hälsoskydd (för både människor som djur) och miljöskydd (skäl 1). Om vilseledandet bara gäller överträdelser av bestämmelser som direkt eller indirekt skyddar en köpare finns det en stor mängd bestämmelser i sektorslagstiftningen som inte skulle

⁵ Se not 5 i kommissionens vägledning, s. 6.

träffas av artikel 9.2. Detta trots att en aktör mycket väl kan vinna otillbörliga fördelar genom att avsiktligt vilseleda kring sin efterlevnad av dessa bestämmelser. Den som vilseleds behöver inte heller alltid vara en köpare, utan kan också vara en kontrollmyndighet. Definitionen av bedrägeri i Imsoc-förordningen är enligt kommissionens vägledning dock bara tänkt att ge en fingervisning om de viktigaste faktorerna som ska beaktas vid bedömningen av vad som utgör bedrägligt eller vilseledande agerande. Vi anser att det centrala bör vara att någon har vidtagit en åtgärd för att vilseleda, inte *vem* åtgärden syftar till att vilseleda.

I kommissionens vägledning poängteras också att ett bedrägligt eller vilseledande agerande, till skillnad från ett agerande som beror på exempelvis slarv eller misstag, är en avsiktig eller medveten handling.⁶ Just avsiktligheten framstår som viktig i sammanhanget. Om det finns en avsikt bakom överträdelsen finns det i regel också ett incitament att dölja sitt agerande för kontrollmyndigheterna. Och när en aktör aktivt döljer handlingar blir det svårare för kontrollmyndigheterna att upptäcka överträdelser.

En avsiktig regelöverträdelse kommer många gånger även att vara en brottslig handling. I Sverige finns det straffbestämmelser såväl i speciallagstiftning som i de allmänna bestämmelserna om bedrägeri i 9 kap. brottsbalken som är formulerade på ett sådant sätt att bedrägligt eller vilseledande agerande i livsmedelskedjan ofta kommer att utgöra brott. Vad som utgör bedrägligt agerande i livsmedelskedjan kan dock inte begränsas till sådant som är brottsligt enligt nationell straffrätt, eftersom medlemsstaterna har en skyldighet att se till att alla bestämmelser i kontrollförordningen genomförs effektivt och att de bestämmelser som avses i artikel 1.2 efterlevs.

Bestämmelsen i artikel 9.2 kräver inte att en misstanke om bedrägligt agerande bekräftas, utan endast att den behöriga myndigheten ska utföra kontroller för att kunna identifiera eventuella avsiktliga överträdelser som begås genom ett bedrägligt agerande. Om kontrollen leder till att en sådan misstanke uppstår har kontrollmyndigheten en skyldighet att säkerställa att en utredning genomförs och att lämpliga åtgärder vidtas. Detta kan uppnås genom att en utredning utförs av kontrollpersonal från de behöriga myndigheterna, genom att ärendet lämnas över till de brottsbekämpande myndigheterna, eller genom en kombination av båda. När avsikt (uppsåt) inte kan bevisas

⁶ Kommissionens vägledning, s. 5.

kan en överträdelse behandlas som bristande efterlevnad i stället för brott, särskilt när det gäller åtgärder och påföljder.

Sammanfattningsvis finns det alltså ingen entydig definition av bedrägligt eller vilseledande agerande och i slutändan är det EU-domstolen som avgör hur bestämmelsen ska tolkas. Exakt var gränserna går är möjligen i första hand en akademisk fråga. Detta eftersom syftet med kontrollerna som ska utföras med stöd av artikel 9.2 är att upptäcka bristande efterlevnad, inte att fälla någon för ett brott (jämför avsnitt 6.7). Det är dock svårt att se varför ett agerande där syftet är att vilseleda andra än konsumenter/köpare inte skulle omfattas av bestämmelsen. Vi kommer därför utgå från att uttrycket bedrägligt eller vilseledande agerande i artikel 9.2 är något vidare än den definition av bedrägerier som återfinns i Imsoc-förordningen. När vi i fortsättningen talar om bedrägligt eller vilseledande agerande avses därmed ett agerande som utgör en avsiktlig överträdelse av en bestämmelse på de områden som omfattas av artikel 1.2 i kontrollförordningen och som begås i syfte att vinna ekonomiska fördelar genom att vilseleda någon, oavsett vem som vilseleds.

6.3 Ordet fusk

I kontrollförordningen används alltså uttrycket bedrägligt eller vilseledande agerande. Utredningens direktiv har emellertid rubriken ”Stärkt offentlig kontroll för att upptäcka och motverka *fusk* i den jordbruksbaserade livsmedelskedjan” (vår kursivering). Det finns därför anledning att uppehålla oss något vid vilka ord och uttryck vi bör använda oss av i detta betänkande.

I Sverige används vanligen ordet livsmedelsfusk för att beskriva det som på engelska kallas för ”food fraud”.⁷ Även matfusk är ett ord som förekommer i Sverige, åtminstone i mer informella sammanhang såsom tidningsartiklar och motsvarande.

Ordet fusk används också som synonym till bedrägligt agerande inom ett flertal andra områden. I budgetpropositionen för 2023 aviserades till exempel stärkta insatser för att motverka fusk inom tandvårdsstödet, fusk med bokföringsuppgifter och skattefusk.⁸ När det gäller felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet verkar ordet vara

⁷ Se t.ex. Livsmedelsverkets, *Livsmedelsfusket omfattning och karaktär*, L 2020 nr 02.

⁸ Prop. 2022/23:1, s. 26 och 31.

särskilt etablerat.⁹ Likaså används fusk tillsammans med ”regelöverträdelser och brottslighet” för att fånga in de överträdelser som det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet syftar till att stävja.¹⁰

Enligt Nationalencyklopedin är fuska att handla oärligt, men det kan också användas i betydelsen att slarva (med något). På Wikipedia beskrivs fusk som ”metoder för att skaffa sig otillåtna fördelar på sätt som bryter mot skrivna eller oskrivna regler”, och det är kanske så de flesta av oss tänker på fusk. Något som har mer med brädspel än med brott att göra. I SAOB (publicerad 1926) beskrivs dock (att) fusk(a) som ”förhållande(t) att hava fuffens l. konster för sig l. att bete sig bedrägligt”.

Även om det är tydligt att det finns en koppling mellan orden fusk och bedrägeri så ligger engelskans ”fraud” tveklöst närmare svenskans bedrägeri än fusk. Bedrägligt och bedrägerier är också, som tidigare nämnts, de ord som används i den svenska lydelsen av kontrollförfordningen respektive Imsoc-förfordningen. Den grundläggande beskrivningen av bedrägeri i brottsbalken (9 kap. 1 § första stycket) lyder ”den som medelst vilseledande förmår någon till handling eller underlåtenhet, som innebär vinning för gärningsmannen och skada för den vilseledde eller någon i vars ställe denne är, dömes för bedrägeri”. Det är en beskrivning som ligger nära definitionen av bedrägeri såsom den beskrivs i kommissionens vägledning. Bedrägeri skulle därför kunna vara ett lämpligt ord för att beskriva de överträdelser som artikel 9.2 är avsedda att träffa.

Det bör också nämnas att det i andra sammanhang har framförts kritik mot att använda ett ord som fusk för benämna ageranden och överträdelser som ofta är brottsliga och som kan ha kopplingar till organiserad brottslighet och kriminell ekonomi. Mot detta perspektiv har samtidigt invänts att ett fokus på brottslighet och kriminella aktörer riskerar att leda till att ”gråa” aktörer, det vill säga aktörer som begår förhållandevis mindre allvarliga överträdelser, tappas bort.¹¹ Liknande synpunkter, både för och emot ordet fusk, har även förts fram av denna utrednings experter.

Vår uppfattning är att ordet bedrägeri är ett i sammanhanget sämre ord än fusk. Anledningen till detta är dels att vi uppfattar det

⁹ Se exempelvis prop. 2022/23:34, *Utbetalningsmyndigheten*.

¹⁰ Se prop. 2023/24:85, *En ny lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*.

¹¹ SOU 2024:14, *Arbetslivskriminalitet*, s. 244.

som att ordet fusk i Sverige redan är inarbetat för den typ av överträdelse som här avses, dels att vi befarar att ordet bedrägeri riskerar att ge en felaktig bild av vad kontrolluppdraget handlar om. Kontrollmyndigheternas uppgift är inte att slå fast att någon har gjort sig skyldig till (brottet) bedrägeri. Syftet med den kontroll som ska utföras enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen är att upptäcka och åtgärda avsiktliga överträdelse av regelverket, oavsett om dessa samtidigt utgör ett brott eller inte. De överträdelse det kan bli fråga om handlar också om fler typer av gärningar än de som traditionellt sett förknippas med ordet bedrägeri (se avsnitt 6.4). Det ska också påminnas om att det uttryck som används i kontrollförordningen heller inte är bedrägeri, utan ”bedrägligt eller vilseledande agerande”. Ett tänkbart alternativ skulle därför vara att använda kontrollförordningens fullständiga uttryck. Som vi kommer utveckla närmare i avsnitt 17.1.2 finns det också övervägande skäl som talar för att det uttrycket bör användas i författning. Däremot anser vi att det skulle vara omotiverat omständligt att tala om ”bedrägligt eller vilseledande agerande på livsmedelsområdet” eller ”kontroll som utförs i syfte att upptäcka bedrägligt eller vilseledande agerande”, jämfört med det betydligt mer lättillgängliga ”livsmedelsfusk” och ”fuskkontroll”. Även det faktum att ordet fusk används inom det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet talar för att ordet har en etablerad betydelse inom den kontrollverksamhet som olika myndigheter bedriver i fråga om avsiktliga regelöverträdelse för ekonomisk vinning.

Mot denna bakgrund har vi valt att hålla fast vid ordet fusk som ett samlingsuttryck för den typ av avsiktliga regelöverträdelse i livsmedelskedjan som utredningen handlar om.

6.4 Vad är fusk?

Av den definition av fusk som vi har diskuterat i avsnitt 6.2 kan vi konstatera att det är en mängd olika handlingar eller underlåtenheter som kan tänkas utgöra fusk. Det är därför inte möjligt att åstadkomma en uttömmande förteckning över varje enskilt agerande som träffas av definitionen, och därmed också av de tillämpliga bestämmelserna i kontrollförordningen. För att förstå vad fusk i livsmedelskedjan handlar om, och vilka åtgärder som därmed behöver vidtas,

finns det dock ett värde i att försöka ge en bild av vilka typer, eller kategorier, av ageranden som typiskt sett utgör fusk.

I bilaga 1 till kommissionens vägledning finns en förteckning över olika kategorier av fusk som är tänkt att fungera som en referensram för de slutsatser och förslag som lämnas. Bilagan har sammanställts i samråd med medlemsstaternas experter i kommissionens livsmedelsfusk nätverk (*Food Fraud Network*) och landar i följande fem kategorier:

- **Manipulering av produkter:** Otillåtna tillsatser, substitution (utbyte mot varor eller ingredienser av lägre värde), utspädning, otillåten förstärkning eller otillåtet döljande samt otillåten behandling eller tillverkningsprocess.
- **Produktförfalskning:** Intrång i varumärken eller upphovsrätter avseende produkter eller deras tillverkningsmetod eller förpackningar.
- **Dokumentförfalskning:** Förfalska, imitera eller förändra exempelvis passdokument, analysresultat, testrapporter, intyg, identifikationer och andra administrativa dokument.
- **Aktiviteter på gråa marknader:** Illegal produktion, stöld och otillåtna försäljningskanaler (spårbarhetsproblem).
- **Vilseledande information, märkning eller marknadsföring:** Förmedling av uttryckligen felaktig eller förvrängd information (såsom bäst före-datum, hälsopåståenden, vikt och volym).

Även i litteraturen har det i olika sammanhang gjorts försök att gruppera de kategorier av handlingar som typiskt sett ska betraktas som fusk. Dessa har vanligen endast fokuserat på livsmedelsfusk, men som en kategorisering av olika typer av ageranden är de relevanta även för övriga områden i livsmedelskedjan.

I en artikel från 2011, som ofta citeras i detta sammanhang, föreslår de amerikanska forskarna Spink och Moyer att livsmedelsfusk kan delas in i följande sju kategorier:¹²

- Användning av förfalskade ingredienser eller beståndsdelar,
- manipulering av information eller märkning,

¹² John Spink och Douglas C. Moyer, "Defining the Public Health threat of Food Fraud", *Journal of Food Science*, Volume 76, Issue 9 (2011), s. R157–R163.

- överskridande av gällande produktionsvolym,er,
- uppblandning med stulna produkter,
- distribution eller försäljning utanför den avsedda marknaden,
- efterliknande av produkter med högre kvalitet, samt
- förfalskade produkter eller varumärken.

Den nederländske forskaren Gussow delar i sin avhandling om livsmedelsfusk från 2020 till att börja med in de ageranden som i litteraturen anses utgöra fusk i två huvudkategorier, vilka därefter delas in i ytterligare två subkategorier:¹³

- Fysisk överträdelse, som består av underkategorierna substitution och (odeklarerade) tillsatser, samt
- administrativ överträdelse, som består av underkategorierna förfalskad information och förfalskade produkter (varumärken och skyddade beteckningar).

Därefter landar Gussow i en slutsats om att det huvudsakligen finns tre typer av gärningar som utgör livsmedelsfusk:¹⁴

- Försäljning av varor som inte är eller får säljas som livsmedel (*food laundering*),
- handlingar som syftar till att på ett vilseledande sätt öka värdet på en vara eller produkt (*fraudulent food enhancement*), samt
- handlingar som utförs av personer eller företag och som syftar till att möjliggöra livsmedelsfusk (*facilitative food fraud*).

Av det ovan sagda framgår att det inte finns någon enhetlig definition av vad som utgör fusk i livsmedelskedjan. Vi kommer återkomma till hur vi anser att en kategorisering av de gärningar som typiskt sett utgör fusk lämpligen bör göras i samband med vårt förslag om en särskild ekonomisk sanktion mot fusk (avsnitt 20.8.3). Här räcker det dock med att konstatera att det de olika gärningstyperna har gemensamt är att de på olika sätt handlar om att vilseleda någon om en varas ursprung, beståndsdelar eller egenskaper, i syfte

¹³ Gussow, "Finding food fraud", s. 27.

¹⁴ Gussow, "Finding food fraud", s. 104.

att otillbörligen höja värdet på varan eller vinna andra ekonomiska fördelar på någon annans bekostnad.

6.5 Kontroll av fusk

Givet valet att fortsätta använda uttrycket fusk i stället för bedrägeri är det logiskt att kalla kontroller som utförs för att upptäcka fusk för fuskkontroller.

Den grundläggande bestämmelsen om fuskkontroll finns i artikel 9.2 i kontrollförordningen, enligt vilken de behöriga myndigheterna ska utföra offentliga kontroller regelbundet och med lämplig riskbaserad frekvens för att identifiera eventuella avsiktliga överträdelser av de bestämmelser som avses i artikel 1.2 som begåtts genom bedrägligt eller vilseledande agerande. Kontroller som utförs i syfte att upptäcka eller utreda fusk är emellertid inte alltid planerade och riskbaserade. Med fuskkontroll i vid bemärkelse menar vi nämligen inte bara de kontroller som ska utföras enligt artikel 9.2, utan även de reaktiva kontroller som ska utföras enligt kontrollförordningen. I kapitel 4 har vi redogjort för att den offentliga kontrollen kan delas upp i tre olika kategorier; planerad kontroll, händelsestyrd kontroll och uppföljande kontroll. Samtliga tre typer av kontroll kan bli aktuella för att kontrollera avsiktliga överträdelser av de bestämmelser som avses i artikel 1.2 i förordningen. Alla offentliga kontroller som utförs i syfte att upptäcka, undersöka och ingripa mot avsiktliga överträdelser bör därför kunna kallas för fuskkontroll.

Fokus kommer emellertid att ligga på de planerade kontroller som de behöriga myndigheterna är skyldiga att utföra enligt artikel 9.2 i förordningen. Både eftersom det är en särskild typ av kontroll som enligt kontrollförordningen ska utföras vid sidan av de vanliga planerade kontrollerna enligt artikel 9.1 och för att det är brister i utförandet av dessa kontroller som konstaterats i rapporten från EU-kommissionen. Sådana kontroller kallar vi för *planerade fuskkontroller*. Innan vi fördjupar oss i vad som utmärker dessa kontroller ska vi översiktligt redogöra för vad som skiljer planerad fuskkontroll från annan fuskkontroll.

6.5.1 Olika typer av fuskkontroll

Fuskkontroll enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen är en planerad kontroll som ska utföras regelbundet baserat på en bedömning av var det finns risk för avsiktliga överträdelser. Det är alltså en proaktiv kontroll som bygger på att kontrollmyndigheterna löpande samlar på sig information från olika källor, analyserar informationen och bestämmer var kontrollen ska utföras för att göra mest nytta. Bestämelsen förutsätter inte att det finns någon konkret misstanke om faktiska avsiktliga överträdelser, utan bygger endast på kontrollmyndighetens bedömning av risken för sådana.

Enligt artikel 137.2 i kontrollförordningen ska kontrollmyndigheterna, när de misstänker bristande efterlevnad, utföra en undersökning för att bekräfta eller undanröja dessa misstankar. Bestämelsen gäller för alla typer av bristande efterlevnad, alltså även sådan som beror på slarv eller okunskap hos aktören. Misstankarna kan grunda sig på tips eller klagomål från allmänheten eller andra aktörer och myndigheter, såväl andra kontrollmyndigheter som myndigheter som inte har någon roll i kontrollen av livsmedelskedjan (till exempel Skatteverket, Arbetsmiljöverket och Polismyndigheten). Sådan händelsestyrd kontroll som utförs för att undersöka konkreta misstankar om bristande efterlevnad är alltså reaktiv, oregelbunden och ursprungligen inte planerad.

Även om en undersökning enligt artikel 137.2 avser en misstanke om en avsiktlig överträdelse är en sådan kontroll händelsestyrd och därmed någonting annat än den riskbaserade fuskkontroll som ska utföras enligt artikel 9.2. Detsamma gäller sådan (uppföljande) kontroll som ursprungligen inte var planerad och som utförs för att bedöma omfattningen och konsekvenserna av en redan konstaterad avsiktlig överträdelse, eller för att verifiera att korrigerande åtgärder har vidtagits. Detta gäller oavsett om överträdelserna konstaterades vid en planerad kontroll (enligt artikel 9.1 eller 9.2) eller vid en händelsestyrd kontroll.

Däremot ska tips och klagomål, liksom resultatet av kontroll som utförts på grund av en misstanke om bristande efterlevnad eller uppföljande kontroll till följd av att en bristande efterlevnad konstaterats, ingå i den riskbedömning som ska ligga till grund för framtida planerade fuskkontroller.

Uppdelningen mellan planerad fuskkontroll enligt artikel 9.2 och annan typ av fuskkontroll är viktig för frågan om vilka skyldigheter kontrollmyndigheterna har *att* planera för och utföra fuskkontroll. Det har även betydelse för frågan om hur kontrollen ska finansieras eftersom det finns en del specifika bestämmelser om detta i kontrollförordningen. Däremot har uppdelningen ingen större betydelse för *hur* kontrollerna ska utföras. Det är också viktigt att kontrollorganisationen totalt sett har kapacitet att utföra såväl planerad fuskkontroll som händelsestyrd och uppföljande fuskkontroll inom samtliga sakområden för att systemet som helhet ska vara effektivt och leva upp till kraven i kontrollförordningen.

6.5.2 Utförande av fuskkontroll

Det finns inte några specifika bestämmelser i kontrollförordningen om hur fuskkontroller ska utföras. Däremot finns det en del övergripande bestämmelser i förordningen som gäller för planerad offentlig kontroll generellt, alltså även kontroll enligt artikel 9.1.

I artikel 5 i kontrollförordningen stadgas en del allmänna skyldigheter för de behöriga myndigheterna, bland annat att de ska ha förfaranden som säkerställer att kontrollen är verkningsfull och lämplig och att personalen som utför kontrollen ska vara kvalificerad. I artikel 12 anges att kontroll ska utföras i enlighet med dokumenterade förfaranden.

Ett antal metoder och tekniker för offentlig kontroll finns uppräknade i artikel 14 i kontrollförordningen. Bland dessa kan nämnas inspektion av utrustning, lokaler, djur och varor, märkning och marknadsföring. Vidare nämns kontroll av hygienförhållanden, granskning av dokument, spårbarhetsdokumentation och annan dokumentation, provtagning, analys, diagnostik och tester. Dessa metoder och tekniker ska användas utifrån vad som är lämpligt. Kontrollförordningen nämner också att kontrollmyndigheterna bör ha möjlighet att anskaffa prover genom anonyma beställningar (skäl 49).

Av de kontrollmetoder som listas i kontrollförordningen lämpar sig vissa bättre för fuskkontroller medan andra passar bättre vid vanliga kontroller. De metoder och den teknik som används vid fuskkontroller är dock ofta mer komplicerade att utföra och mer tids- och resurskrävande än vanlig kontroll eftersom det dels handlar om

komplexa avvikelser från regelverket, dels om aktörer som kan tänkas ljuga eller vidta åtgärder för att dölja överträdelserna, exempelvis genom att gömma undan produkter, förfalska dokument eller byta ut märkning på (eller innehåll i) förpackningar. Det innebär att överträdelserna ofta inte kommer att upptäckas vid en vanlig kontroll. Fusk kan också sträcka sig över flera olika sakområden, olika typer av anläggningar, aktörer och verksamheter samt omfatta alla led i livsmedelskedjan.

För att avslöja fusk behöver man därför ofta gräva djupare i ett ärende än vid en vanlig kontroll. Man behöver lägga tid på spårbarhetskontroller och verifiering av uppgifter som annars inte skulle vara motiverad och som inte heller alltid leder till en konstaterad bristande efterlevnad. Olika typer av diagnostiska tester kan behöva utföras beroende på typen av fusk. Andra sätt att utföra fuskkontroller kan vara kontrollkampanjer i form av exempelvis vägkontroller, stickprov och spårbarhetskontroller av utvalda produkter och ingredienser genom hela produktions- och handelskedjan. Den ökande e-handeln innebär att också övervakning och kontroll av webbaserad handel på sociala medieplattformar och marknadsplatser online blir allt viktigare för att upptäcka och motverka fusk.

Det kan vara svårt att utvärdera om kontrollåtgärder är lämpliga och effektiva eftersom det handlar om ett dolt agerande och problemets omfattning oftast är okänd. I kontrollförordningen finns bestämmelser som syftar till att de offentliga kontrollerna fortlöpande ska utvärderas och uppdateras (se till exempel artiklarna 5.1 a, 12.3 och 111.2). Resultatet av kontrollerna är därför viktigt för att kunna bedöma hur ändamålsenligt kontrollsystemet är och göra nödvändiga förbättringar.

6.6 Planerad kontroll av fusk

Syftet med planerade fuskkontroller är att genom riskbaserade kontroller identifiera avsiktliga överträdelser. Kontrollerna ska vara regelbundna och genomföras med lämplig riskbaserad frekvens, och baseras på information som tyder på sådana överträdelser. Mer än så framgår egentligen inte av kontrollförordningen. I avsaknad av mer detaljerade bestämmelser är det svårt att dra några närmare slutsatser om vad

planerad fuskkontroll är. Det står dock klart att det är något annat än vanlig planerad kontroll enligt artikel 9.1 i kontrollförordningen.

EU-kommissionen har i sina rapporter från undersökningar om huruvida de nationella åtgärder som vidtas för att motverka bedrägerier i livsmedelskedjan är lämpliga och ändamålsenliga framhållit att det är stor skillnad mellan kontroller som syftar till att fastställa nivån för livsmedelsföretagares efterlevnad av rättsliga krav (artikel 9.1) och kontroller vars syfte är att upptäcka fusk (artikel 9.2).¹⁵ Bristande efterlevnad av bestämmelserna upptäcks genom en jämförelse mellan vad företagen gör och vad de ska göra enligt lagstiftningen, vilket kan uppnås genom effektiva kontroller. Det är svårare att upptäcka bristande efterlevnad som har dolts avsiktligt.

Planerad fuskkontroll kan delas in i en planeringsdel och en utförandedel. De metoder och tekniker som används vid själva utförandet av den planerade fuskkontrollen skiljer sig inte på något avgörande sätt från de kontrollmetoder som används vid andra typer av fuskkontroll (i första hand händelsestyrd klagomålskontroll och uppföljande kontroll). Det som utmärker den kontroll som ska utföras med stöd av artikel 9.2 är i stället planeringen, urvalet av kontrollobjekt och vad det är man ska kontrollera.

Vi kommer att utveckla vad planerad fuskkontroll är dels genom att analysera de skillnader mot kontroll enligt artikel 9.1 som kan utläsas direkt ur kontrollförordningen, dels genom att med stöd av kommissionens vägledning undersöka hur dessa kontroller ska planeras.

6.6.1 Skillnader från vanlig planerad kontroll

Alla kontroller som utförs med stöd av artikel 9 i kontrollförordningen är planerade kontroller och såväl den vanliga kontrollen (artikel 9.1) som fuskkontrollen (artikel 9.2) ska vara riskbaserad. Det finns dock vissa betydelsefulla skillnader mellan dessa bestämmelser i fråga om kontrollens omfattning och vilka risker som ska beaktas i riskbedömningen.

Enligt artikel 9.1 ska de behöriga myndigheterna regelbundet och med lämplig frekvens utföra riskbaserad offentlig kontroll av alla

¹⁵ Se t.ex. Europeiska Kommissionen, *Slutlig rapport från en undersökning utförd i Sverige den 19–27 april 2021*, GD(SANTE) 2021-7148, s. 2.

aktörer med hänsyn till vissa specifikt angivna kriterier, som kan sammanfattas enligt följande:

- a) identifierade risker kopplade till vilka varor och djur och vilken typ av verksamhet som bedrivs av aktören samt platsen där verksamheten bedrivs,
- b) uppgifter som tyder på att konsumenterna sannolikt vilseleds,
- c) kontrollmyndighetens erfarenhet av aktören vid tidigare offentlig kontroll,
- d) aktörens egenkontroll eller tredjepartskontroll, samt
- e) information som tyder på bristande efterlevnad.

De behöriga myndigheternas offentliga kontroll enligt artikel 9.2 ska utföras regelbundet och med lämplig riskbaserad frekvens för att identifiera eventuella avsiktliga överträdelser som begåtts genom bedrägligt eller vilseledande agerande. Det finns dock inte något krav på att kontrollera *alla aktörer*, vilket det alltså gör i artikel 9.1, och inte heller någon förteckning över vilka faktorer som ska utgöra grunden för riskbedömningen. Däremot anges det att de behöriga myndigheterna ska beakta information om överträdelser som delats genom de mekanismer för administrativt stöd som föreskrivs i kontrollförordningen och all annan information som tyder på sådana överträdelser.

Den tydligaste skillnaden mellan artikel 9.1 och artikel 9.2 i kontrollförordningen är att bestämmelserna syftar till att bedöma olika sorters risker, vilket innebär att de riskbedömningar som ska göras kommer att se olika ut.

Riskbedömningen för vanlig kontroll enligt artikel 9.1 är helt aktörsstyrd. Den utgår främst från objektiva faktorer förknippade med aktören och den verksamhet som aktören bedriver. Syftet är att identifiera och bedöma generella risker vid (och för) bristande efterlevnad för den aktuella typen av verksamhet. Utifrån de identifierade riskerna kan ett lämpligt kontrollbehov och en lämplig kontrollfrekvens för aktören fastställas. Två objektivt sett likvärdiga verksamheter i fråga om storlek och verksamhetstyp ska därmed som utgångspunkt få en likvärdig riskbedömning och kontrollfrekvens.

Riskbedömningen enligt artikel 9.2 handlar däremot om att identifiera var det för närvarande finns en förhöjd risk för avsiktliga över-

trädelse. Riskbedömningen utgår inte från ett aktörsperspektiv utan från ett informationsperspektiv. Bedömningen behöver alltså inte avse en specifik aktör utan kan lika gärna avse en grupp aktörer i en viss handelskedja, ett visst branschsegment eller ett visst geografiskt område där det finns en förhöjd risk för fusk. Aktörerna kan vara snarlika eller skilja sig åt i olika avseenden. Dessutom kan risken för avsiktliga överträdelser inom ett visst branschsegment variera över tid, trots att den aktuella verksamheten eller aktören rent objektivt inte har förändrats. Det kan exempelvis handla om omständigheter i omvärlden eller nya konsumenttrender som påverkar efterfrågan på en viss produkt. Riskbedömningen är därmed mer subjektiv och flytande än den bedömning som ska göras enligt artikel 9.1.

Det finns dock inslag av subjektiva faktorer även i riskbedömningen enligt artikel 9.1 i kontrollförordningen, åtminstone när det gäller bedömningen av risk för bristande efterlevnad. Enligt punkt b) ska bedömningen bland annat grundas på uppgifter som tyder på att konsumenterna sannolikt vilseleds, särskilt i fråga om livsmedels art, identitet, egenskaper, sammansättning, kvantitet, hållbarhet, ursprungsland eller härkomstplats, framställnings- eller produktionsmetod, och enligt punkt e) ska även information som skulle kunna tyda på bristande efterlevnad av de bestämmelser som avses i artikel 1.2 vägas in. En avgörande skillnad mot artikel 9.2 är emellertid att varken punkten b) eller punkten e) i artikel 9.1 tar sikte på *avsiktligt* vilseledande eller bristande efterlevnad. Såväl vilseledande av konsumenter som andra fall av bristande efterlevnad kan ske på grund av bristande kunskap eller slarv hos aktören, eller bero på en felaktig tillämpning av otydliga eller komplicerade regelverk. Bedömningen av dessa faktorer tar alltså endast sikte på risken för bristande efterlevnad i sig och är därför någonting annat än bedömningen av risken för avsiktliga överträdelser. Det handlar om uppgifter och information som kan (men inte behöver) vara relevant även vid en riskbedömning enligt artikel 9.2, men som vid riskbedömningen enligt artikel 9.1 tjänar ett annat syfte.

En annan viktig skillnad i riskbedömningen mellan artikel 9.1 och artikel 9.2 i kontrollförordningen är att den planerade fuskkontrollen, som redan tidigare nämnts, inte behöver utföras på alla aktörer. Även det har att göra med syftet med kontrollen. Den vanliga kontrollen handlar om att kontrollera att regelverket i stort efterlevs och att utifrån ett riskperspektiv motverka alla typer av bristande efter-

levnad, medan fuskkontrollen endast tar sikte på att identifiera överträdelser som är avsiktliga. Vid riskbedömningen enligt artikel 9.2 behöver man således göra ett urval och en prioritering av vilka aktörer som ska kontrolleras utöver den vanliga kontroll som ska utföras enligt artikel 9.1.

Eftersom artikel 9.1 i kontrollförordningen fokuserar på kontroll av enskilda aktörer förutsätter bestämmelsen att kontrollmyndigheterna har kännedom om de aktörer som ska riskbedömas och kontrolleras. Samma begränsning finns dock inte i artikel 9.2. Enligt artikel 10.2 ska de behöriga myndigheterna upprätta en förteckning över aktörer och hålla den uppdaterad. För flera av sakområdena i artikel 1.2 finns det krav på att aktörerna ska ansöka om godkännande eller anmäla sig för registrering. Att undvika registrering eller godkännande kan därmed vara ett sätt att undvika kontroll, och är i så fall i sig en typ av avsiktlig överträdelse. I riskbedömningen enligt artikel 9.2 behöver man därför också väga in risken för oregistrerade aktörer på så kallade svarta och gråa marknader.¹⁶ Det handlar om att se till att samtliga aktörer på området identifieras och registreras för att på så sätt omfattas av den vanliga kontrollen enligt artikel 9.1, eller annars förbjuds och avlägsnas från livsmedelskedjan.

Ytterligare en skillnad mellan artikel 9.1 och artikel 9.2 i kontrollförordningen är hur kravet på att de behöriga myndigheterna ska utföra offentlig kontroll regelbundet och med lämplig (riskbaserad) frekvens ska förstås. Att kontrollen ska vara regelbunden betyder att den ska vara återkommande och systematisk. I kommissionens vägledning anges uttryckligen att det inte är tillräckligt att endast genomföra enstaka kontrollkampanjer för att uppfylla kraven i artikel 9.2.¹⁷ Att kontrollen ska genomföras med en lämplig frekvens betyder att de regelbundna kontrollerna måste återkomma så ofta att ändamålet med kontrollen uppfylls. Det framgår dock inte av kontrollförordningen vad som är en lämplig frekvens. I skäl 32 anges att

De behöriga myndigheterna bör fastställa frekvensen för offentlig kontroll med hänsyn till behovet av att anpassa kontrollen till risken och den förväntade graden av efterlevnad i olika situationer, inbegripet eventuella

¹⁶ Med svarta marknader avses vanligen marknader där det handlas med illegala varor och tjänster, medan man med gråa marknader vanligen menar handel med legala varor och tjänster utanför den legala marknaden (t.ex. oregistrerade livsmedelsföretag).

¹⁷ Kommissionens vägledning, s. 12.

överträdelser av unionslagstiftningen om den jordbruksbaserade livsmedelskedjan genom bedrägligt eller vilseledande agerande.

Detta talar för att bedömningen av vad som är en lämplig kontrollfrekvensen ska utgå från det kontrollbehov som finns utifrån den riskbedömning som ska göras enligt respektive bestämmelse.

Vi har redan konstaterat att man vid riskbedömningen enligt artikel 9.1 respektive artikel 9.2 i kontrollförordningen ska utgå från olika sorters risker. Denna skillnad har även betydelse för hur kravet på regelbundet och med lämplig frekvens i bestämmelserna ska förstås. För kontroll enligt artikel 9.1 i kontrollförordningen innebär kravet att planeringen ska göras så att alla aktörer regelbundet kontrolleras med en sådan frekvens som är lämplig för de risker som är förknippade med deras verksamhet (till exempel med hjälp av de olika riskklassningsmodeller som har tagits fram för ändamålet). För kontroll enligt artikel 9.2 innebär kravet i stället att planeringen ska göras så att kontrollmyndigheten utför regelbunden fuskkontroll med en sådan frekvens som är lämplig för att upptäcka och förhindra avsiktliga överträdelser, med hänsyn till de identifierade riskerna för fusk.

Sammantaget kan vi konstatera att fuskkontroll enligt 9.2 i kontrollförordningen skiljer sig från vanlig planerad kontroll enligt artikel 9.1 i samma förordning i flera olika avseenden när det gäller syfte, riskbedömning och urval av kontrollobjekt. Om kontroller enligt artikel 9.1 kan beskrivas som att man undersöker om företagen gör vad de ska göra enligt regelverket, så kan kontroller enligt artikel 9.2 sägas vara en närmare undersökning av om företagen faktiskt gör vad de påstår att de gör.

6.6.2 Planering av fuskkontroll

Planeringen av fuskkontroll handlar om att säkerställa att de aktörer, branscher och varor där det finns förhöjd risk för fusk regelbundet kontrolleras så länge denna risk kvarstår, och att detta sker med en frekvens som är lämplig i förhållande till risken. Planeringen ska därmed inte utmynna i kontroll av samtliga aktörer eller anläggningar och inte heller omfatta samtliga varor eller kontrollområden. Riskbedömningen syftar till att identifiera vilka sektorer eller en-

skilda aktörer som är i behov av en förstärkt kontroll specifikt inriktad mot att upptäcka avsiktliga överträdelser.

Kommissionen framhåller i sin vägledning att riskbedömningen måste anpassas till de kontrollområden för vilka den behöriga myndigheten är ansvarig och att det inte finns en lösning som passar för alla områden. Det är tillfälligheterna som gör fuskaren och planeringen kommer därför att behöva skilja sig åt mellan olika myndigheter, kontrollområden och medlemsstater. Planeringen ska dock alltid bygga på en sårbarhetsanalys.¹⁸

Utgångspunkten är att de omständigheter som gör ett område sårbart för fusk ska analyseras och att de behöriga myndigheterna utifrån analysen måste bedöma sannolikheten för att bedrägligt eller vilseledande agerande kan förekomma. Denna bedömning ska slutligen mynna ut i en plan om vilken kontroll som faktiskt ska utföras.

För att kunna bedöma sårbarhet behöver man titta på faktorer som möjlighet, drivkraft och förebyggande åtgärder. Till skillnad från i artikel 9.1 anges det inte vilka riskfaktorer det är som ska ligga till grund för planeringen av kontrollen enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen. I en bilaga till kommissionens vägledning finns dock ett antal exempel på faktorer som kontrollmyndigheten kan beakta vid denna riskbedömning.¹⁹ Dessa kan i korthet sammanfattas enligt följande:

- Tidpunkt: säsongsbetonade risker eller aktiviteter som pågår utanför normal arbetstid.
- Aktörer/aktiviteter: aktörer på marknader där fusk är svårare att upptäcka (däribland e-handel och s.k. matmäklare), som är en del av en komplex bolagsstruktur, som tidigare har haft bristande efterlevnad inom ramen för vanlig kontroll eller som har begått brott eller avsiktligt överträtt bestämmelser på andra områden (till exempel skatter och arbetsrätt).
- Affärsmiljö: komplexa handelskedjor eller områden med stor konkurrens.
- Varor och varuslag: förekomst av kvalitetsvaror eller varor där det särskilt kan löna sig att fuska med ursprung eller egenskaper, exem-

¹⁸ Kommissionens vägledning, s. 10.

¹⁹ Kommissionens vägledning, Annex 6.

pelvis, honung, olivolja, kött, alkohol och varor med skyddade be-teckningar eller sällskapsdjur som hundvalpar och hästar.

- Händelser: ökad risk för falska hälsopåståenden i samband med en pandemi eller förändringar i efterfrågan och handelskedjor till följd av exempelvis handelshinder, naturkatastrofer, sjukdoms-utbrott eller krig.
- Möjliggörare: förekomst av tredjepartsförsäljare eller analyser och intyg från externa aktörer (till exempel laboratorier och veteri-närer).

Den sårbarhetsanalys som ska göras förutsätter att kontrollmyndig-heterna har god kännedom om branscher, produktionsprocesser, handelsmönster, trender, konsumentbeteenden och över huvud taget god kunskap om vad som händer på marknaden, såväl nationellt som i omvärlden. Även information som har kommit fram i samband med tidigare genomförda kontroller, såväl enligt artikel 9.1 som enligt artikel 9.2, bör beaktas och tas med i planeringen för kommande fuskkontroller. Därutöver måste kontrollmyndigheterna beakta in-formation som kommit fram via klagomål, tips, information från branschen och all annan information som tyder på avsiktliga över-trädelser.

När sårbarhetsanalysen är gjord ska kontrollmyndigheterna utföra själva riskbedömningen, det vill säga bedöma sannolikheten för avsikt-liga överträdelser och vilka risker som följer av sådana överträdelser. Såväl graden av sannolikhet som hur allvarliga följderna kan bli be-höver beaktas.

För att kunna hämta in nödvändig information och förstå den-samma, i syfte att bedöma på vilka områden och var i kedjan risken för fusk kan uppstå och är som störst, är samarbete av största vikt. Med detta avses i första hand insamling och utbyte av information och erfarenheter, men det kan även handla om gemensamma kon-trollinsatser för att på bästa sätt utnyttja olika kompetenser och befogenheter. Informationsutbyte behöver kunna ske inte bara mellan olika kontrollmyndigheter, utan även mellan kontrollmyndigheter och andra myndigheter som kan bidra med information och kun-skap. I artikel 102.4 kontrollförordningen anges uttryckligen att med-lemsstaterna ska vidta åtgärder för att underlätta överföring från

brottsbekämpande myndigheter och rättsliga myndigheter till den behöriga kontrollmyndigheten.

När riskbedömningen är gjord ska kontrollresurserna riktas mot de anläggningar och de aktörer där risken för fusk bedöms vara störst. Sårbarhetsanalysen och bedömningen av risk för avsiktliga överträdelser måste alltså omsättas i en plan där man utöver frågan om vad och vilka som ska kontrolleras måste ta ställning till vad som är en lämplig kontrollmetod och kontrollfrekvens. Fuskkontrollen ska utföras i enlighet med dokumenterade förfaranden.

Det ligger i sakens natur att riskbedömningen enligt artikel 9.2 måste ske löpande och att planeringen behöver vara mer flexibel än vad som är fallet för vanlig kontroll. Förutsättningar och drivkrafter till fusk förändras ofta snabbt eftersom de i hög grad beror på omvärldsfaktorer, tillfälligheter och möjligheter som varierar över tid. När det gäller gränsöverskridande överträdelser följer det dessutom direkt av artikel 9.2 att kontrollerna ska utföras med beaktande av den information som delats genom de mekanismer för administrativt stöd som föreskrivs i artiklarna 102–108. I de artiklarna regleras framför allt samarbete mellan medlemsstaters behöriga myndigheter och med kommissionen.

Det kan ibland vara svårt att dra en skarp gräns mellan planering, utförande och uppföljning av fusk kontroll eftersom det som kommer fram genom mekanismerna för administrativt stöd, liksom det som kommer fram vid kontroller av olika slag, är information som kan och bör användas för planering av kommande fusk kontroller. Det som kommer fram vid kontrollen av en aktör kan alltså både leda till en uppföljande kontroll av just den aktören eller till en händelsestyrd kontroll av andra aktörer, och samtidigt läggas till grund för riskbedömningen och planeringen av kommande fusk kontroller.

Det måste således finnas ett utrymme för att proaktivt kunna agera på ny information som indikerar ett behov av en ändrad eller förstärkt fusk kontroll på ett visst område. Planering av fusk kontroll är en process som visserligen ska följa ett dokumenterat förfarande, men som samtidigt är pågående och kontinuerligt måste kunna utvärderas, omvärderas och revideras.

6.7 Avgränsning mot brottsbekämpande verksamhet

Fuskkontroll enligt kontrollförordningen handlar om att identifiera (och åtgärda) avsiktliga överträdelse av lagstiftningen. Eftersom en sådan överträdelse även kan utgöra en brottslig handling ligger fuskkontrollen nära den brottsbekämpande verksamheten. Fuskkontroll och utredning av brott har dock olika syften och styrs av olika regelverk. Det finns därför ett behov av att försöka upprätthålla en gräns mellan de båda.

Kontrollförordningen innehåller såväl bestämmelser om offentlig kontroll i syfte att upptäcka bristande efterlevnad (bland annat artiklarna 2, 9 och 137) och om åtgärder när sådan bristande efterlevnad har upptäckts (artikel 138), som bestämmelser om sanktioner vid överträdelse av regelverket (artikel 139). En väsentlig skillnad är dock att bestämmelserna om offentlig kontroll vänder sig direkt till den behöriga kontrollmyndigheten medan bestämmelsen om sanktioner vänder sig till medlemsstaterna. Kontrollförordningen lägger alltså inte ansvaret för att beivra överträdelse på kontrollmyndigheterna, utan föreskriver att det är medlemsstaternas ansvar att säkerställa att regler om sanktioner vid överträdelse finns och att dessa är effektiva, proportionella och avskräckande.

Syftet med kontrollförordningen och övrig unionslagstiftning i livsmedelskedjan är att upprätthålla en hög skyddsnivå för människor, djur och miljö, såväl i fråga om miljö- och hälsoskydd som i fråga om konsumentskydd. Kontrollmyndigheterna utför offentlig kontroll för att verifiera att aktörerna efterlever, och att djur och varor uppfyller, kraven i de bestämmelser som omfattas av kontrollförordningen (artikel 2). Om bristande efterlevnad konstateras ska de behöriga myndigheterna vidta alla åtgärder som är nödvändiga för att fastställa orsaken till och omfattningen av den bristande efterlevnaden, inklusive aktörens ansvar, samt vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att den berörda aktören åtgärdar den bristande efterlevnaden och förebygger ytterligare upprepningar. Att kontrollmyndigheten ska fastställa aktörens ansvar är dock inte samma sak som att fastställa en avsikt eller ett uppsåt hos aktören. Omfattningen av aktörens ansvar är snarare av betydelse för vilka åtgärder kontrollmyndigheten kan vidta och mot vem åtgärderna kan riktas.

Det är alltså tydligt att kontrollmyndigheternas uppdrag är att upprätthålla den uttalat höga skyddsnivån genom att arbeta för att

regelverket efterlevs. Det gäller såväl vid planerad kontroll enligt artikel 9.1 och 9.2 i kontrollförordningen som vid en händelsestyrd kontroll av ett tips eller klagomål, eller uppföljande kontroll i samband med att bristande efterlevnad har konstaterats. Det handlar i första hand om att se till att bristande efterlevnad förebyggs och åtgärdas, inte om att överträdelser leder till bestraffning. I den bemärkelsen är kontrollmyndigheternas uppdrag av en mer proaktiv och framåtsyftande natur än regelverket om sanktioner för överträdelser.

Syftet med en brottsutredning däremot är inte i första hand att åstadkomma en rättelse, utan att bestraffa den som genom överträdelserna har riskerat de skyddsintressen som lagstiftningen vilar på. Förfarandet vid brottsutredningar regleras i första hand i rättegångsbalken och syftar till att ta fram underlag för åklagarens ställningstagande till om åtal ska väckas. En sådan utredning aktualiseras först när misstanke om brott föreligger och är alltså händelsestyrd (ett brott kan antas ha begåtts).

Utöver att offentlig kontroll och utredning av brott har olika syften är också regelverken olika. Alla livsmedelsaktörer har enligt artikel 15 i kontrollförordningen omfattande skyldigheter att i olika avseenden bistå och samarbeta med personalen vid de behöriga myndigheterna. De ska bland annat ge de behöriga myndigheternas personal tillgång till utrustning, transportmedel, lokaler och andra platser under deras kontroll. De ska även ge kontrollpersonalen tillgång till datoriserade informationshanteringssystem, djur och varor under deras kontroll, dokument och annan relevant information. På flera områden råder dessutom en omvänd bevisbörda (se till exempel artikel 17.1 i EU:s livsmedelsförordning²⁰ och 2 kap. 1 § miljöbalken), vilket innebär att det är aktören som har en skyldighet att bevisa att man följer reglerna.

Den som misstänks för brott har tvärtom inte någon skyldighet att bidra till utredningen eller bevisningen genom att göra medgivanden eller tillhandahålla belastande material. Det finns då en oskuldspresumtion och andra rättigheter förknippade med rätten till en rättvis rättegång som innebär att det är åklagaren som ska bevisa den misstänktes skuld. Den misstänkte har ingen skyldighet att på något sätt underlätta åklagarens arbete.

²⁰ Förordning (EG) nr 178/2002.

Det finns således en gräns mellan vad som är kontroll och vad som är utredning av brott. Gränsen mellan kontroll och utredning av brott är dock inte alltid tydlig. Det är därför viktigt att kontrollmyndigheterna är uppmärksamma på vad som är kontroll och vad som är brottsutredning. De åtgärder och utredningar som vidtas vid en misstänkt avsiktlig överträdelse får endast ha till syfte att stoppa fusket och säkerställa regelefterlevnad enligt myndighetens kontrolluppdrag. Ansvaret för att utreda ett misstänkt brott måste myndigheten i stället lämna över till de brottsbekämpande myndigheterna, vilket också framgår av att kontrollmyndigheterna har en skyldighet att anmäla överträdelser som misstänks utgöra brott till polis eller åklagare för vidare utredning.

Gränsdragningen mellan utredning av misstänkt bristande efterlevnad och brott hindrar dock inte att kontrollmyndigheternas utredning kan utgöra en viktig del av en brottsutredning, eller att upptäckter inom ramen för kontrollen kan utgöra konkreta bevis i fråga om misstänkta brott. Gränsdragningen hindrar heller inte att en kontrollmyndighet utför sådana utredningar som krävs för att kunna påföra en aktör en administrativ sanktionsavgift för en överträdelse av en bestämmelse inom kontrollförordningens tillämpningsområde. Kontrollen eller utredningen enligt kontrollförordningen får dock inte gå längre än vad som är nödvändigt för att utreda och åtgärda den misstänkta bristande efterlevnaden eller påföra den administrativa sanktionsavgiften.

6.8 Slutsatser om planerad fuskkontroll

I artikel 9.2 i kontrollförordningen anges att de behöriga myndigheterna regelbundet ska utföra kontroller med lämplig riskbaserad frekvens för att identifiera avsiktliga överträdelser. Det övergripande målet med fuskkontroller är dock detsamma som för kontroller som utförs med stöd av andra bestämmelser i förordningen, nämligen att upptäcka och motverka bristande efterlevnad av bestämmelserna i livsmedelskedjan och att vidta lämpliga åtgärder. Fuskkontroll handlar alltså inte om att utreda brott, utan om att upptäcka sådan bristande efterlevnad som aktörerna har försökt dölja.

Med det uttalade syftet att upptäcka (även) bristande efterlevnad som dolts avsiktligt ställer dock fuskkontrollen krav på ett annat

tillvägagångssätt och en annan metodik än vanliga kontroller. Den viktigaste skillnaden har att göra med hur kontrollerna ska inriktas och planeras. Fuskkontroller handlar om att utifrån en bedömning av sårbarhet och risk göra ett urval av kontrollobjekt, och rikta kontrollen dit den gör mest nytta ur perspektivet att motverka avsiktliga överträdelser. Vid utförandet av fuskkontroller krävs dessutom ofta andra kompetenser och metoder än de som förknippas med vanliga kontroller. Artikel 9.2 i kontrollförordningen kompletterar därmed artikel 9.1, och planerad fuskkontroll är alltså något som ska utföras *utöver* den vanliga planerade kontrollen.

Artikel 9 i kontrollförordningen kompletteras i sin tur av händelsestyrda kontroller och uppföljande kontroller. Dessa utförs med anledning av konkreta misstankar om bristande efterlevnad eller på grund av redan konstaterade överträdelser av relevanta bestämmelser, och kan avse såväl avsiktliga som oavsiktliga överträdelser.

Det går varken ur kontrollförordningen eller ur kommissionens vägledning att utläsa hur eller i vilken omfattning den planerade fuskkontrollen ska utföras för att möta kraven i artikel 9.2 i kontrollförordningen. Tvärtom anges i vägledningen att det inte finns en lösning som passar för alla områden och att planeringen kommer behöva skilja sig åt mellan olika myndigheter, kontrollområden och medlemsstater.²¹ Ett grundläggande krav är dock att systemet för offentlig kontroll är organiserat på ett sådant sätt att planerade och regelbundna fuskkontroller utförs i en sådan omfattning att kontrollen är verkningsfull och effektiv.

Vad som vid varje givet tillfälle kan anses utgöra en tillräcklig fuskkontroll beror på vilka risker, och därmed vilket kontrollbehov, som har identifierats vid riskbedömningen. Det är därför av central betydelse att den information som kontrollmyndigheterna har till sitt förfogande är tillräckligt komplett och aktuell för att kunna ligga till grund för en relevant och rättvisande riskbedömning. En bedömning som dessutom kontinuerligt måste kunna omprövas utifrån bland annat förändringar i omvärlden och ny information. Hos kontrollmyndigheterna måste det därför finnas en beredskap för ändrade förutsättningar och en förmåga att prioritera om.

Kontrollförordningen och kommissionens vägledning ger inte heller något svar på, eller vägledning kring, frågan hur ett system med fuskkontroller ska organiseras. Hur man väljer att organisera kontrol-

²¹ Kommissionens vägledning, s. 10.

len är i grunden en fråga för de enskilda medlemsstaterna och är delvis beroende av ländernas skilda förutsättningar.

I Sverige är kontrollen uppdelad mellan ett stort antal kontrollmyndigheter på central, regional och lokal nivå. Vissa av dem utför kontroll inom flera olika sakområden, andra enbart inom en begränsad del av ett sakområde eller geografiskt område. För de sakområden där kommunerna utför kontroll, i första hand på livsmedelsområdet, finns det dessutom många små kontrollmyndigheter. En kontrollmyndighets geografiska läge, storlek eller otillräckliga resurser för kontroll kan försvåra rekrytering av inspektörer med rätt kompetens för att genomföra kontroll med fokus på att upptäcka fusk. I avsaknad av ett enhetligt regelverk på området kommer effektiva fuskkontroller dessutom vara beroende av prioriteringar, kunskap och intresse för frågorna. Fuskkontroll kräver andra kompetenser, annan metodik och i de flesta fall mer tid än vanliga kontroller. En central fråga för utredningen är därför om kontrollmyndigheterna kan förväntas klara av att, utöver sina vanliga kontrolluppgifter, utföra fuskkontroller inom sina respektive sakområden eller om denna kontroll lämpligen bör organiseras på något annat sätt.

7 Gällande nationell rätt

Kontrollförordningen utgör det övergripande gemensamma ramverket av allmänna bestämmelser om hur offentlig kontroll ska organiseras, finansieras och bedrivs. Den kompletteras sedan av nationell lagstiftning för att den offentliga kontrollen ska kunna utföras på ett ändamålsenligt sätt. Det handlar om bestämmelser som reglerar fördelningen av uppgifter mellan olika behöriga myndigheter, hur den offentliga kontrollen ska utföras, befogenheter för kontrollmyndigheterna respektive skyldigheter för den som är föremål för kontroll, sanktioner vid överträdelse av lagstiftningen samt hur den offentliga kontrollen och annan offentlig verksamhet ska finansieras. I Sverige finns inte något samlat nationellt regelverk för alla de områden som omfattas av livsmedelskedjan. Det nationella regelverket utgörs i stället av ett flertal lagar med tillhörande förordningar och myndighetsföreskrifter med kompletterande bestämmelser för respektive sakområde.

De nationella bestämmelserna om fördelning av kontrollansvar är generella och omfattar all offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt kontrollförordningen. Det innebär att den myndighet som utför den vanliga kontrollen även ska utföra fuskkontroll av sina kontrollobjekt. Likaså ska samma kontrollmetoder och sanktionsmöjligheter som gäller för den vanliga kontrollen användas även för att upptäcka och åtgärda avsiktliga bedrägliga eller vilseledande överträdelse av regelverket. Till följd av den nya kontrollförordningen har dock en möjlighet för kontrollmyndigheterna att genomföra inköp under dold identitet införts i sektorslagstiftningen på vissa områden (se exempelvis 23 a § i livsmedelslagen och 26 kap. 28 § miljöbalken). Dessa bestämmelser är till sin ordalydelse inte begränsade till fuskkontroll. På grund av villkoret att ett dolt förfarande endast får användas om det är nödvändigt för kontrollen är bestämmelserna

dock konstruerade på ett sådant sätt att de i praktiken främst aktualiseras vid kontroll av misstänkt medvetna överträdelser.¹

I sektorslagstiftningen förekommer vissa straffbestämmelser som specifikt avser vilseledande agerande. Dessa gäller dock även vid oaktsamhet. Bestämmelsernas tillämpningsområde är således inte begränsat till enbart avsiktliga överträdelser som utgör fusk.

Med andra ord finns det i dag inte några särskilda bestämmelser i den gällande sektorslagstiftningen i Sverige som specifikt reglerar fördelningen av kontrollansvar för fuskkontroll, hur fuskkontroll ska utföras eller hur fusk ska beivras. För att förstå hur fuskkontrollen i dag är reglerad, organiserad och finansierad, samt vilka sanktionsmöjligheter som finns vid avsiktliga överträdelser, behöver vi alltså utgå från det regelverk som gäller generellt för offentlig kontroll.

I detta kapitel ges en översiktlig redogörelse av gällande nationella bestämmelser för de områden som listas i artikel 1.2 i kontrollförordningen (se kapitel 4), inklusive vad som gäller för import och export av djur och varor för respektive område (artikel 1.3). Vi redogör därutöver särskilt för regelverket kring handelsnormer, eftersom de nationella bestämmelserna både finns i livsmedelslagstiftningen och i lagstiftningen som kompletterar de samlade marknadsordningarna på jordbruks- respektive fiskeri- och vattenbruksområdet.

En mer samlad beskrivning av nuvarande fördelning av kontrollansvar lämnas i kapitel 8. Gällande nationella bestämmelser i fråga om finansiering och sanktioner berörs därutöver även i kapitel 16 respektive 20.

7.1 Livsmedel och kontaktmaterial

Nationella bestämmelser om livsmedel och kontaktmaterial finns i Livsmedelslagen (2006:804). Lagen syftar till att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa och för konsumenters intressen när det gäller livsmedel. Lagen gäller alla stadier av produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan för livsmedel och kompletterar de EU-bestämmelser som har samma syfte som lagen och som faller inom lagens tillämpningsområde. Livsmedelslagen gäller också för vatten redan vid den punkt där det tas in i vattenverken, det vill säga

¹ Jämför prop. 2020/21:43, *En anpassning av bestämmelser om kontroll i livsmedelskedjan till EU:s nya kontrollförordning*, s. 144–149.

från en tidigare tidpunkt än vad unionsrätten föreskriver. Lagen gäller dessutom för snus, snusliknande produkter och tuggtobak. Regeringen tillkännager i Svensk författningssamling vilka grundförordningar som avses. Förteckningen omfattar en stor mängd EU-förordningar som helt eller delvis innehåller bestämmelser om livsmedel.

I livsmedelslagen finns bestämmelser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har rätt att meddela de föreskrifter eller i det enskilda fallet fatta de beslut som behövs som komplettering av EU-bestämmelserna. Lagen innehåller bestämmelser om kontrollmyndigheter och deras befogenheter för att kunna utöva offentlig kontroll, skyldighet för kontrollobjektet att tillhandahålla hjälp vid kontroll, bemyndiganden om avgifter, straffbestämmelser, sanktionsavgifter och bestämmelser om överklagande.

Livsmedelslagen kompletteras av livsmedelsförordningen (2006:813) och av myndighetsföreskrifter. Bestämmelser om finansiering av livsmedelskontrollen finns i förordningen (2021:176) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter (livsmedelsavgiftsförordningen). Särskilda bestämmelser om import och export av livsmedel finns i förordningen (2006:812) om offentlig kontroll av livsmedel som importeras från ett tredjeland respektive förordningen (2011:1060) om kontroll vid export av livsmedel.

Fördelning av kontrollansvar

Offentlig kontroll enligt livsmedelslagen utövas av Livsmedelsverket, länsstyrelserna, andra statliga myndigheter och kommunerna (kontrollmyndigheterna) enligt föreskrifter som regeringen meddelar (11 §). Den närmare ansvarsfördelningen mellan kontrollmyndigheterna anges huvudsakligen i 23 och 25 §§ livsmedelsförordningen. Av bestämmelserna följer att behörig myndighet att utöva offentlig kontroll som huvudregel är den myndighet som prövar frågan om godkännande av en anläggning² eller som registrerar en anläggning. Vilken myndighet som är prövningsmyndighet för varje typ av anläggning finns uppräknat i 23 § livsmedelsförordningen. I förordningen om offentlig kontroll av livsmedel som importeras från ett tredjeland finns särskilda bestämmelser om ansvarsfördelningen för

² Med anläggning avses, enligt artikel 2.1 c i Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien, varje enhet i ett livsmedelsföretag.

importkontroll av livsmedel och kontaktmaterial. Ansvar för kontroll vid export av livsmedel följer ansvarsfördelningen i livsmedelsförordningen.

De flesta livsmedelsanläggningar i Sverige står under kommunal kontroll. Kommunerna har dessutom ansvar för samtliga verksamheter som inte är livsmedelsanläggningar men som bedriver verksamhet som hänger samman med något led av tillverkning, förädling och distribution av kontaktmaterial.

Det finns möjlighet till viss överflyttning av kontrollansvar mellan Livsmedelsverket och kommunerna.

Finansiering av den offentliga kontrollen

Huvudregeln enligt det svenska regelverket är att de behöriga myndigheternas kostnader för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet på livsmedelsområdet ska täckas av avgifter (4 § livsmedelsavgiftsförordningen). Den planerade kontrollen av livsmedelsanläggningar i primärproduktionen finansieras dock med anslag. Detsamma gäller för den kontroll som utförs av Försvarsinspektören för hälsa och miljö.

Avgifterna ska som huvudregel betalas efter det att kontrollen utförts (så kallad efterhandsdebitering).³

Det är kontrollmyndigheterna som fastställer avgifterna. Om myndigheten är en kommun ska avgifter fastställas av den kommunala nämnd som utför kontrollen på grundval av en taxa som kommunfullmäktige bestämmer. Avgifterna ska beräknas utifrån den allmänna principen om tillräckliga finansiella resurser i artikel 78.1 i kontrollförordningen. För statliga myndigheter gäller principen om full kostnadstäckning enligt avgiftsförordningen (1992:191). För kommunerna gäller i stället den allmänna självkostnadsprincipen i kommunallagen (2017:725).

³ Se prop. 2020/21:43, *En anpassning av bestämmelser om kontroll i livsmedelskedjan till EU:s nya kontrollförordning*, s. 214–221.

Sanktioner

Bestämmelser om straff och sanktionsavgifter finns i 28 a–30 f §§ livsmedelslagen. Det nuvarande sanktionsystemet för överträdelser på livsmedelsområdet infördes den 1 januari 2019.⁴

För vissa allvarigare och särskilt definierade överträdelser gäller en straffbestämmelse med böter eller fängelse i högst två år. Det handlar om sådana gärningar som begås med uppsåt eller av oaktsamhet och innebär eller kan innebära en fara för människors liv eller hälsa, ett omfattande vilseledande eller som på ett allvarligt sätt orsakar eller kan orsaka att möjligheten att spåra ett livsmedel försvåras. Bestämmelsen omfattar endast livsmedel och gäller inte överträdelser i fråga om kontaktmaterial.⁵

Mindre allvarliga överträdelser av i första hand administrativ karaktär är avkriminaliserade och i stället belagda med sanktionsavgifter (39 a–39 i §§ livsmedelsförordningen).

Straffbestämmelserna i livsmedelslagen ska inte tillämpas om gärningen är belagd med straff i brottsbalken och lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen).

7.2 Avsiktig utsättning av genetiskt modifierade organismer

I svensk lagstiftning regleras användningen av genetiskt modifierade organismer (GMO) i första hand i 13 kap. miljöbalken. I balken finns bestämmelser om etiska hänsyn och försiktighetsmått vid, samt tillståndsplikt för, avsiktig utsättning av genetiskt modifierade organismer och utsläppande på marknaden av produkter som innehåller sådana organismer. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om sådana försiktighetsmått, vad som krävs för att få tillstånd samt att den som släpper ut en produkt som innehåller eller består av genetiskt modifierade organismer på marknaden ska märka produkten.

I 26 kap. miljöbalken finns övergripande bestämmelser om tillsyn, däribland befogenheter för tillsynsmyndigheterna och skyldigheter för tillsynsobjekten. Merparten av dessa bestämmelser ska även tillämpas vid offentlig kontroll enligt kontrollförordningen av de EU-bestäm-

⁴ Prop. 2017/18:165, *Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan*.

⁵ Prop. 2020/21:157, *Material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel*, s. 46.

melser som omfattas av balkens tillämpningsområde. I miljöbalken finns även bestämmelser om avgifter (27 kap.), tillträde (28 kap.) samt straffbestämmelser (29 kap.) och miljöstraffavgifter (30 kap.). Ytterligare bestämmelser om tillsyn finns i miljötillsynsförordningen (2011:13) och förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll.

I fråga om genetiskt modifierade organismer kompletteras miljöbalken av förordningen (2002:1086) om utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön, vilken i allt väsentligt genomför EU:s utsättningsdirektiv. Förordningen är emellertid endast i begränsad utsträckning relevant för den kontroll som utförs enligt kontrollförordningen eftersom avsiktlig utsättning av GMO för livsmedels- och foderproduktion huvudsakligen regleras i förordning (EG) 1829/2003 om genetiskt modifierade livsmedel och foder.

Ytterligare bestämmelser om odling av genetiskt modifierade grödor finns i förordning (2007:273) om försiktighetsåtgärder vid odling och transport m.m. av genetiskt modifierade grödor samt i myndighetsföreskrifter.

Fördelning av kontrollansvar

Tillsynen på miljöbalkens område utövas av Naturvårdsverket, Försvarsinspektören för hälsa och miljö, länsstyrelsen, andra statliga myndigheter och kommunerna i enlighet med vad regeringen bestämmer (26 kap. 3 § miljöbalken). Bemyndigandet gäller även offentlig kontroll enligt kontrollförordningen av de EU-bestämmelser som omfattas av balkens tillämpningsområde (26 kap. 31 §). Den närmare ansvarsfördelningen framgår av miljötillsynsförordningen. Tillsynsansvaret för utsättning av genetiskt modifierade organismer för livsmedels- eller foderproduktion är uppdelat mellan Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen och Jordbruksverket beroende på vilken organism det är fråga om (2 kap. 11–18 §§ miljötillsynsförordningen). Myndigheterna är också tillsynsvägläddande myndigheter inom det område som motsvarar myndighetens tillsynsansvar (3 kap. 15 § miljötillsynsförordningen).

Som vi nämnt i avsnitt 4.2 sker kontrollen av livsmedel och foder som innehåller eller består av GMO som en del av kontrollen i övrigt på dessa områden. För denna kontroll ansvarar Livsmedelsverket i

fråga om livsmedel och Jordbruksverket i fråga om foder (3 kap. 15 § och 18 § 1 c miljötillsynsförordningen).

Finansiering av den offentliga kontrollen

För de områden som omfattas av miljöbalken är utgångspunkten att myndigheternas verksamhet i möjligaste mån ska avgiftsfinansieras och att samma principer ska gälla för finansiering av tillsynen enligt hela miljöbalken.⁶ Avgifterna ska därmed beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader för tillsynen eller kontrollen, det vill säga full kostnadstäckning.⁷

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgift för myndigheters kostnader för bland annat kontroll enligt kontrollförordningen (27 kap. 1 § miljöbalken). Sådana bestämmelser finns i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, enligt vilken de ansvariga myndigheterna får meddela föreskrifter om avgifter för prövning och tillsyn i fråga om avsiktlig utsättning av GMO (5 kap. 1 §).

Sanktioner

Bestämmelser om påföljder vid brott på miljöbalkens område finns i 29 kap. miljöbalken. Den mest centrala straffbestämmelsen är den om miljöbrott (1 §), vilken omfattar bland annat utsläpp av ämne i mark, vatten eller luft som kan medföra en betydande olägenhet i miljön. Därutöver är även otillåten miljöverksamhet (4 §), försvårande av miljökontroll (5 §) och brott mot en föreskrift om märkning eller försiktighetsmått för en tillståndsgiven odling (9 §) vid avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer belagda med straffansvar.

Regeringen har i 30 kap. miljöbalken bemyndigats att meddela föreskrifter om att en särskild avgift (miljösanktionsavgift) ska betalas vid mindre allvarliga överträdelser inom balkens tillämpningsområde. Sådana föreskrifter finns i förordningen (2012:259) om miljösanktionsavgifter. Enligt 6 kap. 1 § ska en miljösanktionsavgift betalas av den som exporterar en genetiskt modifierad organism som är avsedd

⁶ Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, del 1 s. 516.

⁷ Skr. 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 21.

för avsiktlig utsättning i miljön utan att först skriftligen anmäla den gränsöverskridande förflyttningen till den importerande partens behöriga myndighet.

Straffbestämmelserna i miljöbalken ska inte tillämpas om gärningen är belagd med straff i brottsbalken.

7.3 Foder och animaliska biprodukter

Det nationella regelverket kring foder och fodersäkerhet har i Sverige samordnats med regelverket kring animaliska biprodukter genom lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter. Detta beror på att vissa kategorier av animaliska biprodukter används som foder och att sakområdena i flera avseenden överlappar varandra. Vid omarbetningen av foderlagstiftningen i samband med att EU antog nya grundförordningar på området bedömdes det därför mest ändamålsenligt att låta lagen omfatta samtliga bestämmelser om animaliska biprodukter. Den styrande utgångspunkten var att bestämmelserna om offentlig kontroll och avgifter i den nationella lagstiftningen i så stor utsträckning som möjligt skulle sammanfalla med tillämpningsområdet för de grundförordningar som kompletteras av lagen.⁸

Lagen syftar till att säkerställa en hög skyddsnivå för djurs och människors hälsa. Den gäller i alla led i foderkedjan, från och med primärproduktionen av foder till och med utsläppande av foder på marknaden och utfodring av djur, samt all befattning med animaliska biprodukter och därav framställda produkter. Lagen kompletterar sådana EU-förordningar som har samma syfte som lagen och som faller inom lagens tillämpningsområde. Regeringen tillkännager i Svensk författningssamling vilka grundförordningar som avses.

I lagen om foder och animaliska biprodukter finns bestämmelser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har rätt att meddela de föreskrifter eller i det enskilda fallet fatta de beslut som behövs som komplettering av EU-bestämmelserna. Lagen innehåller bestämmelser om kontrollmyndigheter och deras befogenheter för att kunna utöva offentlig kontroll, skyldighet för kontrollobjektet att tillhandahålla hjälp vid kontroll, bemyndiganden

⁸ Prop. 2005/06:128, *Anpassningar till nya EG-bestämmelser om livsmedel, foder, djurhälsa, djurskydd och växtskydd m.m.*, s. 234–235.

om avgifter, straffbestämmelser, sanktionsavgifter och bestämmelser om överklagande.

Lagen kompletteras av förordningen (2006:814) om foder och animaliska biprodukter och av myndighetsföreskrifter. Bestämmelser om finansiering av kontrollen finns i förordningen (2006:1165) om avgifter för offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter samt i Jordbruksverkets föreskrifter.

Fördelningen av kontrollansvar

Den offentliga kontrollen på de områden som täcks av lagen utövas av Jordbruksverket, länsstyrelserna, andra statliga myndigheter och kommunerna i enlighet med vad regeringen bestämmer (12 § lagen om foder och animaliska biprodukter). Den närmare ansvarsfördelningen mellan kontrollmyndigheterna anges i huvudsak i 11–16 §§ förordningen om foder och animaliska biprodukter.

Utgångspunkten är att Jordbruksverket är behörig myndighet att utöva offentlig kontroll av foderanläggningar och anläggningar som hanterar animaliska biprodukter, i den utsträckning någonting annat inte följer av förordningen eller regeringen har beslutat någonting annat.

I fråga om verksamheter som hanterar livsmedel ligger ansvaret för kontroll av hantering och utlämnande av animaliska biprodukter och därav framställda produkter på den myndighet som ansvarar för livsmedelskontrollen vid anläggningen, det vill säga Livsmedelsverket, kommunerna eller Försvarsinspektören för hälsa och miljö.

Det finns möjlighet till viss överflyttning av kontrollansvar mellan Jordbruksverket respektive Livsmedelsverket och kommunerna.

Finansiering av den offentliga kontrollen

Utgångspunkten är att de behöriga myndigheternas kostnader för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet på området ska täckas av avgifter. Den planerade foderkontrollen av anläggningar i primärproduktionen finansieras dock med anslag. Detsamma gäller den kontroll som utförs av Försvarsinspektören för hälsa och miljö.

Huvudregeln är att en kontrollmyndighets kostnader för offentlig kontroll och sådan annan offentlig verksamhet som hänger samman

med kontrollen ska täckas av en årlig avgift. Den årliga avgiften ska betalas i förskott med helt avgiftsbelopp för varje påbörjat kalenderår. Detta gäller dock inte den kontroll som kommunerna utövar i fråga om bland annat nedgrävning av animaliska biprodukter, utlämnande och transport av matavfall samt förbränningsanläggningar och förvaring av animaliska biprodukter i primärproduktionen. Den årliga avgiften gäller inte heller kontrollen av anläggningar där kontrollansvaret har flyttats mellan en kommun och Jordbruksverket eller någon annan statlig myndighet. Om ett sådant kontrollobjekt omfattas av ett krav på efterhandsdebitering enligt livsmedelsavgiftsförordningen (se avsnitt 7.1) gäller kravet på efterhandsdebitering även för kontrollen enligt lagstiftningen om foder och animaliska biprodukter. Regeringen har aviserat att systemet med årlig avgift ska ses över⁹, men någon översyn har ännu inte gjorts.

Sanktioner

Bestämmelser om straff och sanktionsavgifter finns i 28 a–30 f §§ lagen om foder och animaliska biprodukter. Det nuvarande sanktionsystemet för överträdelser på området infördes den 1 januari 2019.¹⁰ Systemet gäller för överträdelser i fråga om såväl foder som animaliska biprodukter, även om vissa gärningsbeskrivningar endast omfattar animaliska biprodukter och andra endast foder. Systemets konstruktion överensstämmer med det som gäller på livsmedelsområdet (se avsnitt 7.1). Sålunda finns en särskild straffbestämmelse med fängelse i straffskalan som omfattar vissa allvarigare och särskilt definierade överträdelser, medan vissa mindre allvarliga överträdelser är avkriminaliserade och i stället belagda med en sanktionsavgift.

Straffbestämmelserna i lagen om foder och animaliska biprodukter ska inte tillämpas om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller smugglingslagen.

⁹ Prop. 2020/21:43, *En anpassning av bestämmelser om kontroll i livsmedelskedjan till EU:s nya kontrollförordning*, s. 242.

¹⁰ Prop. 2017/18:165, *Effektiva sanktioner i livsmedelskedjan*.

7.4 Djurhälsa

Den nationella lagstiftningen på djurhälsoområdet kompletterar sådana EU-bestämmelser som faller inom lagarnas tillämpningsområden. I dagsläget regleras djurhälsa i ett flertal nationella lagar med tillhörande förordningar och myndighetsföreskrifter. Regeringen tillkännager i Svensk författningssamling vilka grundförordningar som respektive lag kompletterar. Dessa omfattar bland annat kontrollförordningen och EU:s djurhälsoförordning. För närvarande finns inte någon bestämmelse i bisjukdomslagen om att lagen kompletterar EU-bestämmelser på området. Däremot finns det förslag om att anpassa de nationella bestämmelserna till såväl kontrollförordningen som EU:s djurhälsoförordning.¹¹ Nedan följer ett urval av centrala lagar och förordningar som gäller i Sverige på djurhälsoområdet.

I epizootilagen (1999:657) med tillhörande epizootiförordning (1999:659) finns bestämmelser om att förhindra spridning av epizootisjukdomar, det vill säga sådana allmänfarliga djursjukdomar som kan spridas genom smitta bland djur eller från djur till människa. Med allmänfarliga menas sådana sjukdomar som utgör ett allvarligt hot mot människors eller djurs hälsa eller medför stora ekonomiska förluster för samhället. Bekämpning av bisjukdomar och biskadegörare faller utanför epizootilagens tillämpningsområde och regleras i stället i bisjukdomslagen (1974:211) med tillhörande bisjukdomsförordning (1974:212). Sjukdomar och smittämnen hos djur som kan spridas naturligt från djur till människa och som inte omfattas av epizootilagen (det vill säga, inte utgör ett allvarligt hot mot människors eller djurs hälsa eller medför stora ekonomiska förluster för samhället, till exempel salmonella) regleras i zoonoslagen (1999:658) med tillhörande zoonosförordning (1999:660). Vilka sjukdomar som ska omfattas av epizootilagstiftningen respektive zoonoslagstiftningen beslutas av Jordbruksverket i verkställighetsföreskrifter.

I lagen (2006:806) om provtagning på djur, m.m. (provtagningslagen) med tillhörande förordning (2006:815) om provtagning på djur, m.m. (provtagningförordningen) finns bestämmelser om kartläggning och kontroll av smittsamma djursjukdomar, kontroll av rests substanser och andra ämnen i djur och djurprodukter, märkning och registrering av djur, samt åtgärder för att förebygga och hindra spridning av smittsamma djursjukdomar. Provtagningslagen gäller

¹¹ SOU 2020:62, *En samlad djurhälsoreglering*.

inte bara smittskydd utan omfattar även åtgärder för att säkerställa att animaliska livsmedel inte innehåller skadliga rester av till exempel läkemedel. Den del av lagen som gäller smittskydd är inte begränsad till att gälla vissa specificerade sjukdomar. Jordbruksverket får besluta om åtgärder mot alla smittsamma sjukdomar där åtgärder bedöms nödvändiga. Även långtgående åtgärder som avlivning av djur får beslutas enligt provtagningslagen. Med stöd av lagstiftningen har Jordbruksverket föreskrivit om anmälningsplikt för vissa djursjukdomar och smittämnen.

I lagen (2006:807) om kontroll av husdjur, m.m. med tillhörande förordning (2006:816) om kontroll av husdjur m.m. finns bestämmelser om frivillig kontroll av såväl husdjur som andra djur. Lagen syftar till att främja animalieproduktionen och djurs lämplighet för avel i näringsverksamhet, förebygga sjukdomar hos djur samt främja en långsiktig förvaltning av husdjursgenetiska resurser. Regelverket ger djurägare rätt att få djuren anslutna till kontroll som anordnas av organisationer enligt föreskrifter som meddelas av Jordbruksverket. Jordbruksverket ska dessutom godkänna programmets plan och riktlinjer innan kontrollen anordnas och får även meddela föreskrifter om villkor för att djur som omfattas av kontroll ska få säljas under särskild beteckning. Det är frivilligt att delta i programmen, men anslutna lantbrukare är skyldiga att följa bestämmelserna i dem.

Bestämmelser om smittskyddskrav vid in- och utförsel av djur och djurprodukter finns i förordningen (1994:1830) om införsel av levande djur m.m. och förordningen (1994:542) om utförsel av levande djur m.m. Syftet med införselbestämmelserna är bland annat att förebygga att smittsamma eller ärftliga djursjukdomar kommer in i Sverige och får ytterligare spridning i landet. Syftet med utförselbestämmelserna är bland annat att förebygga spridning av smittsamma djursjukdomar.

Enligt djurhälsolagstiftningen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela de föreskrifter eller i det enskilda fallet fatta de beslut som behövs som komplettering av EU-bestämmelserna. I lagarna finns även bestämmelser om kontrollmyndigheterna och deras befogenheter att utöva offentlig kontroll, skyldigheter för kontrollobjekt att tillhandahålla hjälp, straffbestämmelser, bemyndiganden om avgifter och regler om överklagande. Ytterligare bestämmelser om offentlig kontroll finns i förordningen

(2005:422) om övervakning av zoonoser och zoonotiska smittämnen hos djur och i livsmedel.

Med stöd av bemyndiganden i ovanstående förordningar har Jordbruksverket beslutat om föreskrifter med detaljerade bestämmelser om bland annat registrering, övervakning, förebyggande och bekämpning av smittsamma djursjukdomar samt om in- och utförselkrav för levande djur och djurprodukter.

Förslag om en ny nationell djurhälsolag

I Djurhälsolagsutredningens betänkande *En samlad djurhälsoreglering*¹² finns förslag om att samla det nationella regelverket om djurhälsa i en ny djurhälsolag med en tillhörande djurhälsoförordning. Den nya lagen och förordningen föreslås ersätta epizootilagen, zoonoslagen och bisjukdomslagen och de förordningar som beslutats med stöd av dessa lagar. Förslaget medför även att alla bestämmelser om djurhälsa i prov-tagningslagen, lagen om kontroll av husdjur och de förordningar som meddelats med stöd av respektive lag flyttas över till den nya djurhälsolagen och dess förordning, i den mån bestämmelsen i fråga ska behållas. Samma sak föreslås beträffande införsel- och utförsel-förordningarna. Förslaget går huvudsakligen ut på att de kompletterande bestämmelser som behövs i djurhälsolagen och dess förordning så långt som möjligt bygger på den nuvarande nationella regleringen och att en stor del av bestämmelserna fortfarande kommer att finnas på föreskriftsnivå meddelade med stöd av bemyndiganden i lagstiftningen. Lagen föreslås i huvudsak följa systematiken i EU:s djurhälsoförordning, men föreslås även komplettera kontrollförordningen genom bestämmelser om offentlig kontroll och av mer processuell karaktär.

Utredningen föreslog att de nya bestämmelserna och ändringarna, med vissa undantag, skulle träda i kraft den 21 april 2021. Betänkandet har remitterats men ännu inte föranlett någon proposition från regeringen.

¹² SOU 2020:62, *En samlad djurhälsoreglering*.

Fördelningen av kontrollansvar

Ansvar för att utöva offentlig kontroll på djurhälsområdet regleras i respektive förordning och är huvudsakligen delat mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna, där länsstyrelserna utför merparten av den offentliga kontrollen. Livsmedelsverket, Statens veterinärmedicinska anstalt och kommunerna har även ett visst begränsat kontrollansvar inom vissa specifika delar av lagstiftningen. Jordbruksverket har bemyndigats att i viss utsträckning överlämna offentlig kontroll åt länsstyrelserna eller kommunerna.

Kontrollen av införsel och utförsel av levande djur utförs enligt införsel- och utförsel förordningarna. Jordbruksverket ansvarar för den kontroll vid särskilda gränskontrollstationer som sker av levande djur och djurprodukter som inte är avsedda som livsmedel och som importeras från ett tredje land. I övrigt ansvarar Tullverket för att införsel respektive utförsel sker enligt respektive förordning.

Finansiering av den offentliga kontrollen

Kontrollen på djurhälsområdet är till största delen anslagsfinansierad. Det handlar i första hand om de kontroller som utförs av länsstyrelsen. I kontrollförordningen finns dock bestämmelser om att viss kontroll ska vara avgiftsfinansierad. Det gäller bland annat vid besiktning av levande djur på slakterier och uppföljande kontroll vid bristande efterlevnad. För de djurhälsokontroller som utförs av Jordbruksverket ska också en kontrollavgift betalas i enlighet med verkets föreskrifter.

I såväl epizootilagen som zoonoslagen saknas bestämmelser om avgifter för offentlig kontroll. Detsamma gäller bisjukdomslagen. Enligt lagen om kontroll av husdjur, m.m. får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om skyldighet att betala avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet samt om hur dessa avgifter ska beräknas (16 §). Ett motsvarande bemyndigande finns även i provtagningslagen (20 §), med tillägget att bemyndigandet också innefattar rätt att meddela föreskrifter om skyldighet för kommuner att ta ut sådana avgifter (dock inte hur dessa ska beräknas). Närmare bestämmelser om avgifter på dessa områden finns i förordningen om kontroll av husdjur, m.m. (13 §) respektive i provtagningsförordningen (17 §). Av bestämmel-

serna följer att Jordbruksverket får meddela föreskrifter om avgifter enligt lagen om kontroll av husdjur, m.m. och provtagningslagen. Livsmedelsverket får också meddela föreskrifter om avgifter enligt provtagningslagen. Jordbruksverket får med stöd av förordningen (1994:1313) om avgifter vid veterinär yrkesutövning även meddela föreskrifter om ersättning för besiktning eller annan förrättning som utförs enligt införsselförordningen.

Sanktioner

Flertalet av författningarna på djurhälsområdet innehåller bestämmelser om straff. Straffbestämmelserna är som regel konstruerade på så sätt att det hänvisas till överträdelser av andra bestämmelser i samma lag eller till föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. I vissa fall förekommer det även hänvisningar till brott mot de EU-bestämmelser som omfattas av lagstiftningen.

För närvarande saknas det bestämmelser om sanktionsavgifter på djurhälsområdet. Däremot finns det ett förslag om sanktionsavgifter vid överträdelser av bestämmelser om registrering, godkännande och journalföring i förslaget till ny nationell djurhälsolag.¹³

I införsel- och utförsselförordningarna anges att förordningarnas straffbestämmelse inte ska tillämpas om gärningen är belagd med straff i smugglingslagen.

7.5 Djurskydd

I djurskyddslagen (2018:1192) finns bestämmelser om hur djur som hålls av människan och viltlevande försöksdjur ska hållas och skötas. Lagen genomför, tillsammans med djurskyddsförordningen (2019:66) och en rad myndighetsföreskrifter, gällande EU-direktiv på området samt kompletterar sådana EU-förordningar som faller inom lagens tillämpningsområde. Regeringen tillkännager i Svensk författningssamling vilka grundförordningar som avses.

Bestämmelserna i djurskyddslagen är tillämpliga på alla djur som hålls av människan, alltså även sällskapsdjur och försöksdjur. Lagen har därmed ett vidare tillämpningsområde än kontrollförordningen,

¹³ SOU 2020:62, *En samlad djurhälsoreglering*, s. 743–744.

som är begränsad till kontroll av djurskyddskrav i fråga om animalieproduktionens djur och transporter av levande ryggradsdjur som har samband med ekonomisk verksamhet.¹⁴ Kontrollförordningens bestämmelser om offentlig kontroll ska dock tillämpas vid offentlig kontroll enligt djurskyddslagen även i fråga om andra djurhållare som träffas av lagen (8 kap. 13 § djurskyddsförordningen). Anledningen till detta är att djurskyddsintresset, och därmed behovet av en god kontroll, har bedömts vara detsamma för alla djur, oavsett syftet med djurhållningen.¹⁵

Djurskyddslagen innehåller grundläggande bestämmelser om hantering av djur, krav på tillsyn, foder och vatten samt förbud mot att överge, aga, skada eller överanstränga djur. Det finns även bestämmelser om transport av, tävling med eller offentlig förevisning av djur, vård respektive slakt och annan avlivning av djur samt djurförsök. Enligt lagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela ytterligare föreskrifter som är nödvändiga som komplettering av EU-bestämmelserna. Lagen innehåller vidare bestämmelser om kontrollmyndigheter och deras befogenheter för att kunna utöva offentlig kontroll, skyldighet för kontrollobjektet att tillhandahålla hjälp vid kontroll, bemyndiganden om avgifter, förutsättningar för djurförbud eller omhändertagande av djur, straffbestämmelser, sanktionsavgifter och bestämmelser om överklagande.

Lagen kompletteras av djurskyddsförordningen och myndighetsföreskrifter. När det gäller införsel respektive utförsel av djur och produkter av djur finns även vissa särskilda bestämmelser om kontroll avseende djurskydd i förordningen om införsel av levande djur m.m. respektive i förordningen om utförsel av levande djur m.m.

Fördelningen av kontrollansvar

Den offentliga kontrollen utövas av länsstyrelserna och andra statliga myndigheter i enlighet med vad regeringen bestämmer (8 kap. 1 § djurskyddslagen). Den närmare ansvarsfördelningen mellan kontrollmyndigheterna anges i huvudsak i 8 kap. djurskyddsförordningen.

¹⁴ Prop. 2020/21:43, *En anpassning av bestämmelser om kontroll i livsmedelskedjan till EU:s nya kontrollförordning*, s. 130–131.

¹⁵ Prop. 2005/06:128, *Anpassningar till nya EG-bestämmelser om livsmedel, foder, djurhälsa, djurskydd och växtskydd m.m.*, s. 144–145.

Jordbruksverket är central förvaltningsmyndighet på djurskyddsområdet. Det är dock länsstyrelserna som huvudsakligen ansvarar för utförandet av djurskyddskontroll, det vill säga sådan kontroll som avser den som håller eller på annat sätt ansvarar för djur. Det finns en möjlighet för länsstyrelserna att komma överens om att överföra offentlig kontroll i fråga om en viss verksamhet mellan sig.

Finansiering av den offentliga kontrollen

Djurskyddskontrollen är i huvudsak anslagsfinansierad. Det tas därmed inte någon avgift för länsstyrelsens planerade kontroller. Det tas inte heller ut några avgifter för den kontroll som utförs av Försvarsinspektören för hälsa och miljö. Däremot är, i likhet med hur det ser ut på övriga områden, den klagomålskontroll och den uppföljande kontroll som länsstyrelserna utför vid konstaterad bristande efterlevnad avgiftsfinansierad.

De avgifter som i övrigt tas ut på området handlar i första hand om ärenden som avser prövning av olika tillstånd och godkännanden i fråga om djurförsök och djurparker med mera samt djurskyddskontroller som utförs av Livsmedelsverkets officiella veterinärer och officiella assistenter på slakterier. De närmare bestämmelserna om avgifter finns i 8 kap. 17–20 §§ djurskyddsförordningen.

Jordbruksverket får med stöd av förordningen om avgifter vid veterinär yrkesutövning meddela föreskrifter om ersättning för sådan besiktning eller annan förrättning som utförs enligt förordningen om införsel av levande djur m.m. (16 §) respektive förordningen om införsel av levande djur m.m. (6 §).

Sanktioner

I 10 kap. djurskyddslagen finns bestämmelser om straff och andra sanktioner. Det nuvarande sanktionssystemet för överträdelse på djurskyddsområdet infördes den 1 juli 2022.¹⁶ Bestämmelserna straffbelägger såväl specifika gärningar (såsom att bryta mot ett beslut om djurförbud) som brott mot vissa uppräknade bestämmelser. Vissa mindre allvarliga överträdelse av främst administrativa bestämmelser är tänkta att avkriminaliseras och i stället beläggas med en

¹⁶ Prop. 2021/22:18, *Brott mot djur – skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem*.

sanktionsavgift (10 kap. 6 a § djurskyddslagen). Några sådana föreskrifter har dock ännu inte meddelats av regeringen. Däremot finns det sedan tidigare bestämmelser om sanktionsavgifter för vissa administrativa överträdelse på området (10 kap. djurskyddsförordningen).

För brott mot djurskyddslagen döms inte till ansvar om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken. Här kan särskilt nämnas bestämmelsen i 16 kap. 13 § brottsbalken, enligt vilken den som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet, genom misshandel, överansträngning eller vanvård eller på annat sätt, otillbörligen utsätter djur för lidande, döms för djurplågeri.

7.6 Växtskadegörare

Växtskyddslagen (2022:725) syftar till att begränsa de risker som växtskadegörare innebär för växter och växtprodukter till en acceptabel nivå. Lagen gäller sedan den 1 juli 2022 och ersatte då 1972 års växtskyddslag. Den nya växtskyddslagen tillkom som en direkt följd av att EU:s växtskyddsförordning den 14 december 2019 ersatte ett stort antal direktiv som tidigare hade reglerat unionens skyddsåtgärder mot växtskadegörare.¹⁷

I växtskyddslagen finns bestämmelser som i första hand kompletterar EU:s växtskyddsförordning. Enligt 4 § ska kontrollförordningen även tillämpas i fråga om offentlig kontroll som faller utanför förordningens tillämpningsområde och som gäller karantänskadegörare och reglerade EU-icke-karantänskadegörare (alltså de två huvudkategorier av växtskadegörare som omfattas av EU:s växtskyddsförordning). Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har rätt att meddela de föreskrifter eller i det enskilda fallet fatta de beslut som behövs som komplettering av EU-bestämmelserna. Lagen innehåller bestämmelser om kontrollmyndigheter och deras befogenheter för att kunna utöva offentlig kontroll, skyldighet för kontrollobjektet att tillhandahålla hjälp vid kontroll, bemyndiganden om avgifter, straffbestämmelser, sanktionsavgifter och bestämmelser om överklagande. Det finns även särskilda bestämmelser om enskildas rätt till ersättning vid utrotning eller inneslutning av växtskadegörare.

¹⁷ Prop. 2021/22:148, *En ny växtskyddslag*.

Lagen kompletteras av växtskyddsförordningen (2022:725) och av myndighetsföreskrifter.

Fördelningen av kontrollansvar

Offentlig kontroll utövas av Jordbruksverket och andra statliga myndigheter enligt föreskrifter som regeringen meddelar (10 § växtskyddslagen). Närmare fördelning av kontrollansvar finns i 5 kap. växtskyddsförordningen.

Som utgångspunkt är Jordbruksverket behörig myndighet att utöva offentlig kontroll, om ingen annan kontrollmyndighet har ett utpekat kontrollansvar enligt förordningen. Jordbruksverket får meddela föreskrifter, eller i det enskilda fallet besluta, att länsstyrelsen ska utföra offentlig kontroll när det gäller vissa specifika växtskadegörare.

Finansiering av den offentliga kontrollen

Kontrollen i fråga om växtskadegörare är i första hand avgiftsfinansierad. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet (26 § växtskyddslagen). Närmare bestämmelser om avgifter finns dels i 7 kap. växtskyddsförordningen, dels i Jordbruksverkets föreskrifter.

Av Jordbruksverkets föreskrifter framgår att växtskyddsavgiften tas ut per sundhetsintyg och beräknas på vikten av sändningen med olika tariffer för olika typer av varor. Avgifterna för övrig kontroll är i första hand konstruerade som årliga grundavgifter för olika verksamheter och ska betalas av aktörerna för varje verksamhetsplats. Därutöver tillkommer en fast årlig kontrollavgift för offentlig kontroll av verksamheterna samt en rörlig timavgift för kontroller som överstiger den angivna kontrolltiden. Det finns även ett antal fasta avgifter som ska betalas för en ansökan om tillstånd eller godkännande, en anmälan om registrering eller ett utfärdande av växtpass.

Sanktioner

Straffbestämmelser för överträdelser på växtskyddsområdet finns i 34–43 §§ växtskyddslagen. Det är i första hand olika typer av otillåten hantering av växtskadegörare, eller växter som kan medföra risk för introduktion, etablering eller spridning av växtskadegörare, som är förenade med straff enligt växtskyddslagen. Detsamma gäller handlingar som försvårar spårning av växtskadegörare eller som innebär ett vilseledande i samband med utfärdande av sundhetscertifikat.

Bestämmelser om sanktionsavgifter finns i 44–50 §§ växtskyddslagen. Regeringen har bemyndigats att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter i fråga om underlåten registrering, brister i fråga om dokumentation, brott mot krav på växtpass eller märkning av träemballage samt underlåten anmälan vid införsel av växter. Några närmare bestämmelser om sanktionsavgifter på området har dock ännu inte meddelats.

Straffbestämmelserna i växtskyddslagen ska inte tillämpas om gärningen är belagd med straff i brottsbalken.

7.7 Växtskyddsmedel

I Sverige finns bestämmelser om växtskyddsmedel i första hand i 14 kap. miljöbalken och i 2 kap. förordningen (2014:425) om bekämpningsmedel.

I miljöbalken finns bestämmelser om hantering, införsel och utförsel samt bestämmelser som innehåller bemyndiganden till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter på området. Balken innehåller även övergripande bestämmelser om tillsyn, däribland befogenheter för tillsynsmyndigheterna och skyldigheter för tillsynsobjekten (26 kap.). Merparten av dessa bestämmelser ska tillämpas vid offentlig kontroll enligt kontrollförordningen av de EU-bestämmelser som omfattas av balkens tillämpningsområde. Ytterligare bestämmelser om tillsyn finns i miljö-tillsynsförordningen och förordningen om verksamhetsutövares egenkontroll. I miljöbalken finns även bestämmelser om avgifter (27 kap.), tillträde (28 kap.) samt straffbestämmelser (29 kap.) och miljö-sanktionsavgifter (30 kap.).

I den svenska förordningen om bekämpningsmedel finns närmare bestämmelser om användningstillstånd för olika klasser av växtskydds-

medel samt särskilda regler för märkning och information vid försäljning av sådana produkter. Det finns också krav på att försäljare behöver kontrollera att kunderna har behörighet att hantera de medel som säljs, krav på utbildning och utbildningsbevis för såväl försäljare som användare samt krav på att dokumentera och registrera försäljning och användning av sådana medel. Vidare finns särskilda restriktioner för viss användning av växtskyddsmedel. Förordningen om bekämpningsmedel innehåller även vissa bestämmelser som kompletterar EU-förordningen om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden.

Ytterligare bestämmelser om växtskyddsmedel finns i myndighetsföreskrifter som med stöd av förordningen om bekämpningsmedel meddelats av bland annat Kemikalieinspektionen, Jordbruksverket och Naturvårdsverket.

Fördelningen av kontrollansvar

Tillsynen på miljöbalkens område utövas av Naturvårdsverket, Försvarsinspektören för hälsa och miljö, länsstyrelsen, andra statliga myndigheter och kommunerna i enlighet med vad regeringen bestämmer (26 kap. 3 § miljöbalken). Bemyndigandet gäller även offentlig kontroll enligt kontrollförordningen av de EU-bestämmelser som omfattas av balkens tillämpningsområde (26 kap. 31 §). Den närmare fördelningen av tillsyns- och kontrollansvaret regleras i miljötillsynsförordningen.

Utgångspunkten för fördelningen av tillsynsansvaret på kemikalieområdet är att tillsynen över användningen av kemiska produkter och varor så långt som möjligt bör integreras med tillsynen över den verksamhet där produkten eller varan används.¹⁸ Det innebär att tillsynsansvaret fördelas utifrån verksamhet och inte utifrån produkt- eller varuslag. Ansvarsfördelningen syftar till att undvika att två eller fler myndigheter kontrollerar samma regel.

Fördelningen av ansvaret för kontroll enligt kontrollförordningen avseende kemiska produkter, biotekniska organismer och varor enligt 14 kap. miljöbalken samt EU-förordningen om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden framgår av 2 kap. 20–35 §§ miljötill-

¹⁸ Prop. 2009/10:167, *Kemikalietillsynen*, s. 18.

synsförordningen. Kontrollansvaret är huvudsakligen delat mellan Kemikalieinspektionen, länsstyrelserna och kommunerna.

Finansiering av den offentliga kontrollen

För de områden som omfattas av miljöbalken är utgångspunkten att myndigheternas verksamhet i möjligaste mån ska avgiftsfinansieras och att samma principer ska gälla för finansiering av tillsynen enligt hela miljöbalken.¹⁹ Avgifterna ska därmed beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader för tillsynen eller kontrollen, det vill säga full kostnadstäckning.²⁰

Bestämmelser om avgifter för myndigheters verksamhet inom miljöbalkens område finns i 27 kap. miljöbalken. Regeringen har med stöd av ett bemyndigande i 27 kap. 1 § beslutat förordningen (2013:63) om bekämpningsmedelsavgifter. Förordningen gäller avgifter som ska betalas för Kemikalieinspektionens prövning och tillsyn av växtskyddsmedel enligt EU-förordningen om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden.

Kostnaderna för Kemikalieinspektionens tillsyn över primärleverantörers utsläppande på marknaden av växtskyddsmedel täcks av en årsavgift som betalas av den som innehar ett godkännande för ett kemiskt eller biologiskt bekämpningsmedel (8 kap. förordningen om bekämpningsmedelsavgifter). Årsavgiften utgörs av en procentandel av försäljningsvärdet av medlet, beräknat på försäljningen under kalenderåret före det år som avgiften avser, dock lägst 2 000 kronor och högst 400 000 kronor. Kemikalieinspektionen disponerar emellertid inte över intäkterna från avgiften, utan redovisar intäkterna mot inkomsttitel på statsbudgeten och får anslag för verksamhetens kostnader.

Förordningen om bekämpningsmedelsavgifter gäller inte för de kommunala myndigheternas verksamheter. Föreskrifter om sådana avgifter får enligt 27 kap. 1 § miljöbalken i stället meddelas av kommunfullmäktige. Varje kommun beslutar således själv sin taxa och bestämmer hur handläggningskostnaden per timme ska beräknas.

¹⁹ Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, del 1 s. 516.

²⁰ Skr. 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 21.

Sanktioner

Bestämmelser om påföljder vid brott finns i 29 kap. miljöbalken. Den mest centrala straffbestämmelsen finns i 1 § och omfattar bland annat utsläpp av ämne i mark, vatten eller luft som medför eller kan medföra en förorening som är skadlig för människors hälsa, djur eller växter. Det finns även vissa specifika bestämmelser som avser miljöfarlig kemikaliehantering (3 §). Genom straffbestämmelser som hänvisar till överträdelse av vissa angivna bestämmelser är vidare otillåten miljöverksamhet (4 §), försvårande av miljökontroll (5 §) och bristfällig miljöinformation (6 §) i fråga om användning, hantering eller utsläppande på marknaden av växtskyddsmedel belagda med straff enligt 29 kap.

I 8 kap. förordningen om miljöstraffavgifter finns bestämmelser om överträdelse i fråga om växtskyddsmedel som är belagda med straffavgifter.

Straffbestämmelserna i miljöbalken ska inte tillämpas om gärningen är belagd med straff i brottsbalken.

7.8 Ekologisk produktion och ekologiska produkter

I lagen (2013:363) om kontroll av ekologisk produktion finns bestämmelser som kompletterar EU-förordningen om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter samt genomförandetakter och delegerade akter som har meddelats med stöd av förordningen. I lagen finns bestämmelser om kontrollmyndigheter, åtgärder som dessa får vidta för att kunna fullgöra sina kontrolluppgifter, skyldighet för kontrollobjektet att lämna hjälp vid kontroll, bemyndigande om avgifter, bestämmelser om straffavgifter och om överklagande. Lagen kompletteras av förordningen (2013:1059) om kontroll av ekologisk produktion och av myndighetsföreskrifter.

Fördelningen av kontrollansvar

Offentlig kontroll på området utövas av Livsmedelsverket, Jordbruksverket, andra statliga myndigheter och kommunerna enligt föreskrifter som regeringen meddelar (2 § lagen om kontroll av eko-

logisk produktion). Den närmare fördelningen av kontrollansvaret framgår av 3–5 §§ förordningen om kontroll av ekologisk produktion.

I lagen finns även en upplysningsbestämmelse om att det i kontrollförordningen och i EU-förordningen om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter finns bestämmelser om att vissa uppgifter som ingår i den offentliga kontrollen och vissa uppgifter i samband med annan offentlig verksamhet får delegeras till ett sådant kontrollorgan som avses i förordningarna (3 §). Ett kontrollorgan är en oberoende privat tredje part som utför inspektion och certifiering av ekologisk produktion i överensstämmelse med bestämmelserna i förordningen om ekologisk produktion (artikel 2 i EU-förordningen om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter).

Kontrollen inom ekologisk produktion sköts i praktiken till stor del av dessa kontrollorgan. Kontrollorganen är skyldiga att följa vissa bestämmelser i förvaltningslagen (2017:900) när de utför sina kontroller (7 § lagen om kontroll av ekologisk produktion). Detta gäller bland annat bestämmelser om partsinsyn, utredningsansvar och kommunikation.

För sådan kontroll av ekologiskt livsmedel och foder som inte har delegerats till kontrollorganen ansvarar Livsmedelsverket, länsstyrelserna och kommunerna i enlighet med den ansvarsfördelning som gäller enligt livsmedels- och foderlagstiftningen (se avsnitt 7.1 och 7.3).

När det gäller produktion och hantering av jordbruks- och vattenbruksprodukter som inte är livsmedel är det i huvudsak Jordbruksverket som ansvarar för kontrollen.

I fråga om marknadsföring av ekologiska produkter är Konsumentverket behörig myndighet att utöva kontroll.

Finansiering av den offentliga kontrollen

Kontrollen av ekologisk produktion är i huvudsak finansierad genom avgifter. Bestämmelser om avgifter finns i 7–9 §§ förordningen om kontroll av ekologisk produktion.

För sådan offentlig kontroll som har överlämnats till kontrollorganen får Livsmedelsverket och Jordbruksverket meddela före-

skrifter om skyldighet för kontrollorganen att ta ut avgifter samt om grunderna för beräkningen av storleken på avgifterna.

Livsmedelsverket och Jordbruksverket får inom sina respektive ansvarsområden även meddela föreskrifter om avgifter för sin tillsyn över de kontrollorgan som de har överlämnat uppgiften att utöva offentlig kontroll till.

För statliga myndigheters och kommunernas kostnader för offentlig kontroll av ekologiska livsmedel respektive ekologiskt foder ska livsmedelsavgiftsförordningen respektive förordningen om avgifter för offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter tillämpas (se avsnitt 7.1 och 7.3).

Sanktioner

Lagen om ekologisk produktion saknar straffbestämmelser för överträdelser på området. I fråga om vilseledande märkning av ekologiska produkter ska i stället straffbestämmelserna i livsmedelslagen, lagen om foder och animaliska biprodukter samt marknadsföringslagen (2008:486) tillämpas.²¹

En sanktionsavgift ska enligt lagen om kontroll av ekologisk produktion tas ut av den som i strid med EU-förordningen om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter inte har anmält sin verksamhet. Föreskrifter om sådana sanktionsavgifter finns i 10–15 §§ förordningen om kontroll av ekologisk produktion.

7.9 Skyddade beteckningar

Lagen (2009:1424) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel kompletterar ett flertal EU-förordningar som innehåller bestämmelser som rör skydd för olika beteckningar. Anledningen till att bestämmelserna om kontroll av skyddade beteckningar har samlats i en egen lag, och alltså inte omfattas av livsmedelslagen, är att EU-förordningarna som kompletteras av lagen även omfattar produkter som inte omfattas av

²¹ Prop. 2012/13:55, *Ny lag om kontroll av ekologisk produktion*, s. 79.

definitionen på livsmedel i livsmedelslagen. Sammantaget ansågs därför lösningen där bestämmelser om kontroll av skyddade beteckningar reglerades i en egen lag vara mest ändamålsenlig.²²

Såvitt avser livsmedel kompletterar lagen i första hand EU-förordningen om kvalitetsordningar för jordbruksprodukter och livsmedel. Därutöver kompletterar lagen ytterligare ett antal EU-förordningar på livsmedelsområdet, i de delar de innehåller bestämmelser som rör skydd för beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel.

Lagen om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel innehåller bestämmelser om kontrollmyndigheter och deras befogenheter, skyldigheter för kontrollobjekt att tillhandahålla hjälp, avgiftsbestämmelser och regler om överklagande. Enligt lagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela de föreskrifter som behövs som komplettering av EU-bestämmelserna.

Lagen kompletteras av förordningen (2009:1425) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel och av myndighetsföreskrifter.

Fördelning av kontrollansvar

Offentlig kontroll utövas av Livsmedelsverket, länsstyrelserna och kommunerna enligt föreskrifter som regeringen meddelar (4 § lagen om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel). Sådana föreskrifter finns i 5–8 §§ förordningen om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel. Såvitt avser livsmedel är samma myndighet som är behörig att utöva offentlig kontroll enligt livsmedelsförordningen behörig att utöva offentlig kontroll. Det redogörs närmare för ansvarsfördelningen enligt livsmedelsförordningen i avsnitt 7.1.

Finansiering av den offentliga kontrollen

Bestämmelser om finansieringen av kontrollen av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel finns i 13–14 §§ livsmedelsavgiftsförordningen. Enligt dessa bestämmelser ska en avgift

²² Prop. 2009/10:22, *Kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel*, s. 18–20.

betalas för ansökningar som rör skyddade beteckningar samt för kontroll av att produktspecifikationen följs innan en produkt släpps ut på marknaden. Närmare bestämmelser om sådana avgifter finns i myndighetsföreskrifter som Livsmedelsverket beslutar.

Sanktioner

Lagen om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel saknar särskilda sanktionsbestämmelser för överträdelser på området. I den mån det rör sig om livsmedel ska i stället straffbestämmelserna i livsmedelslagen och sanktionsbestämmelserna i marknadsföringslagen tillämpas.²³

7.10 Särskilt om regleringen av handelsnormer

Bestämmelserna om handelsnormer är en del av EU:s gemensamma marknadsordning inom primärproduktionen, vilka är omfattande regelverk som utöver handelsnormerna innehåller detaljerade bestämmelser om bland annat stödåtgärder och hållbart fiske (se ovan avsnitt 4.11).

I Sverige kompletteras de samlade marknadsordningarna av lagen (1994:1710) om EG:s förordningar om jordbruksprodukter med tillhörande förordning (2011:926) om EU:s förordningar om pris- och marknadsreglering av jordbruksprodukter respektive lagen (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken med tillhörande förordning (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen samt av myndighetsföreskrifter. Lagarna innehåller bestämmelser om bemyndiganden till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, uppgiftsskyldighet för kontrollobjekt, tillsyn och offentlig kontroll, avgifter och straffbestämmelser. I fråga om sådana bestämmelser som helt faller inom tillämpningsområdet för livsmedelslagen har dock den lagen företräde framför båda dessa lagar. Enligt tillkännagivande (2023:85) av de EU-bestämmelser som livsmedelslagen (2006:804) kompletterar, kompletterar livsmedelslagen förordningarna om en samlad marknadsordning för fiskeri- och vattenbruksprodukter respektive jordbruksprodukter,

²³ Prop. 2009/10:22, *Kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel*, s. 51.

samt tillhörande förordningar med tillämpningsföreskrifter, i de delar de innehåller bestämmelser om förbud eller villkor för handhavande eller utsläppande på marknaden av livsmedel (vilket därmed inkluderar bestämmelserna om handelsnormer och märkning). För jordbruksprodukter är tillämpningsområdet dock begränsat till mjölk och mjölkprodukter, bredbara fetter, olivolja och olja av olivrestprodukter, produkter från sektorerna för ägg och fjäderfäkött, normer för saluföring av kött och kött av nötkreatur som är yngre än tolv månader, samt vin, i den utsträckning bestämmelserna om vin inte kompletteras av lagen om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel.

För handelsnormer som omfattas av livsmedelslagen gäller samma bestämmelser om offentlig kontroll enligt lagen med tillhörande förordningar som vid övrig livsmedelskontroll. Dessa bestämmelser har närmare beskrivits i avsnitt 7.1. Det finns även vissa särskilda bestämmelser om offentlig kontroll av handelsnormer i Livsmedelsverkets föreskrifter.

För de handelsnormer på jordbruksområdet som inte omfattas av livsmedelslagen gäller i stället de bestämmelser om offentlig kontroll som finns i lagen om EG:s förordningar om jordbruksprodukter och förordningen om EU:s förordningar om pris- och marknadsreglering av jordbruksprodukter samt i Jordbruksverkets föreskrifter.

Kontrollmyndigheter

Vad gäller de handelsnormer som omfattas av livsmedelslagen är Jordbruksverket behörig myndighet att utöva offentlig kontroll avseende normer för saluföring av kött och kött av nötkreatur som är yngre än tolv månader (26 § livsmedelsförordningen). För övriga produkter som omfattas av handelsnormer följer kontrollansvaret den ansvarsfördelningen mellan kontrollmyndigheterna som följer av 23 och 25 §§ livsmedelsförordningen (se avsnitt 7.1). Det innebär att kontrollen av handelsnormer och märkning utförs av Länsstyrelserna i primärproduktionen, Livsmedelsverket i de produktionsanläggningar som kräver godkännande samt av kommunerna i övriga anläggningar i livsmedelskedjan.

För de handelsnormer som faller utanför livsmedelslagens tillämpningsområde framgår ansvarsfördelningen för tillsyn och annan kon-

troll av 5 kap. förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen respektive av 3, 8 och 9 a §§ förordningen om EU:s förordningar om pris- och marknadsreglering av jordbruksprodukter. På båda dessa områden är Jordbruksverket huvudsakligen utpekad som ansvarig kontrollmyndighet. Jordbruksverket får dock överlåta åt en annan myndighet att kontrollera att handelsnormer på fiskeri- och vattenbruksområdet följs och att utföra dokumentkontroller. Jordbruksverket får även, efter samråd med Tullverket, överlåta åt Tullverket att fullgöra viss tillsyn utöver den kontrollverksamhet som utövas enligt tullagstiftningen.

Finansiering av den offentliga kontrollen

För sådan kontroll av handelsnormer som utförs enligt livsmedelslagen är kontrollen huvudsakligen finansierad med avgifter som betalas efter utförd kontroll, undantaget den planerade kontrollen av primärproduktionen, enligt de bestämmelser som finns i livsmedelsavgiftsförordningen (se avsnitt 7.1).

För övrig kontroll av handelsnormer, såväl avseende fiskeri- och vattenbruksprodukter som avseende jordbruksprodukter, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om avgifter. Jordbruksverket har för båda dessa områden bemyndigats att meddela föreskrifter om avgifter för tillsynen.

Aktörer som omfattas av registreringsplikten för frukt och grönsaker betalar en årlig kontrollavgift till Jordbruksverket baserat på den del av omsättningen som omfattas av EU:s handelsnorm för färska frukter och grönsaker. Avgiften täcker bland annat stickkontroller hos de detaljister som aktörerna levererar berörda produkter till. De detaljister som inte kan visa att kontrollerade produkter har införskaffats från en registrerad aktör får däremot betala en särskild kontrollavgift. Vid tullkontroll av färska frukter och grönsaker som importeras från tredje land betalas en kvalitetskontrollavgift baserat på vikten för varje tulldeklarerad sändning.

För offentlig kontroll av handelsnormer för fiskeriprodukter betalas en fast årlig samordningsavgift till Jordbruksverket av den aktör som ansvarar för inköp, försäljning, lagring eller transport av partier med sådana produkter.

Sanktioner

Det finns straffbestämmelser som hänvisar till brott mot bestämmelser i fråga om kvalitetsnormer i både lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken (11 §) och lagen om EG:s förordningar om jordbruksprodukter (12 §). Straffbestämmelserna i lagarna ska dock inte tillämpas om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller smugglingslagen.

För vissa överträdelser av bestämmelser om uppgiftsskyldighet eller märkningskrav i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, eller föreskrifter på området, ska i stället för straff en sanktionsavgift betalas. De överträdelser som är belagda med sanktionsavgift, och vilket belopp som gäller för dessa, framgår av bilaga 2 till förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen. Bland överträdelserna som är belagda med sanktionsavgift återfinns att utelämna eller lämna felaktiga uppgifter i fråga om handelsnormer.

För de handelsnormer som faller inom livsmedelslagens tillämpningsområde ska däremot den lagens straffbestämmelser tillämpas (se avsnitt 7.1).

8 Nuvarande kontrollorganisation

När man ska försöka förstå den nuvarande kontrollorganisationen för livsmedelskedjan är det viktigt att ha med sig att den inte utgår från en samlad eller enhetligt konstruerad lösning för samtliga berörda kontrollområden. Vilka sakområden som ingår i livsmedelskedjan styrs av den unionsrättsliga kontrollförordningens tillämpningsområde (se kapitel 4). Någon motsvarande svensk ramlagstiftning finns dock inte, utan det nationella regelverket består av separata författningar för de olika områdena (se kapitel 7). Mellan vissa av dessa områden finns det i Sverige historiska samband som föregår den unionsrättsliga lagstiftningen och sträcker sig mer än hundra år bakåt i tiden, vilket givetvis också har påverkat hur kontrollansvaret har kommit att fördelas. Andra områden har däremot först genom kontrollförordningarnas tillämpningsområden kommit att hamna under samma paragraf, och där är i vissa fall regelverken och strukturen för kontrollansvaret en helt annan.

I detta kapitel redogör vi för hur den befintliga kontrollorganisationen ser ut, hur samordningen av kontrollen sker på nationell nivå samt hur organisation och ansvarsfördelning ser ut hos de olika behöriga kontrollmyndigheterna. För att öka förståelsen för varför den nuvarande kontrollorganisationen ser ut som den gör ska vi dock börja med en kort historisk tillbakablick.

8.1 En historisk tillbakablick

Av de kontrollområden som ingår i livsmedelskedjan är djurhälsoområdet det som har längst anor i den svenska lagstiftningen. Redan 1722 antogs den första egentliga smittskyddsförfattningen, *Kongl. Maj:ts Nådiga Förordning huru förhållas bör till förekommande af den på åtskillige orter i riket upkomne boskapssjukan och fänadspesten*.

Förordningen innehöll bestämmelser om bekämpningsåtgärder mot boskapspesten och om införselförbud för nötkreatur från vissa regioner.¹ Det tidigt starka statliga engagemanget i smittskyddsåtgärder inom djurhållningen måste ses mot bakgrund av jordbrukets viktiga roll för samhällsekonomin och den enskilde. Endast staten hade kapacitet och auktoritet att ingripa kraftfullt för att hindra smittans utbredning och den roll som staten då påtog sig har staten därefter i allt väsentligt också behållit.²

Kontrollorganisationen på livsmedelsområdet har i sin tur sina rötter i införandet av städernas sundhetsnämnder och dåtidens prästgännen. I 1831 års förordning där sundhetsnämnderna reglerades fanns bland annat bestämmelser om *tillsynen över födoämnes sunda beskaffenhet*.³ När den första samlade livsmedelslagstiftningen i Sverige tillkom, genom 1951 års livsmedelsstadga, byggde man också vidare på det lokala ansvaret för livsmedelskontroll. Det övergripande ansvaret för kontrollen fördelades på ett flertal statliga myndigheter, men huvudansvaret för utförandet av kontrollen låg på kommunernas hälsovårdsnämnder och länsstyrelserna fick ett särskilt uppdrag att vaka över att den lokala nivån fullgjorde sitt kontrolluppdrag.⁴ Även om kontrollen över vissa mer komplicerade anläggningar och produkter successivt har flyttats till statliga myndigheter är den huvudsakliga fördelningen av kontrollansvaret på livsmedelsområdet fortfarande densamma. I takt med att lagstiftning på nya närliggande områden har införts, såsom skyddade beteckningar och kontaktmaterial, har också kontrollen av dessa områden inordnats i livsmedelskontrollens befintliga organisationsstruktur. Även kontrollen av ekologisk produktion och ekologiska produkter är anpassad efter livsmedelslagstiftningens kontrollorganisation.⁵ Till följd av Sveriges anslutning till EU, och den kontrollorganisation för ekologisk produktion som följde av redan då gällande EU-bestämmelser, utförs dock sedan 1995 merparten av kontrollen på området av privata kontrollorgan.⁶

Djurskyddet i Sverige var länge uteslutande straffrättsligt reglerat och kontrollen därav en polissak. Trots det växte det i början av

¹ SOU 2020:62, *En samlad djurhälsoreglering*, s. 180.

² SOU 2010:106, *Folkehälsa – Djurhälsa, Ny ansvarsfördelning mellan stat och näring*, s. 231.

³ SOU 1953:31, *Förslag till hälsovårdsstadga m.m.*, s. 58.

⁴ SOU 1953:31 s. 223.

⁵ Prop. 2012/13:55, *Ny lag om kontroll av ekologisk produktion*, s. 29–32.

⁶ Prop. 1994/95:175, *Lag om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter, m.m.*, s. 10–13.

1900-talet fram en frivillig djurskyddskontroll som utfördes av dels frivilliga djurskyddsorganisationer, dels av kommunala djurskyddsnämnder. När kontrollansvaret för den första djurskyddslagen (1944:219) diskuterades stod också valet mellan de frivilliga djurskyddsorganisationerna och en kontroll i kommunal regi.⁷ Departementschefen konstaterade att det var önskvärt att något organ i varje ort hade ansvaret för djurskyddet och kom fram till att det var lämpligast att ställa djurskyddet under kommunal tillsyn, varigenom det kom att inordnas under de befintliga hälsovårdsnämnderna.⁸ Kommunernas ansvar för djurskyddsarbetet upphörde dock 2009 då ansvaret flyttades över till länsstyrelserna.⁹

Kontrollen av foder och animaliska biprodukter var från början ett statligt ansvar. Den var i huvudsakligen inriktad på företag som tillverkade foder i kommersiell skala och kontrollen av primärproducenter skedde egentligen bara där det fanns misstanke om att djur utfodrades med undermåligt foder eller att fodertillsatser användes på ett otillåtet sätt.¹⁰ Den återkommande kontrollen av animaliska biprodukter utfördes främst av distriktsveterinärerna och länsstyrelsen på uppdrag av Jordbruksverket, medan kommunerna ansvarade för tillsynen över viss avfallshantering.¹¹ När de nya EU-bestämmelserna inom livsmedelskedjan trädde i kraft i början av 2000-talet blev det dock nödvändigt att genomföra en mer omfattande kontroll av foder och animaliska biprodukter. I syfte att hålla ihop kontrollen av livsmedelskedjan och minska antalet behöriga kontrollmyndigheter per anläggning valde man då att lägga huvuddelen av kontrollansvaret på kommunerna. Detta motiverades med att kommunerna redan hade ansvaret för kontrollen över merparten av de berörda anläggningarna inom närliggande områden, såsom livsmedel, miljö och djurskydd.¹² Kontrollansvaret över primärproduktionen flyttades från kommunerna till länsstyrelserna endast tre år senare, i samband med att ansvaret för djurskyddskontrollen förstatligades.¹³ Det innebär att all foderkontroll åter hamnade i statlig regi, medan kontrollen

⁷ SOU 1938:36, *Betänkande med förslag rörande djurskyddslagstiftning*, s. 108–111.

⁸ Prop. 1944 nr 43, *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om djurskydd*, m.m., s. 59.

⁹ Prop. 2007/08:63, *Djurskyddskontroll m.m. i statlig regi*.

¹⁰ Prop. 1984/85:149 *om lag om foder*, s. 10.

¹¹ Prop. 2005/06:128, *Anpassningar till nya EG-bestämmelser om livsmedel, foder, djurhälsa, djurskydd och växtskydd m.m.*, s. 96–97.

¹² Prop. 2005/06:128, s. 253–258.

¹³ Prop. 2007/08:63, *Djurskyddskontroll m.m. i statlig regi*.

över animaliska biprodukter däremot fortsatte att vara delat mellan stat och kommun.

Regelverket kring växtskadegörare är en del av ramlagstiftningen på växtskyddsområdet. Den samlade lagstiftningen infördes på 1970-talet som en följd av en ökad förekomst av växtsjukdomar och skadedjur i landet (prop. 1972:89 s. 4). Dessförinnan reglerades växtskyddet i en mängd olika författningar. Statens växtskyddsanstalt var centralt ansvarig myndighet på området, ett ansvar som numera tagits över av Jordbruksverket.

Vad gäller kontrollen av växtskyddsmedel saknades bestämmelser om lokal och regional kontroll när det första specifika regelverket på området infördes på 1960-talet genom bekämpningsmedelsförordningen (1962:703). De kommunala hälsovårdsnämnderna fick visserligen ett generellt ansvar att övervaka och åtgärda föreningar i luft och vatten inom kommunen enligt den dåvarande miljöskyddslagen (1969:387), men kontrollansvaret för bekämpningsmedelsförordningen låg uttryckligen på den statliga myndigheten *giftnämnden*.¹⁴ Först i samband med att kemikaliekontrollen skärptes på 1970-talet genom lagen om hälso- och miljöfarliga varor hamnade kontrollansvaret på regional och kommunal nivå.¹⁵ När sedan miljöbalken infördes i slutet av 1990-talet kom bland annat kontrollen av bekämpningsmedel att inordnas i miljörettens gemensamma kontrollorganisation, där det övergripande ansvaret ligger på ett flertal centrala myndigheter, däribland Kemikalieinspektionen, medan merparten av ansvaret för att utföra kontrollen (tillsynen) ligger på kommunal och regional nivå.

Även kontrollen av utsättning av GMO sorterar numera inom miljöbalkens tillämpningsområde. Regelverket har successivt vuxit fram sedan 1970-talet då den första utredningen om genteknik presenterades.¹⁶ Utredningen föreslog att tekniken skulle kontrolleras dels med stöd av lagen om hälso- och miljöfarliga varor, dels arbetsmiljölagen. I den efterföljande propositionen¹⁷ fokuserades dock mest på riskerna för arbetstagarna. Under 1980-talet fördes en intensiv diskussion kring riskerna med genteknik och olika aspekter av tekniken kom att regleras av olika lagar och kontrolleras av olika

¹⁴ SOU 1972:31, *Lag om hälso- och miljöfarliga varor*, s. 132–134.

¹⁵ Prop. 1973:17, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om hälso- och miljöfarliga varor, m.m.*, s. 104.

¹⁶ DsU 1978:11, *Hybrid-DNA-tekniken under kontroll*.

¹⁷ Prop. 1979/80:10 om kontroll av hybrid-DNA-teknikens användning.

statliga myndigheter beroende på tillämpningsområde.¹⁸ Först genom lagen (1994:900) om genetiskt modifierade produkter fick Sverige en samlad lagstiftning om genteknik. Den befintliga kontrollorganisationen där ett flertal statliga fackmyndigheter ansvarade för kontrollen inom sina områden behölls dock.¹⁹ Denna kontrollorganisation gäller i allt väsentligt fortfarande för den nuvarande kontrollen enligt miljöbalken.

8.2 Den offentliga kontrollens organisation

Den offentliga kontrollen inom kontrollförordningens tillämpningsområde är i Sverige fördelad på drygt 270 kontrollmyndigheter. Dessa utgörs på central och regional nivå av statliga myndigheter genom i första hand Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Kemikalieinspektionen samt Tullverket och Försvarsinspektören för hälsa och miljö respektive de 21 länsstyrelserna. Merparten av kontrollmyndigheterna, närmare 250 stycken, utgörs dock av kommuner eller kommunförbund på lokal nivå. Kontrollen har dessutom i fråga om märkning av ekologiska produkter och ekologisk produktion huvudsakligen delegerats till ett antal privata kontrollorgan.

Vissa av kontrollmyndigheterna utövar endast kontroll inom ett visst område (till exempel Kemikalieinspektionen), medan andra utövar kontroll på flera områden (exempelvis kommunerna). På motsvarande sätt finns det för vissa områden endast en ansvarig kontrollmyndighet (till exempel kontrollen av växtskadegörare) medan den offentliga kontrollen på andra områden, åtminstone till viss del, utförs av nästan samtliga kontrollmyndigheter (exempelvis livsmedelskontrollen).

Tabell 8.1 och 8.2 nedan ger en överblick över fördelningen av ansvaret i livsmedelskedjan mellan de olika kontrollmyndigheterna i Sverige utifrån kontrollområde respektive kontrollmyndighet.

¹⁸ SOU 1992:82, *Genteknik en utmaning*, s. 53–57.

¹⁹ Prop. 1993/94:198, *Lag om genetiskt modifierade organismer*, s. 37–39.

Tabell 8.1 Ansvarsfördelning i livsmedelskedjan

Ansvarsfördelning per sakområde

Kontrollområde	Samordningsansvar	Kontrollansvar
Livsmedel/kontaktmaterial	Livsmedelsverket	Livsmedelsverket Jordbruksverket Länsstyrelserna Kommunerna Försvarsinspektören för hälsa och miljö
Avsiktlig utsättning av GMO för livsmedel- och foderproduktion	Jordbruksverket	Jordbruksverket (Kemikalieinspektionen) (Havs- och vattenmyndigheten)
Foder	Jordbruksverket (Statens veterinärmedicinska anstalt)	Jordbruksverket Länsstyrelserna Försvarsinspektören för hälsa och miljö
Djurhälsa	Jordbruksverket (Statens veterinärmedicinska anstalt)	Länsstyrelserna (Statens veterinärmedicinska anstalt)
Animaliska biprodukter	Jordbruksverket	Jordbruksverket Livsmedelsverket Länsstyrelserna Kommunerna Försvarsinspektören för hälsa och miljö
Djurskydd	Jordbruksverket	Livsmedelsverket Länsstyrelserna Försvarsinspektören för hälsa och miljö
Växtskadegörare	Jordbruksverket	Jordbruksverket
Växtskyddsmedel	Kemikalieinspektionen	Kemikalieinspektionen Länsstyrelserna Kommunerna Försvarsinspektören för hälsa och miljö
Ekologiska produkter/ Ekologisk produktion	Jordbruksverket Livsmedelsverket (Swedac)	Jordbruksverket Livsmedelsverket (Konsumentverket) Länsstyrelserna Kommunerna Försvarsinspektören för hälsa och miljö Kontrollorgan

Kontrollområde	Samordningsansvar	Kontrollansvar
Skyddade beteckningar	Livsmedelsverket	Livsmedelsverket Länsstyrelserna Kommunerna Försvarsinspektören för hälsa och miljö
Import/export	Livsmedelsverket Jordbruksverket	Livsmedelsverket Jordbruksverket Tullverket Kommunerna
Handelsnormer*	Jordbruksverket	Jordbruksverket Livsmedelsverket Länsstyrelserna Kommunerna (Havs- och vattenmyndigheten)

* I den utsträckning kontrollen ska ske enligt kontrollförfordningen och livsmedelslagstiftningen.

Tabell 8.2 Ansvarsfördelning i livsmedelskedjan

Ansvarsfördelning per kontrollmyndighet

Kontrollmyndighet	Samordningsansvar	Kontrollansvar
Livsmedelsverket	Livsmedel/kontaktmaterial Skyddade beteckningar Ekologisk produktion/ ekologiska produkter Import/export	Livsmedel/kontaktmaterial Animaliska biprodukter Djurskydd (slakterier) Skyddade beteckningar Ekologisk produktion/ ekologiska produkter Import/export (gränskontrollstationer) Handelsnormer
Jordbruksverket	Avsiktlig utsättning av GMO Foder Djurhälsa Animaliska biprodukter Djurskydd Växtskadegörare Ekologisk produktion/ ekologiska produkter Import/export Handelsnormer	Livsmedel/kontaktmaterial Avsiktlig utsättning av GMO Foder Animaliska biprodukter Växtskadegörare Ekologisk produktion/ ekologiska produkter Import/export (gränskontroll- stationer) Handelsnormer

Kontrollmyndighet	Samordningsansvar	Kontrollansvar
Kemikalieinspektionen	Växtskyddsmedel	Växtskyddsmedel Avsiktlig utsättning av GMO (genetiskt modifierade mikroorganismer)
Länsstyrelserna	Samordnar kommunerna inom länet.	Livsmedel (primärproduktion) Foder (primärproduktion) Djurhälsa Animaliska biprodukter Djurskydd Växtskyddsmedel Ekologisk produktion/ ekologiska produkter Skyddade beteckningar Handelsnormer
Kommunerna		Livsmedel/kontaktmaterial Animaliska biprodukter Växtskyddsmedel Ekologisk produktion/ ekologiska produkter Skyddade beteckningar Import/export Handelsnormer
Försvarsinspektören för hälsa och miljö		Samtliga relevanta områden vid anläggningar inom Försvarsmakten m.m.
Tullverket		All in- och utförsel av varor, utöver sådana som kontrolleras vid en gränskontrollstation
Kontrollorgan		Ekologisk produktion/ ekologiska produkter

8.3 Kontrollmyndigheternas organisation och ansvar

8.3.1 Livsmedelsverket

Livsmedelsverket är central behörig myndighet enligt kontrollförordningen på livsmedelsområdet. Verket leder och samordnar livsmedelskontrollen, däribland genom att utfärda tillämpningsföreskrifter till livsmedelslagen, och ska följa den kommunala tillsynsverksamheten för att se till att kontrollen är effektiv och enhetlig i

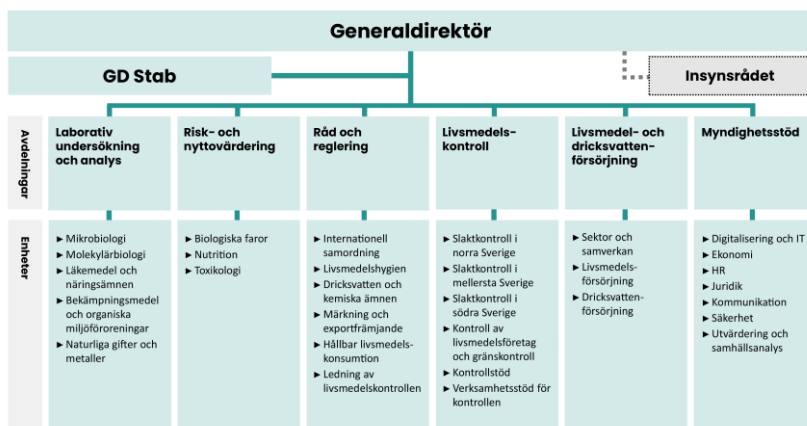
hela landet. Verket bistår även länsstyrelser och kommuner med rådgivning inom livsmedelsområdet samt utför revisioner av länsstyrelserna enligt avtal.

Ramarna för myndighetens verksamhet anges i förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket och i myndighetens regleringsbrev.

Livsmedelsverkets organisation

Livsmedelsverket har sitt säte i Uppsala och har cirka 650 anställda fördelade på sex avdelningar. Myndighetens ledningsgrupp består av generaldirektören och de sex avdelningscheferna.

Figur 8.1 Livsmedelsverkets organisation



Källa: Livsmedelsverket.

Livsmedelsverket har en avdelning för livsmedelskontroll som består av fyra enheter som tillsammans täcker upp hela landet. Av dessa fyra enheter är det tre enheter (Norra, Mellersta och Södra Sverige) som kontrollerar slakterier och vilthanteringsanläggningar. Där har verket personal permanent utstationerad inom ramen för den kontroll som utförs på dessa anläggningar. Den fjärde enheten kontrollerar livsmedelsföretagare på anläggningar som inte är slakterier eller vilthanteringsanläggningar samt vid de sex gränskontrollstationerna där verket utför importkontroll (Arlanda flygplats, Gävle

hamn, Göteborgs hamn, Helsingborgs hamn, Landvetters flygplats och Norviks hamn i Nynäshamn). Även på denna enhet är personal placerade runt om i landet på regionala kontor.

Livsmedelsverkets kontrollansvar

Livsmedelsverkets kontroll av livsmedelsanläggningar omfattar framför allt sådana animalieanläggningar som omfattas av särskilda hygienkrav och vissa specifika livsmedelsanläggningar. I Sverige finns omkring 1 400 anläggningar som har Livsmedelsverket som kontrollmyndighet.²⁰ För dessa anläggningar ansvarar verket för såväl kontrollen enligt livsmedelslagstiftningen (inklusive kontaktmaterial, skyddade beteckningar och vissa handelsnormer) som kontrollen av animaliska biprodukter. Även viss djurskyddskontroll ingår vid kontrollen av slakterierna. Livsmedelsverket är också ansvarigt för den importkontroll av livsmedel och kontaktmaterial som sker vid gränskontrollstationer samt den kontroll som utförs inom ramen för de nationella provtagningsprogrammen.

Livsmedelsverkets riskklassningsmodell

För merparten av livsmedelskontrollen av anläggningar i leden efter primärproduktionen sker riskbedömningen utifrån en gemensam riskklassningsmodell som tagits fram av Livsmedelsverket. Riskklassningsmodellen gäller även för kontroll av skyddade beteckningar och den kontroll av ekologiska produkter som faller utanför kontrollorganens kontrollansvar (se avsnitt 8.3.7). Modellen omfattar dock inte Livsmedelsverkets kontroll av slakterier och vilthanteringsanläggningar, Livsmedelsverkets nationella provtagningsprogram eller kontrollen vid export av livsmedel.

Genom riskklassningsmodellen fastställer de enskilda kontrollmyndigheterna en kontrollfrekvens för varje anläggning inom deras kontrollansvar, uttryckt som ett visst antal kontrolltillfällen under en femårsperiod. Anläggningar med högre risk kontrolleras oftare (en till flera gånger per år) än anläggningar med lägre risk (mer sällan än årligen). Vilka delar av verksamheten respektive lagstiftningen

²⁰ Livsmedelsverket, *Sveriges livsmedelskontroll 2022*, L 2023 nr 09, s. 9.

som kontrolleras varierar oftast från kontrolltillfälle till kontrolltillfälle enligt kontrollmyndigheternas egna kontrollplaner.

Slakterier och vilthanteringsanläggningar

Kontrollen av slakterier och vilthanteringsanläggningar skiljer sig från annan livsmedelskontroll på så sätt att Livsmedelsverkets kontrollpersonal som huvudregel är närvarande och utövar kontinuerlig kontroll när verksamheten pågår. Även om denna kontroll faller utanför den generella riskklassningsmodellen är kontrollen ändå riskbaserad och styrs av en egen modell som bland annat utgår från djurslag och produktionsvolym.

Utöver kontrollerna enligt livsmedelslagstiftningen utför Livsmedelsverket även djurskyddsinspektioner på slakterierna. Det handlar till exempel om uppställningen av djuren på slakteriet och om att djuren bedövas och avlivas på rätt sätt. Därutöver utförs också kontroller av att anläggningarna följer ABP-lagstiftningen.

Livsmedelsverkets nationella kontrollprogram

Inom ramen för Livsmedelsverkets nationella kontrollprogram sker på vissa områden en årligen återkommande kontroll genom provtagning (18 a § livsmedelsförordningen). Gemensamt för de olika programmen är att kontroll sker av att ämnen där det finns gränsvärden eller åtgärdsnivåer, så kallade reglerade ämnen, inte förekommer i halter över de fastställda nivåerna. I kontrollen letar man även efter ämnen som inte får finnas i livsmedlet.

Importkontroll vid gränskontrollstationer

Livsmedelsverket ansvarar för importkontroll av samtliga animaliska livsmedel samt vissa icke-animaliska livsmedel och kontaktmaterial som omfattas av särskilda importbestämmelser. Verket ansvarar dessutom för importkontrollen av ekologiska livsmedel. Importkontrollen sker vid de sex gränskontrollstationer som är utpekade för import av livsmedel och kontaktmaterial samt vid en kontroll-

station i Södertälje hamn. Kontrollen av ekologiska livsmedel sker också i Malmö.

Vilka djur och varor som måste genomgå gränskontroll vid införsel till EU:s territorium, vilka kontroller som ska göras och i vilken omfattning kontrollerna ska göras följer direkt av unionslagstiftningen. Det är också reglerat med vilken standardfrekvens dokumentkontroll, ID-kontroll och fysisk kontroll ska utföras. Sändningar med gränskontrollpliktiga varor ska föränmås av importörer eller lastansvariga till gränskontrollstationen minst 24 timmar innan ankomst till EU:s territorium. Importkontrollen vid gränskontrollstationerna är därmed i stor utsträckning händelsestyrd, även om det finns inslag av riskbedömningar som i viss mån påverkar kontrollens frekvens och omfattning.

8.3.2 Jordbruksverket

Jordbruksverket är Sveriges centrala förvaltningsmyndighet inom jordbruk, fiske och landsbygd. Jordbruksverket är central behörig myndighet enligt kontrollförordningen i fråga om foder, djurhälsa och djurskydd, animaliska biprodukter, växtskadegörare och handelsnormer. Verket är även en av flera ansvariga myndigheter i fråga om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön för livsmedels- eller foderproduktion.

Jordbruksverket leder och samordnar kontrollen inom sina kontrollområden, däribland genom att utfärda tillämpningsföreskrifter och bistå övriga kontrollmyndigheter med rådgivning.

Vid Jordbruksverket finns ett flertal nämnder och råd inom myndighetens ansvarsområden. Av betydelse för denna utredning kan nämnas följande. *Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård* och *Centrala djurförsöksetiska nämnden*, för vilka Jordbruksverket tillhandahåller administrativt stöd och upplåter lokaler. *Växtskyddsrådet*, som leds av verket och består av elva organisationer med uppgift att arbeta förebyggande för att det ska finnas effektiva och hållbara metoder inom växtskydd. *Rådet för djurskyddskontroll*, där Jordbruksverket, Livsmedelsverket och länsstyrelserna samverkar för att djurskyddskontrollen ska utvecklas i syfte att bli mer rättssäker, likvärdig och effektiv.

Ramarna för myndighetens uppdrag anges i förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk och i myndighetens regleringsbrev.

Jordbruksverkets organisation

Jordbruksverket har cirka 1 700 anställda, varav cirka 500 tillhör Distriktsveterinärerna, och har sitt säte i Jönköping. Verket har sju avdelningar där avdelningscheferna rapporterar till generaldirektören.

Figur 8.2 Jordbruksverkets organisation



Källa: Jordbruksverket.

Följande delar av verksamheten är av betydelse för den offentliga kontrollen i livsmedelsproduktionen:

- *Djursavdelningen*: ansvarar för frågor på djurområdet, såsom djurhälsa, smittskydd, djurskydd, foder, animaliska biprodukter, veterinärmedicinska preparat och samordning av kontrollen av in- och utförsel av djur och djurprodukter. Avdelningen ansvarar även för att samordna Jordbruksverkets delar av den offentliga kontrollen i livsmedelskedjan, såsom att utarbeta den fleråriga nationella kontrollplanen, den årliga rapporten till EU-kommissionen samt SANTE F:s revisioner.
- *Växt- och kontrollavdelningen*: ansvarar för frågor inom växtodlings- och trädgårdsområdet, däribland ekologisk produktion och kontroll, utsäde, GMO och biologisk mångfald. Avdelningen ansvarar också för kontroller inom bland annat fodertillverkning, utsäde samt import- och produktionskontroll för att förebygga

riskerna för spridning av växtskadegörare. Ansvaret omfattar även klassificering av slaktkroppar och förekomsten av växtskadegörare.

- *Distriktsveterinärerna*: ansvarar för tillgänglighet och beredskap som rör smittsamma sjukdomar. Distriktsveterinärerna arbetar med akut djursjukvård för alla djurslag och förebyggande djurhälsovård med planerade besök. Distriktsveterinärerna är också officiella veterinärer vilket innebär att de utfärdar internationella intyg och utövar offentlig kontroll.

Jordbruksverket har en stor regional organisation. Distriktsveterinärerna finns representerade på ett 70-tal platser över hela landet. Därutöver har verket regionala kontor i Landskrona, Helsingborg, Göteborg, Kalmar, Linköping, Skara, Söderhamn och Uppsala.

Jordbruksverkets kontrollansvar

Jordbruksverket utför kontroll inom flertalet av kontrollförordningens sakområden. Utöver kontrollen av olika aktörer och anläggningar inom livsmedelskedjan ansvarar Jordbruksverket även för den importkontroll som ska utföras vid gränskontrollstationer i fråga om levande djur, animaliska produkter och ekologiska jordbruksprodukter som inte är avsedda som livsmedel, foder samt växter, växtprodukter och andra föremål (exempelvis trä och träemballage) som kan sprida växtskadegörare.

Jordbruksverkets samlade kontrollplan

För alla Jordbruksverkets sakområden, såväl de som faller inom ramen för kontrollförordningen som de som faller utanför, finns det ansvariga sakavdelningar som genom vägledningar och riskanalyser styr planeringen av kontrollen. De olika kontrollenheterna tar sedan med hjälp av dessa vägledningar och riskanalyser årligen fram en samlad kontrollplan, vilken innehåller antal och inriktning avseende alla verkets planerade kontroller.

Foderanläggningar

Jordbruksverket ansvarar för kontroll av foder i steget efter primärproduktionen. Detta innebär kontroll i foderindustrin samt i lager och butiker som hanterar foder till livsmedelsproducerande djur. Dessutom utförs kontroll av de foderföretagare som för in foder från andra länder. Kontrollen är riskbaserad och inriktad mot områden där avvikelser kan förväntas ha betydelse för fodersäkerheten. Kontrollfrekvensen baseras på riskklasser för olika verksamhetstyper.

Animaliska biprodukter

Jordbruksverket ansvarar för kontrollen vid samtliga ABP-anläggningar och verksamheter som godkänts och registrerats av verket, utom den kontroll som utförs vid förbränningsanläggningar i primärproduktionen (kommunernas ansvar) samt hos transportörer och vid uppsamlingsplatser (länsstyrelsens ansvar). Kontrollen är riskbaserad och kontrollfrekvenserna baseras på riskklasser för olika verksamhetstyper.

Växtskadegörare

Jordbruksverket är ensam kontrollmyndighet i fråga om växtskadegörare. Kontrollen omfattar verksamheter som skickar växtpasspliktiga produkter till andra yrkesmässiga växtanvändare eller säljer dem via distanshandel till privatkunder, så som plantskolor, handelsträdgårdar, växtgrossister, utsädesfirmor eller e-handlare. Alla aktörer som har tillstånd att utfärda växtpass ska kontrolleras minst en gång per år och kontrollen riktas mot växtprodukter som är kända värdväxter för växtskadegörare som kan etablera sig i Sverige.

Kontrollen omfattar även företag som har tillstånd för att få märka trä eller träemballage med sundhetsintyg, vilket intygar att träet behandlas på ett sådant sätt att det anses vara fritt från växtskadegörare. Alla registrerade virkesföretag kontrolleras en gång per år.

Ekologisk produktion och ekologiska produkter

Jordbruksverket är behörig myndighet i fråga om produktion och hantering av jordbruks- och vattenbruksprodukter som inte är livsmedel. Verket har dock delegerat kontrolluppgifterna inom sina respektive ansvarsområden till privata kontrollorgan. Jordbruksverket ansvarar för tillsyn över kontrollorganen samt handlägger enskilda aktörers ärenden om godkännanden och undantag.

Handelsnormer

Jordbruksverkets ansvar för kontroll av handelsnormer omfattar såväl fiskeriprodukter som frukt- och grönsaker.

Kontrollen av frukt- och grönsaker är främst inriktad på grossistledet, där samtliga aktörer kontrolleras årligen. Antal kontroller per företag varierar dock beroende på omsättning och en riskbedömning. I detaljistledet utförs cirka 650 kontroller per år och cirka 50 kontroller per år av företag som bedriver näthandel.

Kontrollen av fiskeriprodukter utförs av Havs- och vattenmyndigheten på uppdrag av Jordbruksverket, vilket regleras genom ett avtal mellan de båda myndigheterna. Kontrollerna är riskbaserade och inriktade mot de arter där kontrollerna bäst behövs.

Utsättning av GMO för foder- och livsmedelsproduktion

Jordbruksverket är en av flera statliga myndigheter som ansvarar för kontrollen av utsättning av genetiskt modifierade organismer. I dagsläget bedrivs emellertid inte någon sådan kommersiell odling av GMO för foder- eller livsmedelsproduktion som omfattas av kontrollförfordningen, varför någon sådan kontroll inte heller utförs i Sverige.

Importkontroll vid gränskontrollstationer

Importkontrollen styrs i stor utsträckning av direkt tillämpliga EU-bestämmelser. Det gäller såväl vilka produkter som endast får föras in via en gränskontrollstation som kontrollfrekvens och kontrollmetod. För merparten av produkterna gäller att samtliga sändningar ska dokumentkontrolleras. Därutöver sker även fysiska kontroller

och provtagning. Omfattningen av kontrollen beror på hur många sändningar som ankommer och kontrollen är därmed i stor utsträckning händelsestyrd. Det finns dock vissa mått av riskbedömning i fråga om prioritering och inriktning av särskilda kategorier av produkter från länder där det finns förhöjda risker.

8.3.3 Kemikalieinspektionen

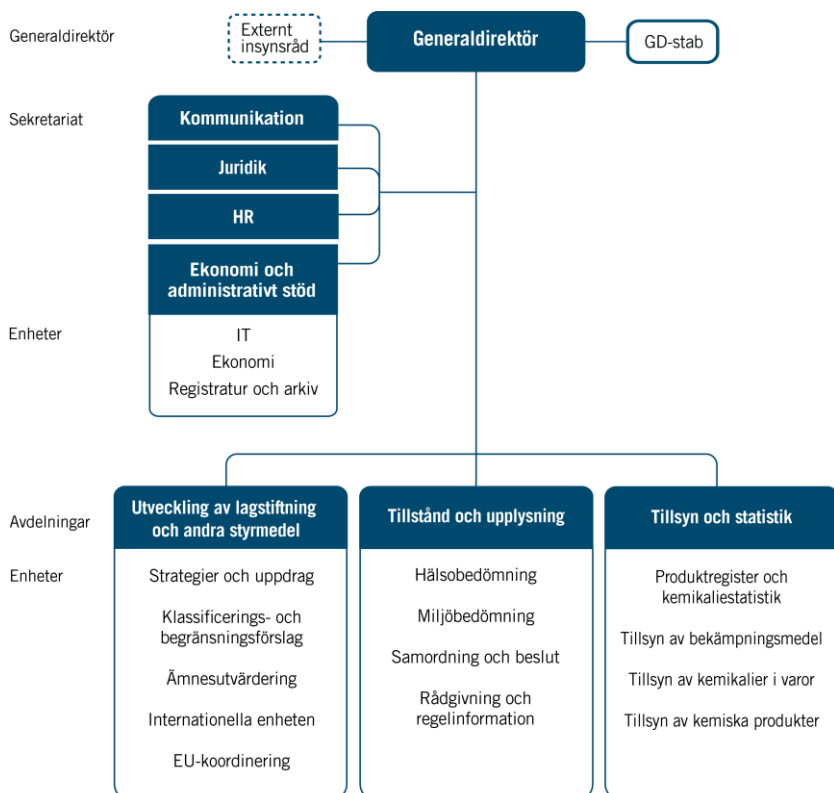
Kemikalieinspektionen är en statlig myndighet som arbetar med att minska risken för att människor och miljö skadas av kemikalier. Inspektionen är centralt behörig myndighet enligt kontrollförordningen i fråga om kontroll av växtskyddsmedel. Myndigheten har också ett vägledningsansvar i fråga om hur växtskyddsmedel får släppas ut på marknaden respektive hanteras av allmänheten.

Ramarna för myndighetens uppdrag anges i förordningen (2009:947) med instruktion för Kemikalieinspektionen och i myndighetens regleringsbrev.

Kemikalieinspektionens organisation

Kemikalieinspektionen har sitt säte i Sundbyberg och har cirka 270 anställda fördelade på fyra sekretariat och tre olika avdelningar.

Figur 8.3 Kemikalieinspektionens organisation



Källa: Kemikalieinspektionen.

Ansvar för kontrollen av växtskyddsmedel enligt kontrollförordningen utförs av enheten *Tillsyn av bekämpningsmedel* vid avdelningen *Tillsyn och statistik*.

Kemikalieinspektionens kontrollansvar

Kemikalieinspektionen ansvarar för kontrollen av tillverkare och importörer av växtskyddsmedel samt för att pröva ansökningar om tillstånd för att ett visst växtskyddsmedel ska få säljas och användas.

Den planerade kontrollen är riskbaserad och utgår från ett provtagningsprogram där cirka fem procent av alla växtskyddsmedel årligen analyseras, vilket motsvarar en kontroll av 20–25 produkter per år. Vid sidan av provtagningsprogrammet genomförs även kampanjprojekt,

där exempelvis obligatorisk märkning kontrolleras, samt händelsestyrda kontroller baserade på tips och klagomål från andra kontrollmyndigheter, aktörer eller allmänheten.

8.3.4 Länsstyrelserna

Länsstyrelsernas generella uppdrag är att vara regeringens företrädare i länet. Det innebär att länsstyrelserna har uppgifter och ansvar som spänner över en stor mängd olika områden – allt från att vara valmyndighet till att samordna den regionala krisberedskapen. Länsstyrelserna har därutöver ansvar för samordning, tillsyn och kontroll inom en rad olika sakområden.

I kontrollkedjan har länsstyrelserna både en samordnande roll och ansvar för att utföra kontroll. Kontrollansvaret omfattar dels primärproducenter, dels merparten av kontrollen inom djurskydds- och djurhälsoområdena i övrigt.

Ramarna för länsstyrelsernas verksamhet anges i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion och i respektive länsstyrelses regleringsbrev.

Länsstyrelsernas organisation

Det finns 21 länsstyrelser i Sverige. Länsstyrelserna har sina säten i länets residensstad, från Malmö i söder till Luleå i norr. Såväl antalet anställda som fördelningen av dessa mellan olika uppgiftsområden varierar mellan länsstyrelserna, beroende på det aktuella länets storlek och vilka typer av verksamhet som bedrivs där. Inom de kontrollområden som omfattas av kontrollförordningens tillämpningsområde har länsstyrelserna totalt cirka 345 årsarbetskrafter. Majoriteten av dessa, drygt 200, arbetar med djurskyddskontroll.

Även hur länsstyrelserna organiserar sig varierar mellan olika län. Myndigheten leds dock alltid av en landshövding som utses av regeringen och verksamheten är uppdelad i olika avdelningar, där kontrollen av primärproduktion och djurskydd vanligen tillhör samma avdelning.

Länsstyrelsernas kontrollansvar

Länsstyrelsen ansvarar som ensam kontrollmyndighet för kontrollen av primärproducenter. I Sverige finns drygt 36 000 anläggningar med primärproduktion.²¹ Länsstyrelsen Västra Götaland och Länsstyrelsen Skåne ansvarar tillsammans för kontrollen av 38 procent av dessa anläggningar. Övriga länsstyrelser andel av kontrollansvaret varierar mellan 1,5 och 6 procent av resterande anläggningar.²²

Länsstyrelsernas kontroll av anläggningar inom primärproduktionen inkluderar sakområdena livsmedel, foderproduktion, djurskydd och djurhälsa. Även om kontrollen av de olika områdena styrs av egna riskbedömningar och kontrollplaner är kontrollerna i stor utsträckning samordnade.

Utöver primärproducenterna ansvarar länsstyrelserna för djurskyddskontrollen av övriga aktörer, tillståndsprövning för uppsamlingsplatser och kontroll av insamling och transport av animaliska biprodukter samt användningen av växtskyddsmedel på sådana verksamheter som omfattas av deras kontrollansvar enligt miljöbalken. Länsstyrelserna utför även kontroller av grundvillkoren hos de aktörer som söker jordbrukarstöd, något som i viss utsträckning överlappar kontrollerna enligt kontrollförordningen.

Kontrollen av primärproducenter (livsmedel och foder)

Kontrollen av primärproducenter har en egen riskklassningsmodell som är gemensam för livsmedel och foder. Modellen tas fram gemensamt av Jordbruksverket, Livsmedelsverket, Statens veterinärmedicinska anstalt och länsstyrelserna. Utifrån modellen görs ett urval av anläggningar som ska kontrolleras baserat på den risk som är förknippad med den verksamhet som bedrivs vid anläggningen och möjligheterna att förebygga eller reducera riskerna i primärproduktionsledet. En stor skillnad mot den modell som gäller för livsmedelsanläggningar efter primärproduktionen är att varje länsstyrelse får ett kontrollbeting utifrån en nationell kontrollplanering. Betinget baseras på antalet aktörer som respektive länsstyrelse har registrerade. Det är sedan länsstyrelserna själva som ansvarar för urvalet av aktörer utifrån detta beting. Utöver de kontroller som utförs till följd av det natio-

²¹ Livsmedelsverket, *Sveriges livsmedelskontroll 2022*, L 2023 nr 09, s. 9.

²² Livsmedelsverket, *Sveriges livsmedelskontroll 2022*, L 2023 nr 09, s. 13–14.

nella betinget kan länsstyrelserna själva välja att genomföra extra risk-baserade planerade kontroller.

Kontrollfrekvensen inom primärproduktionen är betydligt lägre än inom övrig livsmedelskontroll (där samtliga anläggningar alltså ska kontrolleras åtminstone vart femte år), och ligger på cirka två procent av alla livsmedelsanläggningar respektive cirka en procent av alla foderanläggningar per år.

Länsstyrelserna bistår därutöver Livsmedelsverket med provtagningar vid sina kontrollobjekt av produkter som omfattas av de nationella kontrollprogrammen.

Djurskyddskontroll

Den planerade kontrollen enligt djurskyddslagstiftningen sker huvudsakligen på gårdar och andra anläggningar där aktörer varaktigt håller ett flertal djur, exempelvis lantbruk, kennlar och stuterier. Urval av kontrollobjekt för de planerade kontrollerna görs utifrån en riskklassningsmodell som Jordbruksverket har tagit fram och integrerat i kontroll databasen Djurskyddskontrollregistret (DSK). Modellen beräknar en risk för varje djurhållare och kontrollplats utifrån de uppgifter som finns lagrade i registret. Riskerna baseras på faktorer som djurslag, antal djur, den verksamhet som bedrivs och dess storlek samt djurhållarens tidigare efterlevnad av regelverket.

Privatpersoners hållning av sällskapsdjur kontrolleras inte regelmässigt utan endast om någon gör en anmälan, om det finns kännedom om tidigare problem i djurhållningen eller om de har tillstånd för en större verksamhet med sällskapsdjur.

Växtskyddsmedel

Länsstyrelserna ansvarar för kontrollen av användning av växtskyddsmedel vid sådana verksamheter som enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) klassas som B-verksamheter, däribland större jordbruksanläggningar, och där kontrollen inte har överlämnats till kommunerna. Kontrollen utförs då som en integrerad del av verksamhetens övergripande miljötillsyn enligt det kontrollbehov och den kontrollfrekvens som fastställts på grundval av miljöbalkens bestämmelser.

Inom ramen för foder- och livsmedelskontrollen av primärproducenter, till exempel jordbrukare och växthusodlare, kontrollerar länsstyrelserna även användningen av växtskyddsmedel vid anläggningen.

8.3.5 Kommunerna

Kommunerna är kontrollmyndigheter och utför kontroller av sådana verksamheter som finns inom deras geografiska område. Vid samordningen av kontrollen på central nivå representeras kommunerna av Sveriges kommuner och regioner (SKR).

Kommunernas organisation

Sverige har 246 kommunala kontrollmyndigheter. Att antalet kontrollmyndigheter är färre än antalet kommuner (290) beror på att 25 av de kommunala kontrollmyndigheterna består av mer än en kommun (se vidare om kommunal samverkan nedan).²³

De kommunala kontrollmyndigheterna varierar i stor utsträckning i storlek, både vad gäller befolkning och geografiskt ansvarsområde. Av denna anledning är det också stor variation i fråga om tillgängliga resurser och antal årsarbetskrafter i kommunerna som utför offentlig kontroll.

I fråga om livsmedelskontroll hade de kommunala kontrollmyndigheterna år 2022 i genomsnitt 2,8 årsarbetskrafter. En tredjedel av de kommunala kontrollmyndigheterna har dock tillgång till färre än en årsarbetskraft. Det kan jämföras med de största kommunerna, Stockholm, Göteborg och Malmö, som har mellan 25 och 55 årsarbetskrafter vardera.²⁴

Tabell 8.3 nedan ger en överblick över hur de tillgängliga kommunala kontrollresurserna för livsmedelskontroll såg ut i Sverige 2022.

²³ Livsmedelsverket, *Sveriges livsmedelskontroll 2022*, L 2023 nr 09. s. 24.

²⁴ Livsmedelsverket, *Sveriges livsmedelskontroll 2022*, L 2023 nr 09. s. 26.

Tabell 8.3 Antal årsarbetskrafter (2022), kommunal livsmedelskontroll

Antal årsarbetskrafter	Antal kommuner/kommunalförbund	Procentandel av alla kommuner/kommunalförbund
<1	80	33 %
1 - <3	102	41 %
3 - <5	36	15 %
5 - <10	22	9 %
10+	6	2 %

Källa: Bilaga 2 till Sveriges livsmedelskontroll 2022, Livsmedelsverkets rapportserie L 2023 nr 09.

För kontrollområdet växtskyddsmedel saknas motsvarande statistik eftersom kontrolluppdraget i sig är så begränsat att det inte i någon kommun sysselsätter mer än en årsarbetskraft. Den planerade kontrollen genomförs i stället som regel som en integrerad del av den miljötillsyn i övrigt som utförs av detaljhandelsledet. Därutöver utförs händelsestyrd tillsyn av enskildas användning av växtskyddsmedel, och prövning av dispenser, löpande i den mån ett behov uppstår.

Inom ramen för det kommunala självstyret är det upp till varje kommun att välja hur man organiserar sig. Det innefattar även sådana tillsyns- eller kontrolluppdrag i livsmedelskedjan som regeringen bestämt att kommunerna ska utföra. Enligt livsmedelslagen ska kommunernas uppgifter på livsmedelsområdet fullgöras av den eller de kommunala nämnder som ansvarar för miljö- och hälsoskyddsområdet (11 §). I de flesta kommuner utgörs det av en myndighetsnämnd där tillsyns- och kontrolluppdrag inom flera olika områden samlas. I vissa kommuner finns en egen miljönämnd där ansvaret för tillsynen enligt miljöbalken och kontrollen enligt livsmedelslagstiftningen ligger. Den faktiska kontrollen utförs sedan av miljö- eller livsmedelsinspektörer som är anställda vid en förvaltning som är knuten till nämnden.

Samverkan mellan kommuner (kommunalförbund och gemensamma nämnder)

Samverkan mellan kommuner, där man delar på ansvar och kompetenser inom olika områden, är en lösning för att både minska organisatoriska sårbarheter och använda tillgängliga resurser på ett mer effektivt sätt. I 9 kap. kommunallagen finns flera olika möjligheter

för kommuner att samarbeta kring kommunala uppgifter, däribland offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt kontrollförordningen.

Ett sätt är att bilda ett kommunalförbund (9 kap. 1–18 §§). Medlemmarna kan då överlämna kommunal verksamhet till förbundet, exempelvis offentlig kontroll enligt livsmedelslagstiftningen. Kommunalförbundet är en egen offentlighetsjuridisk person med egen rättskapacitet, fristående från medlemmarna. Organisatoriskt är ett kommunalförbund uppbyggt på i princip samma sätt som en kommun. Det finns kommunalförbund med fullmäktige och kommunalförbund med direktion. I varje kommunalförbund ska det finnas en förbundsordning. Varje medlem ska vara representerad i förbundets fullmäktige eller direktion.

Ett annat sätt att samverka är att två eller flera kommuner går samman och bildar en gemensam nämnd (19–36 §§). Den gemensamma nämnden ingår i en av de samverkande kommunernas politiska organisation och kan fullgöra uppgifter avseende all kommunal verksamhet. Uppgifterna för nämnden ska preciseras i en överenskommelse och det ska också finnas ett reglemente för nämnden. Varje samverkande kommun eller region ska vara representerad i styrelsen.

Ett tredje sätt är avtalssamverkan (37–38 §§). Det innebär att en kommun ingår avtal om att någon av deras uppgifter (exempelvis offentlig kontroll inom ett eller flera områden) helt eller delvis ska utföras av en annan kommun. Vid avtalssamverkan kvarstår dock det formella ansvaret hos den kommun där kontrollen utförs. Det är alltså endast utförandet av själva kontrollen som överläts till den andra kommunen, inte ansvaret för kontrollen eller för eventuella beslut som föranleds av kontrollen.

För närvarande finns det 25 kommunalförbund/gemensamma nämnder, omfattande totalt ett 40-tal kommuner, som utför kontroll i livsmedelskedjan. Därutöver har 95 av 246 kommunala kontrollmyndigheter ingått minst ett samverkansavtal med en annan kontrollmyndighet som gör det möjligt för dem att köpa personalresurser.²⁵ Detta inkluderar såväl samverkansavtal som endast tillämpas vid jävssituationer eller tillfällig personalbrist som samverkansavtal där hela eller delar av kontrollen genom avtalet har överlåtits till en annan kommunal kontrollmyndighet.

²⁵ Livsmedelsverket, *Sveriges livsmedelskontroll 2022*, L 2023 nr 09, s. 26.

Kommunernas kontrollansvar

Kommunernas kontrollansvar är begränsat till deras geografiska område. De ansvarar för kontrollen av majoriteten av Sveriges drygt 96 000²⁶ livsmedelsanläggningar i leden efter primärproduktion. Vid dessa anläggningar utför kommunerna kontroller enligt livsmedelslagstiftningen (inklusive kontaktmaterial, skyddade beteckningar och, i förekommande fall, ekologiska produkter). I kontrollen ingår även importkontroll av sådana varor som inte behöver föras in över en gränskontrollstation. Kommunerna bistår Livsmedelsverket med provtagningar vid sina kontrollobjekt av produkter som omfattas av de nationella kontrollprogrammen. Kommunerna utför dessutom kontroller enligt regelverket om animaliska biprodukter och ansvarar då även för kontrollen inom primärproduktionen.

Utöver kontrollen av livsmedel, kontaktmaterial och animaliska biprodukter ansvarar kommunerna också för kontrollen av försäljning och användning av växtskyddsmedel (förutom primärleverantörer och inom primärproduktionen). Denna kontroll utförs dock vanligen av en annan avdelning eller enhet (miljö- och hälsoskydd) vid förvaltningen än den som utför livsmedelskontroll.

Livsmedelsanläggningar

Riskbedömningen som ligger till grund för planeringen av kontrollen av livsmedelsanläggningar sker utifrån den gemensamma riskklassningsmodell som tagits fram av Livsmedelsverket (se avsnitt 8.3.1).

Det finns dock ingen skyldighet för kommunerna att använda riskklassningsmodellen. Däremot gäller sedan den 1 januari 2024 en skyldighet för kontrollmyndigheterna att på enhetliga och icke-diskriminerande grunder fastställa en kontrollfrekvens för den riskbaserade offentliga kontrollen för varje verksamhet som myndigheten ska kontrollera (4 § Livsmedelsverkets föreskrifter och allmänna råd om kontrollfrekvens för riskbaserad offentlig kontroll, LIVSFS 2023:2). Av de allmänna råden till föreskrifterna följer också att kontrollmyndigheterna bör använda Livsmedelsverkets riskklassningsmodell vid bedömningen av vilket kontrollbehov som föreligger vid en verksamhet och fastställande av kontrollfrekvens.

²⁶ Livsmedelsverket, *Sveriges livsmedelskontroll 2022*, L 2023 nr 09, s. 25.

Kontaktmaterial

Även om den EU-gemensamma lagstiftningen om kontaktmaterial har funnits sedan 2004 fanns det fram till den 15 juli 2021 inte några utpekade behöriga kontrollmyndigheter i Sverige. Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2023:5) om material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel gäller sedan den 1 augusti 2023. I föreskrifterna finns bestämmelser om vissa material och produkter samt om import av kontaktmaterial. Föreskrifterna innehåller också bestämmelser om registrering av vissa verksamheter som tillverkar, förädlar eller importerar kontaktmaterial, men dessa träder i kraft först den 1 juli 2024. Sedan den 1 januari 2024 gäller Livsmedelsverkets riskklassningsmodell för livsmedel även för kontakmaterial. Kontrollen på området är därmed under uppbyggnad, varför endast en begränsad kontroll av kontaktmaterialverksamheter utförs i dagsläget.

Animaliska biprodukter

Kommunernas kontroll av animaliska biprodukter omfattar dels hanteringen vid de livsmedelsanläggningar där kommunen har ansvar för livsmedelskontrollen, dels förvaringen och, i förekommande fall, förbränningen av animaliska biprodukter i primärproduktionen. Likaså omfattas primärproduktionens användning av organiska gödningsmedel och hantering av naturgödsel av kommunernas kontrollansvar på området. Kommunerna ansvarar också för att kontrollera nedgrävning av döda sällskapsdjur samt utlämnande, transport och kompostering av matavfall.

Växtskyddsmedel

Kontrollen av växtskyddsmedel omfattar både distributörer (återförsäljare) och användare, inklusive allmänheten. Kontrollen av distributörer och yrkesmässiga användare utförs som en integrerad del av kommunens övergripande miljötillsyn av verksamheten enligt det kontrollbehov och den kontrollfrekvens som fastställts på grundval av miljöbalkens bestämmelser. Kontrollen är främst inriktad på att endast tillåtna växtskyddsmedel distribueras och används samt att

användningen sker enligt gällande föreskrifter och verksamhetens eventuella särskilda villkor.

Kontrollen av allmänhetens användning sker inte regelmässigt utan är begränsad till hantering av dispensansökningar och händelsestyrda utredningar av eventuella klagomål och tips.

8.3.6 Försvarsinspektören för hälsa och miljö

Försvarsinspektören för hälsa och miljö (FIHM) ansvarar för den kontroll som utförs på anläggningar som drivs av Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Fortifikationsverket och Försvarets radioanstalt (med Försvarsmakten avses härefter samtliga dessa myndigheter). Försvarsinspektörens kontrollansvar omfattar både verksamheter där Försvarsmakten är verksamhetsutövare och när verksamheten bedrivs av privata kontrakterade aktörer, såväl i Sverige som utomlands. Kontrollen omfattar samtliga sakområden i kontrollförordningen där Försvarsmakten berörs.

Vid myndigheten finns 17 medarbetare (avdelningschef, jurist, systemvetare, läkare, sjuksköterska, nio miljö- och hälsoskyddsinspektörer, två veterinärer och en livsmedelsinspektör).

Försvarsinspektören utför planerade kontroller utifrån de registrerade kontrollobjektens riskklassning. Kontrollobjekten består exempelvis av restauranger, mässar, livsmedelsverksamhet i fält, ombord på fartyg och flyg, samt av dricksvattenverk och distributionsanläggningar. Den planerade kontrollen omfattar även hundhållning, hunduppfödning, hästhållning och försöksdjursverksamhet. Utöver den planerade kontrollen utförs händelsestyrda kontroller, till exempel vid fall av misstänkt matförgiftning.

8.3.7 Kontrollorgan och andra med delegerade uppgifter

I kontrollförordningen respektive förordningen om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter finns en möjlighet att delegera offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet till privata aktörer. Hur dessa privata aktörer inom kontrollkedjan benämns skiljer sig något beroende på vilket område som avses. I kontrollförordningen används uttrycken *organ med delegerade uppgifter* respektive *fysisk person som har delegerats vissa uppgifter*, medan ut-

trycket *kontrollorgan* används i förordningen om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter. Även i gällande nationell lagstiftning används samtliga tre uttryck, där kontrollorgan används i lagen om kontroll av ekologisk produktion medan de andra uttrycken används inom övrig sektorslagstiftning.²⁷ För enkelhets skull kommer vi i fortsättningen använda oss av uttrycken kontrollorgan eller någon med delegerade uppgifter som en gemensam benämning av dessa tre kategorier av privata aktörer med delegerade uppgifter.

Omfattningen av delegationen i Sverige

I dagsläget har möjligheten att delegera kontrolluppgifter endast nyttjats i fråga om den kontroll som utförs av ekologisk produktion och ekologiska produkter. Inom detta område utförs huvuddelen av kontrollen av ackrediterade kontrollorgan enligt delegation från Livsmedelsverket och Jordbruksverket. För närvarande finns det inom området fem privata kontrollorgan, hos vilka en aktör kan ansöka om att certifieras och kontrolleras för ekologisk produktion och/eller försäljning av ekologiska produkter.

De privata kontrollorganens kontrollansvar

Varje kontrollorgan är ansvarigt för sin egen planering och ansvarar även för att ta fram egna rutiner för utförandet av kontrollen. Huvudregeln är att alla aktörer ska få ett kontrollbesök per år, men intervallet mellan två fysiska kontroller får också under vissa förutsättningar utsträckas till 24 månader för lågriskföretag. Dessutom sker extra kontroller av vissa anläggningar beroende på hur kontrollorganet har klassificerat dem enligt sin riskanalys. Utfallet av riskanalysen påverkas av företagets komplexitet, resultatet av tidigare kontroll och vilken typ av företag det är fråga om. Kontrollorganen ska årligen också ta ut och analysera prover motsvarande minst fem procent av antalet aktörer som omfattas av deras kontroll.

Kontrollorganen har rätt att vidta åtgärder mot en aktör som begär överträdelser av lagstiftningen, däribland återkalla ett certifikat eller besluta om saluförbud. Om ett sådant beslut överklagas är

²⁷ Prop. 2020/21:43, *En anpassning av bestämmelser om kontroll i livsmedelskedjan till EU:s nya kontrollförordning*, s. 135.

det däremot den myndighet som har delegerat uppgiften till kontrollorganet som för det allmännas talan i domstol.

Kontrollorganen har en uppgiftsskyldighet i förhållande till Livsmedelsverket och Jordbruksverket om bland annat resultaten av de kontroller som har utförts inom respektive ansvarsområde och konstaterade överträdelser av bestämmelserna på området. Dessutom lämnar de på årlig basis statistik till den samordnande myndigheten över de aktörer som kontrolleras, antalet kontroller och bristande efterlevnad. Livsmedelsverket och Jordbruksverket utövar årligen tillsyn över den kontrollverksamhet som bedrivs av kontrollorganen och har regelbundna kalibreringsmöten med dem där frågor som rör tillämpningen av lagstiftningen berörs.

Anläggningar som inte kontrolleras av kontrollorgan

Det finns ett undantag från kravet på certifiering av ett kontrollorgan för företag som säljer mindre mängder oförpackade ekologiska produkter direkt till slutkonsument, exempelvis i butik. Kontrollen av ekologiska produkter hos dessa aktörer planeras, genomförs och följs i stället upp inom ramen för den ordinarie livsmedelskontrollen, i första hand av kommunerna.

8.3.8 Övriga berörda myndigheter

Utöver de primära kontrollmyndigheterna finns det även ett antal myndigheter som bidrar till kontrollkedjan med sin expertis eller genom att kontrollera en viss typ av varor eller regler inom sina respektive områden. Vissa av dessa har även ett utpekat, om än begränsat, ansvar för vissa områden i lagstiftningen. Nedan följer ett urval av sådana berörda myndigheter.

Tullverket

Tullverket kontrollerar varuflödet in och ut ur Sverige och ser till att korrekta tullavgifter, skatter och andra avgifter betalas in samt att regler för in- och utförselrestriktioner följs. I egenskap av kontrollmyndighet vid Sveriges gränser agerar Tullverket ofta på uppdrag av

en annan myndighet, med stöd av regler i andra författningar än i tullagstiftningen. Tullverket genomför kontroller inom en mängd olika områden, däribland när det gäller införsel och utförsel av djur samt livsmedel.

Tullverket är i sektorslagslagstiftningen utpekad som ansvarig myndighet för kontroll av att varor och produkter som bryter mot gemenskapslagstiftningen i livsmedelskedjan inte förs in i Sverige från tredje land eller exporteras från Sverige till tredje land. Exempelvis är Tullverket enligt 12 a § provtagningsförordningen behörig myndighet att utöva offentlig kontroll och utföra annan offentlig verksamhet enligt kontrollförordningen vad gäller vissa kategorier av djur och varor som är undantagna från offentlig kontroll vid gränskontrollstationer. Tullverket ansvarar också för att kontrollera att varor som endast får föras in över en gränskontrollstation (där Livsmedelsverket och Jordbruksverket är ansvariga för den offentliga kontrollen) inte förs in i landet på annat sätt. Kontrollen sker i samband med att varor och föremål deklarerar för införsel samt genom stickprovskontroller av privatpersoner och varor som kommer in till eller är på väg att lämna landet.

Myndigheten har behörighet att genomföra alla tullkontroller som de anser nödvändiga. Det innebär att tullkontrollerna kan bestå i att undersöka varor, utföra provtagning, kontrollera uppgifter som lämnas i en deklaration, anmälan eller i annan typ av dokumentation, granska aktörers ekonomiska räkenskaper och annan bokföring, undersöka transportmedel, bagage och andra varor som personer för med sig samt utföra officiella undersökningar och andra liknande handlingar. Tullkontrollerna utförs på grundval av gemensamma riskkriterier och standarder, kontrollåtgärder och prioriterade kontrollområden enligt en övergripande riskbedömning.

Tullverkets status som kontrollmyndighet enligt kontrollförordningen är sammanfattningsvis lite otydlig. Myndigheten har, till skillnad från övriga kontrollmyndigheter, inte några registrerade aktörer avseende vilka de ska utföra regelbundna planerade kontroller enligt kontrollförordningen. Tullverkets kontroller sker i stället inom ramen för deras övergripande kontroll av in- och utförsel av djur och varor enligt en stor mängd olika regelverk. Samtidigt är det tydligt att Tullverket i vissa avseenden har ett kontrolluppdrag och därmed också är en kontrollmyndighet i kontrollförordningens mening. Kon-

trollupdraget är dock begränsat till sin omfattning och karaktär och utgör endast en liten del av myndighetens uppdrag.

Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA)

Statens veterinärmedicinska anstalt har till uppgift att vara veterinärmedicinskt expert- och serviceorgan åt myndigheter och enskilda. Myndigheten har en samordnande och stödjande roll vid utredningar av smittsamma djursjukdomar och utgör Sveriges nationella veterinärmedicinska laboratorium. Myndigheten utför riskvärderingar på foderområdet och ansvarar tillsammans med Jordbruksverket och Livsmedelsverket för att ta fram riskklassningsmodeller på området.

Myndigheten ansvarar för att följa och analysera sjukdomsläget hos djur samt förekomsten av smittämnen och kemiska substanser i foder. Enligt myndighetens instruktion ska den även inom sitt verksamhetsområde tillhandahålla tjänster inom veterinärmedicinsk forensik. Det rör i dagsläget huvudsakligen kemiska och mikrobiologiska analyser (förgiftning av djur/kontamination av foder) och patologi (sjukdom och skador på djur).

Myndighetens kontrollansvar är begränsat till kontroll enligt EU:s zoonosförordning²⁸ (2 § förordning om övervakning av zoonoser och zoonotiska smittämnen hos djur och i livsmedel). Det finns dock vissa möjligheter för Jordbruksverket att överlämna ytterligare kontrollansvar till myndigheten (se till exempel 11 § andra stycket förordningen om foder och animaliska biprodukter).

Havs- och vattenmyndigheten

Havs- och vattenmyndigheten, HaV, är en förvaltningsmyndighet på miljöområdet. Myndigheten har till uppgift att arbeta för att lösa viktiga miljöproblem och skapa en hållbar förvaltning av hav, sjöar och vattendrag.

Inom livsmedelskedjan är Havs- och vattenmyndigheten endast direkt utpekad som kontrollmyndighet i fråga om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade vattenlevande organismer i miljön för livsmedels- eller foderproduktion (2 kap. 13 § 2 miljötillsynsförord-

²⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2160/2003 av den 17 november 2003 om bekämpning av salmonella och vissa andra livsmedelsburna zoonotiska smittämnen.

ningen). Genom delegation från Jordbruksverket utövar emellertid myndigheten även kontroll enligt den unionsrättsliga marknadsordningen på fiskeriområdet, vilket i vissa avseenden överlappas av kontrollförordningens tillämpningsområde (se avsnitt 4.11).

Myndighetens kontroll omfattar bland annat uppföljning av kvoter och effort (fisketid), dokumentkontroll, landningskontroll, transportkontroll och beslut om fiskestopp. Kontrollen utförs till havs, vid omlastning i hamn, samt i transportfordon. Viss kontroll enligt regelverket utförs även på marknad, exempelvis grossist- eller detaljhandelsmarknad, och i lokaler såsom kyllager, restauranger och andra lokaler där fisk lagras eller säljs efter landningen. Vid dessa anläggningar är ansvaret emellertid uppdelat mellan Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket.

Konsumentverket

Konsumentverket är behörig myndighet att utöva kontroll avseende marknadsföring av ekologiska produkter. Konsumentverket är även i fråga om övriga produkter i livsmedelskedjan ansvarig för tillsyn av marknadsföring och reklam, förutom sådana uppgifter som träffas av de specifika regelverken om vilseledande information (till exempel artikel 7 i informationsförordningen²⁹) där aktörens ordinarie kontrollmyndighet ansvarar för kontrollen.

Läkemedelsverket

Läkemedelsverket hjälper till med bedömningar av vissa livsmedel (exempelvis kosttillskott) som genom sin sammansättning eller sitt användningsområde snarare ska klassas som läkemedel (och därmed inte får säljas som livsmedel).

²⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1169/2011 av den 25 oktober 2011 om tillhandahållande av livsmedelsinformation till konsumenterna, och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 1924/2006 och (EG) nr 1925/2006 samt om upphävande av kommissionens direktiv 87/250/EEG, rådets direktiv 90/496/EEG, kommissionens direktiv 1999/10/EG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/13/EG, kommissionens direktiv 2002/67/EG och 2008/5/EG samt kommissionens förordning (EG) nr 608/2004.

8.4 Samordningen av kontrollen

Om en medlemsstat har tilldelat ansvaret för att organisera eller utföra offentlig kontroll inom ett sakområde till mer än en behörig myndighet finns det enligt kontrollförordningen en skyldighet att säkerställa en effektiv samordning. Det finns då också krav på att utse en myndighet med samordningsansvar för varje sakområde samt ansvar för kontakterna med kommissionen och övriga medlemsstater (artikel 4).

I Sverige har ansvaret för att samordna kontrollen nationellt inom de olika lagstiftningsområdena fördelats mellan Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Kemikalieinspektionen (se tabell 8.1 och 8.2 ovan). Utöver att vara kontaktpunkter för kommissionen och övriga medlemsstater har dessa myndigheter även det huvudsakliga ansvaret för att lämna stöd, råd och vägledning inom sina områden. Inom vissa områden eller för specifika sakfrågor har särskilda samordningsgrupper med berörda aktörer bildats. Dessa kan grunda sig på en bestämmelse i en förordning eller på ett uppdrag från regeringen, eller ha skapats på myndigheternas egna initiativ, i syfte att öka samverkan eller likriktningen av kontrollen inom ett visst område. Som exempel kan inom Livsmedelsverkets område nämnas Nationella samordningsgruppen för dricksvatten (29 a–29 b §§ livsmedelsförordningen), inom Jordbruksverkets område Rådet för djurskyddskontroll (8 kap. 11 § djurskyddsförordningen) och Zoonosrådet respektive Zoonossamverkansgruppen, samt inom Kemikalieinspektionens område Nationellt nätverk om poly- och perfluorerade alkylsubstanter (PFAS).

I syfte att stärka och samordna kontrollen i hela eller delar av livsmedelskedjan sker också en samordning mellan de centrala myndigheterna och andra aktörer. På regional nivå sker i länsstyrelsernas regi en samordning av den kommunala kontrollen inom livsmedelsområdet.

8.4.1 Strategiska gruppen för livsmedelskedjan

Den så kallade strategiska gruppen står för det övergripande samarbetet mellan kontrollmyndigheterna i livsmedelskedjan i Sverige. I gruppen ingår representanter för Livsmedelsverket, Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, länsstyrelserna, Sveriges kommuner

och regioner, kommunala kontrollmyndigheter samt Statens veterinärmedicinska anstalt. Gruppen leds av Livsmedelsverket och har flera strategiska möten varje år. Generaldirektörerna för Livsmedelsverket, Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Statens veterinärmedicinska anstalt utgör styrgrupp.

Den strategiska gruppens uppgift är att leda, utveckla och genomföra de uppdrag som är myndigheternas gemensamma ansvar, däribland den fleråriga nationella kontrollplanen, den årliga rapporten till kommissionen med uppgifter om kontrollverksamheten enligt den fleråriga nationella kontrollplanen samt samordningen av de revisioner av den offentliga kontrollen som kommissionens revisionsorgan (SANTE F) genomför i Sverige. Det praktiska arbetet utförs i olika arbetsgrupper. Dessa kan vara såväl permanenta som tillfälliga beroende på behov.

I dagsläget finns det fyra permanenta arbetsgrupper:

- *NKP-gruppen*, som ansvarar för att uppdatera och utveckla Sveriges fleråriga nationella kontrollplan.
- *ÅR-gruppen*, som ansvarar för att sammanställa och utveckla den samlade årliga rapporten om kontrollen i livsmedelskedjan samt bistå den Strategiska gruppen med analyser och rekommendationer för utveckling av både kontrollen och rapporten.
- *Sante F-gruppen*, som tar fram gemensamma strategier för Sante F-arbetet samt återrapporterar Sante F-rekommendationer till Strategiska gruppen.
- *Bedrägerier inom den jordbruksbaserade livsmedelskedjan*, som har till uppgift att skapa en gemensam bild av hur fuskkontrollen i livsmedelskedjan ska bedrivas. Arbetsgruppens syfte är att på sikt åstadkomma ett samordnat arbete mot fusk bland myndigheterna.

Representationen i arbetsgrupperna speglar den som gäller för den strategiska gruppen. Samtliga arbetsgrupper leds av Livsmedelsverket, utom Sante F-gruppen som leds gemensamt av Livsmedelsverket och Jordbruksverket.

8.4.2 Den nationella kontrollplanen

Den nationella kontrollplanen (NKP) är gemensam för alla kontrollmyndigheter i livsmedelskedjan. Den syftar till att möjliggöra en likvärdig och effektiv kontroll och innehåller gemensamma mål och prioriteringar för hela landet samt riktlinjer för kvalitetssäkring och utveckling.

I Sverige är Livsmedelsverket samordnande och rapporterande myndighet för den nationella kontrollplanen. Själva kontrollplanen tas dock fram gemensamt av Livsmedelsverket, Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, Statens veterinärmedicinska anstalt, länsstyrelserna, kommunerna genom Sveriges Kommuner och Regioner, Tullverket, Försvarsinspektören för hälsa och miljö, Swedac och Nationellt centrum för djurvälstånd vid Statens Lantbruksuniversitet.

Kontrollplanen innehåller gemensamma övergripande mål och effektmål för livsmedelskedjan och kontrollen. Dessa är i sin tur nedbrutna till vissa operativa mål som ska bidra till att de gemensamma målen nås. De operativa målen är treåriga och riktar kontrollen mot kända risker som kopplar till de gemensamma målen. Nuvarande kontrollplan gäller för perioden 2022–2025.

8.4.3 Länsstyrelsernas samordningsansvar

I livsmedelsförordningen finns en skyldighet för länsstyrelsen och de kommuner som är belägna i länet att samråda med varandra i en särskild för ändamålet bildad samordningsgrupp som länsstyrelserna ansvarar för att sammankalla (33 §). Hur denna samordning går till i praktiken skiljer sig mellan olika län. Vanligen sammankallas samordningsgrupperna en till två gånger per år. Exempel på aktiviteter som ingår i samordningen är olika typer av möten, utbildningar, studiebesök eller projekt med livsmedelsinspektörerna i länet.

9 Fuskkontroll som bedrivs i dag

I detta kapitel redogör vi för den fuskkontroll som bedrivs i Sverige i dag, hur den är organiserad och inom vilka sektorer den utförs. Vi redogör även för de nationella projekt och arbetsgrupper som för närvarande arbetar med att samordna fuskkontrollen i Sverige och vad det arbetet går ut på.

Vår slutsats är i korthet att i vilken utsträckning och omfattning kontrollmyndigheter utför fuskkontroll varierar stort. Det finns heller inte någon övergripande risk- och sårbarhetsanalys som ligger till grund för en planerad fuskkontroll enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen. Den fuskkontroll som utförs sker i första hand i form av händelsestyrd kontroll, till följd av tips och klagomål, eller som uppföljande kontroll till följd av iakttagelser inom ramen för den vanliga planerade kontrollen enligt artikel 9.1. Denna reaktiva fuskkontroll är en viktig del av kontrollen, men inte tillräcklig för att leva upp till kontrollförordningens krav på en riskbaserad fuskkontroll. Vår bedömning är därför att det i dag inte utförs någon fuskkontroll av kontrollmyndigheterna som lever upp till kraven i artikel 9.2 i kontrollförordningen.

9.1 Nationell samordning av fuskkontroll

9.1.1 Arbetsgruppen för bedrägerier inom den jordbruksbaserade livsmedelskedjan

Arbetsgruppen är förhållandevis ny och skapades inför SANTE F:s undersökning i Sverige 2021. Den sorterar under den strategiska gruppen (se avsnitt 8.4.1) och är specifikt inriktad på att samordna det strategiska arbetet mot avsiktliga överträdelser. Gruppen består av särskilt utsedda representanter från Livsmedelsverket (som också samordnar gruppens arbete), Jordbruksverket, Statens veterinärmedicinska

anstalt, Kemikalieinspektionen, Sveriges kommuner och regioner (SKR) och en länsstyrelserepresentant. Gruppen träffas två gånger per år, såväl fysiskt som digitalt.

Arbetsgruppens uppgift är att skapa en gemensam bild av hur fuskkontrollen i livsmedelskedjan ska bedrivas. Målet är att arbetsgruppen på sikt ska åstadkomma ett samordnat arbete bland myndigheterna och hitta synergieffekter mellan olika myndigheter och kontrollområden. Gruppen har inget mandat att fatta några beslut och befinner sig än så länge i ett tidigt stadium i sitt arbete.

9.1.2 Nationella kontrollplanen

Den nuvarande nationella kontrollplanen gäller för perioden 2022–2025. Inget av målen i kontrollplanen handlar specifikt om fuskkontroll. Däremot handlar två av de fyra övergripande målen delvis om att inga konsumenter ska bli lurade och ett av de fyra effektmålen syftar till att säkerställa korrekt livsmedelsinformation, vilket bland annat inkluderar kontroller för att upptäcka fusk. Ett flertal av de operativa målen handlar också om kontroll med verifiering av spårbarhet respektive livsmedelsinformation i fråga om vissa specifika varugrupper, och innefattar därmed en form av indirekt riskbaserad fuskkontroll.

9.1.3 Livsmedelsverkets samordning på livsmedelsområdet

Livsmedelsverkets strategiska arbete mot livsmedelsfusk

Regeringen beslutade i december 2019 att Livsmedelsverket skulle få i uppdrag att genomföra ett antal åtgärder inom ramen för livsmedelsstrategin¹ för att uppnå livsmedelsstrategins övergripande mål om en ökad livsmedelsproduktion som är hållbar och konkurrenskraftig.² En av dessa åtgärder handlade om att förstärka och vidareutveckla insatserna för att motverka livsmedelsfusk i syfte att öka konsumenternas förtroende för redligheten i livsmedelsproduktionen. För detta ändamål har myndigheten tilldelats ett extra öronmärkt anslag om tre miljoner kronor per år under perioden 2020–2025.

¹ Se prop. 2016/17:104, *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet*.

² Regeringsbeslut 2019-12-19, *Uppdrag att genomföra åtgärder under 2020–2025 inom ramen för livsmedelsstrategin*, N2019/03245/DL.

Med utgångspunkt i Livsmedelsverkets strategi mot livsmedelsfusk³ har handlingsplanen *Tillsammans mot livsmedelsbedrägeri* tagits fram i syfte att genomföra regeringsuppdraget på området. Handlingsplanens fem mål handlar om:

- att öka kunskapen om livsmedelsfusk (genom omvärldsbevakning och konsekvensanalyser),
- att fuskkontrollen ska bedrivas riskbaserat (genom tydligare operativa mål och koordinerade kontrollprojekt i den nationella kontrollplanen),
- att åtgärder mot fusk ska ge effekt (genom ökad vägledning kring kontrollmetodik och analysmetoder samt koordinerade kontrollinsatser och framtagande av ett nationellt system för kommunicering av fuskärenden mellan olika kontrollmyndigheter),
- att involvera fler aktörer i arbetet mot livsmedelsfusk (genom kunskapshöjande insatser och utökad informationsdelning med branschen), samt
- att Livsmedelsverket ska vara en drivande aktör i arbetet mot livsmedelsfusk (genom en aktiv kommunikation om livsmedelsfusk och genom att skapa strukturer för samverkan).

Livsmedelsverkets arbetsgrupp mot livsmedelsfusk

Vid Livsmedelsverket finns en särskild arbetsgrupp som har till uppgift att samordna och leda arbetet mot livsmedelsfusk. Gruppen tar fram kontrollmetoder och andra verktyg för att stödja kontrollmyndigheterna i deras fuskkontroll och kan samordna större ärenden och projekt. Gruppen arbetar för att stärka samverkan mellan myndigheter såväl inom som utanför kontrollkedjan och förvaltar även Livsmedelsverkets tipsfunktion för anonyma tips om livsmedelsfusk.

Gruppen utgör dessutom Sveriges kontaktpunkt i EU-kommissionens *Agri-Food Fraud Network* (FFN). Syftet med nätverket är att utgöra en plattform för att stödja och samordna EU:s arbete med frågor som rör fusk i den jordbruksbaserade livsmedelskedjan. Nätverket består bland annat av kommissionen, Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol), Europeiska

³ Livsmedelsverket, *Strategi mot livsmedelsfusk*, 2021-12-13.

byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) och de kontaktpunkter som utsetts av medlemsstaterna. I nätverket ingår även representanter för Schweiz, Norge och Island.

Därutöver deltar arbetsgruppen också för Sveriges räkning i Europols gemensamma arbete som syftar till att upptäcka och förhindra att illegala och otillåtna livsmedel släpps ut på marknaden (däribland operation OPSON, se avsnitt 3.4).

Fuskkontroll i Livsmedelsverkets riskklassningsmodell

Sedan den 1 januari 2024 gäller Livsmedelsverkets föreskrifter och allmänna råd om kontrollfrekvens för riskbaserad offentlig kontroll (LIVSFS 2023:2). Föreskrifterna reglerar vid vilka tillfällen en kontrollfrekvens ska fastställas, att den ska fastställas utifrån en bedömning av verksamhetens behov av kontroll och vilka grundprinciper som då ska beaktas. Föreskrifterna omfattar såväl vanlig planerad kontroll enligt artikel 9.1 som planerad fuskkontroll enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen. I föreskrifterna saknas dock bestämmelser som anger hur riskbedömningen avseende avsiktliga överträdelser enligt artikel 9.2 ska gå till.

Livsmedelsverket har även tagit fram en ny riskklassningsmodell baserat på dessa föreskrifter. En nyhet jämfört med den tidigare gällande riskklassningsmodellen är att den nya modellen även inkluderar avsiktliga överträdelser av lagstiftningen. En utgångspunkt anges vara att modellen ska ge tillräcklig kontrollfrekvens för företag i tidigare led, där det bedöms finnas risk för avsiktliga överträdelser av lagstiftningen. Avsikten är att vilseledande och bedrägligt förfarande ska kunna identifieras och stoppas tidigt i livsmedelskedjan, innan livsmedlet sprids till många konsumenter.⁴ Modellen är därmed avsedd att ge ett utfall i form av en lämplig och riskbaserad kontrollfrekvens för kontroll av såväl avsiktliga överträdelser som övriga risker.

⁴ Livsmedelsverkets promemoria ”Livsmedelsverkets modell för fastställande av kontrollfrekvens för regelbunden riskbaserad offentlig kontroll”, remissversion 2021-10-15, dnr 2020/01137, s. 18.

9.1.4 Sveriges nätverk för offentlig kontroll inom livsmedelskedjan

Sveriges Nätverk för Offentlig kontroll inom Livsmedelskedjan, eller SNOL, är ett nätverk för kommunala kontrollmyndigheter. Nätverket leds och startades på initiativ av Sveriges kommuner och regioner. SNOL syftar till att utgöra en plattform för diskussion, kunskapsspridning och gemensamma ställningstaganden inom strategiska frågor, exempelvis remisser av ny lagstiftning och föreskrifter eller anpassning efter förändringar i regelverket (så som Livsmedelsverkets nya riskklassningsmodell, det nya avgiftssystemet med efterhandsdebitering samt det för kommunerna nya kontrollområdet kontaktmaterial). Varje län representeras av två kommuner, en större och en mindre, och ordförandeskapet roterar mellan kommunerna. Inom nätverket finns flera arbetsgrupper som fokuserar på specifika frågor. En av dessa arbetsgrupper är SNOL-fusk.

Arbetsgruppen SNOL-fusk bildades av SKR och ett antal kommuner tillsammans med Livsmedelsverket i slutet av 2020. Syftet var att bidra med det kommunala perspektivet i samband med SANTEF:s revision om tillämpningen av kontrollförordningens artikel 9.2 i Sverige. Fokus för gruppen har därefter skiftat till att diskutera utmaningar och ta fram stödmaterial för att förbättra kontrollmyndigheternas möjligheter att arbeta effektivt med att upptäcka och motverka fusk. Gruppen sammankallas av Livsmedelsverket och har digitala möten två gånger per år.

9.2 Vilken fuskkontroll utförs i dag?

9.2.1 Livsmedelsverket

Livsmedelsverket har genom anslag tilldelats finansiering för fuskkontroll som motsvarar 1,8 heltidstjänster, fördelat på tre statsinspektörer på myndighetens kontrollavdelning. Inspektörerna utför fuskkontroller på anläggningar som omfattas av Livsmedelsverkets kontrollansvar, dvs. i första hand animalieanläggningar (så kallade 853-anläggningar).

Fuskkontrollen är både händelsestyrd och riskbaserad. Den händelsestyrda kontrollen utförs efter tips och klagomål som avser misstänk livsmedelsfusk. Den riskbaserade fuskkontrollen utgår

från information som inhämtas såväl inom ramen för den vanliga kontrollen som från andra aktörer, däribland Polismyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Arbetsmiljöverket. Gruppen gör baserat på denna information regelbundna bedömningar av risken för fusk avseende både olika aktörer och sektorer. Fuskkontrollen utförs sedan som en integrerad del av en vanlig planerad kontroll av anläggningen. Den del av den planerade kontrollen som avser fuskkontroll debiteras dock inte företagaren.

Livsmedelsverket deltar även i samordnade kontroller av aktörer i livsmedelskedjan med andra myndigheter – såsom Polismyndigheten, Skatteverket och Arbetsmiljöverket samt med Tullverket och andra kontrollmyndigheter.

Under 2023 hanterade verket omkring 140 ärenden inom sina kontrollområden där misstanke om brott förelåg. I 85 av dessa utfördes någon typ av kontrollinsats. Kontrollen medförde att tre verk-samheter åtalsanmäldes för misstänkt brott mot livsmedelslagen och att sammantaget har cirka 129 000 kilo olagliga livsmedel togs bort från marknaden.⁵

9.2.2 Jordbruksverket

Den fuskkontroll Jordbruksverket utför är i stort händelsestyrd och grundas antingen på tips/klagomål eller uppföljning av iakttagelser inom den vanliga planerade kontrollen. Den planerade fuskkontroll som genomförs är kontroll av handelsnormer för frukt och grönsaker där det årligen genomförs kontroller av misstänkt fusk vid försäljning av jordgubbar.

Jordbruksverket har inte någon särskild sårbarhetsanalys eller riskbedömning i fråga om avsiktliga överträdelser inom ramen för planeringen av den offentliga kontrollen. Det finns inte heller några särskilda medel avsatta för finansiering av fuskkontroll.

9.2.3 Kemikalieinspektionen

Kemikalieinspektionens kontrollprogram för växtskyddsmedel omfattar planerade kontroller enligt såväl artikel 9.1 som artikel 9.2 kontrollförordningen. Urvalet av aktörer och produkter som kon-

⁵ Livsmedelsverket, *Årsredovisning 2023*, s. 30.

trolleras görs dels baserat på slump och volym, dels utifrån vissa identifierade risker för avsiktliga överträdelser (förfalskade eller olagliga produkter). Riskbedömningen uppdateras kontinuerligt och syftar till att identifiera produkter där det finns möjlighet att tjäna pengar på att fuska.

Vid sidan av den provtagning som sker inom ramen för det ordinarie analysprogrammet utförs även fördjupade analyser av vissa produkter, i syfte att upptäcka förfalskningar. Kontrollprogrammet föreskriver också att märkningskontroller ska användas för att identifiera förfalskade växtskyddsmedel. Kemikalieinspektionen utför också händelsestyrda kontroller efter tips och klagomål från såväl andra myndigheter som enskilda om otillåtna produkter samt deltar periodvis i Europols operativa kontrollprojekt mot olagliga växtskyddsmedel, operation Silver Axe (se kapitel 3).

En viktig del av myndighetens strategiska arbete mot fusk är det informationsutbyte och samarbete som sker med Tullverket (för att kontrollera importerade växtskyddsmedel) och myndigheter i andra medlemsländer (för att identifiera aktuella risker och riskprodukter). Kemikalieinspektionen deltar också i en arbetsgrupp inom OECD där fokus är kontroll av olagliga växtskyddsmedel. En gång per år arrangeras ett webinarium för länsstyrelser och kommuner med fokus på fusk med växtskyddsmedel i syfte att öka kontrollmyndigheterna kompetens och medvetenhet på området.

Kemikalieinspektionen har inte några särskilda medel avsatta för finansiering av fuskkontroll.

9.2.4 Länsstyrelserna

Länsstyrelserna utför inte någon särskild sårbarhetsanalys eller riskbedömning i fråga om avsiktliga överträdelser inom ramen för sin planering av offentlig kontroll inom deras egna kontrollområden. Det finns inte heller några särskilda medel avsatta för finansiering av fuskkontroll.

Inom ramen för den riskklassningsmodell som gäller för primärproduktionen av foder och livsmedel sker i viss utsträckning en analys av trender i fråga om brister i verksamheterna. Likaså anordnas så kallade analys- och utvecklingsdagar på djurskyddsområdet, där det analyseras vilka brister som är vanligast förekommande och var dessa

brister förekommer för att på så sätt göra kontrollen mer riskbaserad. Båda dessa typer av riskanalyser kan omfatta bristande efterlevnad som beror på avsiktliga överträdelse. De är dock inte avsedda att bedöma risken för avsiktliga överträdelse och används inte heller för att välja ut kontrollobjekt där en särskild fuskkontroll ska utföras, utan utgör endast en del av riskbedömningen inom ramen för den vanliga planerade kontrollen.

Den fuskkontroll som länsstyrelserna utför bygger främst på utredning av tips eller klagomål eller uppföljande kontroll av misstänkta avsiktliga avvikelser som noterats vid en vanlig planerad kontroll. Det finns inte någon gemensam vägledning, kontrollmetodik eller kontrollstöd för de fördjupade utredningar av misstänkta avsiktliga överträdelse som länsstyrelserna utför.

Slutsatsen i Livsmedelsverkets och Jordbruksverkets revisionsrapport avseende länsstyrelsernas offentliga kontroll i livsmedelskedjan 2022⁶ är att länsstyrelserna brister i att utföra fuskkontroll. Inom livsmedels- och foderområdet utförde ingen av de fem länsstyrelser där kontrollen granskades någon regelbunden kontroll för att upptäcka fusk.⁷

9.2.5 Kommunerna

Den fuskkontroll som kommunerna i dagsläget utför har framför allt sin grund i utredning av tips eller klagomål, eller uppföljning av iakttagelser inom den vanliga planerade kontrollen. Kontrollen är därmed i huvudsak händelsestyrd eller uppföljande och inte planerad utifrån en riskbedömning.

I den mån det förekommer någon planerad och riskbaserad fuskkontroll sker den framför allt i ett fåtal större kommuner som på egen hand har avsatt resurser och utformat egna metoder för att upptäcka livsmedelsfusk. I vissa kommuner sker denna kontroll som en del av samverkansinsatser med andra myndigheter. Nedan ges några exempel på den planerade fuskkontroll som för närvarande bedrivs på kommunal nivå.

⁶ Livsmedelsverket och Jordbruksverket, *Revision av länsstyrelsernas offentliga kontroll i livsmedelskedjan 2022*, S 2023 nr 04.

⁷ Livsmedelsverket och Jordbruksverket, *Revision av länsstyrelsernas offentliga kontroll i livsmedelskedjan 2022*, S 2023 nr 04, s. 21.

Fuskkontroll i Göteborg stad

Livsmedelskontroller i Göteborg stad utövas av dess miljö- och klimatnämnd. Vid nämnden finns en grupp med inspektörer från varje kontrollenhet (hälsoskydd, miljötillsyn, livsmedel) som arbetar tillsammans mot osund konkurrens. Gruppen syftar till att möjliggöra för inspektörerna att kunna fokusera på tillsyn av verksamheter och branscher som har en koppling till otrygghet och osund konkurrens men som normalt sett inte kan finansieras av tillsynsavgifter. I denna satsning ingår även arbetet mot livsmedelsfusk. Arbetet bedrivs i nära samarbete med statliga myndigheter som ingår i satsningen mot arbetslivskriminalitet, såsom Polismyndigheten, Skatteverket, Arbetsmiljöverket och Försäkringskassan.

Livsmedelsinspektörerna som jobbar med fuskärenden utför omfattande spårbarhetskontroller på livsmedelsprodukter hos grossister, butiker, restauranger och andra livsmedelsverksamheter. Vid kontrollen väljs produkter ut för granskning genom att spårbarhetsdokument i form av fakturor och följesedlar begärs ut, kontrolleras och verifieras. Spårbarheten kan sedan vara en del i arbetet att samverka med andra myndigheter. Det pågår också ett proaktivt arbete för att rent generellt öka inspektörernas kunskaper om fusk så att de i större utsträckning ska kunna upptäcka livsmedelsbedrägerier vid kontroller. Nämnden har dock inga särskilda medel för arbetet mot livsmedelsfusk.

Fuskkontroll i Helsingborgs kommun

Livsmedelskontrollen i Helsingborgs kommun utövas av dess miljö- nämnd. Nämnden har för 2024 fattat ett särskilt beslut om riktad fuskkontroll i fråga om honung och olivolja. Beslutet grundas på en bedömning av att det är två områden där det finns stor risk för fusk. Kontrollen fokuserar både på märkning och verifiering av innehåll.

Fuskkontrollen ingår också som en del av nämndens arbete inom ramen för Helsingborgs lokala myndighetssamverkan mot grov organiserad brottslighet. Nämnden har fått särskild finansiering för att kunna delta i denna myndighetssamverkan, även om det inte finns några medel specifikt avsatta för fuskkontroll.

Miljönämnden i Helsingborg är dessutom sammankallande i det så kallade IDA-nätverket. Nätverket grundades 2014 och består av

lokala och regionala kontrollmyndigheter och representanter från Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten i främst södra Sverige. Syftet med nätverket är att öka kvaliteten och effektiviteten i utredningen av misstänkta livsmedelsbrott.

Fuskkontroll i Linköpings kommun

Livsmedelskontrollen i Linköpings kommun utövas av dess bygg- och miljönämnd. Sedan 2020 har nämnden bedrivit ett mer förebyggande arbete mot osund konkurrens och fusk inom såväl livsmedelsområdet som övriga kontrollområden inom nämndens kontrollansvar (däribland miljötillsyn, alkoholtillsyn och byggtillsyn). Arbetet sker både som en integrerad del av den ordinarie kontrollen och i form av tillsynsprojekt riktade mot fusk inom specifika branscher eller områden, exempelvis pizzerior, märkningskontroll, provtagning av alkoholhaltiga drycker med mera. Vissa av kontrollprojekten sker i samverkan med andra kommuner i länet inom ramen för miljösamverkan i Östergötland (MÖTA).

Livsmedelskontrollen medverkar dessutom i myndighetsgemensamma insatser i kommunen genom Lokal Operativ Samverkan (LOS), vilken samordnas av bygg- och miljönämnden. LOS utgörs av de tolv statliga myndigheter som ingår i A-krim (se avsnitt 15.2.2), däribland Polismyndigheten, Arbetsmiljöverket, Arbetsförmedlingen och Skatteverket, samt representanter från flera kommunala kontroll- och tillsynsområden (livsmedel, miljö, hälsoskydd, alkohol, bygg, räddningstjänst med flera). LOS handlar om att myndigheterna ungefär en gång i månaden går ut på gemensamma kontrollbesök av olika verksamheter, där varje myndighet (om det är relevant) utför kontroller enligt sitt regelverk. Genom de gemensamma insatserna effektiviseras kontrollen både för myndigheterna och kontrollobjekten. Urvalet av kontrollobjekt beslutas vid ett samverkansmöte inför varje gemensam insats och utgörs av aktörer där flera kontrollmyndigheter ser ett behov av kontroll.

Fuskkontroll i Malmö stad

Livsmedelskontrollen i Malmö stad utövas av dess miljö- och hälso-skyddsnämnd. Malmö stad har sedan 2017 inom ramen för satsningen ”Tryggare Malmö” avsatt särskilda medel för förstärkt tillsynsarbete mot oseriösa och illegala verksamheter på en rad områden. Syftet är att tillsynsavdelningarna ska kunna fokusera på tillsyn av verksamheter och branscher som normalt sett inte kan finansieras av tillsynsavgifter och som har en koppling till otrygghet och osund konkurrens. Arbetet bedrivs i nära samarbete med statliga myndigheter såsom Polismyndigheten, Skatteverket, Arbetsmiljöverket och Försäkringskassan. Ett av de områden som omfattas av satsningen är livsmedel, specifikt livsmedelsfusk.

Sedan år 2020 är Tryggare Malmö en del av kommunens ordinarie verksamhet och finansieras alltså inte längre med tidsbegränsade projektanslag. Närheten till Danmark genom Öresundsbron har medfört ett allt tätare samarbete med danska myndigheter, i första hand den danska specialenheten ”Rejseholdet” (se avsnitt 10.1).

Fuskkontrollen i Malmö samarbetar på behovsbasis med livsmedelskontrollen i främst Helsingborg, Göteborg och Stockholm. Det finns dock inget närmare samarbete med mindre kranskommuner.

Fuskkontroll i Stockholms stad

Livsmedelskontrollen i Stockholms stad utövas av dess miljö- och hälso-skyddsnämnd. Nämnden har sedan 2020 av kommunfullmäktige tilldelats vissa medel specifik öronmärkta för fuskkontroll som används för att finansiera en särskild ”fuskgupp”. Gruppens uppgift är att ta emot, bedöma och utreda ärenden som gäller misstänkt livsmedelsfusk (såväl externa klagomål och tips som uppföljning av misstankar som uppstått i samband med vanlig livsmedelskontroll), medverka i myndighetsgemensamma insatser som organiseras av andra myndigheter (till exempel Tullverket och Polismyndigheten) samt ansvara för omvärldsbevakning i fråga om livsmedelsfusk.

Sedan 2022 har fuskguppen även börjat ta över den vanliga kontrollen av vissa kontrollobjekt där det finns risk för fusk i syfte att upptäcka, stävja och motverka sådana överträdelser. Vid fuskkontrollen används till viss del andra metoder, såsom fördjupade spårbarhetskontroller och verifiering av dokument, och kontrollerna utförs

ibland även på andra tider än vanlig kontroll, såsom kvällar, nätter och helger.

Fuskkontroll i Örebro kommun

Livsmedelskontrollen i Örebro kommun utövas av dess bygg- och miljönämnd. Nämndens mer proaktiva arbete mot fusk påbörjades omkring 2014 som en direkt konsekvens av att ett mer organiserat fusk med bärförsäljning inom kommunen uppdagades. Fuskkontrollen ingår i dagsläget som en del av den ordinarie planerade kontrollen, där särskilt fokus på fuskkontroll riktas mot verksamheter där det på grund av nämndens tidigare erfarenhet eller information från andra aktörer bedöms finnas en risk för avsiktliga överträdelser. En stor del av arbetet bedrivs i samverkan med nämndens miljötillsynsenhet, eftersom alla livsmedelsaktörer också omfattas av miljötillsyn och erfarenheter från kommunen visar att aktörer som fuskar oftast fuskar inom flera olika sakområden.

Nämnden medverkar även i gemensamma kontrollprojekt eller kontrollbesök med andra myndigheter, dock inte med någon regelbundenhet eller i mer organiserad skala. Nämnden ingår dessutom i ett nätverk med nio jämnstora kommuner i Mellansverige, där både livsmedelsinspektörer och miljöinspektörer träffas.

Det finns inga särskilda medel avsatta för fuskkontroll i Örebro kommun.

9.3 Slutsatser om befintlig fuskkontroll

Som konstaterats i kapitel 7 följer planeringen och utförandet av fuskkontroll i dag samma regelverk som gäller för kontrollen i övrigt. Av genomgången i detta kapitel kan vi konstatera att det inte heller finns någon särskild nationell strategi, vägledning eller planering i fråga om fuskkontrollen i livsmedelskedjan. Även om Livsmedelsverket har påbörjat ett mer samlat strategiskt arbete mot livsmedelsfusk är detta arbete begränsat till livsmedelsområdet och något motsvarande arbete pågår inte vid övriga statliga myndigheter med centralt samordningsansvar.

Av de statliga myndigheterna är det endast Kemikalieinspektionen som beaktar vissa risker för avsiktliga överträdelser inom ramen för

sin planerade kontroll. Livsmedelsverkets nya riskklassningsmodell för livsmedelskontroll syftar visserligen till att omfatta planerad kontroll enligt såväl artikel 9.1 som artikel 9.2 i kontrollförordningen, men modellen bygger inte på någon sårbarhetsanalys eller särskild riskbedömning i fråga om avsiktliga överträdelser och resulterar inte i ett urval av aktörer dit fuskkontrollen ska riktas. Jordbruksverkets riskklassningsmodeller för planerad kontroll bygger inte heller på någon sårbarhetsanalys eller bedömning av risken för avsiktliga överträdelser.

Den fuskkontroll som rent faktiskt utförs i dag sker i första hand i form av händelsestyrd kontroll, till följd av tips och klagomål, eller som uppföljande kontroll till följd av iakttagelser inom ramen för den vanliga planerade kontrollen. Denna reaktiva fuskkontroll är en viktig del av kontrollkedjan, men som vi redan konstaterat i kapitel 6 är den inte tillräcklig för att leva upp till kravet på en riskbaserad fuskkontroll enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen.

Den i viss utsträckning riskbaserade och planerade fuskkontroll som ändå utförs bedrivs av enstaka kontrollmyndigheter på livsmedels- och kemikalieområdet. Det handlar i första hand om Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket samt vissa större kommuner, som på eget initiativ påbörjat ett arbete för att upptäcka och motverka aktörer som medvetet bryter mot lagstiftningen.

Omfattningen av den planerade fuskkontrollen beror i hög grad på intresset hos enskilda medarbetare och den finansiering som finns tillgänglig för verksamheten. Även om det finns visst utbyte mellan de kontrollmyndigheter som bedriver någon form av planerad fuskkontroll saknas det gemensamma sårbarhetsanalyser, riskbedömningar, planeringar och arbetsmetoder. Kontrollen är dessutom begränsad till de aktörer, geografiska områden och sakområden som kontrollmyndigheten ansvarar för. Möjligheten att följa upp ärenden som leder utanför dessa ramar är ytterst begränsad och kräver att andra kontrollmyndigheter har tillräcklig kompetens och erfarenhet, men också intresse och möjlighet att avsätta resurser för samarbete kring ärendet, vilket ofta inte är fallet.

Avsaknaden av en övergripande risk- och sårbarhetsanalys utifrån ett mer omfattande informationsunderlag innebär att det enligt vår uppfattning är mycket tveksamt om den planerade fuskkontroll som myndigheterna utför kan betraktas som artikel 9.2-kontroll. Kontrollen är mer inriktad på misstankar om bristande efterlevnad eller

kända risker hos enskilda aktörer än sårbarheter i livsmedelskedjan och har därmed större likheter med händelsestyrd kontroll än den riskbaserade och planerade fuskkontroll som ska utföras enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen.

Vår bedömning är sammanfattningsvis att det i dag inte utförs någon fuskkontroll av kontrollmyndigheterna som lever upp till kraven i artikel 9.2 i kontrollförordningen. Den befintliga fuskkontrollen är inte heller tillräcklig för att möta de problem och utmaningar med fusk i livsmedelskedjan som vi har beskrivit i kapitel 3.

10 Fuskkontroll i andra europeiska länder

Enligt direktiven ska utredningen på en övergripande nivå redogöra för hur man i Danmark, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland arbetar med fuskkontroll inom de olika områden som omfattas av kontrollförfordningen, och bedöma om något av dessa länders arbets sätt går att tillämpa i den svenska fuskkontrollen. Vi ska också, i samma syfte, redogöra för hur dessa länder finansierar sin fuskkontroll och beskriva de sanktionssystem som finns i länderna.

För att få svar på dessa frågor har vi under 2023 besökt Danmark, Storbritannien och Tyskland och träffat deras motsvarigheter till Livsmedelsverket, i första hand de specialenheter som arbetar med livsmedelsfusk och livsmedelsbrott. I detta kapitel lämnas en översiktlig redovisning av den fuskkontroll som för närvarande bedrivs i dessa länder, och i Nederländerna, samt en kort redogörelse för hur kontrollen finansieras och vilka sanktioner som används.

Avslutningsvis lämnas en kort sammanfattning av resultatet av det projekt som Europeiska kommissionen genomförde åren 2020–2022 kring tillämpningen av artikel 9.2 i kontrollförfordningen i unionen, inklusive den fördjupade undersökning som, utöver Sverige och Tyskland, även omfattade Bulgarien, Lettland, Polen och Portugal.

10.1 Danmark¹

I Danmark ligger ansvaret för den offentliga kontrollen enligt kontrollförordningen på statliga myndigheter. Kontrollen utförs huvudsakligen av fyra myndigheter: Fødevarestyrelsen, Landbrugsstyrelsen, Fiskeristyrelsen och Miljøstyrelsen. Merparten av kontrollansvaret ligger på Fødevarestyrelsen, som är den danska motsvarigheten till Livsmedelsverket. Myndigheten är ansvarig för kontrollen av livsmedel, foder, djurhälsa och djurskydd. Landbrugsstyrelsen, motsvarigheten till Jordbruksverket, ansvarar för kontrollen av växtskadegörare och ekologisk produktion samt delar av kontrollen inom primärproduktionen. Fiskeristyrelsen, Danmarks motsvarighet till Havs- och vattenmyndigheten, ansvarar för kontrollen av fisk och fiskeriprodukter fram till första försäljningsledet. Slutligen ansvarar Miljøstyrelsen, som kan jämföras med Naturvårdsverket, för kontrollen av växtskyddsmedel och GMO.

Fødevarestyrelsens organisation är uppdelad på tre olika kontrollområden: livsmedelsområdet, veterinärområdet och köttkontrollområdet. Inom livsmedelsområdet finns fyra regionala enheter samt en mindre lokal enhet. Därutöver finns en specialenhet, Fødevarerejseholdet (härefter endast Rejseholdet), som arbetar med de mest komplicerade ärendena på livsmedelsområdet. Inom veterinärområdet finns tre regionala enheter. Även inom detta område finns en särskild enhet, Veterinærrejseholdet, som arbetar med fördjupade kontroller inom djurhälsa och djurskydd.

Danmarks arbete mot fusk i livsmedelskedjan

Danmarks arbete mot fusk i livsmedelskedjan är huvudsakligen inriktad mot livsmedelsområdet. Utgångspunkten är att fuskkontroll ska ingå som en integrerad del av den vanliga kontrollen. Sedan 2006 finns den specialenhet som kallas för Rejseholdet inom myndigheten. Enheten bildades genom ett politiskt initiativ till följd av ett antal uppmärksammade skandaler där fusk inom Danmarks köttindustri avslöjats. Enhetens uppgift är att kunna avlasta den ordi-

¹ Redovisningen i detta avsnitt bygger på information som finns tillgänglig via EU kommissionens landsprofil av Danmarks kontrollsystem (<https://ec.europa.eu/food/audits-analysis/country/profile/details/DK>, hämtat den 29 mars 2024) samt uppgifter som inhämtas i samband med utredningens studiebesök hos Rejseholdet vid Fødevarestyrelsen i februari 2023.

narie kontrollen i mer omfattande eller komplicerade ärenden, i synnerhet där fusk ("svindleri") misstänks. Rejseholdet agerar dels på information från konsumenter, livsmedelsföretag, pressen och kontrollenheterna, dels enligt en fast årsplan. De utför inte några vanliga rutinkontroller utan fokus ligger i stället på fördjupade kontroller av sådant som ägarförhållanden, spårbarhet, bokföring och falska dokument. Enheten har därmed inte några egna kontrollobjekt som de kontrollerar enligt en löpande kontrollplan, utan utför kontroller i de ärenden där det finns ett behov av enhetens specialistkompetens och resurser. Rejseholdet utför kontroller efter samma regelverk som den ordinarie livsmedelskontrollen, och har samma befogenheter under kontrollen som inspektörer vid ett vanligt kontrollbesök. Man utför cirka 2 000 kontroller varje år. Ungefär en tiondel av dessa utförs i samarbete med andra myndigheter, däribland polisen, skattemyndigheten eller den danska arbetsmiljömyndigheten.

Från början bestod Rejseholdet av 6 medarbetare stationerade i Köpenhamn, men har sedan dess stadigt ökat i storlek och omfattade 2023 omkring 40 medarbetare plus 10 studenter, och finns i dag i Köpenhamn, Århus och Vejen. Medarbetarna har blandade kompetenser som i stor utsträckning hämtats "utanför" livsmedelskontrollen, däribland journalister, poliser och revisorer.

Inom Fødevarestyrelsen finns sedan 2017 även en särskild grupp, SBS – Gruppen för strategisk bekämpning av svindel, som består av representanter från myndighetens olika delar. Man har dock inget organiserat samarbete med andra kontrollmyndigheter. Gruppen samlar in och analyserar information från olika källor för att kunna avgöra var det finns behov av riktade kontroller för att stävja bedrägliga och vilseledande beteenden. Fokus är dock inte bara fusk, utan alla risker för vilseledande av konsumenter beaktas. Gruppen träffas varannan månad för att uppdatera den gemensamma riskvärderingen. Underlaget ligger sedan till grund för planeringen av den vanliga kontrollen (artikel 9.1 i kontrollförordningen), men utmynnar även i specifika kontrollprojekt och kontrollkampanjer som i första hand utförs av Rejseholdet.

Finansiering av fuskkontroll

Rejseholdets verksamhet finansieras dels med ett särskilt öronmärkt anslag till Fødevestyrelsen, dels med avgifter. Avgifterna består dels av en fast årlig avgift som betalas av alla grossister, dels av löpande timavgifter som tas ut av aktörerna från och med den tidpunkt då en avvikelse har konstaterats. Timavgiften för Rejseholdets kontroller är högre än för Fødevestyrelsens ordinarie kontroller. Avgifterna betalas till staten som därmed också står den ekonomiska risken för eventuella obetalda avgifter.

Den totalt finansieringen för Rejseholdet uppgick år 2023 till 27 miljoner danska kronor (vilket då motsvarade knappt 42 miljoner svenska kronor), varav 10 miljoner i anslag och 17 miljoner i avgifter (cirka 6 miljoner utgörs av den fasta grossistavgiften och cirka 11 miljoner utgörs av timavgifter från enskilda aktörer).

Sanktioner mot fusk

Överträdelse av den lagstiftning som omfattas av kontrollförordningen är straffsanktionerad med böter eller fängelse i straffskalan. I den danska livsmedelslagen finns straffbestämmelser för vissa angivna överträdelse. Som utgångspunkt straffas överträdelsen med böter, men om överträdelsen har orsakat hälsofara eller har syftat till att aktören ska tillskansa sig ekonomiska fördelar kan den i stället leda till fängelse i två år. Böterna kan träffa såväl fysiska som juridiska personer. Vid bestämmande av bötesbeloppets storlek ska man ta hänsyn till den ekonomiska vinst som verksamheten har gjort på överträdelsen och till verksamhetens omsättning. Brott mot livsmedelslagen räknas som "särbrutt" och utreds av specialiserade åklagare och poliser.

Om en aktör erkänner sig skyldig till ett brott som endast kan föranleda böter kan Fødevestyrelsen, under vissa förutsättningar, utan domstolsprövning utfärda en ekonomisk sanktion för överträdelsen enligt en fastställd schablon som utgår från företagets storlek och omsättning. Fødevestyrelsen har också möjlighet att stänga en verksamhet som har obetalda avgifter till myndigheten som överstiger ett visst belopp, till dess att avgifterna har betalats.

10.2 Nederländerna²

I Nederländerna är kontrollorganisationen i livsmedelskedjan uppdelad på tre nivåer: ministerier, myndigheter och oberoende offentliga organ.

Ministerierna fungerar som landets centrala behöriga myndigheter och ansvarar bland annat för utarbetande av lagstiftning och internationella bilaterala avtal. Myndigheterna ansvarar för organisationen av offentliga kontroller i enlighet med ministeriernas policy samt tillsynen av de oberoende offentliga organen.

De oberoende offentliga organen (*Zelfstandige Bestuurs Organen; ZBO*) ansvarar för genomförandet av offentliga kontroller enligt myndigheternas program. En ZBO kan antingen vara ett offentligt organ som inrättats genom en särskild lag som definierar dess uppgifter, eller en juridisk enhet (ofta en stiftelse) som utför (kontrakterade) tjänster i allmänhetens intresse.

Det är främst två myndigheter som spelar huvudrollen för den offentliga kontrollen: den nederländska myndigheten för livsmedels- och konsumentproduktsäkerhet (*Nederlandse Voedsel- en Waren- autoriteit; NVWA*) och Nederländernas företagscentrum (*Rijksdienst voor Ondernemend Nederland; RVO.nl*).

NVWA är en statlig myndighet som ansvarar för bland annat djur- och växtskydd, djurhälsa och livsmedelssäkerhet. Myndigheten kontrollerar också regler för primärproduktion och övervakar därmed hela livsmedelskedjan, från råvaror och bearbetning till slutprodukter och konsumtion. Inom NVWA finns den oberoende *Byrån för riskbedömning och forskning (BuRO)*, vars uppgift är att utarbeta riskbedömningar för människors och djurs hälsa. Dessutom finns Avdelningen för underrättelse- och utredningstjänster (*Divisie Inlichtingen- en Opsporingsdienst; NVWA-IOD*), som arbetar med brottsutredningar inom livsmedelskedjan.

² Redovisningen i detta avsnitt bygger på information som finns tillgänglig via EU kommissionens landsprofil av Nederländernas kontrollsystem (<https://ec.europa.eu/food/audits-analysis/country/profile/details/NL>, hämtat den 29 mars 2024).

Nederländernas arbete mot fusk i livsmedelskedjan

Till följd av ett antal uppmärksammade bedrägerifall inom fiskerieringen samt i fråga om användningen av antibiotika och växtskyddsmedel inrättades 1998 en särskild avdelning för att bekämpa bedrägerier inom livsmedelskedjan. Beslutet ledde så småningom till inrättandet av NVWA-IOD 2002. Till en början låg avdelningens fokus på primärproduktionen, men sedan 2012 ansvarar den för utredningar inom hela livsmedelskedjan.

NVWA-IOD:s uppdrag är dock inte att utföra fuskkontroll i kontrollförordningens mening, utan att upptäcka, utreda och bekämpa brott inom livsmedelskedjan. Avdelningen fokuserar på mer allvarlig eller organiserad brottslighet som består av avsiktliga överträdelser eller systematiska bedrägerier. NVWA-IOD har enligt en lag från 2006 om särskilda utredningstjänster (*Wet op de bijzondere opsporingsdienst*) ett rättsligt mandat som är likvärdigt med polisens, och har under den nederländska åklagarmyndighetens överinseende långtgående utredningsbefogenheter. NVWA-IOD påminner därmed mer om en brottsbekämpande myndighet än en kontrollmyndighet.

NVWA-IOD består av två avdelningar: Underrättelse och utveckling och Operativa avdelningen. Utredningarna inleds i den förstnämnda, som består av två operativa team. Ett team består av underrättelseutredare och analytiker som samlar in och analyserar information om påstådda livsmedelsbedrägerier. Utredningarna sker på grundval av såväl konkreta tips och konstaterade överträdelser som utifrån en risk- och sårbarhetsanalys. Avdelningen analyserar löpande prisförändringar och leveranskedjor för att bedöma var det finns sårbarheter som kan utnyttjas för fusk, för att sedan identifiera de verksamheter där risken för fusk är som störst. Risk- och sårbarhetsanalysen görs i samråd med experter från de kontrollmyndigheter som ansvarar för offentlig kontroll på området. Baserat på denna risk- och sårbarhetsanalys görs sedan ett urval av ärenden som utreds av NVWA-IOD. Vissa mindre ärenden kan också lämnas över till kontrollmyndigheterna för kontroll och åtgärder enligt kontrollförordningen. Det andra teamet är kriminalunderrättelseenheten, vilka håller kontakt med ett nätverk av konfidentiella informatörer. De förser underrättelseutredarna med information från dessa informatörer, och förser de operativa teamen med information som rör deras utredningar.

På den operativa avdelningen arbetar fyra team av generella utredare som är geografiskt fördelade runt om i landet med specifika brottsutredningar, och ett femte team består av specialiserade utredare, såsom revisorer, IT-experter och jurister.

Nya utredningar inleds med att man samlar in underrättelser för att ta fram ett beslutsunderlag, på grundval av vilket ledningen för NVWA-IOD och en allmän åklagare väljer ut vilka misstänkta livsmedelsbedrägerier som ska utredas vidare. De utvalda ärendena skickas sedan vidare till brottsutredare på den operativa avdelningen, som genomför brottsutredningen. När tillräckliga bevis har samlats in lämnas en anmälan till åklagarmyndigheten. NVWA-IOD har ett nära samarbete med åklagarmyndigheten under processen och flera olika allmänna åklagare är inblandade under förundersökningen.

Vid uppstarten av NVWA-IOD bestod avdelningen av 85 heltidsanställda, varav en del hämtades från andra delar av NVWA medan andra rekryterades utifrån. År 2020 bestod avdelningen av cirka 130 heltidsanställda, majoriteten arbetar med brottsutredningar inom alla NVWA:s ansvarsområden. En tredjedel av dessa är poliser. Därutöver finns IT-utredare, kriminologer, revisorer och experter på ekonomisk brottslighet. Avdelningen genomför årligen cirka 10–20 brottsutredningar som kan leda till åtal. Under 2017 och 2018 överlämnades 13 respektive 21 ärenden till åklagarmyndigheten.

Finansiering av fuskkontroll

I Nederländerna finansieras fuskkontrollen på samma sätt som övrig kontroll, det vill säga genom statliga anslag. Omkring en fjärdedel av NVWA:s intäkter utgörs av avgifter. NVWA-IOD finansieras inom ramen för NVWA:s generella anslag och har inte någon egen, öronmärkt budget. Kostnaden för enheten låg 2017 på omkring 13,5 miljoner euro (vilket då motsvarade omkring 130 miljoner svenska kronor).

Sanktioner mot fusk

Kontrollmyndigheterna i Nederländerna har befogenhet att utfärda administrativa sanktionsavgifter för överträdelser inom livsmedelskedjan, kallade böter. De pengar man får in i form av böter skickas vidare till statskassan. Bötesbeloppets storlek utgår från ett schablon-

belopp men är därutöver beroende av en mängd olika faktorer, såsom hur allvarlig överträdelsen är, riskerna för folk- och djurhälsan samt miljön, om överträdelsen varit avsiktlig samt företagets storlek och finansiella ställning. Om överträdelsen inneburit en stor vinst eller annan ekonomisk fördel kan bötesbeloppet justeras i enlighet med detta och höjas avsevärt. Överträdelser kan också leda till olika straffrättsliga förfaranden.

Inom ramen för de utredningar som NVWA-IOD genomför har myndigheten befogenhet att förverka brottsvinster till följd av brott inom livsmedelskedjan. Värdet på beslagtagna (kriminella) tillgångar uppgick till 8,5 miljoner euro 2020.

10.3 Storbritannien³

Storbritannien, eller formellt Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, är en enhetsstat som består av England, Skottland, Wales och Nordirland. Landet har ett centralt parlament i England men det finns också tre decentraliserade parlament i Skottland, Wales och Nordirland med befogenheter att fatta beslut och stifta lagar inom vissa områden.

Ansvaret för att implementera, reglera och kontrollera lagstiftningen i livsmedelskedjan är ett sådant område som har delegerats till de decentraliserade parlamenten. De olika administrationerna samarbetar dock kring utformningen av regler och standarder i syfte att skapa ett så enhetligt system som möjligt.

Sedan den 1 februari 2020 är Storbritannien inte längre en del av EU. Det pågår ett arbete med att frikoppla landets lagstiftning från EU-lagstiftningen. Än så länge tillämpas dock kontrollförfordningen med tillhörande EU-lagstiftning i livsmedelskedjan.

På nationell nivå ligger ansvaret för livsmedel och foder på en statlig myndighet motsvarande det svenska Livsmedelsverket; *Food Standards Agency (FSA)* i England, Wales och Nordirland och *Food Standards Scotland (FSS)* i Skottland. Det nationella ansvaret för djurskydd, djurhälsa och växtskydd ligger däremot på departement med ansvar för landsbygdsfrågor; som i England heter *Department for Environment, Food and Rural Affairs (Defra)*.

³ Redovisningen i detta avsnitt bygger i första hand på uppgifter som inhämtas i samband med utredningens studiebesök hos National Food Crime Unit vid Food Standards Agency i juni 2023.

Den offentliga kontrollen utövas dels av statliga myndigheter, dels av lokala myndigheter (motsvarande de svenska kommunerna). Det finns cirka 350 lokala myndigheter av varierande storlek. Ambitionsnivån för den offentliga kontrollen sätts av de lokala myndigheterna. Vid de minsta lokala myndigheterna sysselsätter den offentliga kontrollen färre än en årsarbetskraft. Utöver att utöva offentlig kontroll har de lokala myndigheterna också vissa brottsbekämpande befogenheter.

På livsmedelsområdet ansvarar FSA/FSS för kontrollen av animalieanläggningar medan kontrollen i övrigt ligger på de lokala kontrollmyndigheterna. Kontrollen inom djurhälsoområdet och växtskyddsområdet utförs i första hand av en statlig myndighet som kan jämföras med det svenska Jordbruksverket; *Animal and Plant Health Agency (APHA)*. På djurskyddsområdet delas kontrollansvaret mellan främst APHA och de lokala kontrollmyndigheterna.

Storbritanniens arbete mot fusk i livsmedelskedjan

Ansvar för att kontrollera fusk i livsmedelskedjan ligger som utgångspunkt på de ordinarie kontrollmyndigheterna. Storbritannien har inte någon centralt samordnad fuskkontroll och har inte på nationell nivå vidtagit några särskilda åtgärder för att åstadkomma en sådan planerad och riskbaserad fuskkontroll som följer av artikel 9.2 i kontrollförordningen.

Storbritanniens arbete mot fusk är i stället huvudsakligen inriktat mot brottsbekämpning inom livsmedelsområdet. Efter den så kallade hästköttskandalen 2015 inrättades den särskilda enheten National Food Crime Unit (NFCU) vid FSA med den nederländska enheten NVWA-IOD (se avsnitt 10.2) som förebild. Enheten har sin grund i den så kallade Elliott-rapporten⁴ som 2014 kom med ett antal rekommendationer och förslag för att stärka integriteten och säkerheten i livsmedelskedjan i Storbritannien.

NFCU bedriver i egentlig mening inte offentlig kontroll enligt kontrollförordningen utan har i stället två tydliga brottsbekämpande roller; dels att samla in underrättelser och utföra riskanalyser i fråga om potentiella livsmedelsbrott, dels att utreda sådana brott. Enheten

⁴ Chris Elliott, *Elliott Review into the Integrity and Assurance of Food Supply Networks – Final report* (Department for Environment, Food & Rural Affairs, 2014).

utreder dock inte allt livsmedelsfusk utan endast ärenden där det är motiverat med hänsyn till överträdelseernas allvarlighet och omfattning (formellt skiljer man här mellan *food fraud* och *food crime*).

Från början bestod NFCU av 7 medarbetare som alla tillhörde enhetens underrättelsefunktion. Året efter, 2016, växte enheten till 18 personer och fick då även befogenhet att utreda brott. Fram till 2022 skalades verksamheten successivt upp till 86 medarbetare och NFCU har under denna period också fått fler och fler polisiära befogenheter, och har nu i princip samma befogenheter som den ordinarie polismyndigheten när det kommer till övervakning och tvångsmedel. Medarbetarna har i stor utsträckning bakgrund som poliser, men enheten har också utredare som är specialiserade på ekonomisk brottslighet och penningtvätt.

NFCU ansvarar för underrättelsearbete och utredning av livsmedelsbrott i England, Wales och Nordirland. I Skottland har en egen motsvarande enhet, Scottish Food Crime and Incidents Unit (SFCIU), etablerats vid FSS. De båda enheterna arbetar dock nära varandra och delar såväl underrättelseinformation som bistår varandra i utredningar.

NFCU har i dagsläget (2023) regionala utredningsteam på fem platser. Därutöver har enheten sex regionala underrättelsesamordnare (regional intelligence officers; ”rios”) vars uppgift är att fungera som en länk mellan NFCU och de lokala kontrollmyndigheterna och andra berörda myndigheter.

Eftersom även de lokala kontrollmyndigheterna har vissa befogenheter att utreda brott finns det fall där deras ansvar och NFCU:s ansvar överlappar. På vilket sätt NFCU agerar i ett visst ärende beror på ärendets komplexitet och det behov av stöd som finns. I vissa fall bistår NFCU med koordinering och vägledning, och i andra fall tar enheten helt över utredningen i ärendet. I syfte att underlätta samarbetet finns en överenskommelse som innebär att NFCU bör rådgöra med berörda lokala kontrollmyndigheter innan de startar ett ärende och att de måste förvarna dem om de gör insatser på deras område, om det inte finns särskilda skäl för att inte göra det. Det finns inte någon skyldighet för lokala kontrollmyndigheter att anmäla misstänkta livsmedelsbrott till NFCU, däremot en bestämmelse om att de ”bör” göra det.

Tillsammans med industrin har ett nätverk för delning av industrins provtagningsdata, Food Industry Intelligence Network (FIIN), eta-

blerats. Syftet med nätverket är att såväl NFCU som industrin ska få kännedom om risker och trender som kan urskiljas ur provtagningsdatan. All delning är anonymiserad och samlas in och sammanställs av en advokatbyrå.

NFCU har också en särskild visselblåsarfunktion för anställda eller aktörer som vill tipsa om pågående överträdelser. NFCU har då även möjlighet att använda visselblåsarna som informatörer inom ramen för sin utredning.

Finansiering av fuskkontroll

Den offentliga kontrollen i Storbritannien är i huvudsak finansierad med skattemedel. En aktör som har fått en anmärkning kan också välja att betala en avgift för att få en ny kontroll för att uppdatera sitt kontrollresultat.

Den kontroll som utförs av NFCU och SFCIU har inte någon egen öronmärkt finansiering, utan finansieras inom ramen för FSA:s och FSS:s generella anslag. Budgeten för NFCU uppgick 2023 till 5,1 miljoner pund (vilket motsvarar cirka 69 miljoner kronor), varav 4,1 miljoner pund (cirka 55 miljoner kronor) avsåg personalkostnader.

Sanktioner mot fusk

Överträdelser av den lagstiftning som omfattas av kontrollförordningen är straffsanktionerad med böter eller fängelse i straffskalan. Det finns inte några särskilda ekonomiska sanktioner mot fusk, däremot tillämpas ett system med förverkande av brottsvinster. Enligt det system som tillämpas i landet tillfaller också en del av den brottsvinst som förverkas den åtalande myndigheten som incitament.

10.4 Tyskland⁵

Tyskland är en förbundsstat som består av 16 delstater (länder), vilka i sin tur är indelade i distrikt (vilka ur ett administrativt perspektiv motsvarar Sveriges regioner) och distriktsfria städer. På lokal nivå i delstaterna finns dessutom drygt 11 000 kommuner. Länderna har långtgående självbestämmanderätt och har såväl egna parlament som egen lagstiftning.

På nationell nivå ligger ansvaret för samtliga områden som omfattas av kontrollförordningen på det federala kontoret för konsumentskydd och livsmedels säkerhet (*Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit, BVL*). Myndigheten har dock bara en samordnande roll och utför därför inte någon offentlig kontroll enligt kontrollförordningen. Det ansvaret ligger i stället på delstaterna.

Hur kontrollorganisationen är uppbyggd skiljer sig mellan olika delstater. I vissa delstater är varje kommun en egen kontrollmyndighet, medan det i andra delstater finns en gemensam kontrollmyndighet för delstatens hela geografiska område. Likaså skiljer sig fördelningen av de kontrollområden som respektive kontrollmyndighet ansvarar för mellan olika delstater.

Tysklands arbete mot fusk i livsmedelskedjan

Efter hästköttskandalen 2015 togs en särskild aktionsplan mot fusk i livsmedelskedjan fram på federal nivå. Sedan dess har ett flertal arbetsgrupper och nätverk grundats i syfte att öka medvetenheten kring riskerna för fusk samt underlätta informationsutbytet mellan länderna.

Inom BVL har en särskild enhet som arbetar med övervakning av e-handel, *G@ZIELT*, inrättats. Tanken bakom enheten är att det inte är effektivt att bedriva övervakning av e-handel på lokal nivå eftersom den inte har samma geografiska kopplingar till anläggningar och kunder som mer traditionella fysiska verksamheter. Övervakningen

⁵ Redovisningen i detta avsnitt bygger på information som finns tillgänglig via EU kommissionens landsprofil av Tysklands kontrollsystem (<https://ec.europa.eu/food/audits-analysis/country/profile/details/DE>, hämtat den 29 mars 2024), Europeiska kommissionens rapport om Tysklands implementering av artikel 9.2 i kontrollförordningen (Europeiska kommissionen, *Final report of a fact finding-study of Germany*, DG[SANTE] 2021-7149) samt uppgifter som inhämtas i samband med utredningens studiebesök hos Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit i september 2023.

avser emellertid inte bara områden som omfattas av kontrollförordningen utan även andra konsumentprodukter, såsom tobak och kosmetika. Enheten finansieras gemensamt av samtliga delstater, men bedriver inte någon offentlig kontroll. Den information som enheten samlar in skickas i stället vidare till berörda kontrollmyndigheter via en särskilt utsedd kontaktpunkt i varje delstat.

I Bayern har man påbörjat ett arbete med ett IT-verktyg, *ISAR*, som genom att analysera importstatistik tidigt kan identifiera nya risker och sårbarheter. Verket används dock än så länge endast på försök och i begränsad omfattning.

I Tyskland finns också ett nationellt referenscenter för autentiska livsmedel, *NRZ-Autent*, som stödjer kontrollmyndigheterna med verktyg och referensmaterial för att kunna avslöja förfalskade livsmedel.

Trots de åtgärder som redan har påbörjats och vidtagits på främst nationell nivå ligger Tyskland i praktiken fortfarande i startgroparna i sitt arbete mot fusk i livsmedelskedjan. Det finns inte något gemensamt arbetssätt eller särskilda resurser avsatta för att arbeta mot fusk specifikt, utan fuskkontrollen utförs som en integrerad del av de ordinarie kontrollmyndigheternas arbete. Hur man arbetar mot fusk och hur långt man har kommit med detta arbete skiljer sig i stor utsträckning mellan olika delstater och kontrollmyndigheter. Merparten av fuskkontrollen är fortfarande händelsestyrd eller sker genom uppföljande kontroller av överträdelser som upptäckts inom ramen för den vanliga kontrollen. Slutsatsen i DG SANTE:s undersökning från 2021 var att tyska myndigheter på alla nivåer förvisso har stort fokus på arbetet mot fusk i livsmedelskedjan, men att det fortfarande inte finns någon heltäckande eller systematisk risk- och sårbarhetsanalys för planeringen av artikel 9.2-kontroll inom samtliga kontrollområden.

Finansieringen av fuskkontrollen

Det finns inte någon särskild finansiering av fuskkontrollen i Tyskland, utan den följer den finansiering som gäller för kontrollen i övrigt. Hur kontrollen finansieras beslutas av de enskilda delstaterna, vilket i praktiken innebär avgiftsfinansiering i vissa länder och skattefinansiering i vissa delstater.

Sanktioner mot fusk

Tyskland har inga särskilda straffbestämmelser eller sanktioner mot fusk inom livsmedelskedjan. Vid överträdelse av lagstiftningen i livsmedelskedjan finns i stället ett generellt system med antingen straffbestämmelser eller administrativa avgifter. De administrativa avgifterna utgår vid enklare överträdelse som inte begåtts med uppsåt och beslut av kontrollmyndigheten. Avgifterna ska beräknas så att de överstiger förtjänsten av överträdelsen. Om en överträdelse däremot misstänks ha begåtts med uppsåt ska kontrollmyndigheten i stället anmäla aktören till polis eller åklagare för brottsutredning. Straffbestämmelserna är förenade med ett system för förverkande som syftar till att neutralisera överträdelsens eventuella ekonomiska vinster.

10.5 EU-kommissionens undersökningar

Under 2020–2022 genomförde EU-kommissionen genom DG SANTE ett projekt för att samla in information om vilka åtgärder medlemsstaterna vidtagit för att motverka bedrägerier i livsmedelskedjan i enlighet med kontrollförordningen, och om dessa åtgärder var ändamålsenliga och effektiva. Projektet syftade bland annat till att identifiera exempel på god praxis och diskutera de särskilda utmaningar som medlemsstaterna står inför. Det har också legat till grund för den vägledning som har publicerats av kommissionens forskningscentrum (JRC) i form av en teknisk rapport (se avsnitt 6.1). Projektet bestod av en enkätundersökning, riktad till alla medlemsstater, två pilotundersökningar (som dock aldrig publicerades) och därefter fördjupade undersökningar (*fact-finding studies*) i sex medlemsstater.

Resultatet från undersökningarna i Sverige och Tyskland har vi redan berört (se avsnitt 3.6 respektive avsnitt 10.4). I detta avsnitt ska vi kortfattat sammanfatta resultatet från de övriga fyra länder som undersöktes samt den översiktsrapport för hela projektet som DG SANTE därefter har publicerat.

10.5.1 Bulgarien⁶

Slutsatsen i rapporten om Bulgarien är att landet inte har inrättat någon övergripande nationell strategi för att bekämpa fusk i livsmedelskedjan och inte heller utför systematiska kontroller enligt artikel 9.2 på något av kontrollförordningens områden. Man har ännu inte vidtagit några konkreta åtgärder för hur bestämmelserna i artikel 9.2 ska implementeras. De åtgärder man utför för att bekämpa fusk i livsmedelskedjan är till stor del reaktiva och det finns inga experter på livsmedelsbedrägerier som kan stödja de behöriga myndigheterna när det gäller att utföra kontroller och utredningar där misstanke om fusk uppstår. Det finns heller inga administrativa sanktioner som tar hänsyn till den ekonomiska vinsten i enlighet med artikel 139.2 i kontrollförordningen, och nivån på de administrativa sanktionerna är för låga för att avskräcka från bedrägliga förfaranden (högst 10 000 euro).

10.5.2 Lettland⁷

Enligt bedömningen i rapporten om Lettland är kontrollsystemet för att upptäcka fusk i livsmedelskedjan i landet väletablerat och livsmedels- och veterinärmyndigheten har utvecklat flera goda metoder för riskbedömning av aktörer och för att utföra kontroller enligt artikel 9.2, exempelvis profilering av företagsledare och analys av uteblivna skatteskulder. Myndigheten har ett gott samarbete med andra myndigheter och utför vissa gemensamma kontroller. Prioriterade kontrollområden har dock i stort sett varit oförändrade under ett antal år, och resultaten av kontrollerna på de prioriterade områdena tyder på att mer behöver göras, och att eventuella källor till fusk inom andra kontrollområden inte har beaktats tillräckligt.

Det finns inga särskilda arrangemang för att säkerställa riskbedömningar på alla kontrollförordningens områden. De informella överenskommelserna med andra brottsbekämpande myndigheter underlättar utbyte av information, men uppfyller inte helt kraven i artikel 102.4 i kontrollförordningen eftersom det inte säkerställer någon kontinuitet i informationsöverföringen. Det finns inte heller

⁶ Europeiska kommissionen, *Final report of a fact finding-study of Bulgaria*, DG(SANTE) 2022-7371.

⁷ Europeiska kommissionen, *Final report of a fact finding-study of Latvia*, DG(SANTE) 2021-7146.

nödvändiga åtgärder för att se till att påföljderna står i proportion till den ekonomiska vinsten av fusket.

10.5.3 Polen⁸

Av rapporten om Polen framgår att landet har mekanismer för att använda tillgängliga data och information som samlats in för att stödja den riskbaserade planeringsprocessen för förfalskade livsmedelsprodukter, och det finns exempel på kontrollmetoder inriktade på produktförfalskning som kan anses vara förenliga med artikel 9.2 i kontrollförordningen. De behöriga myndigheterna behöver dock vidta åtgärder för planering och genomförande av kontroll enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen även på de andra områden som omfattas av förordningen.

De behöriga myndigheterna har befogenheter och lagstiftning som gör det möjligt att påföra proportionella administrativa sanktioner för aktörer som släpper ut förfalskade livsmedel eller växtskyddsmedel på marknaden. Fall av upprepade avsiktliga överträdelser visar dock att sanktionerna kanske inte är tillräckligt avskräckande eller riktade.

10.5.4 Portugal⁹

I rapporten om Portugal framgår att landets myndighet för livsmedel och ekonomisk säkerhet (ASAE) ansvarar för livsmedelskontroller i hela leveranskedjan, med undantag för primärproduktionen. Myndigheten upprättar varje år en riskbaserad operativ plan för fusk på livsmedelsområdet, och instruerar de regionala myndigheterna att utföra proaktiva kontroller särskilt inriktade på fusk.

Myndigheten, som är en administrativ och brottsbekämpande myndighet med polisiära befogenheter, säkerställer att personalen har en god förståelse för begreppet ”livsmedelsbrott”, vilket gör det möjligt för dem att ta ställning till om ett ärende ska hänskjutas till åklagaren. Personalen har kompetens och befogenhet att utföra fuskrelaterade kontroller och utredningar. Samarbetet mellan ASAE och

⁸ Europeiska kommissionen, *Final report of a fact finding-study of Poland*, DG(SANTE) 2021-7147.

⁹ Europeiska kommissionen, *Final report of a fact finding-study of Portugal*, DG(SANTE) 2022-7372.

andra behöriga myndigheter säkerställs på operativ nivå för att följa upp misstankar om bedrägliga och vilseledande metoder. Några strategiska partnerskap för genomförande av bestämmelserna i artikel 9.2 kontrollförordningen har dock inte inrättats på nationell nivå.

Andra behöriga myndigheter än ASAE har inte vidtagit några åtgärder för att genomföra bestämmelserna i artikel 9.2 och det finns ingen proaktiv metod för kontroller av fusk på andra områden än livsmedel. Även om det för vissa områden finns exempel på när kontroller enligt artikel 9.1 gör det möjligt att upptäcka fusk innefattar planeringen inte någon risk- och sårbarhetsanalys.

10.5.5 Översiktsrapport

En sammanställning av övergripande slutsatser och resultat från projektets samtliga delar presenterades 2023 av DG SANTE i en översiktsrapport.¹⁰ Av rapportens framgår att medlemsstaternas myndigheter fortfarande står inför flera utmaningar när de planerar och genomför kontroller enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen. Det finns inte någon tydlig definition av begreppet ”bedrägligt och vilseledande agerande” på EU-nivå, och i de flesta fall inte heller på nationell nivå. Planeringen av riskbaserade kontroller enligt artikel 9.2 är komplex och kontrollmetoderna är i vissa fall resurskrävande eller fortfarande i behov av utveckling. Det finns även ett behov av förstärkt samarbete mellan de myndigheter som kontrollerar efterlevnaden på olika områden.

I de medlemsstater där det fanns kontroller var dessa i allmänhet mer avancerade inom området för livsmedel än inom de övriga områden som omfattas av kontrollförordningen. Ingen av medlemsstaterna hade vid tidpunkten för projektet genomfört bestämmelserna i artikel 9.2 på alla områden. De kontroller som redan införts visar tydligt att en riskbaserad metod för upptäckt av fusk framgångsrikt kan användas. Av projektet kan också slutsatsen dras att såväl planerade riskbaserade kontroller enligt artikel 9.2 som riktade utredningar som baseras på uppgifter (händelsestyrd kontroll) är lämpliga instrument för att motverka fusk, och att de kompletterar varandra. Vissa medlemsstater inriktar sig mer på den uppgiftsbaserade

¹⁰ Europeiska kommissionen, *Fighting fraudulent practices in the agri-food chain. Overview report*, DG (SANTE) 2022-7580.

metoden medan andra medlemsstater prioriterar kontroller enligt artikel 9.2.

I de flesta medlemsstater är det domstolarna som beslutar om sanktioner och påföljder inom ramen för den nationella lagstiftningen. Det säkerställs dock inte alltid att den ekonomiska vinst som aktören fått genom att fuska beaktas i tillräcklig utsträckning när sanktioner åläggs.

11 Att upptäcka och utreda fusk i livsmedelskedjan

Utredningens huvuduppgift är att stärka arbetet med att upptäcka och motverka fusk i livsmedelskedjan. I uppdraget ingår att lämna förslag som säkerställer en fungerande organisation som gör det möjligt att identifiera, förhindra och beivra fusk enligt unionsrättens krav om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i livsmedelskedjan. Att uppdraget handlar om att lämna förslag som säkerställer en fungerande organisation för utförande av *fuskkontroll* innebär att frågor som rör organiseringen av den vanliga kontrollen faller utanför utredningens uppdrag.¹

Vi har i det fortsatta valt att använda en *ändamålsenlig fuskkontroll* som ett samlingsbegrepp för möjligheten att identifiera, förhindra och ingripa mot fusk. För att kunna bedöma om en organisation har möjlighet att utföra en ändamålsenlig fuskkontroll i linje med direktiven måste vi först undersöka vad detta faktiskt innebär. I detta kapitel kommer vi därför fördjupa oss i vilka uppgifter det är kontrollorganisationen som helhet ska kunna utföra och vad det kräver av kontrollmyndigheterna.

11.1 Fuskkontrollens anatomi

Vi har i kapitel 6 utförligt redogjort för vad fuskkontroll är och på vilket sätt den skiljer sig från vanlig kontroll. Därför beskriver vi i detta avsnitt endast översiktligt de olika typerna av fuskkontroll och hur de förhåller sig till varandra, innan vi säger något om vad som utmärker fuskkontroll.

¹ Ett sådant uppdrag ingår däremot i den pågående utredningen om översyn av kontrollorganisationen och finansieringen av kontroll i livsmedelskedjan för att förenkla för företag (dir. 2023:170).

11.1.1 Olika typer av kontroll

Ur kontrollförordningen kan tre olika typer av kontroll urskiljas; planerad kontroll (riskbaserad), händelsestyrd kontroll (på grund av tips och klagomål) och uppföljande kontroll (som utförs efter en konstaterad bristande efterlevnad).

Planerad fuskkontroll är, till skillnad från händelsestyrd och uppföljande fuskkontroll, uttryckligen reglerad i kontrollförordningen (artikel 9.2). I likhet med kontroller enligt artikel 9.1 ska den vara riskbaserad. Däremot ska den inte omfatta samtliga aktörer utan endast ett urval av aktörer baserat på en risk- och sårbarhetsanalys. En misstanke om fusk kan även uppstå inom ramen för händelsestyrd eller vanlig planerad kontroll enligt artikel 9.1. Att man i samband med en sådan kontroll upptäcker (misstänkt) fusk innebär dock inte att kontrollen därigenom blir en artikel 9.2-kontroll. Annorlunda uttryckt handlar artikel 9.2 bara om (planerad) fuskkontroll, men fuskkontroll är mer än bara kontroll som utförs i enlighet med artikel 9.2.

Händelsestyrd fuskkontroll handlar i huvudsak om utredning av konkreta misstankar om fusk som kommit in genom tips eller klagomål. Dessa kan komma in från allmänheten, branschen, andra kontrollmyndigheter eller myndigheter som inte ingår kontrollkedjan som fattat misstankar om en aktör som de inte är behöriga att utreda.

Med uppföljande fuskkontroll avses den fortsatta utredningen av en konstaterad (avsiktlig) överträdelse i syfte att fastställa den bristande efterlevnadens orsak och omfattning, eller säkerställande av att korrigerande åtgärder har vidtagits av aktören. Detta oavsett om kontrollen startade som en kontroll enligt artikel 9.1, en kontroll enligt artikel 9.2 eller som en händelsestyrd kontroll.

11.1.2 Metoder och kompetenser

All offentlig kontroll handlar om att verifiera att aktörerna i livsmedelskedjan följer tillämpliga regelverk och att varor och djur uppfyller gällande krav (artikel 2.1 i kontrollförordningen). I den bemärkelsen har både fuskkontroll och vanlig kontroll i utgångsläget samma syfte, nämligen att säkerställa att livsmedelskedjans regelverk efterlevs.

Det finns inte heller några särskilda bestämmelser i kontrollförordningen om hur fuskkontroll ska utföras, utan samma bestämmelser i fråga om befogenheter, metoder och tekniker, åtgärder vid bristande efterlevnad samt finansiering ska tillämpas som vid vanlig (planerad, händelsestyrd eller uppföljande) kontroll. I kommissionens vägledning anges att kontroll enligt artikel 9.2 kan utföras med en rad olika tekniker och metoder. Som exempel nämns riktade kontroller mot aktörer, verksamheter och produkter som har identifierats som sårbara för fusk samt regelbundna kontrollkampanjer. Kontrollerna kan i vissa fall utföras samtidigt och i kombination med kontroller enligt artikel 9.1, under förutsättning att det sker på ett dokumenterat sätt.²

Den avgörande skillnaden mellan vanlig kontroll och fuskkontroll ligger i stället i *hur* efterlevnaden av regelverket kontrolleras. I kapitel 6 beskriver vi detta något förenklat som att kontroll enligt artikel 9.1 är en undersökning av om företagen gör vad de ska göra enligt regelverket, medan kontroller enligt artikel 9.2 är en närmare undersökning av om företagen faktiskt gör vad de påstår att de gör.

Fuskkontroll handlar alltså om att utföra kontroller som syftar till att avslöja avsiktliga och helt eller delvis dolda överträdelser av regelverket. Man har också att göra med aktörer som kan tänkas ljuga eller vidta åtgärder för att dölja överträdelserna, exempelvis genom att gömma undan produkter, förfälska dokument eller byta ut märkning på (eller innehåll i) förpackningar. De metoder och den teknik som används vid fuskkontroller är därför oftast mer komplicerade att utföra och mer tids- och resurskrävande än vanlig kontroll. Det ställer också andra krav på personalens arbetssätt och inställning, både i fråga om att kunna upptäcka dolda avvikelser och att tydligt och sakligt kunna ifrågasätta uppgifter och aktörer som är föremål för kontroll.

Enligt kommissionens vägledning kräver fuskkontroll därmed en annan typ av kompetens än vanlig kontroll. Slutsatsen i rapporten är att endast inspektörer som har fått lämplig utbildning bör utföra fuskkontroll.³

² Kommissionens vägledning, s. 14.

³ Kommissionens vägledning, s. 15–16.

11.1.3 Ärenden av varierande komplexitet

Även om fuskkontroll rent generellt är mer avancerad och tidskrävande än vanlig kontroll kan den naturligtvis, precis som vanlig kontroll, vara mer eller mindre komplicerad. Hur komplicerad den är beror på vilken typ av aktör och vilken typ av fusk det är fråga om, antalet inblandade aktörer och anläggningar samt om flera olika kontrollmyndigheter berörs. Det handlar alltså i första hand om vilken typ av kontrollmetodik som behöver användas, behovet av koordinering samt hur svårt det är att upptäcka den bristande efterlevnaden.

Hur avancerat och komplicerat fusk i livsmedelskedjan är har också betydelse för om den bristande efterlevnaden över huvud taget upptäcks. Det behöver alltså inte alltid handla om att själva utredningen av den misstänkta överträdelsen är särskilt invecklad, utan även om att man måste upptäcka överträdelsen för att det ska finnas något att utreda. Normalt sett krävs det också att man aktivt letar efter fusk, och dessutom vet hur man ska gå till väga när man letar, för att kunna upptäcka det. Det gäller särskilt sådana överträdelser som aktören försökt dölja för kontrollmyndigheten.

En ändamålsenlig fuskkontroll handlar alltså inte bara om att kunna *utreda* misstänkta överträdelser av varierande komplexitet, utan lika mycket om förmågan att *upptäcka* dem.

11.2 Särskilt om planerad fuskkontroll

Det som främst skiljer den planerade fuskkontrollen från händelsestyrd och uppföljande fuskkontroll är just att den är *planerad* och inte initierad av ett specifikt tips eller en konstaterad överträdelse hos en viss aktör.

Vid en planerad fuskkontroll behöver kontrollmyndigheten oftast välja kontrollmetodik och kontrollområde baserat på en bedömning att fusk är möjligt eller troligt utifrån en sårbarhetsanalys, men utan någon konkret misstanke eller indikation om överträdelser hos den aktuella anläggningen eller aktören att utgå från. Kontrollen kommer därmed, generellt sett, behöva vara mer omfattande och i större utsträckning använda sig av mer förutsättningslösa och djupgående revisioner av en anläggnings bokförings- och spårbarhetssystem. Det kan exempelvis röra sig om massbalansberäkningar av in- och utgående

varor under en längre period, spårbarhetskontroll i flera led, kartläggning av närliggande aktörer och företrädare, spanings- och utredningsarbete på obekväma arbetstider med mera. De risker och sårbarheter som den planerade fuskkontrollen syftar till att upptäcka och förhindra ligger dessutom ofta på en övergripande bransch- eller sektornivå. För att effektivt och ändamålsenligt kunna undersöka och motverka sådana risker räcker det ofta inte med att utföra en enskild kontroll på en enskild anläggning eller aktör. Det kan behövas koordinerade insatser på flera olika anläggningar, ibland tillsammans med andra kontrollmyndigheter, där både beredskap och tajming kan vara avgörande för om kontrollinsatsen som helhet ska lyckas eller inte.

Planerade kontroller skiljer sig därigenom på ett tydligt sätt från händelsestyrd och uppföljande kontroll, som båda bygger på en konkret misstanke eller en konstaterad bristande efterlevnad hos en viss aktör som ska undersökas. Händelsestyrd och uppföljande kontroll är reaktiv, vilket innebär att själva föremålet för kontrollen oftast är definierat och avgränsat på förhand. Det kan exempelvis handla om fusk med märkningen av en viss vara, att en anläggning säljer förfalskade eller icke spårbara produkter eller ägnar sig åt svartslakt. Även om kontrollen i sig kan vara komplicerad är den inte beroende av att myndigheten har identifierat sårbarheter eller risker som behöver kontrolleras särskilt.

Planerad fuskkontroll får därmed betraktas som en särskild typ av fuskkontroll som ställer stora krav på den myndighet som ska utföra kontrollen. Som vi redan har konstaterat i kapitel 9 bedömer vi att det inte finns någon kontrollmyndighet som i dag utför planerad och riskbaserad fuskkontroll i egentlig mening.

Att fuskkontroll enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen ska vara planerad innebär att kontrollmyndigheterna själva måste identifiera vilka aktörer och områden som är i behov av förstärkt kontroll. I avsnitt 6.6.1 har vi redogjort för skillnaden i planering mellan vanlig kontroll och fuskkontroll. En avgörande skillnad är att den riskbedömning som ligger till grund för planeringen av kontroll enligt artikel 9.1 i stor utsträckning utgår från risker förknippade med varje enskild aktör, medan den riskbedömning som ligger till grund för planeringen av kontroll enligt artikel 9.2 fokuserar mer på risker för fusk inom livsmedelskedjan som helhet.

I dagsläget ansvarar varje kontrollmyndighet för riskbedömning och planering av kontroll enligt artikel 9.1 för samtliga aktörer och anläggningar som myndigheten har kontrollansvar för. I många fall utgår riskbedömningen från en gemensam riskklassningsmodell som tas fram av de centrala myndigheterna för att öka likvärdigheten i bedömningen, men själva riskvärderingen görs på egen hand av varje kontrollmyndighet (se kapitel 8). En motsvarande modell för riskbedömning och planering lämpar sig inte för kontroll enligt artikel 9.2. Planeringen av kontroll enligt artikel 9.2 ska nämligen utgå från en sammantagen bedömning av all tillgänglig information som tyder på risker för avsiktliga överträdelser genom bedrägliga eller vilseledande förfaranden. Planeringen förutsätter därför en omfattande omvärldsbevakning och sårbarhetsanalys för att kontrollmyndigheten löpande ska kunna bedöma *vad* och *vilka aktörer* som ska kontrolleras.

En kontrollmyndighet kan alltså inte bara utgå från information om myndighetens egna kontrollobjekt, utan riskbedömningen måste även utgå från trender och iakttagelser inom kontrollområdet som helhet (såväl i Sverige som utomlands) som kan indikera nya eller förhöjda risker för fusk. Det är en omfattande mängd information från ett stort antal olika källor som behöver analyseras och bearbetas för att identifiera befintliga sårbarheter och risker, så att kontrollen sedan kan riktas dit behovet är som störst.

Utöver att det inte är rimligt att varje enskild kontrollmyndighet ska ansvara för att samla in samma information från samma källor för samma analys säger det sig självt att denna analys inte kan ske i ett vakuum. Identifieringen av sårbarheter och risker ska omfatta hela livsmedelskedjan, annars riskerar bilden att bli fragmenterad, riskbedömningen missvisande och kontrollen inte utförd där behovet är som störst. Vi bedömer därför att den omvärldsbevakning, sårbarhetsanalys och riskbedömning som ska ligga till grund för planeringen av kontroll enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen behöver utföras på ett sammanhållet sätt, så att kontrollorganisationen har *en* gemensam lägesbild att utgå från.

11.3 Nyckelfaktorer för utförande av fuskkontroll

En fungerande kontrollorganisation mot fusk förutsätter att kontrollmyndigheterna tillsammans klarar av att hantera alla olika typer av fuskärenden. För att kunna bedöma om de enskilda kontrollmyndigheterna i en kontrollorganisation har tillräckliga förutsättningar och kapacitet för att kunna utföra en ändamålsenlig fuskkontroll har vi identifierat ett antal nyckelfaktorer som vi bedömer är väsentliga för detta ändamål.

Det vi vill åstadkomma med dessa nyckelfaktorer är en grund för att kunna bedöma vad som krävs av en kontrollmyndighet för att den ska ha förmåga och kapacitet att kunna utföra olika typer av fuskkontroll av skiftande komplexitet. Inte minst handlar det om vilka grundförutsättningar som krävs för att en kontrollmyndighet fullt ut ska kunna utföra den i praktiken nya uppgift som kontroll enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen är.

Tillräckligt stor och kvalificerad personal

Enligt kontrollförordningen ska de behöriga myndigheterna ha, eller ha tillgång till, tillräckligt stor personalstyrka och för ändamålet väl kvalificerad och erfaren personal (artikel 5.1 e). Kraven på storlek och kvalifikationer (kompetens) är nära sammanlänkade och är i stor utsträckning beroende av varandra.

Personalstyrkans storlek

Det är svårt att säga exakt hur många personer man behöver vara för att uppfylla kravet på en tillräckligt stor personalstyrka, inte minst då svaret är beroende av hur många kontrollobjekt myndigheten i fråga ansvarar för. Vi bedömer dock att det finns en miniminivå vad gäller hur många personer som behöver arbeta med fuskkontroll i en organisation för att den ska ha tillräckliga förutsättningar för att kunna utföra sitt uppdrag. En större personalstyrka gör att kontrollorganisationen blir mindre sårbar och att arbetet kan bedrivas på ett effektivare sätt. Det handlar inte bara om sårbarhet i form av att personer kan bli sjuka eller sluta sin anställning, utan även om att en

förutsättning för ett effektivt arbete mot fusk är att man har personer med olika kompetenser i sitt ”team”.

Statskontoret har bedömt att ett mål som innebär att kontrollmyndigheter bör ha minst 3 årsarbetskrafter är en rimlig gräns, särskilt för att minska sårbarheten.⁴ Denna uppskattning gjordes dock i förhållande till kraven i den tidigare kontrollförordningen och innefattar således ingen bedömning av vad som krävs för att klara av att utföra även planerad fuskkontroll.

I Danmark startade man med 6 personer när man skapade sin fusk-enhet, Rejseholdet. I Storbritannien utgjordes fuskstyrkan National Food Crime Unit till att börja med av 18 personer (varav omkring hälften arbetade operativt). De större kommuner i Sverige som bedriver mer omfattande fuskkontroll har uttryckt att man bör vara åtminstone mellan 3 och 5 personer i en fuskkontrollgrupp.

Vi bedömer utifrån ovanstående att man bör vara åtminstone 3 personer, gärna fler, som arbetar med fuskkontroll på en kontrollmyndighet för att den ska ha någon möjlighet att bedriva en ändamålsenlig kontrollverksamhet i fråga om fusk.

Personalens kompetens

Utöver att vara kvalificerad och erfaren ställer kontrollförordningen krav på att personalen ska få ändamålsenlig utbildning för sitt kompetensområde så att den kan utföra sina uppgifter på ett enhetligt sätt, hålla sig uppdaterad och vid behov få regelbunden vidareutbildning (artikel 5.4). I detta ligger även förmågan att kunna välja ut och tillämpa de metoder och tekniker som behövs och är lämpliga för att nå framgång med kontrollen. En uppräknning av lämpliga kontrollmetoder och tekniker finns i artikel 14 i kontrollförordningen.

Dessa krav på personalens kvalifikationer och kompetens gäller oavsett vilka områden och vilken typ av kontroll myndigheten ansvarar för att utföra. Såväl planeringen som utförandet av fuskkontroll skiljer sig dock från vanlig kontroll. De metoder och den teknik som används vid fuskkontroller är ofta mer komplicerade och handlar bland annat om att kunna avslöja och upptäcka dolda förfaranden. Därför behövs andra kompetenser än enbart kompetens inom det aktuella sakområdet. Dessutom behövs det personal med en delvis

⁴ Statskontoret, *Stärkt livsmedelskontroll genom ökad kommunal samverkan* (2017:9), s. 55–56.

annan inställning till kontrollen, som både vågar och kan avgöra när uppgifter från aktörerna bör ifrågasättas och kontrolleras och som också kan göra det på ett professionellt och respektfullt sätt. De ”fuskstyrkor” som finns i en del andra europeiska länder har många gånger en väldigt blandad kompetens, och har utöver traditionella inspektörer även anställda som i grund och botten är analytiker, poliser, journalister, eller har specialistkompetens inom revision, IT med mera.

Kravet på kvalificerad och erfaren personal innebär alltså lite olika saker beroende på vilken typ av kontroll myndigheten ska utföra. De kvalifikationer som behövs för att kunna utföra en effektiv fusk-kontroll kan till viss del tillgodoses genom utbildning, men även det erfarenhetsutbyte som följer av att man kan diskutera olika lösningar tillsammans med kollegor, och en miljö där mer erfarna inspektörer kan vägleda oerfarna, är betydelsefullt.

Befogenheter och behörigheter

De behöriga myndigheterna ska ha rättslig befogenhet att utföra offentlig kontroll och vidta de åtgärder som fastställs i kontrollförrordningen och i de bestämmelser som avses i artikel 1.2 kontrollförrordningen (artikel 5.1 g) samt ha rättsliga förfaranden för att säkerställa att personalen har tillträde till aktörernas byggnader med tillhörande mark (lokaler) och tillgång till deras dokumentation, så att de kan utföra sina uppgifter på ett korrekt sätt (artikel 5.1 h).

För att en kontrollorganisation ska vara effektiv krävs dessutom att behörighetsreglernas konstruktion inte sätter upp hinder som försvårar kontrollmyndigheternas arbete eller medför att vissa aktörer eller anläggningar riskerar att falla mellan stolarna. Det gäller särskilt i fråga om fuskkontroll eftersom de aktörer som fuskar och begår avsiktliga överträdelser ofta siktar in sig på svagheter i kontrollsystemet och försöker utnyttja dessa, till exempel överlappande eller glappande ansvarsområden.

Vid utvärderingen av en kontrollorganisation mot fusk inom livsmedelskedjan är alltså de enskilda kontrollmyndigheternas behörigheter och befogenheter betydelsefulla för hur effektiv lösningen kan antas vara. Det handlar både om vilka områden myndigheten ska ha behörighet att utöva kontroll över och om vilka aktörer som faller inom myndighetens kontrollansvar. Likaså kan det handla om geo-

grafiska gränser, det vill säga kontrollmyndighetens behörighet att utreda ett ärende med flera geografiskt utspridda aktörer och möjligheten att ”följa efter” en aktör som rör sig mellan olika platser.

Resurser

Enligt kontrollförordningen ska de behöriga myndigheterna dels ha, eller ha tillgång till, lämplig laboratoriekapacitet för analys, testning och diagnostik (artikel 5.1 d), dels ha lämpliga och väl underhållna anläggningar och väl underhållna utrustning (artikel 5.1 f). Det handlar om att kontrollmyndigheterna ska ha nödvändig teknisk och annan utrustning, eller åtminstone ha tillgång till den. Förutom laboratoriekapacitet, som kan behöva vara avancerad, så kan det bland annat vara fråga om beredskap för att med kort varsel kunna transportera, omhänderta och destruera otillåtna produkter, även sådana som kräver särskilda tillstånd (till exempel animaliska biprodukter).

Med resurser avses här inte finansiella resurser, även om detta också är en viktig faktor för en effektiv fuskkontroll. Kontrollförordningen har ett separat krav på tillräckliga finansiella resurser (artikel 78) som gäller oavsett hur den offentliga kontrollen är organiserad. Hur detta bör säkerställas i fråga om fuskkontrollen återkommer vi till i kapitel 16.

Tid och kontinuitet

Kontrollmyndigheterna måste få möjlighet att lägga ner den tid som krävs, även på komplicerade och omfattande ärenden. Vid en fuskkontroll behöver man ofta gräva djupt innan man kan bekräfta eller avfärda en misstanke om fusk. De metoder och tekniker som används är många gånger mer komplicerade att utföra än de som används vid en vanlig kontroll, och därför mer tids- och resurskrävande. Planerad fuskkontroll kommer inte heller alltid att påvisa något fusk, men det måste ändå finnas tillräckligt med tid att utreda ärendet för att kontrollmyndigheten med tillräcklig grad av säkerhet ska kunna nå denna slutsats. Att få lägga den tid som krävs förutsätter till viss del en renodling av arbetsuppgifter och en möjlighet för kontrollmyndigheten att frigöra tillräckligt med utrymme i kontrollplanen för fuskkontroll. Den planerade fuskkontrollen är någonting som ska utföras utöver vanlig kontroll. Att ha tillräckligt med tid innebär att kontroll-

myndigheten måste kunna planera så att det inte uppstår någon konflikt mellan den tid som behöver läggas på fuskkontrollen och den tid som behöver läggas på den vanliga kontrollen.

En annan grundläggande förutsättning är att man får arbeta kontinuerligt med ett fuskärende utan att behöva slitas mellan (helt) olika ärenden och arbetsuppgifter. Med kontinuitet menar vi därför att det behöver finnas personal vid kontrollmyndigheten som helst ska kunna arbeta med fuskkontroll på heltid, eller åtminstone mer regelbundet än då och då. Det är en förutsättning för att utvecklas i yrkesrollen och uppnå sådan kompetens och skicklighet att man kan utföra en effektiv kontroll. Genom att kontinuerligt arbeta med dessa frågor, och dessutom göra det tillsammans med kollegor som man kan diskutera och utbyta erfarenheter med, har man goda förutsättningar att förfinas sin metodik och bli effektivare i sitt arbete med att upptäcka och utreda fusk.

Samarbete och koordinering

När det inom en behörig myndighet finns mer än en enhet med behörighet att utföra offentlig kontroll, ska effektiv och verkningsfull samordning och effektivt och verkningsfullt samarbete mellan dessa olika enheter säkerställas (artikel 5.5 kontrollförordningen). Därutöver kräver en effektiv fuskkontroll samarbete såväl mellan olika kontrollmyndigheter som mellan kontrollmyndigheter och andra myndigheter. Detta eftersom fusket inte behöver vara kopplat till ett visst geografiskt område, ett visst kontrollområde eller en viss anläggning, utan tvärtom kan omfatta flera led av aktörer i livsmedelskedjan och flera olika kontrollområden. Det krävs därför att man kan samarbeta med andra myndigheter. Man bör exempelvis kunna ta hjälp av experter på andra områden, men även genomföra samordnade eller gemensamma insatser och kontroller. Det senare kräver en viss överblick och förmåga att (snabbt) involvera berörda myndigheter och aktörer. Även samarbete med brottsbekämpande myndigheter är av betydelse för en effektiv kontroll.

Samarbete och koordinering förutsätter ett fungerande utbyte av information. Myndigheternas informationsbehov och våra förslag för att säkerställa ett fungerande informationsutbyte redovisas i kapitel 18 och 19.

Beredskap

De behöriga myndigheterna ska ha beredskapsplaner och vara beredda att genomföra sådana planer i nödsituationer i enlighet med de bestämmelser som avses i artikel 1.2 i kontrollförordningen (artikel 5.1 i). Beredskap innebär dock även att kontrollmyndigheterna måste ha förmåga att snabbt kunna utföra fuskkontroll när behov plötsligt uppstår. Med uppgiften att utföra en riskbaserad fuskkontroll följer även ett krav på flexibilitet och beredskap för snabba förändringar i omvärlden eller nationellt, som kan kräva en justerad risk- och sårbarhetsanalys och därmed också en justerad planering. Dessutom måste det finnas en beredskap för att kunna hantera plötsligt uppkomna behov av tidskritiska händelsestyrda insatser.

Likabehandling

De behöriga myndigheterna ska enligt kontrollförordningen ha förfaranden och/eller arrangemang för att säkerställa opartiskheten, kvaliteten och enhetligheten i fråga om offentlig kontroll på alla nivåer (artikel 5.1 b) samt ha förfaranden och/eller arrangemang för att säkerställa att det inte föreligger någon intressekonflikt för den personal som utför offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet (artikel 5.1 c). Det handlar om att kontrollen ska hålla en hög och jämn kvalitet och vara likvärdig och enhetlig för alla kontrollobjekt i hela landet, vilket inte minst är viktigt för att upprätthålla en sund konkurrens och en trovärdighet i kontrollsystemet. Det ska inte vara möjligt att fuska genom att medvetet etablera sig på en plats med sämre förutsättningar för en effektiv fuskkontroll.

Dessutom handlar kravet på likabehandling om att personalen både ska vara och framstå som opartisk i sitt förhållningssätt gentemot kontrollobjekten, och inte ta (eller kunna antas ta) ovidkommande, exempelvis näringspolitiska, hänsyn. En hög grad av likabehandling i kontrollen innebär dessutom en mer effektiv kontroll eftersom det då inte finns några incitament för oseriösa aktörer att söka sig till sektorer eller geografiska områden med svagheter i kontrollsystemet.

Säkerhet

Personalen måste kunna känna sig trygg i samband med kontroller, även i de fall det rör sig om oseriösa aktörer som kan ha koppling till mer eller mindre organiserad brottslighet. Att uppnå detta kräver att personalen är utbildad och har tydliga rutiner för hur man ska agera i en kontrollsituation, men också en möjlighet att vid behov ta hjälp av polisen.

11.4 Hela kontrollkedjan måste fungera

En kontrollorganisation som ska kunna upptäcka och utreda fusk behöver klara av att utföra både planerad kontroll enligt artikel 9.2 och händelsestyrd fuskkontroll på samtliga anläggningar inom alla kontrollområden i hela landet, samt därutöver utföra uppföljande kontroller där fusk har konstaterats. Det innebär att kontrollsystemet som helhet dels behöver vara dimensionerat för att kunna utföra den planerade kontrollen, dels behöver ha en beredskap och flexibilitet för att snabbt kunna utföra händelsestyrd fuskkontroll. Det behöver också finnas kapacitet och kompetens för att upptäcka, utreda och följa upp såväl enklare som mer komplicerade fuskärenden.

Nivån av komplexitet påverkar givetvis vilken kompetens- och resursnivå som krävs för att en kontrollmyndighet ska klara av att utföra kontrollen. Det innebär att vissa ärenden, så som en provtagnings- eller stickprovskampanj, kan utföras av ordinarie kontrollpersonal, medan andra ärenden, exempelvis fördjupade revisioner av bokföring och spårbarhetssystem eller kontroll av aktörer med en komplex bolagsstruktur eller leveranskedja, generellt sett kräver personal med specialistkompetens och tillgång till mer avancerad utrustning och teknik.

Fusk följer ofta inte kontrollmyndigheternas geografiska eller områdesmässiga uppdelning. I en kontrollorganisation där flera olika myndigheter ska ansvara för fuskkontroll kommer den svagaste länken i kontrollkedjan därmed att påverka de totala förutsättningarna för en effektiv kontroll. En kontrollmyndighet som inte har kapacitet eller beredskap att delta i en koordinerad kontroll riskerar att äventyra hela kontrollinsatsen. Likaså riskerar svagheter i kontrollkedjan att leda till att oseriösa aktörer söker sig dit för att undvika kontroll.

Behovet av att utföra mer eller mindre avancerad fuskkontroll skiljer sig åt mellan olika geografiska platser och branscher, och därmed också mellan olika kontrollmyndigheter. Trots det finns det ett behov av att alla kontrollmyndigheter som har ett formellt ansvar för att utföra en viss typ av kontroll har förmågan att utföra denna kontroll när behovet väl uppstår. Detta för att sårbarheter i organisationen som helhet inte ska uppstå.

Den planerade fuskkontrollen ställer dessutom ytterligare krav på kontrollorganisationens förmåga att förutse risker och sårbarheter som oseriösa aktörer kan utnyttja. För att den planerade fuskkontrollen verkligen ska vara riskbaserad och kunna riktas dit den gör mest nytta behöver alla kontrollmyndigheter utgå från en övergripande och gemensam riskbedömning när kontrollen planeras.

12 Ansvaret för planerad fuskkontroll behöver förändras

Utgångspunkten i våra direktiv är att den kontroll som ska utföras enligt artikel 9.2 (planerad fuskkontroll) ska utföras av den befintliga kontrollorganisationen. Detta ska enligt direktiven i första hand åstadkommas genom förbättrad vägledning och samordning från de centrala myndigheterna. Det ska också undersökas om det bör införas en möjlighet för de operativa kontrollmyndigheterna att överlämna enskilda ärenden om fusk till en central kontrollmyndighet.

I föregående kapitel har vi konstaterat att en kontrollorganisation, för att kunna uppfylla kravet på en ändamålsenlig fuskkontroll, måste ha kapacitet och förutsättningar för att bedriva såväl planerad som händelsestyrd och uppföljande fuskkontroll. Vårt uppdrag är emellertid begränsat och vi har endast mandat att utreda en förändring av ansvaret för planeringen och utförandet av kontroll enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen. Ansvarsfördelningen för övriga typer av kontroll faller utanför vårt uppdrag. Det innebär att utförande av fuskkontroll och utredning av misstänkt fusk som upptäcks inom ramen för den övriga kontrollen (det vill säga kontroll enligt artikel 9.1, händelsestyrd kontroll och uppföljande kontroll) ska ligga kvar hos samtliga kontrollmyndigheter i kontrollkedjan. Vi ska däremot fortfarande ta ställning till om det bör införas en möjlighet att flytta kontrollansvaret för enskilda ärenden om fusk till en central myndighet.

Vi har mot denna bakgrund undersökt om det finns, eller kan skapas, förutsättningar för den nuvarande kontrollorganisationen att utföra planerad fuskkontroll i enlighet med våra slutsatser i föregående kapitel. Vi har också undersökt olika sätt på vilka man skulle kunna stärka den nuvarande organisationen i dess arbete med fuskkontroll.

Vår bedömning är att den nuvarande organisationen som helhet inte har tillräcklig förmåga att kunna utföra planerad fuskkontroll på ett ändamålsenligt sätt. Vi bedömer att det inte heller är realistisk eller möjligt att med rimliga medel bygga upp en sådan förmåga, eller på annat sätt åstadkomma detta genom utökad samverkan eller förbättrad samordning och vägledning från de centrala myndigheterna. Vår slutsats är därför att ansvarsfördelningen för utförandet av fuskkontroll inom den nuvarande kontrollorganisationen behöver förändras.

I detta kapitel redovisar vi de överväganden och alternativa, men förkastade, organisatoriska lösningar som har lett oss fram till denna slutsats.

12.1 Nuvarande kontrollorganisations förmåga att utföra planerad fuskkontroll

Det finns i dag inte några särskilda nationella bestämmelser om kontrollansvar för fuskkontroll (se kapitel 7). Det innebär att det enligt gällande rätt är den behöriga myndigheten som har tilldelats ansvar för den vanliga kontrollen som även har ansvar för att utföra fuskkontroll av sina kontrollobjekt, inklusive planerad sådan.

Vid en bedömning av den nuvarande kontrollorganisationens förmåga att utföra fuskkontroll är det inte utan betydelse att det sedan länge finns problem med kapacitet och likvärdighet i den vanliga kontrollen. Vi kommer därför kort att redogöra för några av de utmaningar med den befintliga kontrollorganisationen som tidigare utredningar och rapporter har belyst. Därefter kommer vi bedöma vilken förmåga kontrollorganisationen har att utföra en effektiv fuskkontroll utifrån den kravbild vi har beskrivit i kapitel 11, för att avslutningsvis redogöra för vår sammanfattande bedömning.

12.1.1 Tidigare utredningar av kontrollorganisationen

Utredningar och rapporter från de senaste 25 åren har uppmärksammat brister med kontrollen av livsmedelskedjan och framfört att detta främst har sin grund i att det finns många små kontrollmyndigheter, framför allt på de områden där kontrollansvaret är decentraliserat.

liserat.¹ Det har framhållits att kommunala kontrollmyndigheter har otillräckliga resurser, att kontrollfrekvensen ofta är för låg och varierande, att det saknas förutsättningar för att samla tillräcklig kompetens, att lagstiftningen inte tillämpas likvärdigt i hela landet och att inspektörernas oberoende ställning i vissa fall kan ifrågasättas.

Utredningarna har även berört tänkbara lösningar, och vissa justeringar av kontrollansvaret har genomförts. Den 1 januari 2009 övertog exempelvis länsstyrelserna kontrollen av djurskyddet samt primärproduktionen av livsmedel och foder från kommunerna på grund av återkommande brister i likvärdigheten i den kommunala kontrollen och för att garantera att EU:s bestämmelser om offentlig kontroll efterlevs.²

Riksrevisionen utförde 2014 en granskning av om staten genomför tillräckliga insatser för att säkerställa att den offentliga livsmedelskontrollen är effektiv och ändamålsenlig.³ Den övergripande rekommendationen var att pröva om en tydligare statlig styrning skulle kunna leda till förbättringar i kontrollverksamheten. Om förbättringar utblev borde regeringen, enligt Riksrevisionen, förutsättningslöst ompröva organiseringen av livsmedelskontrollen.

Som en följd av Riksrevisionens granskningsrapport lämnade regeringen en särskild skrivelse till riksdagen med bedömningar av behov av åtgärder.⁴ Regeringen ansåg att det finns många fördelar med att ha en decentraliserad kommunal kontroll, då det finns en närhet till kontrollobjekten och en lokal kännedom om den miljö företagarna verkar i, men att det stora antalet kontrollmyndigheter samtidigt innebär utmaningar när det gäller likvärdigheten och kontrollkvaliteten. Regeringen framhöll att de möjligheter som ges till samverkan möjliggör även för små kommuner att leva upp till de krav som ställs, att förutsättningar för både de kommunala kontrollmyndigheterna och länsstyrelserna att samverka redan finns och att det är angeläget att kommunerna utnyttjar dessa möjligheter. Regeringen uttryckte dock även att vissa anläggningar till sin karaktär och komplexitet är sådana att de fordrar en specialistkompetens hos personalen som inte självklart kan förväntas finnas i samtliga kommuner.

¹ Se t.ex. SOU 1998:61, *Livsmedelstillsyn i Sverige*, Livsmedelsverket, *Effektiva livsmedelstillsyn – förslag till arbetsätt, organisation och finansiering*, Rapport 9–2000 samt SOU 2009:8, *Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel*.

² Prop. 2007/08:63, *Djurskyddskontroll m.m. i statlig regi*.

³ Riksrevisionen, *Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar?* RiR 2014:12.

⁴ Skr. 2014/15:16, *Riksrevisionens rapport om granskning av livsmedelskontrollen*.

Några år senare utredde Statskontoret hur livsmedelskontrollen skulle kunna stärkas i kommuner där kontrollen är otillräcklig eller inte utförs på ett riskbaserat sätt.⁵ I rapporten redogör Statskontoret för sin bedömning att brister i resurser, kompetens och bemanning sannolikt är de direkta orsakerna till att vissa kommuner har låg kontrollfrekvens och inte genomför kontroller på ett riskbaserat sätt. Statskontorets bedömning var därför att det krävs förändringar av mer organisatorisk art, antingen att staten tar över ansvaret för livsmedelskontrollen eller att kommuner i ökad utsträckning behöver samverka när det gäller kontrollen. Om dessa åtgärder inte ger avsedd effekt borde regeringen enligt Statskontoret överväga att lagstifta om att kommuner med en liten kontroll- eller tillsynsverksamhet ska bilda gemensamma myndigheter.

Livsmedelsverket ska varje år lämna en redovisning av hur livsmedelskontrollen kan utvecklas och förbättras till regeringen. Redovisningen ska även omfatta de brister i kontrollen som verket identifierat och beskriva hur de kan åtgärdas. I årsrapporten för 2022⁶ konstaterar Livsmedelsverket att livsmedelskontrollen har fortsatt stora brister i likvärdigheten, trots de insatser som det har arbetas med under flera år. Det framhålls att det saknas tillräcklig bemanning och att det är svårt för kontrollmyndigheterna att hitta kompetent personal. Likaså kvarstår problemen med många små och sårbara kommunala kontrollmyndigheter, med vilket avses sådana som har mindre än tre årsarbetskrafter för kontroll. År 2022 klassades 181 av totalt 246 kommunala kontrollmyndigheter enligt denna kategorisering som små. Mot denna bakgrund framhåller Livsmedelsverket att Sveriges myndighetsstruktur, med cirka 270 kontrollmyndigheter av varierande storlek, medför att en likvärdig livsmedelskontroll aldrig kommer att uppnås. Livsmedelsverkets insatser, inklusive uppföljning, bedöms inte vara tillräckliga för att åstadkomma en likvärdig kontroll i hela landet. Det finns en strukturell sårbarhet i mindre myndigheter, där personalbrist och rekryteringsproblem är vanligt. Verket poängterar dessutom särskilt att den stora mängden kontrollmyndigheter medför att kontrollen av fusk försvåras. Ett av Livsmedelsverkets förslag för att öka kontrollens effekt och effek-

⁵ Statskontoret, *Stärkt livsmedelskontroll genom ökad kommunal samverkan* (2017:9).

⁶ Livsmedelsverket, *Läget i livsmedelskontrollen – Utveckling, brister och förbättringsförslag 2023*, dnr 2023/02896.

tivitet är därför en fortsatt inriktning mot att minska antalet kontrollmyndigheter, framför allt kommunala myndigheter.

12.1.2 Pågående utredning om nuvarande kontrollorganisation

Regeringen beslutade i december 2023 att det ska göras en översyn av kontrollorganisationen och finansieringen av kontroll i livsmedelskedjan för att förenkla för företag.⁷ Uppdraget är begränsat till områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter samt till de djurskyddskontroller som utförs i nära anslutning till, eller i samband med, kontrollerna inom de områdena. Uppdraget, som ska redovisas senast den 31 mars 2025, är också avgränsat i förhållande till de frågor som omfattas av den här utredningen.

12.1.3 En avstämning mot kravbilden (nyckelfaktorerna)

Vi har i avsnitt 11.3 identifierat och beskrivit vissa grundläggande förutsättningar – kallade *nyckelfaktorer* – som är väsentliga för att en kontrollmyndighet ska ha förmåga att utföra en effektiv planerad fusk kontroll. I detta avsnitt följer en utvärdering av den nuvarande kontrollorganisationen i förhållande till dessa nyckelfaktorer.

Personalstyrkans storlek och kompetens samt tid och kontinuitet

Vi bedömer att det kommer att bli mycket svårt, och dyrt, att bemanna samtliga nuvarande kontrollmyndigheter med tillräcklig personal för att de ska kunna utföra planerad fusk kontroll. Orsaken till detta är i första hand det stora antalet kommunala kontrollmyndigheter, där flertalet av dem i dag är mycket små.

Det genomsnittliga antalet årsarbetskrafter för den ordinarie livsmedelskontrollen i ledet efter primärproduktion var 2,8 år 2022. Snittet har varit någorlunda konstant de senaste åren. En tredjedel av de kommunala kontrollmyndigheterna har dock mindre än en årsarbetskraft och nästan tre fjärdedelar har färre än tre årsarbetskrafter. Endast omkring en av tio kontrollmyndigheter har tillgång till fem

⁷ Dir. 2023:170.

årsarbetskrafter eller mer.⁸ Antalet årsarbetskrafter på kommunerna som jobbar med kontroll av växtskyddsmedel är ännu lägre.⁹

Även om behovet av planerad fuskkontroll kommer att variera mellan olika kontrollmyndigheter, beroende på vilka aktörer som omfattas av deras kontrollansvar, kommer samtliga kontrollmyndigheter åtminstone behöva ha en beredskap för att utföra sådan fuskkontroll när behov uppstår. Det är dock inte rimligt att anta att antalet fuskärenden för de mindre kontrollmyndigheterna kommer vara så många att det går att sysselsätta nya tjänster. Den planerade fuskkontrollen kommer därför sannolikt, i många fall, att läggas på befintlig personal. Det är mycket svårt att med dessa förutsättningar kunna säkerställa en effektiv fuskkontroll. En sådan organisation är också väldigt sårbar.

För att kunna utföra all möjlig planerad fuskkontroll och ha förmågan att upptäcka och utreda även mer komplexa fuskärenden krävs personal med både särskilda och skilda kompetenser på området. Det blir svårt för varje kontrollmyndighet att rekrytera personal med nödvändig kompetens (alternativt utbilda den personal som redan finns). Med en, eller få, inspektörer kommer det finnas dåliga förutsättningar för att utveckla metoder och tekniker, eller utbyta erfarenheter med kollegor. Det är också svårt att utveckla och upprätthålla kompetens för något som för många små kontrollmyndigheter blir en sällanuppgift.

Det finns ett tydligt samband mellan å ena sidan nyckelfaktorerna personal och kompetens, och å andra sidan tid och kontinuitet. Planerade fuskkontroller är ofta betydligt mer tids- och resurskrävande än vanliga planerade kontroller. Det finns en stor risk för att anställda vid en mindre kontrollmyndighet kommer behöva växla eller prioritera mellan olika typer av arbetsuppgifter. För kontrollmyndigheter med endast en årsarbetskraft är det svårt att se att det kommer finnas tid att utreda ett omfattande och komplicerat fuskärende, eftersom det sannolikt skulle innebära att i princip all annan kontroll i så fall behöver avbrytas under en längre tid (vilket dock inte vore förenligt med myndighetens kontrolluppdrag).

⁸ Livsmedelsverket, *Sveriges livsmedelskontroll 2022*, L 2023 nr 09, bilaga 2. Se även tabell 8.3 i kap. 8 i detta betänkande.

⁹ För kontrollområdet växtskyddsmedel saknas precis statistik eftersom kontrolluppdraget i sig är så begränsat. Kontrollen utförs i stället som en integrerad del av miljötillsynen i stort. Om enbart tiden för kontroll av växtskyddsmedel skulle brytas ut och sammanställas sysselsätter den sannolikt inte mer än en del av en årsarbetskraft i någon kommun.

Resurser och behörigheter

I samband med fuskkontroll kan det finnas behov av en annan typ av, och mer avancerad, utrustning än vid vanlig kontroll. Det kan till exempel handla om tillgång till laboratorier för mer avancerad analys, testning och diagnostik eller beredskap för destruering av beslagtagna produkter. Sådana avancerade resurser kan vara mycket dyra. Med tanke på att många av de kommunala kontrollmyndigheterna är små är det inte rimligt att utgå från att alla kontrollmyndigheter kommer kunna ha, eller ha tillgång till, den utrustning och de anläggningar som behövs för en effektiv fuskkontroll.

En kontrollmyndighets behörighet att utöva kontroll inom de olika sakområdena utgår i stor utsträckning från en viss typ av anläggningar eller ett visst geografiskt område. I den vanliga planerade kontrollen är detta ett mindre problem eftersom det då är själva anläggningen som är i fokus. Fuskkontroll involverar dock inte sällan flera olika aktörer och anläggningar, ibland även inom flera olika områden. En decentraliserad kontrollorganisation kan därför komma att få problem med behörigheten att utreda ett ärende i förhållande till såväl geografiska som juridiska gränser. Det blir svårare att "följa efter" en aktör som bedriver verksamhet inom flera olika områden och/eller förflyttar sig rent geografiskt, exempelvis mellan olika län eller över en kommungräns.

Samarbete, koordinering och beredskap

På den kommunala nivån kan samarbete underlättas av inspektörernas lokalkännedom samt personliga kontakter och relationer till relevanta aktörer som den lokala polisen och andra statliga myndigheters lokala representation. Lokalkännedomen och den lokala förankringen brukar framhållas som en stor fördel inom de områden där ansvaret för kontrollen är decentraliserad.¹⁰

Ett samarbete som bygger på, och förutsätter, personliga kontakter i stället för ett mer reglerat samarbete med tydliga kontaktvägar är dock mer sårbart. Om kontroller ska genomföras samtidigt inom flera områden eller på flera ställen i landet är det svårare att åstadkomma nödvändig koordinering ju fler kontrollmyndigheter det är som ska koordineras. Många inblandade kontrollmyndigheter

¹⁰ Se t.ex. prop. 2007/08:63, *Djurskydds kontroll m.m. i statlig regi*, s. 27 och 49.

medför också större sårbarhet vid sjukdom eller vakanser samt större risk för missförstånd och att information som inte ska delas läcker ut.

Beredskap för att snabbt kunna prioritera om och anpassa verksamheten efter nya behov av planerad fuskkontroll förutsätter flexibilitet och viss överkapacitet, vilket är svårt att upprätthålla på en liten kontrollmyndighet.

Likabehandling och säkerhet

Som vi redovisat tidigare i detta kapitel har den befintliga kontrollorganisationen redan i dag vissa utmaningar med att uppnå en likvärdig kontroll som håller tillräckligt hög kvalitet i hela Sverige. En starkt bidragande orsak till detta är svårigheten att rekrytera personal med rätt kompetens och erfarenhet. I mindre och mer lokala organisationer ökar även risken för intressekonflikter.

Redan den omständigheten att man många gånger av säkerhetsskäl bör vara flera personer i samband med en fuskkontroll gör att den nuvarande organisationen ur ett säkerhetsperspektiv inte är optimal.

12.1.4 Bedömning och slutsats

Den enklaste och mest naturliga lösningen för att säkerställa en effektiv fuskkontroll i hela landet skulle vara att de kontrollmyndigheter som i dag utför vanlig planerad kontroll också ska utföra planerad fuskkontroll. All planerad kontroll enligt artikel 9 i kontrollförordningen handlar i grunden om att upptäcka och utreda bristande regelefterlevnad. De bestämmelser i förordningen som reglerar metoder och tekniker är tillämpliga för all typ av kontroll. I den nuvarande organisationen finns det, på de flesta områdena i livsmedelskedjan, dessutom en geografisk närhet till kontrollobjekten samt en lokalkännedom om aktörerna och förutsättningarna för de branscher de verkar inom. Fuskkontroll är också en uppgift som de flesta kontrollmyndigheterna i någon mån redan utför, om än i huvudsak händelsestyrd. Mot denna bakgrund skulle det egentligen ”bara” vara fråga om att med ökad samordning och vägledning tydliggöra för de nuvarande kontrollmyndigheterna vad uppgiften att utföra planerad fuskkontroll innebär.

Den befintliga kontrollorganisationen har dock redan som det är utmaningar med kapacitet och likvärdighet i fråga om den vanliga kontrollen. Att därutöver utföra planerad fuskkontroll skulle de facto bli en ny uppgift som läggs på ett stort antal redan ansträngda kontrollmyndigheter. Det är också en komplicerad uppgift som i flera avseenden skiljer sig från vanlig kontroll, och som kräver en annan kompetens och ett annat förhållningssätt gentemot kontrollobjekten. Även om det inte förutsätter någon större organisationsförändring skulle en fragmentiserad och heterogen kontrollorganisation alltså behöva ta sig an en i praktiken ny uppgift som man har väldigt varierande förutsättningar att klara av utifrån nuvarande storlek, resurser och kompetens.

En ändamålsenlig fuskkontroll inom alla sakområden i hela landet skulle kräva att samtliga kontrollmyndigheter skaffar sig den kompetens, de resurser och den beredskap som är nödvändig för att kunna utföra planerad fuskkontroll. För många av de nuvarande kontrollmyndigheterna skulle det rent praktiskt vara möjligt, även om det skulle innebära en hel del utmaningar och ökade kostnader för att bygga upp denna kapacitet. Det finns också flera exempel på kommunala kontrollmyndigheter som redan har god kapacitet och förmåga att utföra händelsestyrd och uppföljande fuskkontroll. Likaså finns det exempel på andra områden där man arbetar mer strategiskt och förebyggande mot fusk och osund konkurrens, till exempel på avfallsområdet. Det är dock inte rimligt att utgå från att samtliga kontrollmyndigheter i livsmedelskedjan, inklusive de mindre, kommer kunna ha förmåga att bygga upp och upprätthålla den kompetens, beredskap och flexibilitet inom organisationen som krävs för att långsiktigt och effektivt kunna utföra planerad fuskkontroll inom kontrollförordningens tillämpningsområde.

Det kan också starkt ifrågasättas om det är lämpligt att bygga upp kompetens och kapacitet att utföra den mest avancerade fuskkontrollen vid samtliga cirka 270 kontrollmyndigheter, något som skulle ta stora resurser i anspråk för kontrollmyndigheterna. Inte minst då det för många kontrollmyndigheter skulle bli fråga om en sällanuppgift.

Det kan heller inte bortses från att många kontrollmyndigheter sannolikt skulle få behörighetsproblem med rörliga aktörer. De nuvarande kommunala och regionala kontrollmyndigheterna skulle många gånger få svårt att utöva fuskkontroll gentemot aktörer som

inte ”står stilla”, eller som bedriver verksamhet på flera olika platser i landet.

Nuvarande kontrollorganisation medför även utmaningar för en effektiv samordning och koordinering av den planerade fusk kontrollen. För att en riktad och synkroniserad kontrollinsats ska fungera krävs det att alla berörda kontrollmyndigheter har beredskap och kapacitet när kontrollen väl ska genomföras. Den samordningen blir mycket svårare om det är flera små kontrollmyndigheterna involverade.

Det finns också en stor risk för att kontrollen inte skulle bli likvärdig i hela landet, även med omfattande vägledning från de centrala myndigheterna. De utmaningar som den vanliga kontrollen redan i dag brottas med riskerar att bli ett ännu större problem i fråga om den planerade fusk kontrollen. Det finns en överhängande risk för att oseriösa aktörer kommer försöka utnyttja svagheter i kontrollkedjan för att undgå upptäckt.

Vår sammantagna bedömning är att en majoritet av kontrollmyndigheterna saknar tillräckliga förutsättningar för att kunna utföra kontroll enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen, och att nuvarande kontrollorganisation således inte är lämplig för utförande av planerad fusk kontroll.

12.2 Det räcker inte med förstärkt samordning

I utredningens direktiv anges att flera av fusk kontrollens utmaningar bedöms kunna hanteras genom en ökad samordning och ytterligare vägledning av de centrala myndigheterna. Vi kommer i kapitel 14 gå in närmare på vad som ligger i begreppet samordning och på vilka områden samordningen behöver stärkas. Som exempel på stöd och vägledning nämns dock i direktiven hjälp med att bedöma vilka kompetenser och utbildningsinsatser kontrollmyndigheterna behöver för att utföra fusk kontroll och att vägleda de behöriga myndigheterna när det gäller vilka kontrollmetoder som är lämpliga att använda vid fusk kontroll. I de samordnande uppgifterna ingår även att göra den övergripande riskvärdering som krävs för att identifiera riskerna och bestämma frekvensen för kontroll.

Som framgår av föregående avsnitt är dock den största utmaningen med den nuvarande kontrollorganisationen att en stor andel av de kommunala kontrollmyndigheterna är alldeles för små och sårbara

för att kunna upprätthålla den kapacitet som krävs för att kunna utföra planerad fuskkontroll. Det framstår inte heller som rimligt att bygga upp en sådan kapacitet på samtliga kontrollmyndigheter.

Det är mot denna bakgrund uppenbart att en effektiv fuskkontroll inte kan utföras av den befintliga kontrollorganisationen endast genom mer vägledning och råd, eller genom förbättrad koordinering från de centrala myndigheterna.

Vi bedömer därför att en förstärkt samordning i sig inte är en tillräcklig åtgärd för att säkerställa en ändamålsenlig planerad fuskkontroll i hela landet och inom alla sakområden som ingår i livsmedelskedjan.

12.3 Det räcker inte med ökad samverkan

En fråga som inte uttryckligen nämns i utredningens direktiv, men som ändå är av relevant för vårt uppdrag, är om en utökad samverkan mellan kontrollmyndigheterna skulle kunna säkerställa att kontrollorganisationen som helhet får förmåga att utföra en ändamålsenlig planerad fuskkontroll.

En utökad samverkan mellan kontrollmyndigheter har varit ett återkommande lösningsförslag när utmaningar i fråga om bristande kapacitet och likvärdighet mellan (framför allt kommunala) kontrollmyndigheter diskuterats.¹¹

Tanken med en utökad samverkan har varit att komma till rätta med de ovan berörda problemen som följer av alltför många små kontrollmyndigheter. Vi har ur detta perspektiv i huvudsak undersökt två olika alternativ; dels en lösning där kommunerna ska tvingas samverka för att uppnå en minsta kapacitet för fuskkontroll, dels en lösning där länsstyrelsen tilldelas en samordnande roll för en utökad samverkan mellan kommunerna inom länet.

¹¹ Se t.ex. Tillsynsutredningens betänkande SOU 2004:100, *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn*, s. 147, Miljötillsynsutredningens betänkande SOU 2017:63, *Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet*, s. 223–241 samt Statskontoret, *Stärkt livsmedelskontroll genom ökad kommunal samverkan* (2017:9).

12.3.1 Krav på lokal samverkan

Ett sätt att åtgärda de brister som hindrar den nuvarande kontrollorganisationen från att kunna utföra planerad fuskkontroll är att ställa krav på att alla kontrollmyndigheter måste uppfylla vissa centrala kriterier, exempelvis i fråga om storlek, kompetens och resurser. Ett av kraven i en sådan lösning bör vara att en kontrollmyndighet ska ha tillgång till åtminstone mellan tre och fem årsarbetskrafter som kan arbeta med fuskkontroll (jämför resonemanget kring personalstyrkans storlek i avsnitt 11.3).

Som vi tidigare har konstaterat är det i första hand de små kommunala kontrollmyndigheterna som har svårt att uppfylla de krav som vi bedömer utgör förutsättningar för att kunna utföra planerad fuskkontroll. Redan i dag finns det långtgående möjligheter för kommuner att samverka kring kontrolluppdraget (se avsnitt 8.3.5). Trots de välkända och väldokumenterade utmaningarna med den vanliga kontrollen utnyttjas inte dessa möjligheter i någon betydande utsträckning i dagsläget. För att säkerställa att kontrollorganisationen verkligen uppfyller målen bör därför en lösning med minimikrav på kontrollmyndigheterna också förenas med ett formellt krav på samverkan mellan kommunala kontrollmyndigheter för de kommuner som inte klarar av att uppnå de uppsatta kriterierna på egen hand.¹²

En konsekvens blir då att de kommuner som går samman och samverkar får ett större geografiskt område att ansvara för. Det innebär dock inte någon förändring vad gäller kontrollmyndigheternas ansvarsfördelning i fråga om sakområden jämfört med nuvarande organisation. Eftersom lösningen endast påverkar de kommunala kontrollmyndigheterna förutsätter den att övriga kontrollmyndigheter genomför de ändringar och bygger upp den kapacitet som behövs för att kunna utföra planerad fuskkontroll på sina områden. Lösningen kommer också att kräva mycket stöd i fråga om samordning och vägledning från de centrala myndigheterna.

Utgångspunkten med att tvinga de minsta (kommunala) kontrollmyndigheterna att samverka kring uppdraget att utföra planerad fuskkontroll är alltså att skapa förutsättningar för att samtliga kontrollmyndigheter ska kunna uppnå (åtminstone) en miniminivå vad gäller antal årsarbetskrafter för fuskkontroll. Genom att den samlade

¹² Jämför kravet på samverkan mellan kommuner i fråga om uppgifter i gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning i 2 kap. 2 a § skollagen (2010:800).

kompetensen hos personalstyrkan i de samverkande kommunerna ökar och man kan utnyttja resurser på ett mer effektivt sätt minskar sårbarheten i kontrollsystemet som helhet. Likaså ökar förutsättningarna för koordinering från de centrala samordnande myndigheterna och möjligheterna till en likvärdighet i kontrollen. Man uppnår dock endast vad som kan betraktas som en lägsta acceptabel nivå i fråga om kapacitet och kompetens.

Enligt Statskontorets bedömning skulle ett krav på minst tre årsarbetskrafter för (den vanliga) livsmedelskontrollen leda till att antalet kommunala kontrollmyndigheter minskade från 249 till 100 stycken.¹³ Även om det motsvarar mer än en halvering av antalet kontrollmyndigheter kommer utmaningarna som i övrigt förknippas med ett fragmenterat kontrollsystem, däribland de behörighetsproblem som följer av aktörer som rör sig mellan olika sakområden och över geografiska behörighetsgränser, fortfarande finnas kvar. Att många kontrollmyndigheter endast kommer att uppnå Statskontorets uppskattade miniminivå medför dessutom att betydande risker och sårbarheter i fråga om beredskap och kontinuitet för kontrollkedjan som helhet fortfarande kvarstår.

Vi bedömer sammantaget att ett krav på kommunal samverkan endast på marginalen kommer att leda till en kontrollorganisation med bättre förutsättningar för att utföra planerad fusk kontroll än den befintliga organisationen. Den kommer inte heller att medföra någon förbättring på övriga sakområden, alltså de områden där kontrollen inte är decentraliserad.

12.3.2 Förstärkt regional samverkan

Ett alternativ till en framtvungad kommunal samverkan är att utöka länsstyrelsernas ansvar för regional samverkan och samordning av kommunerna i länet till att uttryckligen omfatta samordning av planerad fusk kontroll. Det skulle innebära att kommunerna i varje län, under länsstyrelsens ledning, gemensamt ansvarar för att utföra den fusk kontroll som omfattas av det kommunala kontrollansvaret. Organisationslösningen påverkar däremot inte kommunernas ansvarsfördelning för den vanliga kontrollen.

¹³ Statskontoret, *Stärkt livsmedelskontroll genom ökad kommunal samverkan* (2017:9), s. 55.

Eftersom en sådan regional samverkan endast skulle påverka de områden där kommunerna utför kontroll i dag förutsätter lösningen att övriga kontrollmyndigheter genomför de ändringar och bygger upp den kapacitet som behövs för att kunna utföra planerad fuskkontroll på sina områden, det vill säga de områden där kontrollen i dag utförs av länsstyrelserna själva eller av centrala myndigheter.

En utökad regional samverkan påminner i många avseenden om ett krav på lokal samverkan. En stor skillnad är dock att samtliga kommuner kommer att beröras, med andra ord att alla kommuner med hjälp av länsstyrelsen "tvingas" samordna sin planerade fuskkontroll med övriga kommuner i länet, och att de geografiska samverkansområdena blir betydligt större. Det innebär att det inte uppstår några osäkerheter eller problem kring vilka kommuner som ska samverka med varandra. Det är å andra sidan inte självklart att det mest naturliga eller effektiva samarbetet alltid är mellan kommuner i samma län.

En utgångspunkt för regional samverkan är att omfattande och kostsamma organisationsförändringar undviks samtidigt som man minskar de problem som följer av alltför små kontrollmyndigheter. Lösningen medför att det regionalt skapas förutsättningar för en tillräckligt stor och kompetent personalstyrka för den planerade fuskkontroll som kommunerna ansvarar för att utföra. Den medför också att resursanvändningen effektiviseras och att beredskapen ökar. Däremot innebär förslaget inte att någon spetskompetens skapas, utan tanken är i första hand att utjämna skillnader mellan kommuner inom länet.

Länsstyrelserna, som redan i dag har ett strategiskt samordnande ansvar för den vanliga kontrollen på flera områden, skulle här få ett samordnade ansvar även för planering och utförande av fuskkontroll, vilket innebär att en redan komplicerad kontrollorganisation riskerar att bli ännu mer komplicerad. Det förutsätter också en betydligt mer aktiv samordningsinsats från länsstyrelsernas sida än vad som är fallet med deras samordning av den vanliga kommunala livsmedelskontrollen i dag. Lösningen förutsätter också att länsstyrelserna ska samordna kontrollen på områden där man inte har någon egen erfarenhet av att utföra kontroll. En stor utmaning är också hur det ska säkerställas att kommunerna skjuter till tillräckliga resurser för den länsgemensamma fuskkontrollen. Det finns också praktiska utmaningar med prioritering och utförande av enskilda kontrollärenden.

En förstärkt regional samverkan skulle sammantaget innebära att det nuvarande splittrade kontrollansvaret och de utmaningar som följer av uppdelade behörigheter i de flesta avseenden skulle kvarstå. I teorin skulle en utökad samverkan mellan kommunerna i varje län kunna skapa en grund för en effektiv fusk kontroll, men det skulle samtidigt krävas en dedikerad och betydande samordningsinsats av länsstyrelserna.

12.3.3 Slutsatser om samverkanslösningar

Det finns många goda exempel i nuvarande kontrollorganisation där samverkanslösningar har bidragit till en effektivare och mer likvärdig kontroll. En utökad samverkan mellan kontrollmyndigheterna skulle enligt vår uppfattning medföra att kontrollorganisationens förutsättningar för att utföra planerad fusk kontroll ökar något. Det beror i första hand på att riskerna och sårbarheterna med de mindre kontrollmyndigheternas kapacitet och beredskap minskar.

Att etablera fungerande kommunala och/eller regionala samverkanslösningar i hela landet kommer dock vara förenat med stora praktiska utmaningar. Det gäller inte minst utmaningen med att förse samtliga dessa med nödvändig kompetens och kapacitet för planerad fusk kontroll. Även med ökad samverkan i någon form kommer merparten av fusk kontrollens övriga utmaningar med ett splittrat kontrollsystem kvarstå, om än i något mindre omfattning. Det inkluderar såväl behörighetsbegränsningar i förhållande till geografiska områden som svårigheten att planera för en heltäckande kontroll enligt en gemensam riskbedömning samt att koordinera gemensamma kontrollinsatser.

Vi bedömer sammanfattningsvis att en utökad samverkan mellan kontrollmyndigheter inte är en tillräcklig åtgärd för att säkerställa en organisation som effektivt och långsiktigt kan utföra planerad fusk kontroll i hela livsmedelskedjan.

12.4 En möjlighet att flytta enskilda ärenden till en central myndighet är inte tillräckligt

Enligt direktiven ska vi bedöma om en central myndighet i vissa situationer bör ha befogenhet att utreda enskilda ärenden om fusk, alternativt om det ska vara möjligt att under vissa förutsättningar överföra ansvar och befogenheter i enskilda ärenden om fusk från de operativa kontrollmyndigheterna till en samordnande myndighet.

En lösning där en central myndighet ska kunna ta över enskilda ärenden från en lokal eller en regional kontrollmyndighet innebär alltså att den centrala myndigheten i grunden inte får något utökat kontrollansvar. Myndigheten ska endast kunna ta över ärenden från de ordinarie kontrollmyndigheterna i enskilda, mer komplicerade, fall.

Anledningen till att enskilda fuskärenden kan behöva tas över av en central myndighet är enligt direktiven dels att en kommun eller en länsstyrelse kan ha svårt att utreda omfattande och särskilt komplicerade ärenden där fusk misstänks, dels att ärenden kan beröra anläggningar som kontrolleras av olika kontrollmyndigheter, vilket kan medföra att en kontrollmyndighet upptäcker misstänkt fusk som inte faller under dess ansvarsområde. De enskilda fuskärenden som ska kunna lämnas över till en central myndighet är således ärenden där en lokal eller regional myndighet misstänker, eller redan har upptäckt, något man tror kan vara fusk, men som antingen är för omfattande och komplicerat för den lokala kontrollmyndigheten, eller där ärendet har förgreningar till en annan kontrollmyndighets ansvarsområde.

Resonemanget i direktiven utgår alltså inte från den kontroll som regleras i artikel 9.2 i kontrollförordningen, utan från händelsestyrd eller uppföljande kontroll. Till skillnad från händelsestyrd och uppföljande kontroll är kontroll enligt artikel 9.2 en proaktiv kontroll som ska baseras på en risk- och sårbarhetsanalys, det vill säga utan att det egentligen finns några konkreta misstankar om fusk hos den enskilde aktören.

För att uppnå en ändamålsenlig kontrollorganisation mot fusk i livsmedelskedjan behöver även omfattande och/eller komplicerade ärenden som avser planerad fuskkontroll kunna tas om hand på ett effektivt sätt. Även sådana ärenden kommer nämligen kunna beröra aktörer och/eller anläggningar som kontrolleras av olika kontrollmyndigheter, eller vara komplicerade på ett sådant sätt att de kräver särskild kompetens. Det är dock svårt att se hur ett ändamålsenligt

urval av ärenden som kan överlämnas till en central myndighet ska gå till, eftersom det är svårt att fastställa några objektiva kriterier för att på förhand avgöra om ett ärende kräver specialistkompetens eller inte. Det framstår dessutom, mot bakgrund av våra tidigare slutsatser i detta kapitel, som högst tveksamt om en majoritet av kontrollmyndigheterna skulle ha kapacitet och resurser för att utföra en betydande del av den planerade fuskkontrollen inom sina respektive områden. Det gäller även om lösningen kombineras med någon av de samverkanslösningar vi har beskrivit ovan. En möjlighet att lämna över enskilda omfattande eller komplicerade fuskärenden till en central myndighet skulle alltså behöva omfatta en relativt stor mängd ärenden.

När det gäller ärenden som följer av den planerade fuskkontrollen skulle en lösning där en central myndighet kan ta över enskilda ärenden från en lokal eller en regional kontrollmyndighet innebära att ärenden i ett första steg fördelas på alla kontrollmyndigheter utifrån den risk- och sårbarhetsanalys samt planering som vi föreslår ska göras på central nivå, för att sedan i stor utsträckning lämnas tillbaka ärende för ärende till den eller de centrala samordnande myndigheterna. En sådan komplicerad ordning framstår varken som rimlig eller effektiv.

Vi bedömer därför att en lösning som utgår från att de nuvarande kontrollmyndigheterna ska utföra merparten av den planerade fuskkontrollen själva, och att bara de mest komplicerade ärendena ska flyttas över till en central myndighet, inte är tillräcklig för att säkerställa en fungerande organisation som gör det möjligt att upptäcka och utreda fusk i livsmedelskedjan.

12.5 Det behövs en ny organisation för planerad fuskkontroll

Utredningens bedömning: Den nuvarande kontrollorganisationen har inte tillräckliga förutsättningar för att kunna upptäcka och utreda de mest komplexa fuskärendena. Det är varken möjligt eller rimligt att bygga upp den kapacitet som krävs för att den befintliga kontrollorganisationen ska kunna utföra planerad fuskkontroll. Ansvarsfördelningen i fråga om den planerade fuskkontrollen bör därför förändras.

Skälen för utredningens bedömning

Sverige har enligt kontrollförordningen en skyldighet att se till att fuskkontroll utförs på ett effektivt och likvärdigt sätt i hela landet. Enligt den nuvarande ansvarsfördelningen ligger ansvaret för att utföra planerad (och övrig) fuskkontroll på samtliga behöriga kontrollmyndigheter.

Från ett praktiskt perspektiv finns det starka skäl som talar för att både fuskkontroll och vanlig kontroll borde utföras av samma kontrollmyndighet. Det gäller inte minst den planerade kontrollen som ska utföras enligt artikel 9 i kontrollförordningen. Såväl vanlig kontroll (artikel 9.1) som fuskkontroll (artikel 9.2) utförs i syfte att kontrollera efterlevnad av bestämmelserna på de områden som täcks av kontrollförordningen. Med andra ord är det efterlevnad av samma materiella bestämmelser som kontrolleras.

Oavsett om kontrollen utförs enligt artikel 9.1 eller 9.2 behöver den som utför kontrollen vara väl insatt i regelverket för att veta vad som typiskt sett, eller i det enskilda fallet, utgör en överträdelse. För att kunna upptäcka ageranden, mönster och processer som kan tyda på dolda förfaranden och avsiktliga överträdelser är det också en klar fördel om man har erfarenhet av aktörerna och god kännedom om branschpraxis inom området. Planerad fuskkontroll kan dessutom i vissa fall utföras samtidigt som vanlig kontroll, och med delvis samma eller liknande metoder. Som vi tidigare har konstaterat (avsnitt 6.8) kompletterar den planerade fuskkontrollen den planerade vanliga kontrollen. För att kunna bilda sig en uppfattning om sårbarheter som ökar risken för fusk inom ett visst område är närheten till den vanliga kontrollen på området av stor betydelse. Vi bedömer mot denna bakgrund att synergieffekterna mellan de två typerna av planerad kontroll inom ett område är stora.

Den logiska lösningen är mot denna bakgrund att all kontroll enligt artikel 9 i kontrollförordningen ska utföras av samma kontrollmyndighet. Det är också den utgångspunkt som utredningens direktiv utgår från. Det förutsätter emellertid att kontrollmyndigheterna har tillräcklig förmåga och kapacitet för att kunna utföra planerad fuskkontroll. I annat fall kommer fördelarna med att hålla ihop kontrollen bara finnas i teorin och kontrollorganisationen kommer inte klara av att leva upp till kravet på en ändamålsenlig och effektiv fuskkontroll.

Den kontroll som kontrollmyndigheterna ska utföra enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen utförs i praktiken inte i dag. Det är också en typ av kontroll som i fråga om planering och komplexitet skiljer sig en hel del från den vanliga kontrollen. Det handlar med andra ord om en i allt väsentligt ny uppgift för kontrollmyndigheterna.

Vi bedömer att den nuvarande kontrollorganisationen som helhet har för dåliga förutsättningar för att kunna upptäcka och utreda de mest komplexa fuskärendena, framför allt när det gäller planerad fuskkontroll. Förmågan att utföra såväl enklare som mer komplicerad fuskkontroll varierar avsevärt mellan olika kontrollmyndigheter. Att bygga upp den kapacitet som krävs för att samtliga kontrollmyndigheter i Sverige ska kunna utföra planerad fuskkontroll framstår som något som skulle bli både dyrt och ineffektivt. Vi tror inte att vare sig förbättrad samordning från de centrala myndigheterna eller en ökad samverkan mellan kontrollmyndigheterna kan överbrygga dessa problem. En lösning där de mest komplicerade enskilda ärendena kan flyttas till en central myndighet bedömer vi inte heller vara tillräcklig.

Trots att den mest naturliga lösningen skulle vara att hålla ihop fuskkontrollen med den vanliga kontrollen ser vi alltså att en sådan lösning inte kommer att kunna säkerställa en ändamålsenlig fuskkontroll. Vi bedömer därför att det är nödvändigt att förändra den nuvarande kontrollorganisationen i fråga om ansvaret för att utföra planerad fuskkontroll.

13 Ansvaret för planerad fuskkontroll centraliseras

Utgångspunkten i utredningens ursprungliga direktiv var att ansvaret för att utföra fuskkontroll skulle ligga kvar på samtliga kontrollmyndigheter. Vi har dock kommit fram till att den befintliga kontrollorganisationen saknar de förutsättningar som krävs för att kunna utföra kontroll enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen på ett ändamålsenligt sätt, och att ansvaret för utförande av planerad fuskkontroll behöver förändras i något avseende (se kapitel 12).

Genom tilläggsdirektiv har vårt uppdrag utvidgats på så sätt att vi även ska bedöma om planering och utförande av riskbaserad kontroll enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen bör centraliseras till en statlig myndighet i den befintliga myndighetsstrukturen. Om vi föreslår att ansvaret ska läggas på *en enda* central myndighet ska dock de områden som omfattas av miljöbalkens tillämpningsområde, alltså kontrollen av växtskyddsmedel och utsättning av GMO, undantas. Med vissa begränsningar har vi således fått möjlighet att föreslå ett förändrat ansvar för den planerade fuskkontrollen.

Vi har därför undersökt på vilka andra sätt man skulle kunna organisera utförande av planerad fuskkontroll. Vår slutsats är att ansvaret för att planera och utföra fuskkontroll enligt artikel 9.2 bör flyttas till de tre centrala myndigheterna Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket. Vi anser också att det i enskilda komplicerade eller omfattande ärenden om fusk bör finnas en möjlighet för de tre centrala myndigheterna att ta över kontrollansvar från en länsstyrelse, en kommun, ett kontrollorgan och andra som delegerats uppgifter enligt kontrollförordningen.

13.1 Andra länders lösningar kan inte tillämpas i Sverige

Vi ska enligt direktiven redogöra för hur Danmark, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland arbetar med fuskkontroll, och bedöma om något av dessa länders arbetssätt går att tillämpa i den svenska fuskkontrollen. En översiktlig beskrivning av arbetet mot fusk i dessa länder finns i kapitel 10.

Vi bedömer att det finns arbetssätt och organisatoriska lösningar i flera av dessa länder som Sverige med fördel kan ta lärdom av. Det finns emellertid inte någon enskild lösning som i sammanhållen form kan överföras till det svenska kontrollsystemet. Det beror framför allt på att varje lösning är anpassad efter den struktur och organisation som gäller för kontrollen i respektive land. De länder som har inrättat särskilda enheter, eller ”fuskstyrkor”, som har till uppgift att arbeta mot fusk i livsmedelskedjan har i vissa fall gjort det inom samma myndighet som ansvarar för den vanliga kontrollen på området (däribland Danmark och Nederländerna). I andra fall har enheten konstruerats som en brottsbekämpande myndighet med mer eller mindre polisiära befogenheter, och utför primärt inte fuskkontroll i kontrollförordningens mening, utan utredning av livsmedelsbrott (däribland Storbritannien och Nederländerna).

Det ingår inte i vårt uppdrag att föreslå förändringar av ansvarsfördelningen för den vanliga kontrollen. Vi har heller inte mandat att föreslå inrättandet av en ny brottsbekämpande myndighet, eller ge någon av de centrala myndigheterna brottsbekämpande befogenheter. Uppdraget att säkerställa en ändamålsenlig fuskkontroll och utreda fuskärenden ligger dock till sin natur nära det myndighetsgemensamma arbetet för att motverka organiserad brottslighet och arbetslivskriminalitet (se avsnitt 15.2.1 och 15.2.2).

Det bör också nämnas att EU-kommissionens generella slutsats efter genomgången av hur artikel 9.2 i kontrollförordningen har implementerats i de olika länderna i EU var att ingen medlemsstat har arrangemang för planerad fuskkontroll på plats för samtliga områden som omfattas av livsmedelskedjan enligt artikel 1.2 samma förordning.¹

¹ Europeiska kommissionen, *Fighting fraudulent practices in the agri-food chain. Overview report*, DG(SANTE) 2022-7580, s. 7.

Samtliga de länder vi har undersökt närmare och som har vidtagit åtgärder för att anpassa sin kontrollorganisation för att mer effektivt bekämpa fusk och bedrägerier har gjort det innan den nya kontrollförordningen, och mer specifikt artikel 9.2, trädde i kraft. Vår övergripande uppfattning är att inget av de länder vi har granskat har inrättat en kontrollorganisation eller ett arbetssätt som är utformat för att utföra sådan riskbaserad fuskkontroll som följer av artikel 9.2. Även i de länder som har kommit långt med det strategiska arbetet mot fusk utgår huvuddelen av den fuskkontroll som utförs fortfarande från tips och iakttagelser som rör misstankar om fusk hos enskilda aktörer. Fuskkontrollen är också huvudsakligen inriktad mot överträdelser på livsmedelsområdet.

Mot denna bakgrund är vår slutsats att det inte finns något land inom EU som har lyckats införa en organisation eller ett arbetssätt som säkerställer en ändamålsenlig fuskkontroll inom *hela* livsmedelskedjan. Vi behöver alltså hitta en egen lösning, som både innebär att Sverige lever upp till kraven på att utföra kontroll enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen och som är förenlig med den svenska kontrollorganisationen i övrigt.

13.2 Ansvaret läggs på de tre centrala myndigheterna

I detta avsnitt redovisar vi dels de överväganden vi gjort avseende vilken eller vilka myndigheter som bör tilldelas ansvaret för att planera och utföra kontroll enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen, dels om ansvaret ska omfatta all planerad fuskkontroll eller endast delar av den. Inledningsvis kommer vi att redogöra för några utgångspunkter av betydelse för hur vi anser att fuskkontrollen bör organiseras.

13.2.1 Kontrollen bör utföras av färre kontrollmyndigheter

Utredningens bedömning: Ansvaret för planerad fuskkontroll bör läggas på färre kontrollmyndigheter än i dag.

Skälen för utredningens bedömning

Den befintliga kontrollorganisationens bristande förutsättningar för att utföra framför allt omfattande och komplicerad fuskkontroll visar att en stor del av de utmaningar vi identifierat går att härleda till det stora antalet kontrollmyndigheter och deras varierande storlek och förutsättningar. Förutom brist på kapacitet och förmåga att utföra den mest komplicerade fuskkontrollen hos framför allt små kontrollmyndigheter leder det också till utmaningar avseende behörighetsbegränsningar och möjligheten att effektivt samordna och koordinera större kontrollinsatser.

Den personal som ska utföra planerad fuskkontroll behöver vara specialiserad och tillräckligt stor samt ha tid och resurser för att utföra fuskkontroll. Det finns också argument för att den personal som utför den vanliga planerade kontrollen inte också ska utföra fuskkontroll. Den planerade fuskkontrollen kan uppfattas som den mest ingripande kontrollen för den aktör som kontrolleras. Genom att låta den kontrollen utföras av personal som är specialiserad på fuskkontroll i stället för av personal som utför vanlig kontroll, och då ofta även ger råd och stöd till aktörerna, undviker man otydligheter i personalens olika roller och även potentiella risker för intressekonflikter.

Oavsett vilken eller vilka myndigheter som ska ansvara för att utföra fuskkontroll så måste det på dessa myndigheter finnas tillgång till tillräckligt kvalificerad och erfaren personal som har möjlighet att fokusera på och utreda fuskärenden. För att myndigheten ska kunna utföra en ändamålsenlig fuskkontroll bör den planerade fuskkontrollen därför så långt som möjligt utföras av personal som har fuskkontroll som sin huvudsakliga, eller enda, arbetsuppgift.

Det är också på detta sätt flera av de länder som har kommit längst och uppvisat störst framgång i sitt fuskarbete har valt att organisera sig, däribland det brittiska NFCU, det danska Rejseholdet och det nederländska NVWA-IOD. Organisationslösningarna i dessa länder är dock inte möjliga att implementera rakt av i Sverige.

Vi har tidigare konstaterat att planerad fuskkontroll är en typ av fuskkontroll som i praktiken inte utförs i dag, att det är den typ av kontroll som ställer högst krav på den personal som ska utföra kontrollen och att kontrollen förutsätter en förmåga hos kontrollmyndigheten att utföra koordinerade insatser och agera utan geografiska

begränsningar. Mot denna bakgrund är en logisk slutsats att ansvaret för den planerade fuskkontrollen bör koncentreras till färre kontrollmyndigheter.

13.2.2 Ansvaret bör läggas på central nivå

Utredningens bedömning: Ansvaret för planerad fuskkontroll bör läggas på central nivå.

Skälen för utredningens bedömning

Med utgångspunkterna att planerad fuskkontroll bör utföras av särskilt kvalificerad personal och att ansvaret för kontrollen bör läggas på färre myndigheter än i dag är nästa steg att undersöka om ansvaret bör läggas på regional eller central nivå.

Det finns både för- och nackdelar med ett centralt ansvar

En centralisering av ansvaret för den planerade fuskkontrollen medför enligt vår bedömning mycket goda förutsättningarna för att säkerställa en ändamålsenlig fuskkontroll. Det gör det möjligt att bygga upp den koncentration av kompetens och resurser som behövs för en effektiv fuskkontroll, samtidigt som de juridiska och geografiska behörighetsproblemen som gäller för den nuvarande kontrollorganisationen kan undvikas. En myndighet med ett centralt ansvar för planerad fuskkontroll kommer också kunna utreda ett ärende oavsett var aktören eller anläggningen finns och oavsett om det rör sig om flera aktörer eller anläggningar på olika platser. Det ger en mer ändamålsenlig kontroll där samma kontrollmyndighet kan följa och utreda ärenden i botten oavsett vart spåren leder. En centralisering medför att samverkan med andra myndigheter och aktörer underlättas. Det blir också lättare att samordna och koordinera kontrollprojekt och operativa insatser som involverar andra kontrollmyndigheter, däribland internationella projekt inom EU eller medverkan i Europols operation Opson.

Genom att centralisera ansvaret för den planerade fuskkontrollen blir det lättare att planera och prioritera var och när kontrollen ska

utföras. En renodling av uppdraget bör dessutom medföra en tydlighet i rollfördelningen för både kontrollmyndigheterna och aktörerna som kontrolleras. Eftersom den planerade fuskkontrollen av samtliga aktörer och anläggningar inom samma bransch kommer utföras av en myndighet med specialistkompetens på området fusk, skapas goda förutsättningar en likvärdig kontroll.

En centralisering av kontrollansvaret innebär dock att utförandet av den planerade fuskkontrollen flyttas från de lokala och regionala kontrollmyndigheterna. Därigenom går fördelarna med den lokal-kännedom om kontrollobjekten som de ordinarie kontrollmyndigheterna besitter förlorad. Det finns också en risk för att kompetensen kring fuskkontroll i allmänhet minskar vid dessa myndigheter om ansvaret för den mest komplicerade fuskkontrollen flyttas. De lokala och regionala kontrollmyndigheterna ska dock fortsätta utföra sådan händelsestyrd och uppföljande fuskkontroll som de utför redan i dag.

Längre avstånd innebär ökade kostnader och tidsspillan för resor till och från kontrollobjekten jämfört med om den skulle utföras av de nuvarande kontrollmyndigheterna. Det är av denna anledning också en sämre lösning ur ett hållbarhetsperspektiv.

Ett regionalt ansvar har inga avgörande fördelar

Ett regionaliserat ansvar för den planerade fuskkontrollen skulle innebära att ansvaret för kontrollen flyttas till länsstyrelserna. En sådan lösning skulle medföra ett väsentligt utökat ansvar för länsstyrelserna.

Eftersom vår bedömning är att den mest komplicerade fuskkontrollen bör koncentreras till färre myndigheter skulle ansvaret i så fall helst inte läggas på samtliga länsstyrelser, utan endast några få. Därmed skulle ansvaret för planerad fuskkontroll inom vissa större geografiska områden koncentreras till en regional kontrollmyndighet.

En sådan organisatorisk lösning, där en särskild verksamhet koncentreras till ett mindre antal länsstyrelser som alltså ska fullgöra denna verksamhet även i andra län än det egna, tillämpas sedan 2012 på vissa andra områden.² Syftet med en sådan koncentration är att åstadkomma en högre effektivitet och en mer rationell användning

² Prop. 2011/12:31, *Ändring av viss länsstyrelseverksamhet*.

av resurser, såväl ekonomiska som personella, samt en väl fungerade rättssäkerhet. Bland de ärendegrupper som har koncentrerats finns bland annat ansvaret för bitillsyn, vilket är ett av områdena inom området djurhälsa. Uppgifterna har koncentrerats till länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Skåne, Västra Götalands, Dalarnas, Västernorrlands och Norrbottens län. Denna regionala indelning är densamma som den som sedan 2022 gäller för de nya civilområdena i strukturen för civilt försvar (CIVO) enligt förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion. Den överensstämmer även med den indelning som föreskrivs i förordningen (2022:593) om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning. Det ligger nära till hands att en regional koncentration av ansvar för planerad fuskkontroll skulle konstrueras i enlighet med de sex geografiska områdena som gäller för länsstyrelsernas indelning i civilområden samt för koncentrationen av viss länsstyrelseverksamhet.

En fördel med ett regionalt ansvar är att man åtgärdar den befintliga kontrollorganisationens största utmaning och sårbarhet, nämligen många små kontrollmyndigheter. Genom att koncentrera ansvaret för fuskkontroll till ett fåtal kontrollmyndigheter skapas förutsättningar för en tillräckligt stor och kompetent personalstyrka. Om färre myndigheter behöver bygga upp en organisation och beredskap för fuskkontroll innebär det att kostnadseffektiviteten ökar och att sårbarheten i fråga om beredskap minskar.³

Det finns dock svagheter med ett regionaliserat ansvar. Lösningen innebär visserligen att färre kontrollmyndigheter ska utföra planerad fuskkontroll, men genom att kontrollansvaret delas upp på (förslagsvis) sex länsstyrelser kommer det fortfarande uppstå situationer där ett ärende överlappar flera kontrollmyndigheters geografiska behörigheter.

Länsstyrelserna har i dagsläget inget kontrollansvar för livsmedelsanläggningar i ledet efter primärproduktionen. De länsstyrelser som tilldelas ansvaret för planerad fuskkontroll skulle därför behöva bygga upp denna kompetens från grunden. Det kan här nämnas att även länsstyrelserna i dag har utmaningar med att utföra en effektiv och likvärdig kontroll inom sina nuvarande kontrollområden. Problemen med bemanning medförde exempelvis att fyra länsstyrelser under 2022 utförde mindre än 40 procent av de riskbaserade planerade kontroller som skulle ha utförts enligt den nationella kontroll-

³ Jämför prop. 2007/08:63, *Djurskyddskontroll m.m. i statlig regi*, s. 26–27 och 37–38.

planeringen.⁴ Länsstyrelserna har inte heller kommit särskilt långt i det egna arbetet med fuskkontroll, vilket innebär att det inte finns någon befintlig kompetens eller struktur att bygga vidare på. Det skulle också medföra en del såväl praktiska som organisatoriska utmaningar att skapa en helt ny kontrollfunktion på flera länsstyrelser.

Ett regionalt ansvar förutsätter också en fungerande kontinuerlig samplanering och samverkan mellan de ansvariga länsstyrelserna för att kontrollen ska bli heltäckande, likvärdig och effektiv. Det skulle dessutom fortfarande finnas vissa geografiska behörighetsbegränsningar, vilket riskerar att påverka kontrollens effektivitet. Den geografiska spridningen och den relativa närheten till kontrollobjekten, en av lösningens stora fördelar, skulle även kunna uppnås genom de centrala myndigheternas (befintliga och vid behov nya) regionala kontor.

Ytterligare en invändning mot ett regionalt ansvar för den planerade fuskkontrollen är att det inte heller erbjuder en tillfredsställande lösning i fråga om vilka kontrollområden som länsstyrelserna bör ges kontrollansvar över. Det framstår som olämpligt att flytta kontrollansvaret för de anläggningar och aktörer som de centrala myndigheterna i dag ansvarar för till länsstyrelserna. Samtidigt skulle ett delat ansvar mellan de centrala myndigheterna och länsstyrelserna kunna medföra utmaningar som riskerar att undergräva effektiviteten i kontrollen.

Vi har sammanfattningsvis svårt att se att det skulle finnas några avgörande fördelar med ett regionalt ansvar för den planerade fuskkontrollen, jämfört med en lösning där ansvaret läggs på de centrala myndigheterna.

Ett centraliserat ansvar är den bästa lösningen

Den största utmaningen med ett centralt ansvar har att göra med avståndet till kontrollobjekten och riskerna för att väsentlig lokal-kännedom går förlorad. Dessa utmaningar kan dock hanteras genom att en central myndighet bygger upp kapacitet för planerad fuskkontroll på flera olika platser i landet. Flera av de centrala myndigheterna har redan i dag regionala kontor för att kontrollkapaciteten

⁴ Livsmedelsverket, *Läget i livsmedelskontrollen – Utveckling, brister och förbättringsförslag 2023*, dnr. 2023/02896, s. 3–4.

ska finnas närmare kontrollobjekten. I flera av de länder där fuskkontrollen utförs av viss särskilt kvalificerad personal har en naturlig utveckling varit att sprida ut kapaciteten på flera platser i landet, för ökad effektivitet, flexibilitet och lokal förankring.

En centralisering av kontrollansvaret bör inte heller medföra att de lokala och regionala kontrollmyndigheterna helt frikopplas från den planerade fuskkontrollen. Deras lokalkännedom och erfarenheter från den övriga kontrollen kommer vara av stor betydelse för den risk- och sårbarhetsanalys som ska ligga till grund för den övergripande planeringen. Hur de regionala och lokala kontrollmyndigheterna på bästa sätt ska involveras i den planerade fuskkontrollen inom ramen för den nya ansvarsfördelningen är en viktig fråga som de centrala myndigheterna kommer behöva hantera ur flera perspektiv (se avsnitt 14.2).

Att centralisera ansvaret för den planerade fuskkontrollen är inte en i alla delar perfekt lösning. Vi bedömer dock att det är den organisatoriska lösning som har absolut bäst förutsättningar att uppfylla kravet på effektiva och ändamålsenliga åtgärder för att upptäcka och utreda fusk i livsmedelskedjan.

13.2.3 Ansvaret bör läggas på var och en av de centrala myndigheterna

Utredningens bedömning: Ansvaret för planerad fuskkontroll bör läggas på Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket. Ansvaret för kontrollen inom de olika sakområdena bör följa myndigheternas samordningsansvar.

Ansvaret för planerad fuskkontroll bör dock inte förändras i fråga om anläggningar eller aktörer där Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen eller Livsmedelsverket är ansvarig kontrollmyndighet. Detsamma gäller anläggningar och aktörer för vilka Försvarsinspektören för hälsa och miljö är ansvarig kontrollmyndighet.

Skälen för utredningens bedömning

Samordningsansvaret för de olika sakområden som ingår i livsmedelskedjan är i dag uppdelat mellan tre olika centrala myndigheter; Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket. Givet att ansvaret för den planerade fuskkontrollen läggs på central nivå behöver vi också ta ställning till om ansvaret ska läggas på endast en av de centrala myndigheterna, på ett par av dem eller på alla tre.

Det som talar för att ansvaret bör läggas på endast en av de centrala myndigheterna är att den myndigheten kommer kunna ha en heltäckande bild av riskerna för fusk i livsmedelskedjan och därmed möjlighet att rikta insatserna dit de behövs mest. En koncentration av alla uppgifter till en myndighet medför också en koncentration av resurser, vilket ger myndigheten goda förutsättningar att ta sig an uppdraget och en mer effektiv resursanvändning. Det underlättar dessutom kontakterna med externa aktörer, skapar synergier och effektivitet i fråga om utförandet av kontrollen samt störst möjlighet att anställa personal med specialistkompetens.

Nackdelen med en sådan lösning är att det finns en risk för att man tappar kopplingen till, och deltagandet från, de andra centrala myndigheterna. Därmed riskerar man även att tappa kopplingen till och kunskaperna om den vanliga kontrollen inom dessa områden, vilket är en förutsättning för att kunna göra en sårbarhetsanalys och identifiera de risker som ska ligga till grund för planeringen av fuskkontrollen. Det innebär dessutom en något märklig fördelning av kontrollansvar i och med att en av de centrala myndigheterna måste ges behörighet att utöva kontroll i en viss typ av ärenden som i övrigt tillhör någon av de andra centrala myndigheternas kontrollansvar. Det finns stora skillnader mellan kontrollförordningens olika områden avseende regelverk och typ av aktörer, och det finns därför också mycket som skiljer kontrollen inom de olika områdena från varandra.

Att lägga ansvaret på en central myndighet skulle dessutom, på grund av den begränsning som följer av våra tilläggsdirektiv, innebära att de områden som omfattas av miljöbalkens tillämpningsområde exkluderas. Det skulle i sin tur riskera att äventyra utredningens huvuduppgift, nämligen att säkerställa en ändamålsenlig fuskkontroll i hela livsmedelskedjan. Det framstår därför som olämpligt att

flytta ansvaret för att utföra planerad fuskkontroll av samtliga aktörer till endast en av de tre centrala myndigheterna.

En alternativ lösning är därför att kontrollansvaret får följa den befintliga ansvarsfördelningen, där varje central myndighet ansvarar för den planerade fuskkontrollen inom de områden där myndigheten i dag har det centrala samordningsansvaret. Därmed undviks att en central myndighet ges kontrollansvar för en viss typ av ärenden inom områden som i övrigt omfattas av andra centrala myndigheters kontroll- eller samordningsansvar. Det innebär också att kopplingen mellan den vanliga kontrollen och fuskkontrollen bibehålls, vilket borgar för att samtliga myndigheters erfarenheter och kunskap om ett område tas till vara på bästa sätt.

En sådan lösning innebär visserligen att var och en av de tre centrala myndigheterna kommer att ges kontrollansvar i fråga om kontroll enligt artikel 9.2 inom vissa områden, och över vissa aktörer och/eller anläggningar, där myndigheten i dag inte utför någon kontroll. Som exempel kan nämnas att Jordbruksverket i dag inte utför någon kontroll inom områdena djurskydd och djurhälsa, att Livsmedelsverket inte utför någon kontroll över detaljhandelsledet eller primärproduktionen samt att Kemikalieinspektionen inte utför kontroll över merparten av återförsäljarna av växtskyddsmedel. Myndigheterna kommer således behöva säkerställa att de har tillgång till tillräcklig kapacitet och kompetens för att kunna utföra planerad fuskkontroll även av dessa aktörer och anläggningar.

Detta behov av att bygga upp (ny) kompetens och kapacitet kommer dock uppstå oavsett vilken lösning som väljs (inklusive om nuvarande ansvarsfördelning behålls), eftersom planerad fuskkontroll i praktiken inte utförs i dag. Anledningen till att vi bedömer att en centralisering av ansvaret är den bästa lösningen är just möjligheten att bygga upp, utveckla och upprätthålla den kompetens och kapacitet som krävs för att utföra den mest komplicerade fuskkontrollen på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Dessutom skulle konsekvenserna vara ännu större om ansvaret för den planerade fuskkontrollen lades på en enda myndighet, eftersom den myndigheten då skulle behöva ta ansvar för ännu fler områden, aktörer och anläggningar som den i dag varken har ett samordningsansvar för eller utövar någon kontroll över.

Vid en sammantagen bedömning anser vi därför att ansvaret för kontroll enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen bör fördelas mellan

Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket. Fördelningen av ansvaret för de olika kontrollområdena bör följa den fördelning som gäller för respektive myndighets samordningsansvar (en förteckning över denna fördelning finns i tabell 14.1 i avsnitt 14.1.2).

De centrala myndigheternas befintliga kontrollansvar bör inte förändras

Även om det centrala ansvaret för de olika områdena inom livsmedelskedjan är uppdelat mellan de tre centrala myndigheterna finns det särskilda kontrollområden och aktörer där kontrollansvaret inte sammanfaller med samordningsansvaret. Som exempel kan nämnas Jordbruksverkets ansvar för vissa handelsnormer på livsmedelsområdet (26 § livsmedelsförordningen) och Livsmedelsverkets ansvar för vissa djurskyddsfrågor på slakterier (8 kap. 9 § djurskyddsförordningen). I fråga om dessa särskilda kontrollområden och aktörer är det alltså inte myndigheten med centralt samordningsansvar som besitter expertkunskap eller har tillgång till relevanta uppgifter, något som snarare finns hos den centrala myndigheten som har det faktiska kontrollansvaret.

Vårt förslag utgår från att ansvaret för den planerade fuskkontrollen ska delas mellan de tre centrala myndigheterna utifrån deras befintliga expertområden. Det vore mot denna bakgrund både omotiverat och kontraintuitivt att ändra på den särskilda ansvarsfördelning för kontrollen mellan dessa myndigheter som gäller för vissa specifika aktörer eller anläggningar i dag.

Vi bedömer därför att förändringen av kontrollansvaret för den planerade fuskkontrollen inte ska gälla för de särskilda anläggningar och kontrollområden som någon av de tre centrala myndigheterna i dag ansvarar för. För dessa kontrollområden och anläggningar bör ansvaret för kontroll enligt artikel 9.2 ligga kvar på den utpekade centrala myndigheten.

Försvarsinspektören för hälsa och miljöns kontrollansvar bör inte förändras

Enligt gällande ansvarsfördelning för kontroll av livsmedel, foder, animaliska biprodukter, djurskydd, GMO och växtskyddsmedel är Försvarsinspektören för hälsa och miljö ansvarig för kontrollen av anläggningar inom Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt som drivs av eller för respektive myndighet.⁵ Ansvarsfördelningen följer den ordning som generellt gäller för kontroll och tillsyn, där undantag för det militära försvaret normalt sett görs när kontrollen eller tillsynen på ett visst område fördelas.

Regeringen har vid upprepade tillfällen motiverat varför kontrollen över viss försvarsverksamhet bör bedrivas av en enhet inom myndigheten.⁶ Argumenten handlar framför allt om att Försvarmakten genom sitt uppdrag att upprätthålla och utveckla ett militärt försvar i väsentliga avseenden särskiljer sig från andra förvaltningsmyndigheter. Det är en komplex verksamhet som omgärdas av sekretess, vilket av naturliga skäl medför utmaningar för kontrollen av verksamheten. Även rationaliseringsvinster, säkerställande av relevant kompetens och enhetlighet i rättstillämpningen har lyfts fram som viktiga aspekter i detta sammanhang. Det har därför ansetts att kontrollen av denna speciella verksamhet bäst utövas av en funktion inom Försvarmakten som har både god kunskap om Försvarmaktens verksamhet och ett gott fackkunnande, och att dubbla tillsynsfunktioner för freds- respektive krigstid borde undvikas. Fördelarna med att låta Försvarsinspektören för hälsa och miljö ansvara för kontrollen av Försvarmaktens anläggningar är att det inom denna funktion både finns sådan kompetens om den unika verksamheten som är nödvändig för kontrollen samt att personalen är säkerhetsprövad och därmed kan få tillgång till hemlig information som har betydelse för kontrollverksamheten. Funktionens mindre storlek gör visserligen verksamheten sårbar vid personalförändringar, men fördelarna av enhetliga bedömningar och att känslig sekretessbelagd information stannar inom en liten krets har ändå bedömts uppväga detta.

⁵ 21 § förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten. Kontrollansvaret framgår även av förordningarna på respektive sakområde (se kapitel 7).

⁶ Prop. 2016/17:144, *Tillsyn och kontroll på hälso- och miljöområdet inom försvaret*, s. 28–32 (se även prop. 1992/93:100, bil. 5, s. 29, prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, del 1 s. 503–504 och SOU 1992:101, *Försvarmaktens hälso- och sjukvård*, s. 27–30).

Argumenten som ligger till grund för att ansvaret för den vanliga kontrollen inom Försvarmaktens område ligger på Försvarsinspektören för hälsa och miljö är relevanta även i fråga om ansvaret för den planerade fuskkontrollen. Även denna kontroll förutsätter en djup kunskap och förståelse för den aktuella verksamheten. Behovet av att i vissa fall genomföra ännu mer djupgående kontroller för att undersöka potentiellt fusk medför också stora utmaningar med tanke på den strikta sekretess som gäller inom Försvarmakten.

Mot denna bakgrund bedömer vi att den planerade fuskkontrollen i fråga om de anläggningar och områden som Försvarsinspektören för hälsa och miljö har ansvar för inte bör centraliseras utan i stället ligga kvar på den myndigheten.

13.3 Ansvaret omfattar all planerad fuskkontroll

Utredningens bedömning: Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket bör få ansvar för all planerad fuskkontroll. Det bör inte införas någon möjlighet att delegera ansvar för vissa aktörer, anläggningar eller områden till en annan kontrollmyndighet.

Skälen för utredningens bedömning

Enligt våra tilläggsdirektiv ska vi bedöma om en statlig myndighet bör få ansvar för *all* riskbaserad kontroll enligt artikel 9.2 i kontrollförrordningen. I syfte att hitta den mest ändamålsenliga och effektiva organisationen mot fusk i livsmedelskedjan har vi dels undersökt om det finns skäl att föreslå en mindre ingripande lösning än en fullständig centralisering, dels om det finns områden som bör undantas från förändringen av kontrollansvaret.

Vår slutsats är dock att allt ansvar för planerad fuskkontroll inom respektive område som utgångspunkt bör läggas på den centrala myndigheten med samordningsansvar.

Att endast flytta ansvaret för delar av den planerade fuskkontrollen är inte lämpligt

Planerad fuskkontroll kan vara mer eller mindre komplicerad. Man kan därför fråga sig om en fullständig centralisering av kontrollansvaret är den mest ändamålsenliga lösningen, eller om samma fördelar med en koncentration av spetskompetens, resurser och befogenheter kan uppnås utan att kontrollkedjan förändras i grunden. Den lösning vi i detta sammanhang har övervägt är om det i stället för en fullständig centralisering av ansvaret för planerad fuskkontroll bör införas en möjlighet för en central myndighet att redan på planeringsstadiet kunna ”ta över” enskilda ärenden eller *grupper av ärenden* från övriga kontrollmyndigheter.

Fördelarna med att en central myndighet redan på planeringsstadiet kan ta hand om enskilda ärenden, eller grupper av ärenden, skulle vara att myndigheten redan i samband med risk- och sårbarhetsanalysen kan välja ut grupper av ärenden att ta över ansvaret för, det vill säga innan de ens blivit ärenden hos de ordinarie kontrollmyndigheterna. Därmed kan man säkerställa att endast de mest komplicerade fuskärendena handläggs av personal som specialiserat sig på fuskkontroll, medan de mindre komplicerade fuskärendena kan ligga kvar på de ordinarie kontrollmyndigheterna.

En möjlighet att dela upp den planerade fuskkontrollen mellan de centrala myndigheterna och övriga myndigheter utifrån ärendenas komplexitet skulle åtminstone i teorin kunna innebära att kontrollkedjan som helhet får en tillräcklig förmåga att bedriva en effektiv fuskkontroll. De flesta kontrollmyndigheter bör rimligen ha, eller kunna skaffa sig, den kapacitet som krävs för att utföra enklare planerad fuskkontroll, alltså ärenden som är begränsade i komplexitet och omfattning. Samtidigt skulle de centrala myndigheterna ha goda förutsättningar att bygga upp, bibehålla och utveckla den personalstyrka, den särskilda kompetens och de resurser som är en förutsättning för att kunna utreda de mest komplicerade ärendena. Genom att ge de centrala myndigheterna befogenhet att utreda vissa ärenden skulle det också vara möjligt att undanröja sådana geografiska eller juridiska hinder som en lokal eller regional kontrollmyndighet annars riskerar att råka ut för. Förutsättningarna för en mer likvärdig fuskkontroll skulle sannolikt öka.

Som vi har beskrivit i avsnitt 9.2.5 har flera kommunala kontrollmyndigheter redan i dag byggt upp en egen organisation för, och en särskild metodik kring, fuskkontroll. Inom ramen för detta arbete har både en detaljerad kännedom om aktörerna i kommunen och nära operativa och strategiska lokala samarbeten med andra myndigheter byggts upp. En lösning som går ut på att de centrala myndigheterna redan på planeringsstadiet kan välja att ta över ansvaret för grupper av ärenden skulle medföra att de ordinarie kontrollmyndigheterna kan bygga vidare på och utveckla den fuskkontroll som de redan bedriver. Ju mer fuskkontroll kontrollmyndigheterna utför, desto högre kommer grundkompetensen kring utredning av fusk bli i hela kontrollkedjan. Det innebär dessutom att de centrala myndigheterna i större utsträckning kan dra nytta av den sakkompetens som finns på de ordinarie kontrollmyndigheterna, och att det i många fall sannolikt skulle vara tillräckligt att de centrala myndigheterna bistår de lokala kontrollmyndigheterna med sådant som projektledning, koordinering och vägledning (jämför med hur NFCU i Storbritannien ibland kan gå in och stötta de lokala kontrollmyndigheterna i ett ärende som avser fuskkontroll; se avsnitt 10.3).

Det som framför allt talar mot en sådan lösning är vår bedömning att stora delar av den befintliga kontrollorganisationen har begränsade förutsättningar att utföra planerad fuskkontroll över huvud taget. Även om ett flertal kontrollmyndigheter sannolikt har, eller skulle kunna skaffa sig, förmåga och kapacitet att utföra viss planerad fuskkontroll skulle merparten av dem inte ha det. Det gäller inte minst eftersom det för många kontrollmyndigheter skulle bli en sällanuppgift som det är svårt att göra utrymme för i den övergripande verksamhetsplaneringen. En uppenbar risk är därför att det inte skulle bli de mest komplicerade ärendena som togs över av den centrala myndigheten, utan de fuskärenden där den ordinarie kontrollmyndigheten inte har kapacitet att utföra kontroll.

Att endast flytta ansvaret för delar av kontrollen riskerar också att komplicera kontrollkedjan ytterligare, eftersom den planerade fuskkontrollen av en viss aktör eller en viss anläggning då kan komma att utföras av olika kontrollmyndigheter. Detta riskerar i sin tur att påverka effektiviteten och likvärdigheten i kontrollen. Osäkerheten kring om en viss grupp av ärenden kommer att tas över av en central myndighet eller inte gör det också svårt för de ordinarie kontroll-

myndigheterna att planera sin verksamhet samt upprätthålla beredskap, kompetens och personella resurser för sitt kontrolluppdrag.

Vi bedömer sammantaget att nackdelarna med att flytta endast delar av den planerade fuskkontrollen till de centrala myndigheterna är större än fördelarna.

Att delegera ansvar till vissa kontrollmyndigheter är inte heller lämpligt

Vi har även övervägt om en centralisering av ansvaret för planerad fuskkontroll skulle kunna förenas med en möjlighet att delegera ansvar till vissa kontrollmyndigheter, som av den ansvariga centrala myndigheten bedömts ha tillräcklig kapacitet och förmåga för att kunna utföra kontrollen i fråga. En sådan lösning finns redan i dag på bland annat livsmedelsområdet (16 § livsmedelslagen) och utnyttjas där främst i fråga om kontrollen av vissa animalieanläggningar (så kallade 853-anläggningar). En motsvarande möjlighet finns även på miljöbalksområdet (26 kap. 3 § miljöbalken och 1 kap. 18–20 §§ miljötillsynsförordningen) i fråga om exempelvis miljötillsynen av vissa anläggningar med tillståndsplikt (så kallade B-anläggningar).

Fördelen med en sådan lösning är att de kontrollmyndigheter som faktiskt har möjlighet att bygga upp och upprätthålla tillräcklig kapacitet för att utföra planerad fuskkontroll också kan få göra det. Därigenom kan kopplingen mellan kontroll enligt artiklarna 9.1 och 9.2 i kontrollförordningen bibehållas för dessa kontrollmyndigheter och de anläggningar som de har kontrollansvar för. Även med denna lösning skulle den organisation och kompetens kring fuskkontroll som flera lokala kontrollmyndigheter har byggt upp komma till användning. En möjlighet att delegera ansvar skulle också kunna frigöra statliga resurser som kan användas för mer komplicerad fuskkontroll av andra anläggningar.

Det som talar emot en sådan lösning är att den planerade fuskkontrollen varken ska planeras eller utföras på samma sätt som annan kontroll. Till skillnad från den vanliga kontrollen ska planerad fuskkontroll inte utföras på alla anläggningar enligt ett visst löpande intervall. Planeringen kommer dessutom behöva ske på central nivå (se avsnitt 11.2). Det innebär att det fortfarande kommer vara en utmaning för en kontrollmyndighet med ett delegerat ansvar för planerad fuskkontroll att planera sin kapacitet och organisation

utifrån ett kontrolluppdrag som kommer vara av skiftande komplexitet och som kommer att återkomma med oförutsägbar oregelbundenhet. Det är också tänkbart att flera av de ärenden som en kontrollmyndighet börjar utreda ändå kommer behöva lämnas över till en central myndighet på grund av ärendets omfattning eller komplexitet.

Det framstår ur det perspektivet som både olämpligt och ineffektivt att ett ärende ska skickas fram och tillbaka mellan olika kontrollmyndigheter. Att flera myndigheter på olika nivåer i kontrollorganisationen involveras i kontrollkedjan innebär dessutom att gemensamma insatser försvåras och att likvärdigheten i kontrollen riskerar att försämrans. Likaså kommer de geografiska och juridiska hinder som en koncentration av ansvaret till färre myndigheter syftar till att undanröja att uppstå på nytt.

Mot denna bakgrund anser vi sammantaget att det inte är lämpligt att införa en möjlighet att delegera ansvar för planerad fuskkontroll till en annan kontrollmyndighet.

13.4 Gränsdragning mot annan kontroll

Enligt utredningens tilläggsdirektiv ska vi, om vi bedömer att ansvaret för den planerade fuskkontrollen bör förändras, tydligt redogöra för gränsdragningen mot annan typ av kontroll enligt kontrollförordningen. Vi ska även föreslå hur eventuella gränsdragningssvårigheter till, och samverkan med, andra kontrollmyndigheter bör hanteras. Som vi har konstaterat i kapitel 5 är de olika typerna av kontroll som går att urskilja ur kontrollförordningen följande:

- vanlig planerad kontroll (artikel 9.1),
- planerad fuskkontroll (artikel 9.2),
- händelsestyrd kontroll (tips eller klagomål), samt
- uppföljande kontroll (efter en redan konstaterad avvikelse).

Vi har tidigare understrukit att kontroll enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen är en särskild typ av kontroll (se avsnitt 11.1.1). För att skilja planerad fuskkontroll från annan kontroll enligt kontrollförordningen är det främst två avgörande skillnader som bör betonas: (i) kontrollen är uteslutande inriktad mot fusk och (ii) kontrollen

ska utföras proaktivt utifrån en särskild planering som utgår från en övergripande bedömning av risker för fusk. Genom att ta fasta på båda dessa särskilda kriterier är det möjligt att i en bestämmelse om fördelning av kontrollansvar med tillräcklig tydlighet skilja kontroll enligt artikel 9.2 från annan kontroll. Hur en sådan bestämmelse bör utformas återkommer vi till i avsnitt 17.2.

13.4.1 Kontroll enligt artikel 9.1 kontrollförordningen

Kontrollen enligt artikel 9.1 i kontrollförordningen utgår från en riskbedömning som bygger på ett antal kriterier som anges i själva bestämmelsen. Kontrollen syftar till att kontrollera regelefterlevnad i allmänhet, inte fusk specifikt.

Kontrollen kan visserligen omfatta områden, metoder och moment som innebär att en kontrollmyndighet kan upptäcka överträdelser som består av vilseledande eller bedrägliga förfaranden som har begåtts avsiktligt. Riskbedömningen enligt artikel 9.1 ska dessutom delvis ta hänsyn till uppgifter som tyder på att konsumenterna sannolikt vilseleds (punkten b). Den avgöranden skillnaden är dock att denna kontroll inte har som primärt syfte att upptäcka fusk. Syftet med kontrollen är i stället att kontrollera regelefterlevnad utifrån de generella risker som är förknippade med verksamheten, oavsett orsaken till bristande efterlevnad. Orsaken till överträdelsen, omfattningen av densamma och aktörens ansvar utreds i stället inom ramen för kontrollmyndighetens uppföljande kontroll (jämför artiklarna 79.2 c och 137 i kontrollförordningen lästa tillsammans).

Även om en kontrollmyndighet vid en kontroll enligt artikel 9.1 skulle upptäcka något som tyder på fusk är, eller blir, det inte en artikel 9.2-kontroll, eftersom kontrollen inte har utförts specifikt i syfte att identifiera avsiktliga överträdelser utifrån den särskilda risk- och sårbarhetsanalys som ska utgöra grunden för all kontroll enligt artikel 9.2.⁷ Det finns ingenting i kontrollförordningen som hindrar att kontrollmyndigheterna utför kontroller som innebär att misstänkt fusk upptäcks inom ramen för en kontroll enligt artikel 9.1. Artikel 9.2 innebär endast att det *utöver* kontrollerna enligt artikel 9.1 ska utföras kontroller som är *särskilt inriktade* mot att upptäcka fusk.

⁷ Jämför kommissionens vägledning, s. 14, där det anges att kontroller som planeras och utförs enligt artikel 9.1 inte är tillräckliga för att leva upp till kraven i artikel 9.2.

En kontroll som utförs enligt den riskbedömning och kontrollplanering som följer av artikel 9.1 är därmed per definition inte en kontroll enligt artikel 9.2.

13.4.2 Uppföljande och händelsestyrd kontroll

En händelsestyrd kontroll är en kontroll som föranleds av ett konkret tips eller klagomål om en viss aktör, vara eller försändelse, medan en uppföljande kontroll föranleds av en konstaterad avvikelse vid en tidigare kontroll. Båda dessa typer av kontroller är därmed reaktiva, vilket är en avgörande skillnad i förhållande till den planerade (proaktiva) kontrollen enligt artikel 9.2.

En annan sak är att tips eller klagomål om misstänkt fusk även ska beaktas inom ramen för den övergripande riskbedömningen enligt artikel 9.2. Förekomsten av sådana tips och klagomål kan därmed också föranleda att en planerad fuskkontroll inriktas mot en viss bransch, vara eller verksamhet. Den avgörande skiljelinjen är dock även i detta fall att kontroll enligt artikel 9.2 har sin grund i en särskild risk- och sårbarhetsanalys. En kontroll som däremot utförs uteslutande till följd av ett konkret tips om fusk är i stället en händelsestyrd kontroll, och alltså inte en planerad fuskkontroll.

Avgränsningen mellan händelsestyrd kontroll och planerad kontroll är redan i dag väletablerad hos kontrollmyndigheterna, i förhållande till den kontroll som utförs enligt artikel 9.1. Detta eftersom det finns särskilda bestämmelser om avgifter för händelsestyrd och uppföljande kontroll som skiljer sig från bestämmelser om avgifter för planerad kontroll. Kontrollmyndigheterna behöver dessutom skilja på de olika kontrolltyperna i den årliga myndighetsrapporteringen.⁸

13.4.3 Risken för gränsdragningsvårigheter är liten

Som vi tidigare har konstaterat utförs det i praktiken inte någon planerad fuskkontroll enligt artikel 9.2 i dag. Den fuskkontroll som rent faktiskt utförs av kontrollmyndigheterna är nästan uteslutande händelsestyrd och utförs till följd av klagomål eller tips, eller uppföljande med anledning av att fusk har upptäckts eller misstänks i samband med att en överträdelse konstaterats vid en tidigare kon-

⁸ Se t.ex. Livsmedelsverket, *Sveriges livsmedelskontroll 2021*, L 2022 nr 16, s. 11 och 23.

troll. Båda dessa typer av kontroll ska kontrollmyndigheterna fortsätta utföra.

Med andra ord bör en förändring av ansvaret för fuskkontroll enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen inte medföra något nämnvärt behov för övriga kontrollmyndigheter att förändra någonting i fråga om den kontroll som de utför i dag.

Däremot kommer det faktum att en annan kontrollmyndighet ibland kommer att behöva utföra planerad fuskkontroll på en anläggning där nuvarande kontrollmyndigheter ansvarar för den övriga kontrollen kräva en förstärkt samordning mellan myndigheterna för att undvika överlappande kontroller, exempelvis en klagomålskontroll och en planerad fuskkontroll som avser samma sak. Denna fråga återkommer vi till i kapitel 14.

En avgränsning av den planerade fuskkontrollen kan således åstadkommas genom att vid fördelningen av kontrollansvar ange att övriga kontrollmyndigheter inte ska utföra sådan riskbaserad fuskkontroll som utgår från den särskilda risk- och sårbarhetsanalys och planering som ska göras enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen (se avsnitt 17.2.2).

13.5 En central myndighet ska kunna ta över kontrollansvar i enskilda ärenden om fusk

Utredningens bedömning: Det bör vara möjligt för Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket att ta över kontrollansvar i ett ärende som avser misstänkt fusk från en länsstyrelse, en kommun eller någon med delegerade uppgifter. Möjligheten bör begränsas till ärenden av sådan omfattning eller komplexitet att det finns ett behov av den centrala myndighetens särskilda kompetens eller resurser.

Ett övertagande av kontrollansvar bör inte förutsätta att den centrala myndigheten och den vars kontrollansvar den centrala myndigheten tar över i ärendet är överens.

Skälen för utredningens bedömning

Enligt våra direktiv ska vi bedöma om en central myndighet bör få i uppgift att utreda enskilda ärenden om fusk och, om så bedöms lämpligt, lämna förslag som innebär att myndigheten får de befogenheter som behövs eller att ansvar och befogenheter i fråga om enskilda ärenden om fusk kan flyttas över från de operativa kontrollmyndigheterna till en central myndighet. Detta motiveras med att en kommun eller en länsstyrelse kan ha svårt att utreda omfattande och särskilt komplicerade ärenden där fusk misstänks, till exempel om ett ärende berör anläggningar som kontrolleras av olika kontrollmyndigheter och det misstänkta fusket därmed inte faller (endast) under den aktuella kontrollmyndighetens ansvarsområde.

I avsnitt 12.4 har vi kommit fram till att en möjlighet att flytta enskilda ärenden om fuskkontroll inte skulle vara en tillräcklig åtgärd för att åstadkomma en ändamålsenlig kontroll enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen. Det behöver dock inte betyda att det saknas skäl att – utöver en centralisering av den planerade fuskkontrollen – införa en möjlighet för en central myndighet att i vissa fall få ansvar för att utreda mer komplicerade eller omfattande händelsestyrda fuskärenden eller ärenden om misstänkt fusk som upptäckts vid en kontroll enligt artikel 9.1.

En central myndighet bör utreda de mest komplicerade ärendena om misstänkt fusk

Våra förslag innebär att de tre centrala myndigheterna ska ansvara för den planerade fuskkontrollen enligt artikel 9.2, medan övriga kontrollmyndigheter fortsatt ska ansvara för kontrollen i övrigt. Detta inkluderar utredning av misstänkt fusk till följd av tips och klagomål eller konstaterade avvikelser som upptäcks inom ramen för den vanliga kontrollen (artikel 9.1 i kontrollförordningen). Majoriteten av dessa ärenden förväntas kontrollmyndigheterna, precis som i dag, ha kapacitet och förmåga att utreda. Vissa av dessa ärenden kommer dock till sin karaktär eller omfattning vara av särskilt komplicerad art. Det kan till exempel handla om komplexa ärenden och bedömningar, aktörer som finns på flera olika platser eller fusk som omfattar flera olika sakområden. I sådana ärenden kan det finnas utmaningar för en mindre kontrollmyndighet när det gäller kapacitet att utreda ärendet

eller att samordna kontrollen av en aktör som omfattas av flera olika kontrollmyndigheters kontrollansvar. Dessa utmaningar riskerar i sin tur att äventyra en effektiv fuskkontroll.

En av anledningarna till att vi föreslår att den planerade fuskkontrollen ska centraliseras är att den mest komplicerade fuskkontrollen bör utföras av särskilt kvalificerad personal. För att säkerställa en ändamålsenlig fuskkontroll totalt sett behöver det skapas förutsättningar för att även tips och klagomål som avser fusk, och misstänkta fuskärenden som upptäcks inom ramen för en vanlig kontroll, ska kunna hanteras på ett effektivt sätt. Genom den nya organisation vi föreslår (se kapitel 15) kommer det att skapas bra förutsättningar för att utreda komplicerade och omfattande ärenden om fusk. Det vore en förlorad möjlighet att inte använda de gemensamma resurser som byggs upp för fuskkontroll i alla ärenden där det finns ett behov av specialistkompetens och särskilda resurser. Det finns därför goda skäl att skapa en möjlighet för en central myndighet att utreda sådana mer komplicerade och omfattande ärenden. En sådan lösning skulle både avlasta de lokala och regionala kontrollmyndigheterna och bidra till en mer effektiv och likvärdig fuskkontroll inom samtliga områden i hela landet.

Av de skäl vi redogjort för i avsnitt 13.2.3 bör även ansvaret för att utreda dessa enskilda ärenden om fusk läggas på var och en av de tre centrala myndigheterna, enligt samma ansvarsfördelning som vi föreslår för den planerade fuskkontrollen.

Kontrollansvaret för ett ärende ska kunna flyttas till en central myndighet

Den nuvarande fördelningen av kontrollansvar på de områden där ansvaret delas mellan kommuner, länsstyrelser och andra statliga myndigheter utgår i huvudsak från ett aktörs- eller anläggningsperspektiv (se kapitel 8). Med andra ord har kommunerna och länsstyrelserna som utgångspunkt exklusiv behörighet för all kontroll som ska utföras av de aktörer som de har kontrollansvar för inom sitt geografiska område. Endast i vissa undantagsfall finns det bestämmelser som begränsar omfattningen av kontrollansvaret (till exempel 27 § livsmedelsförordningen) eller som medger ett överlappande kontrollansvar (till exempel 25 a § livsmedelsförordningen). En möjlighet för en central myndighet att utreda ett enskilt ärende

om fusk kan alltså antingen åstadkommas genom att myndigheten ges ett kontrollansvar för sådana ärenden som överlappar övriga kontrollmyndigheters kontrollansvar, eller genom att det införs en möjlighet för en central myndighet att ta över kontrollansvar från den ordinarie kontrollmyndigheten i ett sådant ärende.

Fördelen med ett överlappande kontrollansvar är att både den lokala eller regionala och den centrala kontrollmyndigheten har behörighet att utreda de ärenden som kan komma i fråga. Det borgar för en snabb och smidig hantering för den centrala myndigheten när det uppstår ett behov av myndighetens särskilda kompetens och kapacitet i ett komplicerat eller omfattande fuskärende. Det som emellertid talar emot en sådan lösning är att det kommer uppstå en otydlighet i fråga om vilken kontrollmyndighet som i ett enskilt ärende är behörig myndighet, eftersom kontrollansvaret alltid är överlappande. Denna otydlighet uppstår för såväl kontrollmyndigheterna som för den som är föremål för kontroll, och riskerar att drabba både kontrollverksamheten och den kontrollerade verksamheten på ett negativt sätt. Risken för överlappande eller osynkroniserade kontroller ökar markant med ett otydligt kontrollansvar, liksom risken för att både den ordinarie kontrollmyndigheten och den centrala kontrollmyndigheten utgår från att den andra myndigheten kommer att utföra en viss kontroll. En annan risk med en sådan lösning är att myndigheterna fattar oförenliga beslut i samma sak.

Vi har inte kunnat hitta något exempel på en konstruktion med ett överlappande kontrollansvar på andra områden. Tvärtom förefaller de möjligheter för en myndighet att handlägga ärenden som annars tillhör en annan myndighets ansvar alltid förutsätta att det enskilda ärendet, och därmed också behörigheten att handlägga ärendet, flyttas över till den myndigheten.⁹ Vi anser därför att möjligheten för en central myndighet att utreda vissa fuskärenden som omfattas av en länsstyrelses eller en kommuns kontrollansvar bör konstrueras så att kontrollansvaret i ärendet flyttas över till den centrala myndigheten.

⁹ Jämför möjligheten att flytta över ett ärende som avser vård eller någon annan åtgärd i fråga om en enskild mellan två kommuner enligt 2 a kap. 10 § socialtjänstlagen (2001:453) samt möjligheten för Ekobrottsmyndigheten att ta över handläggningen av vissa mål från Åklagarmyndigheten enligt 9 § förordning (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten. Det är även relevant att jämföra med bestämmelserna om överföring av kontrollansvar enligt 15–17 §§ livsmedelslagen och 16–18 §§ lagen om foder och animaliska biprodukter, även om de avser en överföring av *allt kontrollansvar* för en viss verksamhet eller anläggning och inte ett enskilt ärende.

Den centrala myndigheten ska ha möjlighet att ta över kontrollansvaret i ett ärende från en länsstyrelse eller en kommun

Nästa fråga att ta ställning till är om överföringen av kontrollansvaret i ärendet ska konstrueras som

1. en möjlighet för den ansvariga kontrollmyndigheten att *lämna över kontrollansvaret* för ett enskilt ärende om fusk till en central kontrollmyndighet, eller
2. en möjlighet för den centrala kontrollmyndigheten att *ta över kontrollansvaret* i ett sådant ärende.

De möjligheter som i dag finns att flytta kontrollansvar mellan olika myndigheter på de områden som regleras av kontrollförordningen bygger i första hand på frivillighet. Alltså förutsätter möjligheten att överföra kontrollansvaret för en viss verksamhet eller anläggning mellan en kommun och en statlig myndighet enligt 15 och 16 §§ livsmedelslagen och 16 och 17 §§ lagen om foder och animaliska biprodukter att myndigheterna är överens.¹⁰ På motsvarande sätt finns det på djurskyddsområdet en möjlighet för länsstyrelserna att komma överens om att överföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i fråga om en viss verksamhet mellan sig (8 kap. 6 § andra stycket djurskyddsförordningen). Det framgår dock inte om Jordbruksverkets möjlighet att lämna över kontrollansvaret för en viss verksamhet till länsstyrelserna enligt 11 § förordningen om foder och animaliska biprodukter förutsätter att myndigheterna är överens.

I de undantagsfall där en statlig myndighet har möjlighet att tvångsvis ta över kontrollansvaret för en anläggning från en kommun förutsätter det att kommunen grovt eller under längre tid har åsidosatt sina skyldigheter (17 § livsmedelslagen och 18 § lagen om foder och animaliska biprodukter). I förarbetena understryks att en sådan tvångsöverflyttning av kontrollansvaret endast bör komma i fråga som en sista utväg vid mycket allvarliga eller långvariga brister i en kommuns offentliga kontroll.¹¹ Det är inte heller den centrala myndigheten själv som beslutar om ett övertagande, utan regeringen efter en ansökan av den statliga myndigheten.

¹⁰ Jämför prop. 2004/05:72, *Förbättrad djurskydds- och livsmedelstillsyn*, s. 44.

¹¹ Prop. 2004/05:72, *Förbättrad djurskydds- och livsmedelstillsyn*, s. 34; se även Tillsynsutredningens generella uttalanden om möjligheterna till ingripanden mot kommuner för brister i tillsynen i SOU 2004:100, *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn*, s. 146.

Med hänsyn till detta vore det rimligt att utgå från att även flytt av kontrollansvar i ett enskilt ärende om fusk borde bygga på frivillighet. Mot det talar emellertid det syfte och de effektivitetsskäl som ligger till grund för vårt förslag att en sådan möjlighet ska införas. Eftersom många av de ärenden som kommer vara aktuella att ta över sannolikt kommer handla om konkreta tips eller klagomål om misstänkt fusk kan det många gånger finnas ett behov av att agera snabbt. Om den centrala myndighetens möjlighet att vidta åtgärder i ärendet då är beroende av att en överenskommelse först träffas med den ordinarie kontrollmyndigheten, medför det en betydande risk för att kontrollen inte blir effektiv. Den aktör som ska kontrolleras kan hinna upphöra med, eller vidta åtgärder för att dölja, de överträdelser som ärendet avser. Denna risk ökar ytterligare om orsaken till övertagandet är att ärendet berör ett flertal kontrollmyndigheter, eller om ytterligare kontrollmyndigheter visar sig vara berörda av ett ärende som tagits över från en annan kontrollmyndighet. En kontrollmyndighet kan givetvis bara lämna ifrån sig det egna kontrollansvaret i ett ärende. Det innebär att den centrala myndigheten måste komma överens med var och en av de kontrollmyndigheter som berörs av ärendet, vilket skulle medföra en betydande administration och tidsspillan. Om någon av de berörda kontrollmyndigheterna av någon anledning inte går med på att lämna ifrån sig ansvaret för ärendet faller dessutom själva poängen med vårt förslag.

En lösning som bygger på att det är den ordinarie kontrollmyndigheten som lämnar över kontrollansvaret i ett ärende till en central myndighet förutsätter dessutom att det finns ett ärende hos myndigheten att lämna över. I vissa fall kan emellertid behovet av att ta över kontrollansvar uppstå utan att det finns ett påbörjat ärende hos den ordinarie myndigheten. Så kan exempelvis vara fallet om ett tips eller ett klagomål har kommit in direkt till den centrala myndigheten eller som en del av ett internationellt kontrollprojekt (till exempel operation Opson). Ett annat exempel är om behovet av kontroll av en aktör eller anläggning som tillhör en viss kontrollmyndighet uppstår inom ramen för ett redan pågående ärende hos en annan kontrollmyndighet. I samtliga dessa fall skulle det först behöva läggas upp ett nytt ärende hos den ordinarie kontrollmyndigheten innan kontrollansvaret formellt kan lämnas över till den centrala myndigheten. Även om det inte är särskilt betungande att lägga upp ett nytt ärende innebär det ytterligare ett administrativt moment som riskerar att

fördröja handläggningen och därmed effektiviteten i kontrollen. Alla dessa svagheter utgör sårbarheter i kontrollsystemet som kan utnyttjas av den som fuskar.

Syftet med att införa en möjlighet för en central myndighet att ta över kontrollansvaret i ett enskilt ärende om fusk är att säkerställa en effektiv fuskkontroll. Mot denna bakgrund anser vi att det inte skulle vara ändamålsenligt med en lösning som helt och hållet bygger på frivillighet. Vi föreslår därför att det ska införas en möjlighet för en central myndighet att ensidigt besluta att ta över kontrollansvaret från en länsstyrelse eller en kommun i ett ärende som avser misstänkt fusk. Däremot bör ett sådant övertagande i de flesta fall ändå kunna ske i samförstånd med den ordinarie kontrollmyndigheten, inte minst eftersom det vanligtvis kommer ligga i den ordinarie kontrollmyndighetens intresse att så sker och att initiativet till ett övertagande ofta kan tänkas komma från dem.

Avslutningsvis bör det understrykas att möjligheten att ta över kontrollansvaret i ett ärende inte är tänkt att användas rutinmässigt av de centrala myndigheterna, utan endast när det med hänsyn till ärendets omfattning eller komplexitet finns ett behov av deras särskilda kompetens och resurser i fråga om fuskkontroll. Huvudregeln ska därför fortfarande vara att det är de ordinarie kontrollmyndigheterna som utreder klagomål och tips samt följer upp överträdelser som de konstaterat vid en tidigare kontroll, även när dessa avser misstänkt fusk. Våra överväganden kring vilka förutsättningar som måste vara uppfyllda för att ett övertagande av kontrollansvar ska komma i fråga, vilka författningsförändringar som är nödvändiga för att åstadkomma detta och hur det ska gå till i praktiken, återkommer vi till i avsnitt 17.3. Det utökade behovet av samordning mellan kontrollmyndigheterna till följd av detta förslag berörs också i avsnitt 14.2.3.

Möjligheten att ta över kontrollansvar i enskilda ärenden om fusk ska även omfatta kontrollorgan och andra med delegerade uppgifter

Möjligheten att flytta över kontrollansvar i enskilda ärenden om fusk ska enligt direktiven gälla för de operativa kontrollmyndigheterna. I enlighet med EU-förordningen ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter¹² utförs dock en stor del av den offentliga

¹² Förordning (EU) 2018/848.

kontrollen på området av särskilda kontrollorgan. Ekologiska produkter är ett exempel på ett område där det finns förhöjd risk för fusk enligt kommissionens vägledning.¹³ I kontrollförordningen finns dessutom en generell möjlighet att, under vissa förutsättningar, delegera uppgifter som ingår i den offentliga kontrollen till ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person (artikel 28 och 30). Denna möjlighet har, såvitt vi känner till, inte utnyttjats i Sverige. Däremot har kompletterande bestämmelser som ska tillämpas för det fall en sådan delegation sker införts i all sektorslagstiftning som kompletterar kontrollförordningen.¹⁴ För att säkerställa att det finns förutsättningar för en ändamålsenlig fuskkontroll inom samtliga områden bör möjligheten att flytta över kontrollansvar i enskilda ärenden om fusk även gälla de kontrollorgan som utövar offentlig kontroll av ekologiska produkter. Detsamma gäller någon annan som delegerats uppgifter enligt kontrollförordningen, i händelse av att en sådan delegation i framtiden kommer att ske.

¹³ Se kommissionens vägledning, bilaga 6 och 8.

¹⁴ Se prop. 2020/21:43, *En anpassning av bestämmelser om kontroll i livsmedelskedjan till EU:s nya kontrollförordning*.

14 Samordningen av myndigheternas arbete bör stärkas

Vi har i uppdrag att föreslå hur den samordnande rollen hos de centrala myndigheterna i fråga om fuskkontroll kan utvecklas och stärkas. Vi ska också ta ställning till om en enda central myndighet i den befintliga myndighetsstrukturen bör utses för att på nationell nivå få ett särskilt ansvar för att samordna arbetet med fuskkontroll i hela livsmedelskedjan.

Vi har i föregående kapitel gjort bedömning att ansvaret för den planerade fuskkontrollen enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen ska flyttas till de tre centrala myndigheterna i livsmedelskedjan. Ansvaret för kontrollen i övrigt – såväl vanlig planerad kontroll som händelsestyrd och uppföljande fuskkontroll – ska däremot ligga kvar på alla kontrollmyndigheter enligt gällande ansvarsfördelning. Det ska dock införas en möjlighet för de centrala myndigheterna att, under vissa förutsättningar, kunna ta över kontrollansvar i ett enskilt ärende om fusk från en länsstyrelse, en kommun eller någon med delegerade uppgifter.

Denna nya ansvarsfördelning i fråga om fuskkontroll medför ett stort behov av utökad och stärkt samordning mellan kontrollmyndigheterna. Det handlar om att säkerställa att ansvarsfördelningen är tydlig och att kontrollen är så effektiv som möjligt, men också om att undvika onödiga bördor för kontrollobjekten. Ansvarsfördelningen för den planerade fuskkontrollen innebär dessutom att de tre centrala myndigheternas befintliga samverkan och samordning i livsmedelskedjan behöver fördjupas och utvecklas ytterligare.

I detta kapitel kommer vi att redogöra för det utökade behov av samordning av fuskkontroll vi har identifierat, och som de tre centrala myndigheterna kommer att behöva hantera.

14.1 Samordning definierat

För att kunna lämna förslag kring hur samordningen av fuskkontrollen kan stärkas behöver vi dels svara på vad det är som ska samordnas, dels reda ut vad som avses med själva begreppet samordning.

Svaret på den första frågan, vad som ska samordnas, är i det här fallet givet – nämligen ”fuskkontroll”. En utmaning med detta är dock att de centrala myndigheter som ska samordna fuskkontrollen har helt olika resurser för fuskkontroll, och har kommit olika långt i det strategiska och samordnande arbetet mot fusk inom sina respektive områden.

Den andra frågan, vad samordning är för någonting, är inte lika enkel att besvara. I den nationella sektorslagstiftning som kompletterar kontrollförordningen och den unionslagstiftning som ingår i livsmedelskedjan anges vilken myndighet som för respektive område har utsetts till samordnande kontrollmyndighet. Det finns i regel också bestämmelser som anger att övriga kontrollmyndigheter är skyldiga att lämna information till en sådan samordnande myndighet. Vad som avses med samordning utvecklas dock inte närmare, vare sig i lagtexten eller i förarbetena.

14.1.1 Om begreppet samordning

Enligt ordböcker kan samordning förstås som att skapa samband och samarbete mellan olika verksamheter, eller att ordna eller organisera verksamhet så att ett visst gemensamt mål eller en viss avsedd effekt (bäst kan) uppnås.

Tillsynsutredningen menade att samordning innebär att tillsynsorgan inom samma tillsynsområde anpassar sin tillsynsverksamhet för ett gemensamt syfte, till exempel genom gemensamma tillsynskampanjer, handläggartreffen och samrådsgrupper för olika tillsynsfrågor. Det kan också innebära rådgivning och föreskriftutfärdande inom strukturen av tillsynsorgan. Skillnaden mellan samverkan och samordning är, enligt tillsynsutredningen, att samverkan är frivillig medan samordning i vissa fall kan vara tvingande.¹

Tillsyn och kontroll är i det här sammanhanget synonyma begrepp.

¹ SOU 2004:100, *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn*, s. 153.

Dricksvattenutredningen definierade samordning som koordination av resurser och arbetsinsatser för att erhålla högre kvalitet och större effektivitet.²

Ytterligare några ledtrådar till vad som innefattas i begreppet samordning återfinns i regeringens skrivelse *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*. Där anges bland annat att samordning mellan tillsynsorgan är viktigt, framför allt för att tillsynen ska vara effektiv, men även för att den tillsynspliktiga verksamheten inte ska störas mer än nödvändigt.³

14.1.2 Samordning i livsmedelskedjan

I livsmedelskedjan ligger ansvaret för att samordna kontrollen nationellt inom respektive område i huvudsak på tre centrala myndigheter; Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket (se tabell 14.1). På några områden i livsmedelskedjan ska samordning även ske på regional nivå. Det är då länsstyrelserna som har i uppgift att samordna kontrollen inom länet (se till exempel 33 § livsmedelsförordningen).

Tabell 14.1 Fördelning av samordningsansvar i livsmedelskedjan

Område	Livsmedelsverket	Jordbruksverket	Kemikalieinspektionen
Livsmedel/FCM	X		
Utsättning av GMO		X	X
Foder		X	
Djurhälsa		X	
ABP		X	
Djurskydd		X	
Växtskadegörare		X	
Växtskyddsmedel			X
Ekologisk produktion / ekologiska produkter	X	X	
Skyddade beteckningar	X		

² SOU 2016:32, *En trygg dricksvattenförsörjning*, s. 757.

³ Skr. 2009/10:79, s. 24.

I direktiven till utredningen anges att det i de samordnande uppgifterna ingår att samordna kontrollen nationellt och att lämna stöd, råd och vägledning. Rollen kombineras ofta med uppgiften att samordna samarbete och kontakter med kommissionen och andra medlemsstater. I den samordnande rollen ligger också att göra den övergripande riskvärdering som krävs för att identifiera risker och bestämma frekvensen för kontroll.

Utgångspunkten för vad samordning innebär för kontrollen av livsmedelskedjan finns i kontrollförordningen. Av artikel 4.2 a följer att det är två saker som måste säkerställas om flera behöriga myndigheter utses för att organisera eller utföra offentlig kontroll inom ett och samma område; dels en verkningsfull och effektiv samordning mellan de ansvariga myndigheterna, dels en enhetlig och effektiv offentlig kontroll inom hela territoriet. Utöver att kontrollen ska vara samordnad, enhetlig och effektiv ställer kontrollförordningen krav på att medlemsstaterna inom vart och ett av områdena ska utse en myndighet med ansvar för att samordna samarbetet och kontakterna med kommissionen och övriga medlemsstater avseende offentlig kontroll (artikel 4.2 b).

Vi har utifrån ovanstående dragit följande slutsatser om vad som avses med samordning i livsmedelskedjan. Till att börja med måste de olika myndigheternas kontroll samordnas, med andra ord koordineras, så att ingen aktör eller anläggning blir utan kontroll, men också så att verksamheter inte utsätts för fler kontroller än nödvändigt. Om fler än en kontrollmyndighet utses för ett visst område måste det alltså både finnas en tydlig och reglerad ansvarsfördelning mellan de berörda kontrollmyndigheterna och en samordning mellan myndigheternas utförande av denna kontroll. En aktör kan till exempel bedriva en verksamhet som faller inom flera av kontrollförordningens områden, eller inom ett område som kontrolleras av olika kontrollmyndigheter i olika avseenden. Det är framför allt inom områden där inte enbart statliga myndigheter utför kontroll – utan där även länsstyrelser, kommuner och/eller kontrollorgan har ett kontrollansvar – som organisationen riskerar att bli så komplex att samordning behövs för att inte ansvarsförhållandena ska bli oklara.

Dessutom ska samordningen bidra till att kontrollen är enhetlig och effektiv. I detta ingår också att kontrollen ska vara likvärdig och rättssäker. Detta kan uppnås dels genom föreskrifter om hur kontrollen ska bedrivas, dels genom vägledning och uppföljning. Före-

skrifter kan till exempel avse krav på utbildning hos personal, urvalskriterier för utförande av kontroll, kontrollfrekvens, rapportering och dokumentation. Med vägledning avses i första hand stöd, råd och utbildning från centrala myndigheter, såväl i fråga om det materiella regelverket och kontrollmetodik som genom framtagande av riskklassningsmodeller. Även uppföljning och utvärdering av kontrollmyndigheternas verksamhet kan anses ingå i begreppet vägledning i en vidare bemärkelse.

Uppföljning och utvärdering förutsätter att den som ansvarar för samordningen ges återkoppling kring tillståndet inom kontrollområdet, så att det är möjligt att bedöma om kraven på en enhetlig och effektiv kontroll uppfylls samt om det finns några problem som behöver åtgärdas.⁴ I sista hand kan det innebära att en samordnande myndighet ges befogenheter att förelägga en kontrollmyndighet att rätta till brister i kontrollen, eller att temporärt ta över kontrollansvaret över verksamheter där kontrollen har åsidosatts.⁵

Som framgår av direktiven ingår även den övergripande riskvärderingen som ska ligga till grund för planeringen av den riskbaserade kontrollen i den samordnande rollen. Det handlar både om att säkerställa att alla kontrollobjekt kontrolleras i tillräcklig utsträckning i förhållande till de risker som är förknippade med den verksamhet de bedriver, och om att säkerställa att kontrollen är likvärdig och effektiv.

De kategorier av uppgifter som ingår i samordningsansvaret för livsmedelskedjan kan därmed sammanfattas med orden planering, koordinering, vägledning och uppföljning.

14.1.3 Samordning av fuskkontroll

Vi har i kapitel 6 kommit fram till att det finns en del som skiljer fuskkontroll från övrig kontroll enligt kontrollförordningen. Dessa skillnader har också viss betydelse för vilka uppgifter som ryms i samordning av fuskkontroll. De kategorier av uppgifter som ingår i samordningsansvaret för fuskkontroll är desamma som de vi redovisat

⁴ Se till exempel Livsmedelsverkets årliga "LIK-rapport", *Läget i livsmedelskontrollen*, som innehåller en bedömning av utveckling, brister och förbättringsförslag på livsmedelsområdet, och som enligt 12 a § i Livsmedelsverkets instruktion ska redovisas för regeringen senast den 30 september varje år.

⁵ En sådan möjlighet finns också i sektorslagstiftningen på flera sakområden i livsmedelskedjan, se t.ex. 17–18 §§ livsmedelslagen respektive 18–19 §§ lagen om foder och animaliska biprodukter.

ovan, alltså planering, koordinering, vägledning och uppföljning. Där-
emot kan de konkreta uppgifter som ingår i de olika kategorierna
skilja sig något från vad som vanligtvis ingår i ett samordningsansvar.

För att skapa en bild av vilka uppgifter som kan tänkas ingå i
samordning av fuskkontroll har vi bett de centrala myndigheterna,
övriga kontrollmyndigheter och andra berörda aktörer om exempel
på sådana uppgifter. En sammanställning av dessa svar, grovt fördelade
över de fyra kategorier av samordningsuppgifter som vi identifierade
i föregående avsnitt, finns i tabell 14.2. Observera att detta inte är en
uttömmande eller heltäckande uppräknning, utan endast syftar till att
tjäna som en exemplifiering.

Tabell 14.2 Exempel på uppgifter som rör samordning av fuskkontroll

Planering:	omvärldsbevakning, informationsinhämtning, utförande av risk- och sårbarhetsanalys samt utarbetande av kontrollplan eller modell för kontrollplan
Koordinering:	kontaktpunkt för EU och övriga medlemsstater samt myndigheter och aktörer utanför kontrollkedjan, huvudman för AAC-FF, huvudman för gemensam tipslåda om fusk, koordinering av kontrollmyndigheter som utför fuskkontroll
Vägledning:	kunskaphöjande insatser, metodbeskrivning, kompetensutveckling riktat mot övriga kontrollmyndigheter i kontrollkedjan
Uppföljning:	ansvar för Sveriges rapporteringsskyldighet, insamling av statistik, utvärdering av kontrollen

I många avseenden kan vi konstatera att de samordningsuppgifter
som behövs för fuskkontroll är desamma som behövs för vanlig kontroll.
Det som emellertid avviker på ett tydligt sätt rör planeringen och
koordinering av kontrollen enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen.

Som vi tidigare har konstaterat finns det en rad skillnader mellan
den riskbedömning och planering som ska göras enligt artikel 9.2
och den som ska göras enligt artikel 9.1 (se avsnitt 6.6.1). Vi bedömer
därför att det inte är lämpligt att varje enskild kontrollmyndighet ska
utföra den risk- och sårbarhetsanalys som ska ligga till grund för
planeringen av kontroll enligt artikel 9.2. Riskbedömningen behöver
i stället utföras på ett övergripande och sammanhållet sätt så att
kontrollorganisationen har en gemensam lägesbild att utgå från vid
planering och prioritering av den planerade fuskkontrollen (se
avsnitt 11.2). Ansvaret för att utföra denna risk- och sårbarhets-
analys och prioritering bör därför ingå i de centrala myndigheternas
samordningsansvar.

Detta avviker på ett tydligt sätt från hur ansvaret för riskbedömning och planering av kontroll enligt artikel 9.1 är fördelat inom vissa områden, där hela eller delar av kontrollansvaret ligger på de lokala och regionala kontrollmyndigheterna, i första hand inom livsmedelsområdet (se kapitel 8). Eftersom vi föreslår att ansvaret för kontrollen enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen ska centraliseras kommer den riskbedömning och planering av kontroll som de centrala myndigheterna ska ansvara för endast avse sådan kontroll som de själva ska utföra. Det centrala samordningsansvaret för planering av kontrollen medför därmed inte att några nya modeller för riskbedömning och planering av de lokala eller regionala kontrollmyndigheternas fuskkontroll behöver utarbetas. Men det kommer ändå finnas ett stort behov av att i andra avseenden stärka samordningen och koordineringen av den fuskkontroll som ska utföras av de centrala myndigheterna respektive av övriga kontrollmyndigheter.

14.2 Samordningen av fuskkontroll behöver stärkas

Av våra slutsatser i kapitel 9 är det tydligt att samordningen av fuskkontroll behöver stärkas för att säkerställa en ändamålsenlig och likvärdig fuskkontroll. På vilket sätt och inom vilka områden samordningen behöver stärkas påverkas också av de förslag vi lämnar om förändrad ansvarsfördelning för fuskkontroll.

14.2.1 Planering av fuskkontroll

Vi har redan i avsnitt 11.2 uttryckt att planeringen av kontroll enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen bör vara en uppgift som ligger på en central myndighet. Att planeringen bör vara gemensam har att göra med att fusk inte följer den myndighetsstruktur som finns i Sverige för offentlig kontroll, och inte nödvändigtvis är kopplat till ett visst geografiskt område, områdeslagstiftning eller en viss anläggning. För att det ska vara möjligt att identifiera prioriterade områden, branscher och aktörer för den planerade fuskkontrollen behöver den risk- och sårbarhetsanalys som ska ligga till grund för planeringen utgå från ett holistiskt perspektiv och bygga på en bedömning av hela livsmedelskedjan.

Samordningen mellan de tre centrala myndigheterna bör därför stärkas i denna del så att planeringen av fuskkontrollen kan ske gemensamt, i syfte att åstadkomma en enhetlig omvärldsbevakning, risk- och sårbarhetsanalys samt prioritering för hela livsmedelskedjan. Likaså behöver andra statliga myndigheter i livsmedelskedjan, i första hand Tullverket och Statens veterinärmedicinska anstalt, involveras så att den övergripande risk- och sårbarhetsanalysen blir så heltäckande som möjligt. Erfarenheter från den vanliga kontrollen och de lokala och regionala kontrollmyndigheternas lokalkännedom är också ovärderliga komponenter för de centrala myndigheternas planering av fuskkontrollen.

Vi återkommer i kapitel 15 till frågan om hur en robust samverkansstruktur kan åstadkommas i syfte att utföra den gemensamma planeringen av kontroll enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen.

14.2.2 Samordning av olika typer av kontroll

Det är i dag huvudsakligen en och samma kontrollmyndighet som ansvarar för att utföra alla typer av kontroll av en viss aktör eller en viss anläggning inom ett visst sakområde. När ansvaret för den planerade fuskkontrollen flyttas till de tre centrala myndigheterna innebär det att den offentliga kontrollen av vissa aktörer och anläggningar kommer utföras av ytterligare en behörig myndighet. Även om det finns exempel på överlappande kontrollansvar (till exempel 18 a och 27 §§ livsmedelsförordningen om offentlig kontroll enligt det nationella provtagningsprogrammet samt 25 a § livsmedelsförordningen om mobila anläggningar) innebär det ett avsteg från den generella princip som fördelning av kontrollansvar utgår från i dag. Detta medför ett ökat behov av samordning mellan den centrala myndighet som är ansvarig för den planerade fuskkontrollen av en anläggning och den eller de kontrollmyndigheter som har ansvaret för kontrollen i övrigt. En fungerande samordning mellan myndigheterna är nödvändig för att säkerställa att fuskkontrollen som helhet är effektiv och att den administrativa bördan för aktörerna minimeras. Samordningen bör bestå i ett utbyte av information av betydelse för kontrollen (se vidare om detta i kapitel 18 och 19) och att klargöra gränsdragningen mellan de olika kontrolluppdragen, men också att rent faktiskt samordna den kontroll som myndigheterna utför.

Även om den planerade kontrollen har sin grund i en helt egen riskbedömning kan det uppstå situationer där föremålet för kontrollen överlappar föremålet för en kontroll som den ordinarie kontrollmyndigheten utför. Det kan exempelvis handla om att den centrala myndigheten identifierat en risk med en viss produkt eller ett handelsled som medför ett behov av planerad fuskkontroll av en viss aktör, och att den ordinarie kontrollmyndigheten samtidigt har fått in ett specifikt tips eller klagomål som avser samma produkt eller förfarande hos samma aktör. För att undvika att båda kontrollmyndigheterna i en sådan situation utför varsin kontroll med i huvudsak samma ändamål och syfte bör det finnas en kontinuerlig samordning av de olika typerna av kontroll.

Det kan också i andra fall vara en fördel att samordna den centrala myndighetens kontroll enligt artikel 9.2 med den ordinarie kontrollmyndighetens kontroll enligt artikel 9.1, även om föremålen för kontrollerna är olika. Dels kan det medföra samordningsvinster för kontrollen, dels kan det innebära att den administrativa bördan och störningen av verksamheten för den aktör som är föremål för kontroll minskar. Man kan också tänka sig situationer inom ramen för en kontroll enligt artikel 9.2 där en lokal eller en regional kontrollmyndighet kan biträda den centrala kontrollmyndigheten med ett visst kontrollmoment som måste göras på plats men inte kräver någon specialistkompetens, till exempel att utföra en provtagning (jämför 32 § livsmedelsförordningen), att inhämta ett visst dokument eller att utföra en enklare okulärbesiktning. Om kontrollmyndigheten har lämplig kompetens och kapacitet kan man också tänka sig att den i vissa situationer kan biträda vid mer avancerade uppgifter. I vilken utsträckning det är lämpligt och möjligt för en central myndighet att dra nytta av de lokala och regionala resurserna i ett visst ärende måste dock avgöras från fall till fall.

I Storbritannien överlappar kontrollansvaret inom livsmedelsområdet för den nationella fuskgruppen NFCU kontrollansvaret för de lokala och regionala kontrollmyndigheterna på ett sätt som påminner om den nu föreslagna lösningen. Där har man valt att stärka samordningen mellan den nationella fuskkontrollen och de lokala och regionala kontrollmyndigheterna genom att utse ett flertal förbindelsepersoner ("liaison officers") som har till uppgift att fungera som länkar mellan den centrala myndigheten och övriga kontrollmyndigheter inom ett visst geografiskt område. Tanken är att korta avståndet mellan

den centrala nivån och den lokala nivån och därmed effektivisera samordningen av kontrollen och informationsflödet mellan myndigheterna. Med tanke på det stora antalet kontrollmyndigheter som kommer behöva samordnas kan det finnas skäl att överväga en sådan lösning även i Sverige.

Regionala kontaktpersoner kan i viss utsträckning jämföras med det särskilda uppdrag som länsstyrelserna i dag har att samordna de kommunala kontrollmyndigheternas livsmedelskontroll inom respektive län (28 § livsmedelsförordningen). Det finns dock i dagsläget ingen nämnvärd samordning av fuskkontrollen på regional nivå. Eftersom länsstyrelserna inte ska utföra någon planerad fuskkontroll kan det också ifrågasättas om det är lämpligt att detta ansvar läggs på dem. Vi bedömer därför att om samordningen mellan de centrala myndigheterna och de lokala och regionala kontrollmyndigheterna ska stärkas genom särskilt utsedda kontaktpersoner så måste det säkerställas att dessa personer har tillräckliga kunskaper om den fuskkontroll som ska samordnas och tillräckliga resurser och mandat för att kunna utföra uppgiften.

14.2.3 Samordning i ärenden där kontrollansvar tas över av en central myndighet

Vi föreslår att det ska införas en möjlighet för en central myndighet att kunna ta över kontrollansvar från en länsstyrelse, en kommun eller någon med delegerade uppgifter i vissa mer komplicerade eller omfattande ärenden om fusk (se avsnitt 13.5). Ett övertagande av kontrollansvar innebär att den centrala myndigheten tar över behörigheten att utreda det aktuella ärendet. Det innebär dock inte någon förändring av den ordinarie kontrollmyndighetens kontrollansvar i fråga om övriga pågående eller kommande ärenden som rör samma anläggning eller aktör. Övertagandet kan beröra en enskild kontrollmyndighet eller flera kontrollmyndigheter. Ärendet kan också växa under handläggningens gång, och komma att beröra ytterligare kontrollmyndigheter.

Ett beslut om att ta över kontrollansvaret i ett visst ärende medför därmed att ytterligare en kontrollmyndighet (den centrala myndigheten) blir behörig att utöva kontroll över den eller de berörda aktörerna. Därigenom uppstår ett behov av att samordna kontrollen av berörda aktörer mellan den centrala myndigheten och den eller de

kontrollmyndigheter vars kontrollansvar den centrala myndigheten har tagit över.

I många fall kommer ärendet från början ha startats av den ordinarie kontrollmyndigheten, och det är också troligt att det ofta kommer vara den myndigheten som har tagit initiativ till övertagandet. Under sådana omständigheter kommer omfattningen av, och ramarna för, det kontrollansvar som tas över att vara ganska klart. Behovet av samordning kommer då främst gälla löpande informationsutbyte om den aktuella verksamheten eller eventuella händelseutvecklingar som påverkar ärendets omfattning.

Det största behovet av samordning uppstår i stället i de fall då initiativet till övertagandet kommer från den centrala myndigheten, särskilt i de fall då det sker utan den ordinarie kontrollmyndighetens vetskap. Det handlar i första hand om tips eller klagomål som kommit in direkt till en central myndighet, eller när utredningen i ett pågående ärende hos en central myndighet utökas till nya aktörer eller anläggningar som omfattas av ytterligare en kontrollmyndighets ansvar. Samordningen i dessa fall syftar till att låta den eller de kontrollmyndigheter som berörs få kännedom om föremålet för utredningen samt om vilka aktörer och anläggningar som omfattas av ärendet, så att flera myndigheter inte utreder samma sak. Av denna anledning är det också viktigt att de kontrollmyndigheter som berörs av ett övertagande så snart som möjligt underrättas av den centrala myndigheten.

Utöver att klargöra omfattningen av det övertagna kontrollansvaret behöver samordningen också syfta till att säkerställa ett effektivt informationsutbyte mellan den ordinarie kontrollmyndigheten och den centrala myndigheten i ärendet. Det handlar både om att öka effektiviteten i handläggningen och om att minska den administrativa bördan för de aktörer som är föremål för kontroll.

Våra förslag om hur en effektiv samordning i de ärenden där en central myndighet har tagit över kontrollansvaret ska säkerställas finns i avsnitt 17.3.

14.2.4 Vägledning till kontrollmyndigheter

Samtliga kontrollmyndigheter i livsmedelskedjan kommer fortsättningsvis, precis som i dag, ha ett ansvar för att utföra fuskkontroll. Som vi har redogjort för i avsnitt 11.1.3 finns det fuskärenden av

olika komplexitet och en av utmaningarna med att kontrollera fusk är att det inte bara handlar om att upptäcka avsiktliga överträdelser, utan även om att kunna utreda dem.

För att uppnå målet om en fungerande kontrollorganisation totalt sett behöver därför förmågan och kapaciteten att utföra fuskkontroll kontinuerligt höjas och utvecklas vid samtliga kontrollmyndigheter. Kontrollmyndigheternas arbete mot fusk behöver också samordnas så att kontrollkedjan som helhet drar åt samma håll och de olika kontrollinsatserna kompletterar och stärker varandra. Detta kräver en tydlig vägledning och informationsöverföring från de centrala kontrollmyndigheterna till övriga kontrollmyndigheter i fråga om olika typer av fusk, kontrollmetoder, trender att vara uppmärksam på och när det kan vara lämpligt att lämna över ett ärende om misstänkt fusk till den centrala myndigheten.

Inom flera olika kontrollområden finns det i dag specifik vägledning i form av vägledningsdokument, särskilda forum där inspektörer kan ställa frågor samt återkommande konferenser och fördjupningskurser. På motsvarande sätt bör de centrala myndigheterna bygga upp konkret vägledning kring den fuskkontroll som övriga kontrollmyndigheter ska utföra, enligt de behov och den prioritering som identifieras för respektive område.

14.2.5 Tips och klagomål om misstänkt fusk

Tips och klagomål kan komma in från såväl enskilda som från andra myndigheter. De kan också komma in från kontrollmyndigheter i andra EU-länder genom det gemensamma kommunikationsverktyget AAC-FF som är en del av iRASFF-systemet (se avsnitt 18.1.3).

I dagsläget är tips och klagomål om brister i verksamheten eller misstänkta överträdelser av en viss aktör den dominerande källan till den fuskkontroll som utförs av kontrollmyndigheterna. Även med en organisation för att utföra planerad fuskkontroll på plats kommer tips och klagomål vara en viktig källa till enskilda (oplanerade) fuskkontroller. Dessa tips och klagomål kommer också att vara en viktig del av den omvärldsbevakning som ska ligga till grund för den planerade fuskkontrollen, genom att de kan indikera nya eller förändrade risker, sårbarheter eller fenomen.

Denna slutsats stöds också av de erfarenheter vi har tagit del av från de andra länder vi har tittat på. En nyckel till framgång i dessa länder har varit att etablera enkla och tydliga processer för att anmäla misstänkt fusk till de behöriga myndigheterna. Det gäller såväl anmälningar från allmänheten och andra aktörer som specifika tips från visselblåsare som arbetar för aktören i fråga.

På grund av den befintliga fördelningen av kontrollansvar ska tips och klagomål lämnas till den kontrollmyndighet som är behörig att utreda den aktuella anläggningen. Detta är av naturliga skäl svårt för en enskild att ha kännedom om. Alla kontrollmyndigheter har inte heller tydlig information om hur man anmäler misstänkt fusk. Risken är att sådana barriärer leder till att fusk inte anmäls eller anmäls till fel myndighet och därefter faller mellan stolarna.

På Livsmedelsverkets hemsida finns en generell tipsfunktion som är speciellt utformad för att anmäla misstänkt fusk inom livsmedelsområdet.⁶ Här är det möjligt att anmäla alla misstankar om fusk, oavsett vilken aktör det gäller. Myndigheten vidarebefordrar sedan tipset till behörig myndighet.

Livsmedelsverket är dessutom Sveriges kontaktpunkt för systemet för snabb varning (RASFF) och förbindelseorgan för administrativt stöd och samarbete enligt kontrollförordningen (AAC) respektive för utbytet av uppgifter om anmälningar av bedrägerier enligt Imsoc-förordningen (AAC-FF), se 7 b och c §§ förordningen med instruktion för Livsmedelsverket (se även avsnitt 18.1.4). Ansvaret innebär att verket har till uppgift att inom hela kontrollförordningens tillämpningsområde bevaka systemen, ta emot sådana meddelanden och förmedla informationen till den eller de kontrollmyndigheter som berörs.

Det finns tydliga fördelar med att stärka samordningen i fråga om anmälningar av tips och klagomål som rör misstänkt fusk. En utredning av, och ett förslag till, en myndighetsgemensam tipsfunktion för arbetslivskriminalitet har nyligen presenterats av Delegationen mot arbetslivskriminalitet.⁷ Det finns skäl att överväga en sådan generell och gemensam tipsfunktion även för fusk i livsmedelskedjan. En sådan tipsfunktion bör i så fall också användas för rapportering av missförhållanden som anmäls av så kallade visselblåsare

⁶ Livsmedelsverket, "Tipsa oss om livsmedelsfusk", hämtad den 21 maj 2024, <https://www.livsmedelsverket.se/om-oss/kontakt/tipsa-oss-om-livsmedelsfusk>.

⁷ SOU 2024:14, *Arbetslivskriminalitet*.

(se avsnitt 19.7.3). Det har dock inte funnits möjlighet att närmare utreda ett sådant förslag inom ramen för denna utredning. Däremot är det någonting vi bedömer att det finns ett behov av att utreda vidare (se avsnitt 15.6).

14.2.6 Utvärdering och rapportering

Vilka områden och vilka metoder de aktörer som medvetet fuskar dras till varierar över tid. Det beror på en rad olika faktorer, men handlar i grund och botten om var risken för upptäckt för tillfället är som minst och var möjligheten till ekonomisk vinning är som störst. För att säkerställa att fuskkontrollen är ändamålsenlig och effektiv finns det därför ett behov av att kontinuerligt följa upp och utvärdera den fuskkontroll som utförs. Resultatet av denna utvärdering behöver sedan återintroduceras i den risk- och sårbarhetsanalys som ska ligga till grund för den planerade fuskkontrollen. Slutsatserna bör även ligga till grund för att genom vägledning och utbildning utveckla kontrollmetoder och rutiner för att upptäcka och utreda fusk inom ramen för den ordinarie kontrollen. Det finns därför ett behov av att stärka samordningen och förtydliga ansvaret i fråga om den centrala utvärderingen av fuskkontroll för båda dessa syften.

Medlemsstaterna har ett ansvar för att årligen rapportera vissa uppgifter om utförandet av den offentliga kontrollen enligt kontrollförordningen till EU-kommissionen (artikel 113). Ansvaret för denna rapportering är i dag delad och utförs av en arbetsgrupp som består av representanter från de tre centrala myndigheterna. Arbetet utmynnar varje år i en gemensam samarbetsrapport som Livsmedelsverket ansvarar för att sammanställa och ge ut och som täcker samtliga områden som omfattas av kontrollförordningen.⁸

Vi bedömer att den befintliga samarbetsstrukturen för rapportering av Sveriges offentliga kontroll i livsmedelskedjan fungerar väl och att den även fortsättningsvis bör inkludera insamling av statistik kring och rapporteringen av fuskkontroll.

⁸ Den senaste avser 2021 års kontrollverksamhet och heter *Kontrollen i livsmedelskedjan*, S 2023 nr 03.

14.2.7 Kontakter med andra myndigheter och aktörer

Det finns ett flertal olika aktörer och myndigheter som inte är en del av den svenska kontrollorganisationen i livsmedelskedjan och som på olika sätt berörs av arbetet mot fusk. Olika branschorganisationer men även myndigheter med närliggande uppdrag – såsom Polismyndigheten, Skatteverket, Läkemedelsverket, Konsumentverket och Arbetsmiljöverket.

Samordningen av fuskkontrollen bör därför stärkas genom att en gemensam central kontaktpunkt etableras för att underlätta samverkan och kontakt med dessa myndigheter. Detsamma gäller för kontakter med utländska aktörer, till exempel vid medverkan i internationella insatser såsom operation Opson.

Vi återkommer i avsnitt 15.4.2 till var ansvaret för en sådan funktion bör läggas.

14.3 Samordningsansvar för fuskkontroll

Utredningens bedömning: Samordningsansvar för fuskkontroll i livsmedelskedjan bör inte läggas på endast en av de centrala myndigheterna. En av myndigheterna bör dock ges ett särskilt samordningsansvar för den centraliserade fuskkontrollen och sådana uppgifter som hänger samman med den.

Skälen för utredningens bedömning

I direktiven anges att vi ska ta ställning till om en enda central myndighet i den befintliga myndighetsstrukturen för offentlig kontroll bör utses för att på nationell nivå få ett särskilt ansvar för att samordna arbetet med fuskkontroll i hela livsmedelskedjan. Skälet skulle vara att fusket inte följer den myndighetsstruktur som finns i Sverige för offentlig kontroll, och inte nödvändigtvis är kopplat till ett visst geografiskt område, område eller en viss anläggning. Samtidigt, uppges det, har nuvarande struktur tillkommit för att respektive myndighet har expertkompetens inom sitt område, vilket kan vara nödvändigt för en ändamålsenlig kontroll.

En organisation med en enda samordnande myndighet innebär att samordningsansvaret för den myndigheten skulle omfatta sam-

ordning av all fuskkontroll inom samtliga kontrollområden. Detta ansvar skulle följaktligen inkludera att hämta in och analysera all information av betydelse för fuskkontroll samt att utföra risk- och sårbarhetsanalys samt planering av all kontroll enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen. Ett sådant arbete skulle förutsätta en nära kontakt och ett omfattande informationsutbyte med övriga centrala kontrollmyndigheter, men dessa skulle alltså inte delta i det faktiska samordningsarbetet. I stället skulle de, i likhet med övriga kontrollmyndigheter, endast förse den samordnande myndigheten med den information och det underlag som myndigheten behöver för att kunna planera, vägleda, koordinera och följa upp fuskkontrollen på samtliga områden.

Vi har egentligen redan tagit ställning till fördelarna respektive nackdelarna med att samla allt ansvar för den planerade fuskkontrollen hos en enda central myndighet i avsnitt 13.2.3. Vi gjorde där bedömningen att de centrala myndigheternas koppling till, och kunskap om, det egna området talar för att ansvaret för att utföra planerad fuskkontroll bör läggas på respektive central myndighet och inte endast på en av dem. Vi gör ingen annan bedömning när det gäller samordningsansvaret för fuskkontrollen.

Med hänsyn till de stora skillnader i regelverk och typ av aktörer som finns mellan de olika områden som regleras av kontrollförordningen tror vi att det skulle vara svårt att samordna och planera för en effektiv fuskkontroll inom en annan central myndighets ansvarsområde. De nuvarande centrala myndigheterna har expertkompetens inom sina egna områden som en (enda) central myndighet svårligen skulle kunna tillgodogöra sig endast genom informationsinhämtning. Det skulle heller inte vara rimligt att hos en enda central myndighet bygga upp expertis på samtliga områden, bara för att kunna utföra vissa samordningsuppgifter inom en begränsad del (kontroll enligt artikel 9.2) av området. Det innebär att alla tre centrala myndigheter ändå skulle behöva vara involverade i informationsinsamling och riskbedömning, även om ansvaret förlades till en myndighet. Dessutom skulle en placering av samordningsansvaret hos en enda central myndighet utgöra en märklig konstruktion där en central myndighet skulle ha ansvar för att samla in information om, och utföra sårbarhetsanalyser för, samt vägleda om fuskkontroll inom områden som myndigheten i övrigt inte ansvarar för.

Om vissa centrala myndigheter fråntas det formella ansvaret för samordning, och därmed inte får några resurser för fusksamordning, finns det också en risk för att avståndet till deras områden blir för stort. Detta tror vi kan påverka såväl deras engagemang för arbetet som deras acceptans för den planering och fördelning av ärenden som samordningen resulterar i. Det finns då en risk för att den centrala myndigheten som tilldelas samordningsansvaret omedvetet kommer att prioritera ”sina” områden, eftersom närheten till och kunskapen om dessa områden kommer vara större.

Vi tror därför att en fullständig centralisering av samordningsansvaret för fuskkontrollen till en enda central myndighet inte är en lämplig eller ändamålsenlig lösning.

Samordningen av fuskkontrollen, såväl mellan de tre centrala myndigheterna som med övriga kontrollmyndigheter och andra aktörer, kommer dock i linje med våra slutsatser i föregående avsnitt behöva stärkas. Som vi kommer utveckla närmare i kapitel 15 bör detta också i vissa avseenden åstadkommas genom en tydligare samverkansstruktur och etablerandet av vissa gemensamma funktioner för de tre centrala myndigheterna. Detta medför att någon av de centrala myndigheterna kommer behöva ta huvudansvaret för samordningen av de gemensamma funktionerna och det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk som bedrivs. Detta resonemang utvecklar vi närmare i avsnitt 17.2.4.

Sammanfattningsvis anser vi att allt samordningsansvar för fuskkontroll i livsmedelskedjan inte bör läggas på endast en av de centrala myndigheterna. Däremot bör en av dessa myndigheter ges ett särskilt samordningsansvar för den centraliserade fuskkontrollen och de uppgifter som hänger samman med den.

15 En stärkt central organisation mot fusk i livsmedelskedjan

Vi har i föregående kapitel kommit fram till att ansvaret för att planera och utföra kontroll enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen bör flyttas till de tre centrala myndigheterna och att planeringen av denna kontroll ska utföras gemensamt av dessa myndigheter. Vi har även kommit fram till att det bör införas en möjlighet för en central myndighet att ta över kontrollansvaret i enskilda ärenden om fusk från en länsstyrelse, en kommun eller någon med delegerade uppgifter. Det finns därmed även ett stort behov av att stärka samordningen av fuskkontrollen, såväl mellan de tre centrala myndigheterna som i förhållande till övriga kontrollmyndigheter och andra aktörer. För att den centraliserade fuskkontrollen ska bli effektiv krävs ett nära och fungerande samarbete mellan de centrala myndigheterna.

Vi bedömer att den nuvarande samverkansstrukturen mellan de centrala myndigheterna i livsmedelskedjan behöver stärkas. Det behöver också skapas en mer robust och permanent organisation som grund för myndigheternas samverkan. Organisationen bör innehålla gemensamma funktioner och resurser för såväl planering som utförande av den centraliserade fuskkontrollen. Våra förslag innebär i korthet följande:

- det bör inrättas en ny enhet på Livsmedelsverket med en gemensam funktion för underrättelse och analys, ett samordningskansli och en gemensam nationell kontrollstyrka för operativ fuskkontroll,
- den nationella kontrollstyrkan ska kunna användas även av Jordbruksverket och Kemikalieinspektionen vid utförande av fuskkontroll inom deras respektive områden,

- den risk- och sårbarhetsanalys samt planering som ska göras bör utföras gemensamt av de centrala myndigheterna inom ramen för en gemensam funktion för underrättelse och analys,
- de centrala myndigheterna bör utse nationella samordnare mot fusk med ansvar för respektive myndighets samverkan kring fusk-kontroll,
- en förstärkt struktur för central myndighetssamverkan bör etableras för ett gemensamt beslutsfattande kring planering och prioritering av den centraliserade fuskkontrollen, och
- regeringen bör ge Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket i uppdrag att under 2025 utveckla och implementera effektiva kontaktytor, arbetssätt och rutiner för det gemensamma arbetet.

I det här kapitlet kommer vi närmare att redogöra för våra förslag och vilka överväganden som har lett oss fram till dessa. Vilka författningsförändringar som är nödvändiga för att genomföra de förslag som presenteras i detta kapitel avhandlas i kapitel 17.

15.1 Strukturen för samverkan och samordning behöver stärkas

För att den kontroll som ska utföras enligt artikel 9.2 i kontrollförfordningen ska kunna bli effektiv och fungera i praktiken är den risk- och sårbarhetsanalys som ska göras för att planera kontrollen av avgörande betydelse. Redan i bestämmelsen anges att kontrollerna ska utföras dels med beaktande av information om överträdelser som delats genom befintliga mekanismer för administrativt stöd, dels ”all annan information som tyder på sådana överträdelser”. I kommissionens vägledning läggs stort fokus på insamling och analys av information som kan bidra till att skapa en bild av var risken för fusk är som störst och vart den riskbaserade fuskkontrollen ska riktas.

Många av de uppgifter och mycket den information som behövs för att kunna utföra den gemensamma risk- och sårbarhetsanalysen finns i register som de tre centrala myndigheterna förfogar över, i egenskap av antingen behörig kontrollmyndighet eller samordnande myndighet. Myndigheterna i livsmedelskedjan har också en unik

expertkunskap och kännedom om aktörer, risker, sårbarheter och trender inom sina respektive områden.

Våra förslag innebär att nya uppgifter kommer att läggas på de tre centrala myndigheterna. Inte minst den gemensamma risk- och sårbarhetsanalysen samt planeringen av kontroll enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen kommer att kräva ett fördjupat samarbete. De centrala myndigheterna måste tillsammans skapa den helhetsbild som är nödvändig för att kunna välja ut prioriterade områden, branscher och aktörer för planerad fuskkontroll i hela livsmedelskedjan.

Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket samverkar redan i dag i en rad frågor inom livsmedelskedjan. Samverkan utgår främst från Strategiska gruppen, som även består av andra statliga myndigheter samt representanter för länsstyrelserna och Sveriges kommuner och regioner. En stor del av det faktiska arbetet utförs i olika arbetsgrupper, däribland arbetsgruppen bedrägerier inom den jordbruksbaserade livsmedelskedjan. En mer detaljerad beskrivning av den nuvarande centrala samordningen finns i kapitel 8.

En lösning som ligger nära till hands skulle därmed vara att bygga vidare på denna konstruktion och i första hand utveckla den befintliga arbetsgruppen för bedrägerier inom den jordbruksbaserade livsmedelskedjan. En fördel med det skulle vara att man utnyttjar den befintliga strukturen och de forum som redan är välkända och etablerade mellan de tre centrala myndigheterna. Det skulle därmed inte behöva läggas tid och kraft på att etablera nya funktioner eller samarbetsformer. Ett problem med en sådan lösning är dock att det inte finns så mycket i det nuvarande arbetet inom arbetsgruppen att bygga vidare på. Arbetsgruppen har i dagsläget inte några tydligt definierade uppdrag eller rutiner. De gemensamma arbetsuppgifter som ska utföras enligt förslagen i detta betänkande skiljer sig markant från den typ av uppgifter som utförs i arbetsgruppen i dag. Utbytet av information och det gemensamma arbetet med risk- och sårbarhetsanalys behöver ske löpande och på ett betydligt mer regelbundet sätt än den samverkan som myndigheterna i dag har på andra områden enligt kontrollförordningen. Det kommer behövas täta kontakter som ställer krav på ett mer djupgående samarbete mellan myndigheterna. Myndigheterna skulle dessutom behöva utse representanter till arbetsgruppen med en annan profil än i övriga arbetsgrupper.

Vår bild av de befintliga samordningsgrupperna är att de varierar i fråga om effektivitet, och att detta åtminstone delvis tycks ha att

göra med svårigheten att upprätthålla ett tillräckligt tätt och effektivt samarbete mellan de centrala myndigheterna. Det är därför tveksamt om de uppgifter som det här är fråga om lämpar sig för att utföra inom ramen för en arbetsgrupp. Det kommer sannolikt behövas en större och mer permanent grupp med diversifierad kompetens och expertis för att kunna behandla och analysera en mängd information av olika slag.

En annan sak som talar mot att lägga uppgifterna på en arbetsgrupp är att den centrala samordningen av fuskkontroll omfattar fler uppgifter än den gemensamma planeringen av kontroll enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen. Vi har i kapitel 14 identifierat flera områden där samordningen av fuskkontroll behöver stärkas, och även inom flera av dessa områden kommer de tre centrala myndigheterna behöva enas och hitta gemensamma lösningar. Om alla dessa uppgifter ska läggas på en arbetsgrupp finns det en stor risk för att uppdraget blir splittrat och att representanternas kompetens och expertis inte utnyttjas på bästa sätt.

Vi bedömer därför att samarbetet behöver fördjupas på flera områden och på olika nivåer. Det kräver att en mer permanent struktur för myndigheternas samordning och samverkan etableras. Vi anser därför att den nuvarande strukturen för samverkan och samordning behöver stärkas och att det bör skapas en gemensam organisation för att säkerställa en fungerande fuskkontroll.

15.2 Samverkan mellan myndigheter på andra områden

Det finns åtskilliga exempel på områden där myndigheter (och andra aktörer) har överlappande eller närliggande uppdrag och därför behöver samordna sitt arbete eller hitta former för samverkan. Hur detta sker varierar mellan olika områden beroende på vilka aktörer som är inblandade och vad det är för uppgifter som samordningen eller samverkan avser. Viss samordning är reglerad i författning, annan bygger på regeringsuppdrag och somlig har sin grund i frivilliga överenskommelser.

Vi har i sökandet efter en modell som skulle kunna fungera för att stärka de centrala myndigheternas gemensamma arbete med fuskkontroll tittat närmare på hur samordning och samverkan är organi-

serad och reglerad för Myndighetsgemensam satsning mot organiserad brottslighet (OB-satsningen), Myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet (A-krim), Samordningsgruppen för dricksvatten samt Marknadskontrollrådet.

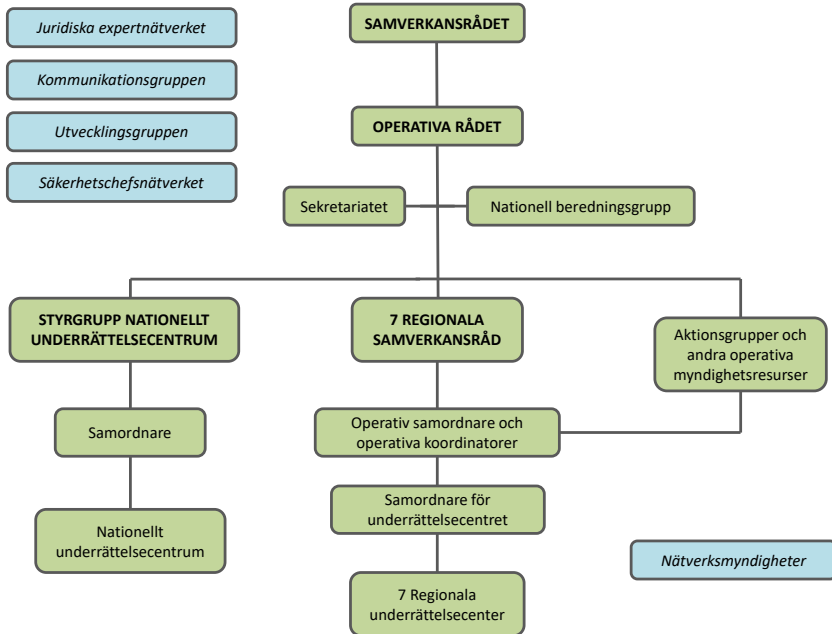
15.2.1 Organiserad brottslighet

Den myndighetsgemensamma OB-satsningen startade 2009. Inom satsningen samverkar tolv myndigheter med underrättelser och operativa insatser mot kriminella individer, nätverk och fenomen. Ytterligare tolv myndigheter ingår som nätverksmyndigheter. De samverkande myndigheterna ska gemensamt bekämpa den organiserade brottsligheten genom brottsförebyggande åtgärder, administrativa åtgärder, exekutiva åtgärder, lagföring och återtagande av brottsvinster. Fokus ska ligga på bekämpning av allvarlig och samhällshotande organiserad brottslighet och mot organiserad brottslighet i lokalsamhället med särskilt fokus på utsatta områden.

Det finns inte några särskilda författningsbestämmelser som reglerar OB-satsningen utan grunden för myndigheternas samverkan är ett antal regeringsuppdrag.¹ De närmare formerna för samverkan har myndigheterna gemensamt slagit fast i en särskild arbetsordning. Figur 15.1 ger en översiktlig bild över OB-satsningens gemensamma organisationsstruktur.

¹ Se 2008 års regeringsbeslut om att säkerställa en effektiv och uthållig verksamhet för bekämpning av den grova organiserade brottsligheten (Ju2008/5776/PO) och 2015 års regeringsbeslut om att utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet (Ju2015/09350/PO).

Figur 15.1 Strukturen för den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet



Källa: Polismyndigheten.

OB-satsningen leds av ett samverkansråd, som utgörs av de samverkande myndigheternas generaldirektörer. Rådet träffas två gånger per år och fattar beslut om den strategiska inriktningen och om styrdokument för samverkan. Rådet fastställer även den myndighetsgemensamma lägesbilden och inriktningen, vilka sedan ligger till grund för de ärenden som ska prioriteras inom satsningen samt OB-satsningens årsrapport till regeringen.

Beslut om koordinering och prioritering av myndighetsgemensamma insatser fattas av det operativa rådet. Rådet består av representanter från de samverkande myndigheterna på chefsposition med operativt ansvar och sammanträder var fjärde vecka. Ärenden som behandlas av rådet bereds av en nationell beredningsgrupp som består av handläggare utsedda av varje ledamot i det operativa rådet. Den nationella beredningsgruppen utgör även ingången till respektive myndighet inom OB-satsningen.

Den myndighetsgemensamma OB-satsningen bedrivs i Polismyndighetens nationella underrättelsecentrum (NUC) och i sju

regionala underrättelsecenter (RUC). I NUC och RUC utbyter representanter för de tolv myndigheterna som ingår i OB-satsningen information av betydelse.² Vissa av nätverksmyndigheterna har även egna representanter i RUC. Informationen ligger till grund för den myndighetsgemensamma nationella respektive regionala lägesbilden samt utgör beslutsunderlag för prioritering av nationella och regionala insatser. Arbetet i NUC leds av dess styrgrupp medan regionala samverkansråd leder verksamheten i RUC samt beslutar om, leder och följer upp regionala och lokala insatser. I NUC och RUC sitter deltagarna samlokaliserade i polisens lokaler, men de är fortfarande anställda av och representerar sina respektive myndigheter. Arbets-tiden i NUC och RUC varierar mellan 40–100 procent av en heltids-tjänst.

Därutöver finns under samverkansrådet ett flertal arbetsgrupper för samordning av vissa specifika frågor, exempelvis juridik och kommunikation.

Till stöd för arbetet i samverkansrådet och operativa rådet finns ett sekretariat på Polismyndigheten. Sekretariatet är en enhet på Nationella operativa avdelningen (Noa) och ansvarar för att stötta all Polismyndighetens myndighetssamverkan. Sekretariatet leds av en enhetschef och består av 25 medarbetare, varav 7 arbetar med OB-satsningen. Sekretariatets medarbetare består av poliser, analytiker, projektledare, statsvetare och jurister.

OB-satsningen har inga gemensamma operativa resurser. Varje myndighet bidrar i stället med sin egen personal i de insatser som myndigheten bedömer att den ska delta i, och verkar då inom sina befogenheter enligt tillämplig lagstiftning. Polismyndigheten har dock ett antal aktionsgrupper utspridda över hela landet med särskilt dedikerade personer. Dessa aktionsgrupper bistår övriga myndigheter vid de gemensamma insatserna enligt en prioriteringsordning som beslutas av det operativa rådet.

Det finns inte heller någon särskild finansiering avsatt för OB-satsningen. Alla medverkande myndigheter deltar i samverkan och gemensamma insatser som ett led i sin ordinarie verksamhet.

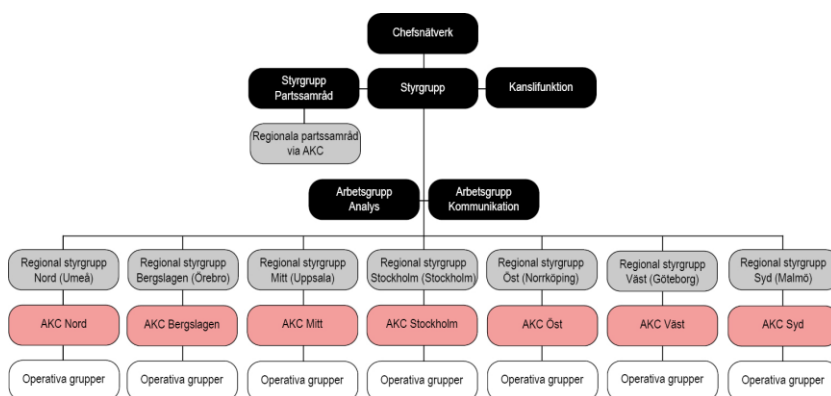
² Grunden för uppgiftsdeleningen finns i lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet med tillhörande förordning (2016:775), se även avsnitt 18.7.3.

15.2.2 Arbetslivskriminalitet

Myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet (A-krim) startade 2018. A-krim består av nio myndigheter vars samverkan går ut på att utföra gemensamma kontroller i syfte att motverka fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet.

Det finns inte några särskilda författningsbestämmelser som reglerar A-krim utan grunden för samverkan är ett antal regeringsuppdrag³. Därutöver finns det sedan 2021 en nationell delegation mot arbetslivskriminalitet,⁴ vars uppgift är att verka samlande och stödjande i förhållande till aktörer som motverkar arbetslivskriminalitet och främja samverkan och erfarenhetsutbyte dem emellan.⁵ De närmare formerna för samverkan har myndigheterna gemensamt slagit fast i en särskild arbetsordning. Figur 15.2 ger en översiktlig bild över A-krimns gemensamma organisationsstruktur.

Figur 15.2 Strukturen för den myndighetsgemensamma satsningen mot arbetslivskriminalitet



Källa: Arbetsmiljöverket.

³ Se 2017 års regeringsbeslut med uppdrag om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet (A2017/02422/ARM och A2017/00678/ARM), 2021 års regeringsbeslut med uppdrag om fortsatt myndighetssamverkan för att motverka fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet (A2021/00085) samt 2022 års regeringsbeslut med uppdrag om att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktigt myndighetssamverkan (A2022/00333).

⁴ Dir. 2021:74.

⁵ Uppdraget har hittills resulterat i tre delbetänkanden; SOU 2022:36, SOU 2023:8 och SOU 2024:14.

A-krim har ett chefsnätverk som har ett övergripande ansvar för att samarbetet har tillräckligt med resurser och förutsättningar för att nå sina mål. Nätverket utgörs dock inte av myndigheternas generaldirektörer, utan av särskilt utpekade chefer med mandat att representera respektive myndighet i samarbetet. Nätverket sammanträder två gånger per år.

Utöver chefsnätverket finns det en nationell styrgrupp som består av representanter från varje myndighet som ingår i myndighetssamverkan. Arbetet i den nationella styrgruppen samordnas av Arbetsmiljöverkets nationella samordnare. Varje myndighet ansvarar för att utse lämpliga representanter till styrgruppen som består av en blandning av chefer och tjänstemän. Styrgruppen beslutar om inriktning och resursfördelning samt tillsätter arbetsgrupper och ger direktiv till de regionala styrgrupperna. Gruppen har möten varje månad.

Kärnan i samarbetet utgörs av så kallade A-krimcenter (AKC). AKC ansvarar för att samla in och dela information utifrån gällande regelverk⁶ samt planerar och beslutar om vilka operativa insatser som ska genomföras. I varje AKC finns minst en representant (plus en ersättare) för varje myndighet (undantaget är Åklagarmyndigheten som inte deltar i det operativa arbetet inom AKC). AKC är gemensamma fysiska kontor som är samlokaliserade med de regionala underrättelsecentren (RUC), vilka redan finns inom ramen för myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet (se avsnitt 15.2.1). Därför är AKC lokaliserade i polisens lokaler. Myndigheterna arbetar samlokaliserat inom AKC omkring två till tre dagar i veckan, det varierar dock över tid och även från region till region.

Arbetet i AKC styrs av regionala styrgrupper som även de består av representanter från varje deltagande myndighet. Styrgrupperna skapar ramarna för AKC, leder det regionala arbetet och återrapporterar arbetet till den nationella styrgruppen.

A-krim har inte några egna operativa resurser. Vid de gemensamma operativa insatserna ingår i stället personal från de myndigheter som berörs. Sammansättningen anpassas efter varje enskild insats.

Arbetsmiljöverket har ett särskilt ansvar för att samordna myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet. Arbetsmiljöverket har där-

⁶ Regeringen har föreslagit en ny lag som ska ge de myndigheter som deltar i A-krim en utökad möjlighet att dela sådana uppgifter med varandra som behövs för att planera, genomföra eller följa upp myndighetsgemensamma kontroller inom ramen för samverkan, se prop. 2023/24:85, *En ny lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet*. Lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2024.

för bland annat anställt två nationella samordnare och sju regionala samordnare som arbetar heltid med myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet.

Riskdagen har avsatt en särskild finansiering om 40 miljoner kronor till A-krim. Det har varit ett årligt anslag för samtliga myndigheter för åren 2022 och 2023. Pengarna har fördelats mellan deltagande myndigheterna enligt regeringsuppdraget. Varje myndighet får sedan själva välja hur pengarna används. Anslaget täcker dock inte den totala kostnaden för satsningen utan finansieringen förväntas, utöver de särskilt avsatta pengarna, också ske inom ramen för varje deltagande myndighets ordinarie anslag.

15.2.3 Dricksvatten

Den nationella samordningsgruppen för dricksvatten leds av Livsmedelsverket och samlar tolv myndigheter och organisationer. Gruppens syfte är att verka för en långsiktigt hållbar, trygg och säker dricksvattenförsörjning och ge stöd i dricksvattenfrågor. Samordningsgruppen inrättades 2020 och ersatte då ett tidigare nationellt nätverk för dricksvatten.

Bestämmelser om samordningsgruppen finns i 29 a och 29 b §§ i livsmedelsförordningen. Där framgår att Livsmedelsverket ska leda samordningsgruppen, att samordningsgruppen ska ha ett kansli hos Livsmedelsverket, vilka myndigheter som i övrigt ska ingå i samordningsgruppen (och vem dessa ska representeras av) samt ett krav på årlig rapportering till Regeringskansliet. De närmare formerna för samarbetet framgår av en arbetsordning som myndigheterna gemensamt har fastställt.

Samordningsgruppen består av myndigheternas generaldirektör, eller den som generaldirektören har utsett, och träffas två gånger per år. Gruppen fattar beslut om prioriteringar och resurssättning av samordningen.

Under samordningsgruppen finns tre arbetsgrupper där den praktiska samordningen sker inom områdena civilt försvar och krisberedskap, dricksvattenkvalitet respektive vattenförsörjning. Arbetsgrupperna leds av en ordförande och består av deltagare från berörda myndigheter och organisationer samt, i förekommande fall, adjungerade

ledamöter från myndigheter eller organisationer som inte ingår i samordningsgruppen.

Som stöd för samordningsgruppen och arbetsgrupperna finns på Livsmedelsverket ett särskilt dricksvattenkansli. Kansliets uppgift är att hålla ihop det arbete som utförs i samordningsgruppen och arbetsgrupperna. Kansliet ska även främja samarbeten mellan medlemmarna i samordningsgruppen, bedriva omvärldsbevakning och samordna kommunikation, samt identifiera och främja samverkan med andra nationella råd och nätverk som arbetar med dricksvattenfrågor. Kansliet administrerar och tar fram underlag inför olika möten och tar även fram underlag för återrapporteringen till regeringen.

Dricksvattenkansliet består av sju personer, varav en kanslichef, en koordinator, en kommunikatör, en administratör och de tre arbetsgruppernas ordföranden. Medarbetarna arbetar inte heltid på kansliet utan cirka 10–20 procent av sin tjänst. Utöver en av arbetsgruppernas ordförande som arbetar på Havs- och vattenmyndigheten tillhör samtliga medarbetare Livsmedelsverket. Kansliet har gemensamma avstämningar cirka åtta gånger per år.

Samordningsgruppen och samordningskansliet finansieras med ett särskilt anslag till Livsmedelsverket.

15.2.4 Marknadskontroll

Marknadskontrollrådet är placerat vid Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac) och består av 17 myndigheter. Rådets uppgift är att fungera som ett nationellt samordningsorgan för de myndigheter som är ansvariga för kontrollen enligt EU:s marknadskontrollförordning⁷, en förordning som syftar till att kontrollera att produkter som släpps ut på den inre marknaden uppfyller alla tillämpliga krav i EU:s gemensamma produktagstiftning. Rådet ska bland annat främja samverkan och effektivitet i kontrollen, organisera kontinuerligt erfarenhetsutbyte, ansvara för spridning av allmän information om marknadskontroll samt underlätta allmänhetens och näringslivets kontakter med marknadskontrollmyndigheterna. Rådet ansvarar dessutom för att utarbeta och genomföra den övergripande nationella strategin för marknadskontroll.

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1020 av den 20 juni 2019 om marknadskontroll och överensstämmelse för produkter och om ändring av direktiv 2004/42/EG och förordningarna (EG) nr 765/2008 och (EU) nr 305/2011.

Bestämmelser om marknadskontrollrådet finns i 5–8 §§ förordningen (2014:1039) om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn. Av bestämmelserna framgår att Swedac ska leda marknadskontrollrådet och ansvara för ordförandeskap och sekretariat, vilka myndigheter i övrigt som ska ingå i rådet samt vilken funktion rådet ska ha. Det framgår även att rådet ska besluta en arbetsordning, i vilken närmare bestämmelser om rådets arbetssätt och sekretariatets uppgifter slås fast.

Marknadskontrollrådet består av särskilt utsedda representanter från varje deltagande myndighet och sammanträder fyra till fem gånger per år. Vid mötena kan även representanter från branschen och konsumentgrupper bjudas in.

Under rådet finns ett antal tematiska arbetsgrupper som utför det löpande arbetet, vilket i hög utsträckning består av informations- och erfarenhetsutbyte mellan myndigheter, lagstiftningsarbete, och metodutveckling för att effektivisera marknadskontrollen.

Till stöd för marknadskontrollrådet och arbetsgrupperna finns på Swedac även ett marknadskontrollsekretariat. Sekretariatets uppgift är att planera och förbereda de möten som hålls i marknadskontrollrådet, sammankalla arbetsgrupperna, ansvara för viss omvärldsbevakning samt arbeta med kommunikation och information inom marknadskontrollrådets område. Sekretariatet företräder dessutom Sverige i EU:s arbetsgrupper om marknadskontroll.

Marknadskontrollsekretariatet består av fem heltidstjänster, varav en jurist, en statistiker, två statsvetare och en koordinator.

Marknadskontrollrådet och sekretariatet finansieras med ett särskilt anslag till Swedac.

15.2.5 Slutsatser av hur andra myndigheter samverkar

En övergripande slutsats vid en jämförelse av dessa olika samverkansmodeller är att den organisatoriska lösning som har valts varierar beroende på om samarbetet innehåller operativa inslag eller inte.

På dricksvatten- och marknadskontrollområdet handlar samverkan i första hand om strategiskt arbete. Där utgår organisationen från en samordningsgrupp som fattar övergripande beslut om inriktning och resursättning, medan den praktiska samordningen utförs i olika arbetsgrupper. Arbetssättet påminner om det som i dag gäller

för den befintliga samordningen mellan de centrala myndigheterna i livsmedelskedjan genom den strategiska gruppen. En skillnad är dock att båda dessa samverkansgrupper är författningsreglerade samt att det finns ett särskilt samordningskansli eller sekretariat som stöttar de olika deltagarna och deras gemensamma arbete.

Inom OB-satsningen och A-krim handlar samverkan däremot i stor utsträckning om operativt arbete (något förenklat att utbyta information och skapa en gemensam lägesbild samt därefter enas om, prioritera och koordinera gemensamma operativa insatser). Även där finns det en samordningsgrupp i toppen samt arbetsgrupper för mer övergripande och strategiska samordningsfrågor (till exempel kommunikation och juridik). Men det finns även en styrgrupp som träffas mer regelbundet och som ansvarar för att fatta beslut om gemensamma operativa insatser. Dessutom finns nationella och regionala utvecklingscenter, där delvis samlokaliserade representanter för de olika myndigheterna löpande delar information med varandra och tar fram gemensamma lägesbilder (NUC och RUC inom OB-satsningen, AKC inom A-krim). Dessa samverkanslösningar saknar dock en egen författningsreglering och samarbetet utgår från olika regeringsuppdrag.

Vi anser att det finns flera lärdomar från dessa redan etablerade samverkansformer som man bör dra nytta av för att stärka den myndighetsgemensamma samverkan mot fusk i livsmedelskedjan.

Vad gäller samverkansformerna ligger den struktur som skapats för A-krim och OB-satsningen nära till hands. Strukturen är skapad för att kunna fatta både långsiktiga strategiska beslut och snabba operativa beslut. Det finns också olika forum för gemensam beredning av ärenden inför dessa beslut, för att snabba på och effektivisera processen. Likaså är de gemensamma underrättelsecentren en viktig komponent för att effektivt kunna utbyta och analysera relevant information och därigenom kunna skapa sig en gemensam lägesbild till grund för planeringen och prioriteringen av den operativa kontrollen.

En funktion som samtliga samverkansformer har gemensamt är ett samordningskansli (eller sekretariat) med gemensamma administrativa resurser. Funktionen fungerar som stöd och smörjmedel mellan de olika aktörerna genom att sammankalla och administrera arbetsgrupper och samverkansmöten, fungera som gemensam kontaktpunkt, ta ansvar för kommunikation och information samt administrera gemensamma funktioner.

Samverkanslösningarna har tagit år att utveckla till vad de är i dag. Vi behöver en samverkanslösning som snabbt kommer upp i en operativt fungerande nivå som kan jämföras med de inom OB-satsningen och A-krim, men på betydligt kortare tid. Vid en jämförelse mellan samverkanslösningarna bedömer vi att en författningsreglerad samverkan är att föredra. Att samverkan utgår från en reglering i författning skapar förutsättningar för snabb verkställighet, förutsägbarhet och en stabil struktur för de deltagande aktörerna, eftersom det signalerar en långsiktighet i uppdraget. Vi tror också att det leder till ett mer dedikerat och aktivt engagemang från de deltagande myndigheterna. En viktig beståndsdel för en snabb och varaktig organisation är att samverkan förses med egna öronmärkta medel, antingen ett särskilt anslag för de gemensamma kostnaderna till den utpekade ansvariga myndigheten, eller genom att det för varje myndighet anges att vissa medel ska läggas på den aktuella verksamheten. Även detta bidrar till att skapa en långsiktighet och en förutsägbarhet i samarbetet mellan myndigheterna. Om deltagandet ska finansieras med myndighetens generella anslag finns det en risk för att den gemensamma satsningen prioriteras ned av en eller flera deltagande myndigheter, vilket i sin tur medför en sämre utväxling av de resurser som övriga myndigheter satsar.

15.3 En gemensam nationell kontrollstyrka

Utredningens förslag: En nationell kontrollstyrka inrättas vid en av de centrala myndigheterna Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen eller Livsmedelsverket. Den personal som ingår i kontrollstyrkan ska vara anställd av den myndigheten. Kontrollstyrkan ska ha möjlighet att medverka vid fuskkontroll som utförs av var och en av de centrala myndigheterna. Ansvar för den offentliga kontrollen och myndighetsutövningen inom varje område ska dock ligga kvar på respektive myndighet.

Skälen för utredningens förslag

Vi har i kapitel 13 föreslagit att ansvaret för den planerade fuskkontrollen ska centraliseras och att fördelningen av kontrollansvar mellan de tre centrala myndigheterna i huvudsak ska följa den befintliga fördelningen av samordningsansvar. Vi har också kommit fram till att samordningen av fuskkontrollen och samverkan mellan de tre centrala myndigheterna i fråga om utförande av fuskkontroll behöver stärkas.

För att åstadkomma en fungerande fuskkontroll är det viktigt att säkerställa att de centrala myndigheterna har tillräckliga och ändamålsenliga operativa resurser för utförande av den aktuella kontrollen. Annars kommer centraliseringen av ansvaret för den mest komplicerade fuskkontrollen inte ge avsedd effekt.

En gemensam nationell kontrollstyrka

I de befintliga exempel på myndighetssamverkan som vi har studerat där det förekommer gemensamma operativa kontroller (OB-satsningen och A-krim) deltar varje myndighet med sina egna operativa resurser i den omfattning och utsträckning som behövs i varje enskild kontrollinsats. Det finns alltså inte några gemensamma operativa resurser som myndigheterna kan förfoga över för dessa insatser. Även om kontrollinsatsen i sig är koordinerad och gemensam agerar varje myndighet självständigt inom ramen för sitt specifika uppdrag och utför kontroller och fattar beslut utifrån sin lagstiftning.

Vi föreslår att ansvaret för den planerade fuskkontrollen, och för de ärenden där kontrollansvar har tagits över från en länsstyrelse, en kommun eller någon med delegerade uppgifter, ska fördelas mellan de tre centrala myndigheterna på motsvarande sätt. Mot denna bakgrund vore en sådan uppdelning även i fråga om de operativa kontrollresurserna logisk.

En avgörande skillnad i förhållande till OB-satsningen och A-krim är dock att det i de fallen handlar om myndigheter med i grunden olika uppdrag som arbetar utifrån helt skilda regelverk. Även om det finns stora skillnader i regelverk inom de olika områdena i livsmedelskedjan ska samtliga områden kontrolleras med stöd av samma bestämmelser i kontrollförordningen. Oavsett vilket område, vilken aktör eller vara som kontrollen ska riktas mot är det samma typ av

beteenden och förfaranden som fuskkontrollen syftar till att upptäcka och utreda. Om det är fråga om märkning av foder eller livsmedel, eller om det är dokumentation som avser ett djur eller ett växtskyddsmedel, är i detta sammanhang av mindre praktisk betydelse. Det är heller inte ovanligt att en aktör i livsmedelskedjan är aktiv inom flera av de områden som omfattas av kontrollförordningen. Det finns därmed uppenbara effektivitetsvinster med att samla den särskilda kompetensen kring fuskkontroll i en gemensam kontrollstyrka i stället för att sprida ut den på tre myndigheter.

Vi har mot denna bakgrund kommit fram till att det bör införas en nationell kontrollstyrka för utförande av den mest komplicerade fuskkontrollen, och att de tre centrala myndigheterna gemensamt ska förfoga över denna resurs.

En ny kontrollresurs på tre myndigheter blir inte lika effektivt

Det som talar starkast för att bygga upp operativ kapacitet för fuskkontroll vid var och en av de tre centrala myndigheterna är att det följer den ansvarsfördelning vi föreslår i övrigt. Det medför att de centrala myndigheternas expertis inom sina områden stärks och utvecklas, och att kopplingen mellan fuskkontrollen och den vanliga kontrollen på dessa områden i större utsträckning förblir intakt. En sådan lösning påminner om hur kontrollen är organiserad i Danmark, där det finns en separat operativ enhet, ett ”rejsehold”, för livsmedel och en annan enhet för djurskydd (trots att ansvaret för kontrollen inom båda områdena ligger på samma myndighet).

Att skapa tre nya kontrollstyrkor innebär dock att resurserna för fuskkontroll sprids ut på tre olika myndigheter. Viss typ av mer generell expertkompetens, till exempel i fråga om kontroll av e-handel och bokföring, kommer därmed att behöva byggas upp på flera olika ställen. Det riskerar att göra organisationen mindre effektiv, både i fråga om operativ kontroll och resursanvändning.

De tre myndigheterna är dessutom olika stora och har inte likvärdiga resurser eller kontrollansvar. Den kapacitet som behöver byggas upp är något helt nytt, och det finns inte någon befintlig struktur att bygga vidare på vid någon av de tre centrala myndigheterna (Livsmedelsverket delvis undantaget). Dessutom är det inte troligt att det kommer finnas samma behov av att utföra fuskkon-

troll inom samtliga områden. Det kommer alltså inte att handla om tre jämnstora organisationer med likartade förutsättningar för att bekämpa fusk inom sina respektive områden. Erfarenheten från Danmark är också att de olika fuskenheterna arbetar med olika förutsättningar, på olika sätt och utan någon närmare samordning eller samverkan. Med egna operativa resurser är risken överhängande för att den samordning och samverkan kring operativ fuskkontroll som är önskvärd kommer bli betydligt svårare att uppnå, och att varje myndighet i stället kommer fokusera på sina egna områden. Det riskerar att medföra att såväl likvärdigheten som effektiviteten i fuskkontrollen som helhet försvagas.

Myndigheterna ska dela på en gemensam nationell kontrollstyrka

Genom att skapa en gemensam kontrollstyrka för den mest avancerade fuskkontrollen skapas möjligheter att rekrytera kvalificerad personal med en större variation av specialistkompetens. De särskilda kompetenser och kontrollmetoder som den gemensamma kontrollstyrkan utvecklar kan sedan kompletteras med den fördjupade kunskap om respektive sakområde som de tre centrala myndigheterna redan besitter. Det medför en flexibilitet där de tre centrala myndigheterna står för den grundläggande kompetensen inom sina områden och i den utsträckning det behövs kan använda sig av de gemensamma specialistresurserna. Det skapar i sin tur bättre förutsättningar för en mer effektiv och likvärdig fuskkontroll inom samtliga områden.

Ansvaret för myndighetsutövningen ska ligga kvar på respektive myndighet

Vårt förslag innebär inte att behörigheten att utöva kontroll eller fatta beslut ska flyttas till den nya nationella kontrollstyrkan. Ansvar för kontrollen enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen, samt för de ärenden om fusk där kontrollansvar har tagits över från en länsstyrelse, en kommun eller någon med delegerade uppgifter, ligger i stället kvar på respektive central myndighet. Den nationella kontrollstyrkan ska således endast ges möjlighet att medverka i sådan offentlig kontroll (och annan offentlig verksamhet) som de tre centrala myndigheterna utför enligt sina egna regelverk. Det kan till exempel handla om att

delta vid själva kontrollbesöket, att granska handlingar och dokument, att bistå med bedömningar, provtagningar och analyser samt att upprätta förslag till beslut. Den nationella kontrollstyrkan ska alltså inte ges någon särskild möjlighet att på egen hand fatta beslut inom dessa områden. Ansvar för myndighetsutövningen och beslutsfattandet ska fortfarande vara förbehållet den ansvariga myndigheten och befogenheterna att fatta beslut och vidta andra åtgärder ska följa den myndighetens interna regelverk.

All fuskkontroll behöver inte utföras av den nationella kontrollstyrkan

Förslaget att de tre centrala myndigheterna ska dela på en gemensam kontrollstyrka innebär inte att all kontroll enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen, eller samtliga ärenden om fusk där kontrollansvaret har tagits över från en annan kontrollmyndighet, ska utföras av den gemensamma kontrollresursen. Ansvar för kontroll ligger i grunden kvar på respektive central myndighet. Det är således upp till den ansvariga myndigheten att avgöra i vilken utsträckning en viss kontroll kan utföras av myndighetens ordinarie personal och i vilken utsträckning den nya kontrollstyrkans särskilda kompetens behövs.

Eftersom den nationella kontrollstyrkan ska vara gemensam bör de tre centrala myndigheterna, utöver att gemensamt planera kontrollen enligt artikel 9.2, också gemensamt besluta hur den ska användas, det vill säga vilka ärenden kontrollstyrkan ska användas för.

Behovet av regionala enheter

En uppenbar svaghet med att endast skapa en gemensam nationell kontrollstyrka är att all kompetens och kapacitet samlas på en enskild myndighet, och därmed i utgångsläget en enda geografisk plats. Det ökar avståndet till en stor del av kontrollobjekten och medför både praktiska utmaningar och potentiella effektivitetsförluster.

I både Danmark och Storbritannien har deras centrala kontrollstyrkor regionala enheter i olika delar av landet. Med tanke på att Sverige till ytan är betydligt större än båda dessa länder är det rimligt att dra slutsatsen att den gemensamma kontrollstyrkan bör bestå av regionala enheter. När Livsmedelsverket i början av 2000-talet föreslog ett förstatligande av livsmedelskontrollen utgick man också från

en modell där kontrollresurserna skulle fördelas över ett tiotal regionala enheter utspridda över hela landet.⁸ Även inom OB-satsningen och A-krim har man inrättat regionala enheter, om än utan operativ personal.

Vi bedömer att en effektiv och ändamålsenlig fuskkontroll i hela landet sannolikt kommer kräva att det finns kontrollresurser för mer komplicerad fuskkontroll på flera olika platser. Rent praktiskt finns det redan fysiska och organisatoriska förutsättningar för en sådan utlokalisering av den gemensamma fuskstyrkan. Både Jordbruksverket och Livsmedelsverket har redan i dag regionala enheter på olika platser i landet.

Vi bedömer dock att det inte är lämpligt att etablera operativa enheter på flera olika platser redan från början. I både Danmark och Storbritannien började man med en central kontrollenhet, som först några år senare förstärktes med nya enheter på andra orter. Även inom A-krim började man med att etablera en pilot-AKC, innan man helt nyligen startade upp regionala AKC:er på nya platser i landet. På motsvarande sätt bedömer vi att det initialt endast bör inrättas en kontrollstyrka, men att kontrollresurserna på sikt bör spridas ut på flera platser i landet. På så sätt kan man först göra en utvärdering av den nya verksamheten och det blir möjligt att bedöma på vilken eller vilka orter förutsättningarna för och behovet av kontrollresurser är som störst.

15.4 En gemensam FUSK-enhet på Livsmedelsverket

Utredningens bedömning: Jordbruksverkets, Kemikalieinspektionens och Livsmedelsverkets risk- och sårbarhetsanalys och samordning av fuskkontroll bör utföras av gemensamma funktioner och personalresurser. Resurserna bör tillsammans med den nationella kontrollstyrkan samlas i en särskild enhet på Livsmedelsverket. Enheten bör vara självständig från Livsmedelsverkets övriga verksamhet och ledas av en chef som placeras högt upp i myndighetens organisation. Enheten bör bestå av åtminstone 30 medarbetare.

⁸ Livsmedelsverket, *Effektivare livsmedelstillsyn – förslag till arbetsätt, organisation och finansiering*, Rapport 9–2000, s. 134.

Utredningens förslag: En särskild enhet inrättas på Livsmedelsverket med gemensamma resurser för Jordbruksverkets, Kemikalieinspektionens och Livsmedelsverkets myndighetsgemensamma arbete mot fusk i livsmedelskedjan. Enheten ska bestå av en funktion för underrättelse och analys, ett samordningskansli och en gemensam operativ kontrollstyrka.

Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket ska utse nationella samordnare mot fusk i livsmedelskedjan.

Skälen för utredningens bedömning och förslag

Informationsutbyte och analys ska ske i en samlokaliserad funktion

En grundläggande uppgift för de tre centrala myndigheternas nya ansvar för kontrollen enligt artikel 9.2 i kontrollförfordningen är att samla in och analysera den information som behövs för att ta fram gemensamma lägesbilder och löpande göra en risk- och sårbarhetsanalys för hela livsmedelskedjan. Denna uppgift förutsätter att myndigheterna arbetar nära varandra. För att skapa ett sådant tätt samarbete krävs dels en stark struktur för samverkan, dels nödvändiga praktiska förutsättningar.

Den risk- och sårbarhetsanalys som ska ligga till grund för den gemensamma planeringen av kontroll enligt artikel 9.2 påminner mycket om behovet av, och formerna för, planeringen av de gemensamma operativa insatserna inom OB-satsningen och A-krim. Där sker de samverkande myndigheternas informationsdelning och analys i för ändamålet särskilt inrättade funktioner (NUC, RUC och AKC). En viktig del av denna konstruktion är att det finns gemensamma fysiska arbetsplatser där representanter för de samverkande myndigheterna kan sitta tillsammans. Varje representant har vid arbetsplatsen åtkomst till sin myndighets register och nätverk. Därmed har representanterna direkt på plats tillgång till den information som enligt gällande lagstiftning behövs och får delas med övriga myndigheter, och en gemensam plattform för den gemensamma analysen och planeringen. Arbetet i NUC, RUC och AKC sker dock inte på heltid utan en stor del av tiden spenderar representanterna med samma eller liknande arbetsuppgifter på sina "hemmamyndigheter". På så sätt har representanterna fortfarande kvar en nära koppling och kontakt med den egna myndigheten.

Vi anser att det arbetssätt som har utvecklats inom ramen för OB-satsningen och A-krim med fördel även kan tillämpas för de tre centrala myndigheternas gemensamma planering av kontroll enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen. Det innebär att det bör inrättas en särskild funktion med en permanent fysisk arbetsplats vid en av de tre centrala myndigheterna för den gemensamma risk- och sårbarhetsanalysen. Funktionen bör bemannas av personer från alla tre centrala myndigheter, som åtminstone en viss del av sin arbetstid ska sitta tillsammans på värmyndigheten (den centrala myndighet där den nya funktionen inrättas). Var och en av myndigheterna bör också utse en samordnare med särskilt ansvar för denna informationsdelning och analys.

Det behövs en gemensam samordningsfunktion

Inom samtliga de samverkanslösningar vi har undersökt finns det ett kansli som ansvarar för att underlätta samarbetet mellan de samverkande myndigheterna och även ansvarar för vissa gemensamma funktioner. Det kan till exempel handla om att leda arbetsgrupper, ta fram underlag, bereda gemensamma beslut samt utgöra primär kontaktpunkt och ansvara för gemensam kommunikation.

Den ambitionshöjning i fråga om fuskkontroll, och det utökade samarbetet mellan de tre centrala myndigheterna, som vi föreslår medför ett behov av att inrätta en gemensam funktion för samordning även av fuskkontrollen. Funktionen bör ansvara för att stödja samarbetet och för att sköta administration av gemensamma uppgifter.

Funktionerna samlas i en ny FUSK-enhet

Vi bedömer att det behöver skapas en särskild funktion med en permanent fysisk arbetsplats vid en av de tre centrala myndigheterna för den gemensamma risk- och sårbarhetsanalysen samt planeringen av kontroll enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen. Det behöver även inrättas en funktion med ansvar för samordning och administrering av den gemensamma fuskkontrollen. Vi har tidigare i detta kapitel kommit fram till att de tre centrala myndigheterna bör dela på en operativ kontrollstyrka för den mest komplicerade fuskkon-

trollen. Även denna resurs behöver rent organisatoriskt inrättas vid en av de tre centrala myndigheterna.

Av samordnings- och resursoptimeringsskäl bör alla dessa funktioner inrättas vid en och samma myndighet. Vi föreslår därför att det skapas en ny organisatorisk enhet för det gemensamma arbetet mot fusk i livsmedelskedjan vid en av de tre centrala myndigheterna. Enheten bör innehålla gemensamma *funktioner* för *underrättelse*, *samordning* och *kontroll*. Vi har mot denna bakgrund valt att kalla den för *FUSK-enheten*. Vi utvecklar våra resonemang kring de olika funktionernas uppdrag och sammansättning i avsnitten 15.4.1–15.4.3 nedan.

Den organisatoriska lösningen motsvarar den som har valts för fuskkontroll i Storbritannien och Danmark på livsmedelsområdet. Där har man också skapat en sammanhållen enhet på en central myndighet med ansvar för såväl insamling av information, analys och planering som för de operativa resurserna.

FUSK-enhetens ledning och självständighet

Den nya FUSK-enheten kommer att ha ett uppdrag som i flera avseenden skiljer sig från de tre centrala myndigheternas ordinarie verksamhet. Dels är det fråga om en i de flesta avseenden ny uppgift, dels handlar det om en uppgift som myndigheterna både ska ansvara för och utföra gemensamt.

Det kan komma att uppstå målkonflikter mellan den verksamhet som FUSK-enheten ska bedriva och annan verksamhet vid de centrala myndigheterna. Det kan exempelvis handla om hållbarhetsmål (till exempel matsvinn) eller verksamhetsmål om aktörernas nöjdhet med kontrollen (så kallad ”nöjd kund-index”, eller NKI). Även om dessa mål givetvis är viktiga att beakta även i FUSK-enhetens verksamhet behöver man vara uppmärksam på att det inte hämmar kontrollens effektivitet.

Att den enhet som arbetar mot fusk bör ha en självständig roll är också en viktig lärdom som vi tagit med oss från fuskenheterna i Danmark och Storbritannien. Ytterligare medskick från deras organisationslösningar är att chefen för fuskkontrollen bör vara placerad direkt under myndighetens ledning och att enheten bör ha en egen finansiering att förfoga över.

FUSK-enheten bör därför vara organisatoriskt självständig från myndighetens övriga verksamhet och ledas av en egen chef. Chefen bör vara placerad högt upp i myndighetens organisation, gärna direkt under generaldirektören, för att på så sätt ha ett tillräckligt starkt mandat och självständighet att driva en effektiv och ändamålsenlig verksamhet. Eftersom enheten ska utföra uppgifter för flera myndigheters räkning bör den också ha en egen och öronmärkt finansiering.

FUSK-enheten inrättas vid Livsmedelsverket

De centrala myndigheterna har varierande resurser för fuskkontroll och har kommit olika långt i det strategiska och samordnande arbetet mot fusk inom sina respektive områden. Livsmedelsverket är den enda myndigheten som har fått ett regeringsuppdrag för att arbeta strategiskt med frågan, och följaktligen den enda av de centrala myndigheterna som har påbörjat ett sådant arbete.

Den strategiska gruppen liksom den särskilda arbetsgruppen för bedrägerier inom den jordbruksbaserade livsmedelskedjan leds och sammankallas av Livsmedelsverket. Det är också Livsmedelsverket som i Sverige har huvudansvaret för att, i samråd med övriga myndigheter, utarbeta den fleråriga nationella kontrollplanen och den årliga rapporten till EU-kommissionen enligt kontrollförordningen. Dessutom utgör verket Sveriges kontaktpunkt för systemet för snabb varning (RASFF) och är förbindelseorgan för administrativt stöd och samarbete enligt kontrollförordningen respektive för utbytet av uppgifter om anmälningar av bedrägerier enligt Imsoc-förordningen (se även avsnitt 18.1.3 och 18.1.4).

Vi bedömer sammantaget att Livsmedelsverket är den centrala myndighet som såväl strategiskt som operativt har kommit längst med frågor om fuskkontroll. Verket har redan i dag en samordnande roll för de centrala myndigheternas gemensamma uppgifter på andra områden enligt kontrollförordningen och annan närliggande lagstiftning. Mot denna bakgrund framstår Livsmedelsverket som den myndighet som är mest lämpad för att inhysa den nya FUSK-enheten.

15.4.1 Underrättelse och analys

En huvuduppgift för den nya FUSK-enheten är att ansvara för den gemensamma risk- och sårbarhetsanalysen samt att ta fram underlaget för planering och prioritering av operativa insatser. Ansvaret omfattar därmed även den informationsinhämtning och omvärldsbevakning som krävs för att kunna utföra dessa uppgifter. Vi har valt att kalla denna funktion inom FUSK-enheten för *Underrättelse och analys*. Funktionen bör konstrueras med OB-satsningens NUC och RUC samt A-krimis AKC som förebilder. Det innebär att de centrala myndigheterna bör utse varsin medarbetare som representerar sin myndighet och ansvarar för det gemensamma arbetet inom funktionen. Vi har valt att kalla dessa personer för nationella samordnare mot bedrägliga och vilseledande ageranden i livsmedelskedjan.

Nationella samordnare mot bedrägliga och vilseledande ageranden i livsmedelskedjan

Var och en av de tre centrala myndigheterna ska utse en samordnare som ansvarar för att samordna myndighetens arbete med fuskkontroll samt representerar myndigheten i funktionen för underrättelse och analys. Samordnarnas uppgift är att bidra med sin egen myndighets perspektiv, kunskap och analys inom de områden som myndigheten ansvarar för samt vara myndighetens primära kontaktpunkt i fuskrelaterade frågor. Samordnarna ska fortfarande vara anställda vid den egna myndigheten, men ska åtminstone i viss utsträckning sitta fysiskt tillsammans med övriga personer som tillhör funktionen för underrättelse och analys.

Det är viktigt att samordnaren i fråga om fuskkontrollen har en ”spindel i nätet”-roll på sin egen myndighet, med möjlighet och mandat att få tillgång till myndighetens samlade kompetens och kunskap inom berörda områden. Fusk-samordnarna bör därför endast arbeta med strategiska frågor om fusk och fuskkontroll och kunna fungera som en länk mellan den gemensamma underrättelse- och analysfunktionen och den egna myndigheten. Uppdraget handlar lika mycket om att föra med sig kunskap och information in i den gemensamma funktionen som att föra med sig information och analyser tillbaka till den egna myndighetens verksamhet.

Informationsdelning

Ett av huvudsyftena med den gemensamma underrättelse- och analysfunktionen samt de särskilt utstationerade samordnarna är att underlätta delning av nödvändig information för att kunna ta fram den gemensamma lägesbilden. Det innebär att det bör etableras gemensamma arbetsytor och rutiner för lagring och behandling av information. Det innebär också att respektive myndighets utstationerade samordnare behöver ha direkt tillgång till den egna myndighetens register när de sitter tillsammans i den gemensamma funktionen. Arbets sättet motsvarar det som tillämpas inom NUC och RUC samt AKC:erna och såväl inspiration som praktiska exempel kan hämtas från dessa lösningar.

Vilken information det finns behov av att samla in och dela samt behovet av författningsförändringar för att möjliggöra detta behandlas i kapitel 18 och 19.

Personalstyrka

Hur stor funktionen bör vara beror i grund och botten på vilken ambitionsnivå som sätts för fuskkontrollen. Vad en lämplig storlek på funktionen är kommer dock ha en nära korrelation med storleken på den nationella kontrollstyrkan. Detta eftersom en obalans i storlek mellan dessa båda funktioner antingen skulle innebära att den operativa kontrollstyrkan inte skulle hinna med att utreda alla de ärenden som underrättelse- och analysfunktionen identifierar, eller att kontrollstyrkan inte skulle ha tillräckligt många ärenden att utreda.

I OB-satsningens NUC och RUC respektive i A-krimens AKC sitter en person per myndighet representerad. Storleken där beror alltså i första hand på hur många myndigheter som är med och samverkar. Samtidigt är uppdraget för dessa funktioner något snävare eftersom arbetet i stor utsträckning bygger på den omvärldsbevakning och analys som varje myndighet redan har gjort inom sina respektive ansvarsområden.

En viktig lärdom från såväl OB-satsningen och A-krim som från de särskilda fuskgrupperna i Danmark och Storbritannien är att man inte ska börja alltför smått eftersom det leder till en osäkrare lägesbild och en risk för fördröjning av operativa framgångar. Flera andra lärdomar om hur en effektiv samarbetsfunktion kring underrättelse

och analys kan byggas upp bör också kunna hämtas från dessa befintliga exempel och bidra till att man undviker vissa av de tidiga misstag som annars riskerar att kosta tid och fördröja uppstarten av det faktiska arbetet.

Hur många medarbetare funktionen för underrättelse och analys inledningsvis bör bestå av är en fråga för de tre centrala myndigheterna att gemensamt bilda sig en uppfattning om. Vår bedömning är dock att det bör röra sig om åtminstone 10 personer, utöver myndigheternas utsedda samordnare.

Representation från andra myndigheter

Våra resonemang om den nya funktionen för underrättelse och analys har hittills utgått från de tre centrala myndigheterna som ska tilldelas ansvaret för kontroll enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen. Risk- och sårbarhetsanalysen och den efterföljande planeringen och prioriteringen av kontroll kommer dock i stor utsträckning vara beroende av information och kunskap som hämtas in från övriga delar av kontrollorganisationen. Det kan därför finnas anledning att överväga om funktionen även ska bestå av representanter från andra delar av kontrollkedjan, för att på ett bättre sätt få med deras perspektiv och kunskap om sina områden och aktörer i processen. Detta skulle exempelvis kunna åstadkommas genom att det finns en eller flera roterande tjänster som en anställd vid någon av de lokala eller regionala kontrollmyndigheterna kan söka för en begränsad tid. Man skulle också kunna tänka sig att övriga berörda statliga myndigheter, i första hand Tullverket, Statens veterinärmedicinska anstalt och Havs- och vattenmyndigheten, ges möjlighet att delta i arbetet för att bidra med sina perspektiv.

15.4.2 Samordningskansli

Samordningskansliets uppgift ska vara att underlätta samordningen av fuskkontrollen mellan såväl de tre centrala myndigheterna som mellan övriga kontrollmyndigheter och andra berörda aktörer. Det innefattar, i likhet med kanslierna inom OB-satsningen och A-Krim, att bistå fuskenhetens övriga funktioner med rådgivning samt att administrera och ta fram underlag för gemensam beredning och

beslut. Kansliet bör dessutom, i likhet med samordningskanslierna på dricksvatten- och marknadskontrollområdena, ha ansvar för vissa gemensamma samordningsuppgifter. Det kan exempelvis handla om att utföra viss omvärldsbevakning, ansvara för informationsinsamling från den ordinarie kontrollen, ta fram informationstexter och vägledning om fuskkontroll, ansvara för den gemensamma kommunikationen samt att följa upp och bevaka pågående ärenden. Kansliet ska även kunna fungera som en gemensam primär kontaktyta och informationskanal för övriga kontrollmyndigheter samt för andra myndigheter och aktörer i fuskrelaterade frågor, inklusive EU-kommissionen och andra medlemsstater. Därutöver bör kansliet vara ansvarigt för att administrera en gemensam tipsfunktion för fusk (se avsnitt 14.2.5 och 15.6).

Personalstyrka

Hur stor personalstyrka och vilka olika roller och kompetenser som behöver finnas på samordningskansliet beror i stor utsträckning på vilka uppgifter som slutligen läggs på funktionen.

Vid en jämförelse med de samverkanslösningar vi har undersökt kan vi konstatera att kanslifunktionerna består av mellan fem och sju personer (dricksvattenkansliets medarbetare dock inte på heltid) och att kanslierna bemannas av analytiker, projektledare, jurister, statsvetare, statistiker och kommunikatörer.

Vi utgår från att mängden arbetsuppgifter och arbetsbelastning för samordningskansliet på fuskenheten bör vara jämförbar med dessa andra kanslifunktioner. Vår bedömning är därför att kanslifunktionen sannolikt behöver bestå av åtminstone 5 personer.

15.4.3 Operativ nationell kontrollstyrka

Den nationella kontrollstyrkans uppgift är att utgöra de tre centrala myndigheternas specialister på att kontrollera och utreda ärenden om fusk (se avsnitt 15.3). Även denna funktion bör inrättas inom den nya FUSK-enheten. Medarbetarna i kontrollstyrkan ska alltså vara anställda av Livsmedelsverket, men genom en särskild bestämmelse ha möjlighet att medverka även i Jordbruksverkets och Kemikalieinspektionens ärenden om planerad fuskkontroll samt ärenden

där kontrollansvar har tagits över från en länsstyrelse, en kommun eller någon med delegerade uppgifter (våra författningsförslag och överväganden i denna del finns i avsnitt 17.2.6).

Prioriteringen av de ärenden som den nationella kontrollstyrkan ska användas för beslutas löpande och gemensamt av de tre centrala myndigheterna inom den nya samverkansstruktur för myndigheterna som vi beskriver längre fram i detta kapitel (avsnitt 15.5). Kontrollstyrkan är alltså inte avsedd att användas för Livsmedelsverkets vanliga kontroll. Genom att inrätta kontrollstyrkan vid den nya FUSK-enheten kommer den rent organisatorisk att vara skild från Livsmedelsverkets övriga kontrollorganisation.

Kompetens

Själva grunden för de förslag vi lämnar är att den mest komplicerade fuskkontrollen kräver en särskild typ av kompetens och personliga egenskaper hos den personal som utför kontrollen. Dessa slutsatser är av avgörande betydelse för vilka enskilda medarbetare den nationella kontrollstyrkan bör bestå av.

Även i kommissionens vägledning betonas att den personal som utövar fuskkontroll behöver särskild utbildning och särskilda färdigheter.⁹ Det ges dock inga exempel på vad detta kan tänkas vara. Viss vägledning kan ändå hämtas ur de beskrivningar av riskfaktorer och kontrollmetoder som kan behöva användas av kontrollmyndigheterna för att upptäcka och utreda fusk. Exempel på kompetenser som kan behövas är förmågan att granska bokföring, verifiera olika typer av dokumentation, hitta information på internet och i sociala medier, genomföra fördjupad spårbarhetsundersökning i flera led, utföra mer avancerad provtagning och analys samt kartlägga och uttolka komplexa företagsstrukturer och handelsled. Även spetskompetens inom särskilt riskutsatta varor och produkter kan vara nödvändig.

I Danmark, Nederländerna och Storbritannien består de operativa resurserna som byggts upp för att utföra fuskkontroll av personal med utredningsbakgrund (däribland tidigare poliser), journalister, revisorer och personer med bakgrund i livsmedelsindustrin. Samtidigt finns det också flera medarbetare som har hämtats från den vanliga

⁹ Kommissionens vägledning, s. 16.

kontrollen och som därmed har praktisk erfarenhet av olika typer av verksamheter och kontrollområden.

Det är mot denna bakgrund viktigt att betona att det alltså inte finns en viss typ av kompetens eller färdighet som den nationella kontrollstyrkan behöver bestå av, utan att det kommer att krävas olika typer av kompetenser och specialistkunskap. Dessa behöver komplettera och balansera varandra så att man kan ta sig an ett brett spektrum av olika aktörer, anläggningar och ärenden inom samtliga områden i livsmedelskedjan. Samtidigt är det viktigt att personalen inte enbart är specialister på en viss typ av fuskrelaterade frågor (till exempel e-handel eller bokföring), utan att de också kan delta i och bidra generellt vid kontroller på olika områden. Deras mest centrala uppgift kommer fortfarande vara att utöva kontroll enligt kontrollförfordningen, med stöd av de tekniker och befogenheter som de har tillgång till enligt regelverken på respektive område.

Resurser

För att den nationella kontrollstyrkan ska kunna bedriva ett effektivt arbete krävs att den får tillräckliga resurser. Det handlar om såväl fysiska resurser, till exempel ändamålsenliga fordon och redskap, som om möjlighet att ta de prover och utföra de analyser som krävs, eller att utan dröjsmål kunna skicka otillåtna varor och produkter till destruering så att de inte riskerar att återintroduceras i livsmedelskedjan.

I och med att vi föreslår att kontrollstyrkan, åtminstone inledningsvis, endast ska finnas på en ort är det viktigt att tillgången till de resurser som behövs på olika sätt säkras i hela landet. Det är också nödvändigt att FUSK-enheten har en tillräckligt stor driftbudget för dessa ändamål.

Personalstyrka

I kapitel 11 drar vi slutsatsen att en kontrollmyndighet behöver ha tillgång till åtminstone tre medarbetare som kan arbeta på heltid med utredning av fusk för att man ska kunna utföra en ändamålsenlig fuskkontroll. Denna slutsats utgår dock från nuvarande kontrollorganisation. Vårt förslag till ny ansvarsfördelning för den planerade

fuskkontrollen, samt möjligheten för en central myndighet att ta över kontrollansvaret i ett enskilt ärende om fusk, gör att den uppskattningen inte är helt rättvisande. Det gäller inte minst eftersom vi föreslår att det bara ska inrättas en nationell kontrollstyrka som de tre centrala myndigheterna ska förfoga över gemensamt för den mest komplicerade fuskkontrollen. Det är också viktigt att komma ihåg att den nationella kontrollstyrkan inte ska utföra all befintlig fuskkontroll, utan att en stor del av den fuskkontroll som kontrollmyndigheterna i dag utför fortfarande kommer ligga kvar på dem. Storleken ska alltså inte dimensioneras utifrån den fuskkontroll som bedrivs i dag, utan ifrån den planerade fuskkontroll och de mer avancerade enskilda fuskärenden som det kommer finnas ett behov av att utföra när den nya organisationen är på plats.

Det är inte helt lätt att jämföra med hur andra länder har valt att dimensionera sina fuskenheter, dels eftersom de är organiserade på olika sätt, dels eftersom de till viss del har andra ansvarsområden och uppgifter än de vi föreslår att FUSK-enheten ska ha (se kapitel 10). En lärdom från dessa länder är att det snabbt har uppstått ett behov av att växla upp storleken på den operativa resursen. Samtidigt finns det en risk med att inrätta en alltför stor funktion innan rutiner och tillvägagångssätt har hunnit utvecklas och sätta sig. Storleken på funktionen är också beroende av vilken ambitionsnivå som sätts för fuskkontrollen och hur mycket misstänkt fusk som upptäcks av övriga kontrollmyndigheter. Det finns också en korrelation med storleken på funktionen för underrättelse och analys.

Mot denna bakgrund, och med hänsyn till de lärdomar som går att hämta från andra länders uppstart av sina fuskenheter, bedömer vi att den nationella kontrollstyrkan till att börja med bör uppgå till minst 15 personer med varierande kompetenser och bakgrund.

15.5 En ny struktur för central myndighetssamverkan

Utredningens bedömning: Det bör etableras en förstärkt struktur för Jordbruksverkets, Kemikalieinspektionens och Livsmedelsverkets myndighetssamverkan mot fusk i livsmedelskedjan.

Skälen för utredningens bedömning

I föregående avsnitt har vi redogjort för att det bör inrättas en ny FUSK-enhet vid Livsmedelsverket som ska samla de tre centrala myndigheternas gemensamma resurser i fråga om fuskkontroll. Enheten ska innehålla funktioner för underrättelse och analys, samordning samt en operativ resurs för fuskkontroll.

Förslaget bygger på att de tre centrala myndigheterna gemensamt ska ta fram en risk- och sårbarhetsanalys för hela livsmedelskedjan som ska ligga till grund för planeringen av den operativa fuskkontrollen. Därmed behöver det också finnas ett lämpligt forum för de olika beslut kring fuskkontrollens inriktning och användningen av den nationella kontrollstyrkan som de tre centrala myndigheterna ska fatta gemensamt.

Ett nytt beslutsorgan är inte en lämplig lösning

En typ av organisationslösning, som i dag används på en rad andra områden när det är fråga om samarbete och kollektivt beslutsfattande inom en viss avgränsad fråga, är att inrätta ett särskilt beslutsorgan vid en värdmyndighet. Det gäller inte minst när det handlar om en fråga där fler aktörer än värdmyndigheten ska delta i beredning och beslut, eller när det handlar om en fråga som på olika sätt skiljer sig från myndighetens ordinarie verksamhet.

Ett sätt att uppnå ett gemensamt ansvar och en tydlig samarbetsstruktur skulle därför vara att lägga uppgiften att utföra planerad fuskkontroll inom samtliga områden på ett nytt beslutsorgan, där beslutsorganets ledamöter utgörs av representanter från de tre centrala myndigheterna. Även den nationella kontrollstyrkan skulle i så fall kunna knytas till detta beslutsorgan, och därmed enbart agera utifrån dess prioriteringar och beslut.

Fördelen med en sådan lösning är att den skapar förutsättningar för ett gemensamt ansvar och delaktighet, samtidigt som kontrollstyrkan kan agera mer fristående och självständigt från sin värdmyndighet.

Huvuduppgiften för den nationella kontrollstyrkan är dock att utöva offentlig kontroll, och en viktig del i detta är att den ska kunna vara flexibel och snabbfotad. Om alla beslut ska fattas av ett beslutsorgan med externa ledamöter riskerar organisationen att bli trög och

ineffektiv. Det gäller inte minst de myndighetsbeslut mot enskilda aktörer inom ramen för den offentliga kontrollen som kan bli nödvändiga för att förhindra eller åtgärda en konstaterad överträdelse. I många fall behöver sådana beslut fattas med mycket kort varsel för att få ett omedelbart stopp på en pågående överträdelse, eller förhindra att otillåtna varor eller produkter sprids på marknaden. För att ett beslutsorgan ska kunna utföra offentlig kontroll på ett ändamålsenligt sätt behöver det därför sannolikt finnas en chef med operativt ansvar och mandat att på delegation fatta beslut om den löpande verksamheten.

Vi bedömer att det är mycket tveksamt om det skulle vara lämpligt, om ens möjligt, att lägga denna typ av löpande myndighetsutövning på ett gemensamt beslutsorgan. Det finns i dag 102 särskilda beslutsfattande organ vid statliga myndigheter.¹⁰ Gemensamt för dessa organ är att deras huvudsakliga uppgift är att fatta beslut i en viss typ av tydligt avgränsade frågor (till exempel personalärenden, ansökningsärenden och utdelande av bidrag). Beredningen av besluten görs oftast av värmyndighetens personal. Det finns inget exempel på ett beslutsfattande organ som utför löpande myndighetsutövning eller har flera olika myndigheter som huvudmän.

2006 års förvaltningskommitté framhöll att särskilda beslutsorgan inom en myndighet leder till att ansvaret för verksamheten blir otydligt och att man bör vara restriktiv med att inrätta sådana organ.¹¹ Enligt en promemoria från Finansdepartementet kan det vara lämpligt att inrätta ett särskilt beslutsorgan vid en befintlig myndighet om de verksamhetsmässiga sambanden med den befintliga myndigheten är svaga, eller om det rör sig om väl avgränsade frågor som kräver ett kollektivt beslutsfattande och särskild kompetens.¹²

Dessa uttalanden talar sammantaget för att konstruktionen med ett särskilt beslutsorgan inte är avsedd att användas för den typ av uppgifter som det här är fråga om. Konstruktionen skulle rent formellt också innebära att behörigheten att utöva den aktuella fuskkontrollen inom samtliga områden skulle behöva läggas på beslutsorganets värmyndighet, eftersom beslutsorganet i sig inte är en egen myndighet. Vi bedömer därför att lösningen inte heller skulle vara förenlig med våra direktiv.

¹⁰ Statskontoret, *Statsförvaltningen i korthet*, 2023.

¹¹ SOU 2008:118, *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*, s. 138–139.

¹² Finansdepartementet, enheten för statlig förvaltning, *Förvaltningsmyndigheternas ledning – riktlinjer för val av ledningsform*, PM 2007-06-08.

En ny samverkansstruktur för strategisk och operativ fuskkontroll

Som vi tidigare har konstaterat har de tre centrala myndigheternas gemensamma arbete mot fusk i livsmedelskedjan stora likheter med OB-satsningen och A-krim. På samma sätt som inom dessa samverkanslösningar handlar det om att skapa en grund för myndigheterna att både strategiskt och operativt arbeta med gemensamma riskbedömningar, prioriteringar och kontrollinsatser för att motverka regelöverträdelser. Vi anser därför att det även i fråga om den övergripande samverkansstrukturen finns skäl att utgå från de beprövade samarbetsformer och organisationslösningar som används där.

En viktig lärdom från OB-satsningen och A-krim är att man bör undvika att placera ansvaret för de operativa besluten alltför högt upp i beslutskedjan. Man riskerar då att samverkanslösningen blir för trög och oflexibel för att kunna rikta de operativa insatserna dit de gör mest nytta. Med andra ord finns det ett behov av att etablera beslutforum på olika nivåer, eftersom det både kommer att handla om mer långsiktiga strategiska beslut och om mer återkommande och snabba operativa beslut om gemensamma insatser.

Vi bedömer att en effektiv planering och prioritering av den gemensamma fuskkontrollen förutsätter etablerandet av en stabil samverkansstruktur mellan de tre centrala myndigheterna på följande tre nivåer:

- Strategiska beslut (inriktning, styrdokument, formerna för samarbetet)
- Operativa beslut (prioritering, beslut om operativa insatser)
- Underrättelse och analys (beredning av operativa beslut, gemensamma sårbarhetsanalyser och riskbedömningar)

De strategiska besluten bör fattas av en samverkansgrupp där de centrala myndigheternas högsta ledning (GD) ingår. Denna grupp bör som utgångspunkt sammanträda vid ett eller två tillfällen per år. Gruppen bör inte ansvara för operativa beslut utan endast ange ramarna för hur den operativa verksamheten ska bedrivas och fastställa lägesbilder och årsrapporter med mera från verksamheten.

Gruppens uppgifter och sammansättning överensstämmer med den redan existerande Strategiska gruppen. Vi bedömer att det inte finns någon anledning eller något behov av att skapa ett nytt särskilt

forum för denna typ av beslut. Vi tror inte heller att det kommer att röra sig om sådana mängder av uppgifter att det av den anledningen bör skapas ett separat forum. Vi föreslår därför att de strategiska besluten och samverkansgruppens övriga uppgifter ska inrymmas i den befintliga Strategiska gruppen.

Det gemensamma ansvaret för att planera och utföra kontroll enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen innebär att de tre centrala myndigheterna löpande måste besluta om den nationella kontrollstyrkans operativa kontrollinsatser. Vi föreslår att det inrättas en ny styrgrupp som består av operativa chefer från de tre centrala myndigheterna. Styrgruppen bör ha mandat att fatta beslut om enskilda operativa kontrollinsatser. Det handlar i första hand om planering och prioritering av kontroll enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen, enligt den risk- och sårbarhetsanalys som myndigheterna gemensamt ska ta fram. Därutöver kan det också handla om beslut om att använda den nationella kontrollstyrkan för sådana enskilda ärenden om fusk där någon av de tre centrala myndigheterna har tagit över kontrollansvaret från en länsstyrelse, en kommun eller någon med delegerade uppgifter. Dessa beslut handlar alltså endast om prioriteringen av kontrollinsatser där den gemensamma kontrollstyrkan ska användas, inte om beslut om eventuella åtgärder i de enskilda ärendena (det ansvaret ligger fortfarande på respektive central myndighet). Gruppen bör sammanträda så ofta det behövs för att säkerställa att kontrollen är tillräckligt flexibel och effektiv, förslagsvis varje vecka.

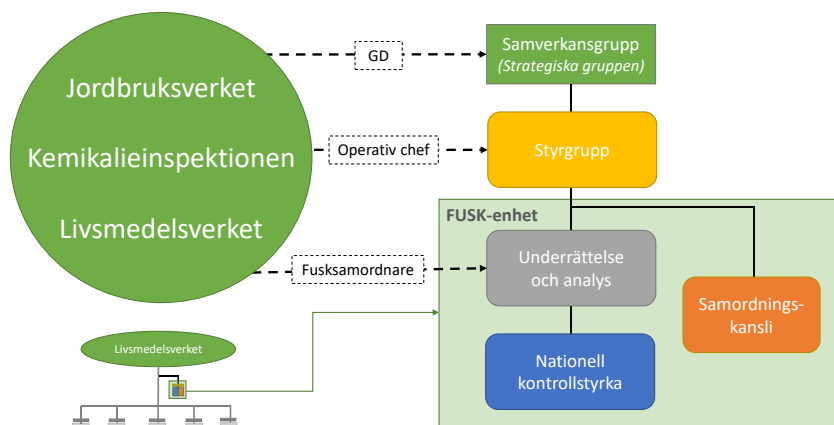
De sårbarhetsanalyser, riskbedömningar och övriga underlag som ska ligga till grund för planering och beslut i samverkansgruppen respektive styrgruppen bör beredas av myndigheternas samordnare inom ramen för funktionen underrättelse och analys vid den nya FUSK-enheten (avsnitt 15.4).

Till stöd för de tre nivåerna i organisationsstrukturen finns det nya samordningskansliet vid FUSK-enheten. Kansliet bör bland annat ha ansvar för att administrera och ta fram underlag för beslut i samverkansgruppen och styrgruppen, efter beredningen av samordnarna.

Slutligen finns den nya FUSK-enhetens nationell kontrollstyrka som utför den kontroll som styrgruppen beslutar om enligt de förslag som utarbetas av funktionen underrättelse och analys.

Figur 15.3 Organisationskiss

Förslag till ny central samverksstruktur för strategisk och operativ fuskkontroll



Utredningens illustration.

15.6 Ett regeringsuppdrag om att etablera en samverksstruktur

Utredningens bedömning: De närmare formerna för den nya samverksstrukturen bör beslutas av Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket.

Utredningens förslag: Regeringen bör ge Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket i uppdrag att, i enlighet med de slutsatser och förslag som lämnas i detta betänkande, utveckla och implementera effektiva kontaktytor, arbetssätt och rutiner för en gemensam planering och utförande av kontroller enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen, utredning av enskilda ärenden av fusk där kontrollansvaret tagits över från en länsstyrelse, en kommun eller någon med delegerade uppgifter samt samordning av fuskkontroll i övrigt.

Skälen för utredningens bedömning och förslag

Vi har i detta kapitel kommit fram till att den befintliga strukturen för samordning och samverkan mellan de tre myndigheterna med centralt samordnande ansvar i livsmedelskedjan behöver stärkas och utvecklas för att möjliggöra en effektiv fuskkontroll. Vi har undersökt hur myndigheter samverkar på andra områden med snarlika syften och mål och har kommit fram till att en liknande struktur borde kunna inrättas även för den centraliserade fuskkontrollen. Vi har också undersökt hur vissa andra länder som redan har etablerat särskilda funktioner för fuskkontroll har organiserat sig och vilka lärdomar man kan hämta från dem. Mot denna bakgrund har vi landat i ett antal överväganden och förslag om hur en ändamålsenlig samverkansstruktur för en effektiv fuskkontroll skulle kunna etableras på central nivå. Vi kommer i kapitel 17 redogöra för de författningsändringar vi bedömer är nödvändiga för att möjliggöra och förtydliga denna fördjupade samverkan mellan myndigheterna.

De slutsatser och förslag som vi har redogjort för i detta kapitel håller sig dock på en övergripande nivå. Den struktur vi föreslår behöver både bemannas av de berörda myndigheterna och fyllas ut med rutiner och styrdokument som sätter detaljerna för hur den gemensamma verksamheten ska bedrivas. Detta är någonting som det inte är lämpligt att vi lämnar förslag om, eller som vi har i uppdrag att utreda.

På samma sätt som OB-satsningen och A-krim har sin grund i ett antal regeringsuppdrag till berörda myndigheter föreslår vi att Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket ska få i uppdrag att utveckla och implementera effektiva kontaktytor, arbets sätt och rutiner för den gemensamma fuskkontrollen i enlighet med de slutsatser och förslag vi lämnar i detta betänkande. Av ett sådant regeringsuppdrag bör det åtminstone framgå att myndigheterna under 2025 gemensamt ska

- inom ramen för Strategiska gruppen besluta om inriktningen för det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk i livsmedelskedjan,
- tillsätta den styrgrupp och övriga forum för samverkan som behövs samt utse de personer som ska representera myndigheterna i samverkanslösningens olika delar,

- utveckla kriterier, arbetssätt och rutiner för framtagandet av den gemensamma risk- och sårbarhetsanalysen, beslut om inriktningen av den operativa kontrollen och användningen av den nationella kontrollresursen,
- enas om principerna för resurssättningen av den nya FUSK-enheten (det vill säga de olika funktionernas storlek, sammansättning, kompetensbehov och närmare ansvarsområden), inklusive den nationella kontrollresursen,
- precisera vilka myndighetsgemensamma uppgifter som ska lämnas över från de centrala myndigheterna till FUSK-enheten,
- inventera och implementera de åtgärder som krävs för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte mellan myndigheterna,
- säkerställa att de identifierade åtgärderna och principerna integreras i myndigheternas verksamhet så att myndighetssamverkan efter 2025 fungerar väl, och
- utreda möjligheten att inrätta en gemensam tipsfunktion för fusk, inklusive en särskild visselblåsarfunktion, avseende hela livsmedelskedjan,

samt att Livsmedelsverket ska

- tillhandahålla lokaler och nödvändig utrustning för den myndighetsgemensamma funktionen (FUSK-enheten) samt för övriga myndigheters utstationerade personal,
- samordna uppgifterna enligt regeringsuppdraget, och
- i samband med myndighetens årsredovisning för 2025 redovisa uppdraget till regeringen.

16 Finansiering

Vi har i tidigare kapitel lämnat förslag som går ut på att ansvaret för planerad fuskkontroll ska flyttas till Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket, och att det därutöver bör införas en möjlighet för dessa myndigheter att i vissa fall ta över kontrollansvaret i ett enskilt ärende om fusk från en länsstyrelse, en kommun eller någon med delegerade uppgifter. Vi föreslår även att en ny enhet med gemensamma resurser för planering, samordning och utförande av denna fuskkontroll ska inrättas vid Livsmedelsverket.

Planerad fuskkontroll i kontrollförordningens mening utförs inte i Sverige i dag. Det är en kontroll som i flera avseenden skiljer sig från vanlig kontroll. Det finns därför anledning att noga överväga om den bör finansieras genom avgifter, och hur ett avgiftssystem i så fall bör konstrueras, eller om kontrollen bör vara skattefinansierad. I utredningens direktiv anges att det är viktigt att ett system för att kontrollera fusk i livsmedelskedjan utformas med beaktande av samhällsekonomisk effektivitet. Utgångspunkten ska vara att de sammanlagda administrativa och kostnadsdrivande bördorna inte ökar för vare sig offentliga eller privata aktörer och att livsmedelskedjan i Sverige ska vara konkurrenskraftig.

Merparten av den offentliga kontrollen i livsmedelskedjan i Sverige finansieras i dag med avgifter. Vår bedömning är emellertid att den planerade fuskkontroll som ska utföras av de tre centrala myndigheterna bör finansieras med skattemedel. Den fuskkontroll som utförs till följd av ett klagomål eller som en uppföljande kontroll vid en redan konstaterad överträdelse bör dock även i fortsättningen finansieras med avgifter. Vi föreslår inte heller någon förändring av finansieringen av den fuskkontroll som utförs av övriga kontrollmyndigheter.

I detta kapitel kommer vi att redogöra för hur finansieringen av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet regleras i kon-

trollförordningen, hur kontrollen generellt finansieras i Sverige i dag och hur fuskkontrollen finansieras i vissa andra länder. Därefter går vi igenom några principiella utgångspunkter för när det anses vara lämpligt med avgiftsfinansiering respektive skattefinansiering, för att slutligen redovisa våra överväganden och förslag kring hur fuskkontrollen i Sverige bör finansieras.

Våra beräkningar av kostnaderna för den nya organisationen, finansieringslösningar för den gemensamma FUSK-enheten och de finansiella konsekvenserna för staten till följd av förslagen redovisas i kapitel 22.

16.1 Bestämmelser i kontrollförordningen

Finansieringen av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet inom kontrollförordningens tillämpningsområde regleras i artiklarna 78–85 i kontrollförordningen. För viss offentlig kontroll är det obligatoriskt att ta ut avgifter eller andra pålagor, medan det i andra fall är upp till varje land att bestämma hur kontrollen ska finansieras. Oavsett vilken finansieringsmetod som väljs har medlemsstaterna en uttrycklig skyldighet att säkerställa tillräckliga finansiella resurser för att tillhandahålla personal och andra resurser som de behöriga myndigheterna behöver för att genomföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet (artikel 78).

De obligatoriska avgifterna framgår av artikel 79. Det handlar främst om avgifter eller pålagor för offentlig kontroll vid vissa animalieanläggningar samt för offentlig kontroll av vissa importerade djur och varor vid gränskontrollstationer eller andra kontrollställen. Avgifterna eller pålagorna för dessa kontroller ska motsvara antingen den kostnad som beräknas enligt artikel 82 eller påföras med de belopp som anges i bilaga IV till förordningen. Kontrollmyndigheterna är också skyldiga att ta ut avgifter eller pålagor för att täcka kostnaderna för offentlig kontroll som ursprungligen inte var planerad men som har blivit nödvändig på grund av bristande efterlevnad och som genomförs för att bedöma omfattningen och konsekvenserna av denna bristande efterlevnad eller för att kontrollera att korrigerande åtgärder har vidtagits (det vill säga det som kallas för uppföljande kontroll). De obligatoriska avgifterna gäller dock inte vid kontrollen av ekologisk produktion och skyddade beteckningar (artikel 79.5).

Utöver de obligatoriska avgifterna får medlemsstaterna även ta ut andra avgifter eller pålagor för att täcka kostnaderna för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i övrigt, såvida detta inte är förbjudet enligt speciallagstiftning på området (artikel 80).

Bestämmelser om vilka kostnader som får ligga till grund för beräkningen av de obligatoriska avgifterna och pålagorna finns i artikel 81. Det handlar bland annat om löner till den personal, inklusive stödpersonal och administrativ personal, som medverkar i den offentliga kontrollen samt kostnader för förbrukningsmaterial och verktyg. Hur avgifterna på grundval av dessa kostnader beräknas framgår av artikel 82. Enligt den bestämmelsen kan den behöriga myndigheten välja att antingen beräkna avgiften utifrån ett schablonbelopp baserat på myndighetens totala kostnader för offentlig kontroll över en viss tid, eller på grundval av de faktiska kostnaderna för varje enskild kontroll.

I artikel 83 finns ett förbud mot att direkt eller indirekt återbetala avgifter eller pålagor. Det gäller både de obligatoriska avgifterna enligt artikel 79 och de frivilliga avgifterna enligt artikel 80. Det finns också ett förbud mot att påföra en aktör en avgift för offentlig kontroll som har utförts på grund av ett klagomål, om kontrollen inte leder till att den bristande efterlevnaden bekräftas.

Medlemsstaterna har en skyldighet att säkerställa en hög grad av öppenhet när det gäller den metod som har använts för att fastställa avgifter och pålagor (artikel 85).

Utöver finansieringsbestämmelserna i artikel 78–85 finns det i kontrollförordningen även ett krav på att de kostnader som uppkommer när en behörig myndighet behöver vidta åtgärder på grund av att en aktör inte följer regelverket ska bäras av den ansvariga aktören (artikel 138.4).

16.2 Finansiering av offentlig kontroll i dag

Kontrollen i livsmedelskedjan utförs av statliga myndigheter, kommuner och privata kontrollorgan. En översiktlig genomgång av de olika nationella regelverk som styr finansieringen av kontrollverksamheten finns i kapitel 7. Av denna genomgång framgår att finansieringen i dag skiljer sig beroende på vilket sakområde och vilken kontrollmyndighet det är fråga om.

Livsmedelsverkets, Jordbruksverkets och kommunernas kontroll är inom samtliga sakområden finansierad med avgifter. Detsamma gäller den kontroll som de privata kontrollorganen utför. Likaså finansieras den kontroll som utförs av Kemikalieinspektionen i praktiken med avgifter, men myndigheten får inte disponera avgifterna utan får i stället ett anslag som täcker kostnaderna för kontrollverksamheten. Däremot är länsstyrelsens planerade kontroll och annan offentlig verksamhet, med undantag för den uppföljande kontrollen eller kontroll som utförs efter klagomål, finansierad med anslag. Även den kontroll Försvarsinspektören för hälsa och miljö utför är finansierad med anslag, liksom Tullverkets gränskontroll.

Sammantaget medför detta att den planerade kontrollen av vissa typer av aktörer, såsom primärproducenter och djuruppfödare, i huvudsak är anslagsfinansierad, medan kontrollen av andra aktörer, såsom livsmedelsaktörer i ledet efter primärproduktionen, finansieras med avgifter. Vissa aktörer kan dessutom vara föremål för både anslagsfinansierad planerad kontroll och avgiftsfinansierad planerad kontroll.

Utöver att typen av finansiering varierar mellan olika kontrollmyndigheter finns det också stora skillnader i hur avgifterna tas ut inom och mellan de sakområden där kontrollen finansieras med avgifter. På vissa områden, däribland livsmedelsområdet, ska avgifter betalas i efterhand motsvarande faktiskt nedlagd kontrolltid. På andra områden, som exempelvis kontrollen av foder, växtskyddsmedel och handelsnormer, bygger finansieringen i stor utsträckning på fasta och schablonmässiga årliga avgifter. Likaså varierar både regelverk och underlag för hur avgifterna beräknas mellan olika kontrollmyndigheter. För statliga myndigheter gäller principen om full kostnadstäckning enligt avgiftsförordningen. För kommunerna gäller i stället den allmänna självkostnadsprincipen i kommunallagen. Det medför att den timtaxa som vanligen ligger till grund för beräkningen av myndigheternas avgifter kan variera, trots att det i grund och botten är samma kontroll som utförs.

Förekommande särskild skattefinansiering av fuskkontroll

Det finns inte några särskilda bestämmelser om finansiering av fuskkontroll. Utgångspunkten är därmed att fuskkontrollen ska finansieras på samma sätt och med samma medel som kontrollen i övrigt.

Livsmedelsverket har genom anslag tilldelats särskild statlig finansiering för att stärka det strategiska arbetet med fuskkontroll (se avsnitt 9.1.3). Anslaget uppgår till 3 miljoner kronor årligen och är tidsbegränsat till och med 2025.¹ Anslaget finansierar 1,8 heltidstjänster vid verket. Något motsvarande anslag i fråga om fuskkontroll ges dock inte till någon annan av kontrollmyndigheterna.

Vissa av de kommuner som på eget initiativ har påbörjat ett mer proaktivt arbete mot fusk inom främst livsmedelsområdet finansierar detta med skattemedel som kommunfullmäktige har beslutat avsätta för ändamålet. Som exempel kan nämnas Malmö stad och Stockholms stad som på detta sätt tilldelats finansiering motsvarande 3 respektive 1,5 heltidstjänster specifikt inriktade mot fuskkontroll (se avsnitt 9.2.5).

Det finns inte något enhetligt system för bestämmelser om avgifter i livsmedelskedjan

Genomgången av de nationella regelverken inom kontrollförordningens tillämpningsområde i kapitel 7 visar att det inte finns något enhetligt system för de bestämmelser som reglerar de avgiftsfinansierade områdena. På vissa områden finns det särskilda förordningar med utförliga avgiftsbestämmelser, medan det på andra områden endast finns ett bemyndigande till en statlig myndighet att meddela föreskrifter om avgifter.

Som vi tidigare redogjort för följer det av kontrollförordningen att viss typ av kontroll alltid måste finansieras med avgifter och hur dessa avgifter ska beräknas. En av dessa är avgiften för uppföljande kontroll vid konstaterad överträdelse (artikel 79.2 c). Trots att åtminstone denna avgift kommer att vara aktuell inom samtliga kontrollområden saknas det i dag helt bestämmelser om avgifter i vissa av de lagar som kompletterar kontrollförordningen (epizootilagen, zoonoslagen och bisjukdomslagen; se avsnitt 7.4). Vi har dessutom noterat att det finns avgiftsbestämmelser inom vissa områden som vi är tveksamma till om de uppfyller kontrollförordningens krav (förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken och förordningen om bekämpningsmedelsavgifter förefaller inte vara tillämplig på

¹ Regeringsbeslut den 19 december 2019, *Uppdrag att genomföra åtgärder under 2020–2025 inom ramen för livsmedelsstrategin*, N2019/03245/DL.

offentlig kontroll; den senare saknar också bestämmelser om obligatoriska avgifter).

Det ingår inte i vårt uppdrag att utreda och lämna förslag om finansieringen av kontroll som inte är fuskkontroll. Vi har därför valt att inte utreda dessa brister närmare. Däremot är det någonting som behöver beaktas vid utformningen av bestämmelserna om avgifter för fuskkontroll.

16.3 Finansiering av fuskkontroll i andra länder

Danmark

Fuskkontrollen i Danmark utförs i viss utsträckning som en integrerad del av den vanliga kontrollen och finansieras då på samma sätt som den kontrollen (både anslag och avgifter). Den särskilda fuskenheten Rejseholdet (se avsnitt 10.1) har dock en egen finansieringsmodell. Enheten består av 35 medarbetare och arbetar både strategiskt och operativt.

Rejseholdets finansieringsmodell består av dels ett särskilt öronmärkt anslag, dels en schablonavgift om 715 danska kronor (2023) som betalas årligen av alla grossister i Danmark. Därutöver utgår en timavgift om 1 500 danska kronor (2023) för Rejseholdets kontrollbesök där bristande efterlevnad har konstaterats, samt för de uppföljande kontroller som blivit nödvändiga efter att bristande efterlevnad har konstaterats. Avgifterna betalas dock inte till Fødevarestyrelsen utan direkt till staten, som därmed garanterar Rejseholdets finansiering även för kontroll där avgifterna av någon anledning inte betalas.

År 2023 uppgick finansieringen av Rejseholdet till cirka 27 miljoner danska kronor (vilket då motsvarade knappt 42 miljoner svenska kronor). Av dessa medel utgjordes 10 miljoner av anslag och 17 miljoner av avgifter, varav cirka 6 miljoner kommer från grossisternas årsavgift.

Nederländerna

I Nederländerna finansieras fuskkontrollen på samma sätt som övrig kontroll, det vill säga genom statliga anslag. Omkring en fjärdedel av den nederländska livsmedelsmyndighetens (NVWA) intäkter utgörs av

avgifter. Den särskilda brottsutredande enheten, NVA-IOD (se avsnitt 10.2), finansieras inom ramen för myndighetens generella anslag och har inte någon egen öronmärkt budget. Kostnaden för enheten låg 2017 på omkring 13,5 miljoner euro (vilket då motsvarade omkring 130 miljoner svenska kronor).

Storbritannien

Den utredning av misstänkt fusk som utförs av kontrollmyndigheterna i Storbritannien är precis som kontrollen i övrigt främst anslagsfinansierad. Detsamma gäller den verksamhet som bedrivs av den särskilda enheten NFCU.² Enheten arbetar endast med livsmedelsbrott och består av 86 medarbetare som ansvarar för såväl underrättelseverksamhet som brottsutredning (se avsnitt 10.3).

År 2023 uppgick finansieringen av NFCU till 5,1 miljoner pund (vilket motsvarade cirka 69 miljoner kronor), varav 4,1 miljoner avsåg personalkostnader (cirka 55 miljoner kronor).

Tyskland

I Tyskland ligger ansvaret för den offentliga kontrollen på de olika delstaterna (se avsnitt 10.4). Det är också upp till delstaterna att avgöra hur kontrollen ska finansieras, vilket innebär att kontrollen i vissa delstater till största delen finansieras med skattemedel medan den i andra delstater finansieras med avgifter. Det görs inte någon skillnad på finansieringen av fuskkontroll och vanlig kontroll.

De samordningsavgifter i arbetet mot fusk i livsmedelskedjan som den federala myndigheten för konsumentskydd och livsmedels-säkerhet (BVL) utför finansieras inom ramen för myndighetens generella anslag.

² Finansieringslösningen är huvudsakligen densamma även för motsvarande enhet i Skottland, "Scottish Food Crime and Incidents Unit", som dock har en egen finansiering för den verksamhet som bedrivs inom den enhetens jurisdiktion.

16.4 Principiella utgångspunkter

Regeringens har i en skrivelse redovisat ett antal generella principer kring tillsyn³, bland annat vad gäller finansiering.⁴

Vad gäller val av finansieringsform konstateras att kontroll i normalfallet bör finansieras genom avgifter. Detta motiveras med att kostnaderna för kontrollinsatsen tydliggörs och utgör ett incitament till en mer kostnadseffektiv granskning. Ytterligare argument som framförs för en avgiftsfinansiering av kontrollen är att skatteuttaget kan begränsas och att uttaget av avgifter kan medföra en möjlighet att påverka beteendet hos kontrollobjekten.

För vissa verksamheter kan det emellertid vara mer lämpligt att låta kontrollen finansieras via skatter. Det kan exempelvis vara fallet när kostnaderna för att administrera ett avgiftsuttag bedöms som höga i relation till avgiften i övrigt. Det kan också finnas fördelningsspolitiska, effektivitetsmässiga eller andra motiv som talar för att kontrollen snarare bör finansieras med skattemedel.

Utgångspunkten för en kontrollavgift bör vara full kostnads-täckning. En offentligrättslig avgift måste dock alltid motsvaras av en tydlig motprestation. Annars är det inte en avgift utan en skatt. Motprestationen definieras av de kostnader som enligt lag eller förordning ska täckas av avgiften. Om ingen kostnad uppstår finns det heller ingen grund för en avgift. De kostnader som ingår i kostnadsunderlaget ska dessutom ha uppkommit genom kontrollverksamheten. Detta inkluderar även de administrativa kostnader som kan hänföras till kontrollverksamheten. I kostnadsunderlaget för kontrollavgifterna bör dock inte extraordinära insatser ingå. Övriga objektsansvariga ska alltså inte behöva finansiera exempelvis återbesök hos misskötta verksamheter. Villkoret att avgiften ska motsvara de faktiska kostnaderna hänger samman med det grundläggande kravet på motprestation.

Avgifterna bör vara lättbegripliga och förutsebara för de objektsansvariga och ge incitament till avsedda beteenden hos kontrollmyndigheter och verksamhetsutövare. Det är också viktigt att konstruktionen av avgifterna inte är konkurrenssnedvridande eller uppfattas

³ Såvitt avser finansiering är begreppet tillsyn i detta sammanhang synonymt med begreppet kontroll. Eftersom kontroll är det begrepp som används inom de sakområden som omfattas av föremålet för detta betänkande kommer vi i den fortsatta redogörelsen i detta avsnitt endast använda begreppet kontroll, även där begreppet tillsyn används i de källor varur resonemangen är hämtade.

⁴ Skr. 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 19–24.

som orättvis. Själva uttagandet av en avgift bör inte medföra höga administrativa kostnader för kontrollmyndigheten eller objektsansvariga. Vid avgiftsfinansierad tillsyn är det viktigt att tillsynsobjektens förmåga eller villighet att betala avgifter till tillsynsorganen aldrig tillåts styra tillsynens inriktning och omfattning.

I Miljöutredningens betänkande *Miljöutredningens betänkande Miljöutredningens betänkande Miljöutredningens betänkande*⁵ som att en kontrollavgift bör:

- motsvaras av en tydlig motprestation,
- ha principen om full kostnadstäckning som ekonomiskt mål,
- vara lättbegriplig och förutsebar för de objektsansvariga
- ge incitament till önskade beteenden hos tillsynsmyndigheter och verksamhetsutövare,
- vara konkurrensneutral,
- inte vara konstruerade så att de uppfattas som orättvisa, och
- inte vara styrande för tillsynens inriktning och omfattning.

I en rapport från Statskontoret⁶ konstateras, bland annat mot bakgrund av regeringens skrivelse, att utgångspunkten är att kontroll ska finansieras med avgifter, men att en avgiftsfinansiering också är förenad med vissa nackdelar. Avgifter som uppfattas som höga kan få små företag som inte har så god betalningsförmåga att undvika att etablera sig på en marknad. Dessutom innebär avgiftsfinansiering vissa kostnader för att administrera avgifterna både hos kontrollmyndigheten och hos kontrollobjektet. Statskontoret tar också fasta på kravet på en tydlig motprestation. Det påpekas att om kontrollobjekten upplever att de betalar för en kontroll som antingen inte genomförs, eller genomförs i så liten utsträckning att den uppfattas som meningslös, finns det en risk att legitimiteten för kontrollverksamheten urholkas. Samtidigt understryker Statskontoret att det är lämpligt att kontroll inom ett och samma område finansieras på samma

⁵ SOU 2017:63, *Miljöutredningens betänkande Miljöutredningens betänkande Miljöutredningens betänkande*, s. 295–296. En snarlik lista för att bedöma om en avgiftskonstruktion i det enskilda fallet är en lämplig finansiering av tillsyn finns även i Tillsynsutredningens betänkande SOU 2004:100, *Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn*, s. 99.

⁶ Statskontoret, *På väg mot en bättre tillsyn? En studie av den statliga tillsynens utveckling*, 2020, s. 47–48.

sätt. Detta för att avgiften för kontrollobjekt inom området inte ska skilja sig åt.

I ett betänkande av Utredningen om en hållbar och långsiktigt välfungerande hälso- och sjukvård för djur listas ett antal fördelar med en skattefinansierad kontroll.⁷ Där anges bland annat att en sådan finansieringsmodell generellt sett torde innebära lägre administrationskostnader, till exempel uppstår inga kostnader för fakturering och påminnelser och kontrollmyndigheten behöver inte heller lämna information till kontrollobjektet om hur och varför avgiften tas ut. Dessutom medför en skattefinansiering inte heller några kostnader för staten avseende eventuella överklaganden av avgiften och kontrollmyndigheten kan aldrig misstänkas för att sätta ekonomiska intressen före syftet med kontrollen. Kontrollmyndigheterna har också ett behov av att kunna förutse sina resurser för att bedriva en effektiv kontroll, vilket torde bli enklare med resurstilldelning genom anslag än genom avgifter.

Om ansvaret för att utföra kontroll läggs på kommunerna gäller också den så kallade finansieringsprincipen.⁸ Principen innebär att staten har en skyldighet att finansiera sådan kontroll som kommunerna uppdras att utföra, antingen genom anslag eller genom att möjliggöra för avgiftsuttag.

16.5 Allmänna överväganden

16.5.1 Finansieringslösning för annan kontroll än planerad fusk kontroll

Utredningens bedömning: Kostnaden för fusk kontroll som utförs inom ramen för en planerad kontroll enligt artikel 9.1 i kontrollförordningen, till följd av ett klagomål eller som en uppföljande kontroll efter att fusk har konstaterats vid en tidigare kontroll, bör finansieras enligt gällande finansieringslösningar.

⁷ SOU 2022:58, *Bättre förutsättningar inom djurens hälso- och sjukvård*, s. 376–377.

⁸ Se prop. 1991/92:150 avsnitt 4.4.2 och prop. 1993/94:150 bilaga 7, avsnitt 2.5.1.

Skälen för utredningens bedömning

Vårt förslag är att ansvaret för planerad fuskkontroll ska flyttas till Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket. Det innebär att det endast är dessa tre myndigheter som ska utföra kontroll enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen.

Som vi tidigare har konstaterat är emellertid inte fuskkontroll begränsad till kontroll enligt artikel 9.2. Misstänkt fusk kan även upptäckas och behöva utredas inom ramen för en vanlig planerad kontroll enligt artikel 9.1, som en händelsestyrd kontroll till följd av ett tips eller ett klagomål eller som en uppföljande kontroll efter det att fusk har konstaterats vid en tidigare kontroll (se kapitel 6). Ansvaret för denna typ av fuskärenden ligger enligt vårt förslag kvar på de ordinarie kontrollmyndigheterna. Däremot ska det under vissa förutsättningar finnas en möjlighet för de tre centrala myndigheterna att i sådana fuskärenden kunna ta över kontrollansvaret från den ordinarie kontrollmyndigheten eller någon med delegerade uppgifter (se avsnitt 13.5).

Finansieringen av planerad kontroll enligt artikel 9.1 i kontrollförordningen

Kontrollmyndigheterna har olika finansieringslösningar för den planerade kontroll som utförs enligt artikel 9.1 i kontrollförordningen. Redan i dag utförs inom ramen för dessa kontroller, om än i varierande grad, kontrollmoment som ligger fuskkontrollen nära och som kan innebära att misstanke om avsiktliga överträdelse kan uppstå under kontrollen (till exempel rutinkontrollen av märkning eller spårbarhetssystem). Det är också möjligt att en kontrollmyndighet vid en planerad kontroll gör iakttagelser som tyder på avsiktliga överträdelse av regelverket på områden som egentligen inte var fokus för kontrollen. Sådana iakttagelser har dock ingen betydelse för eller påverkan på kontrollbesökets karaktär eller finansiering. Om myndigheten konstaterar bristande efterlevnad vid en planerad kontroll – oavsett om det rör sig om misstänkt fusk eller inte – ska orsaken till överträdelsen, dess omfattning och aktörens ansvar utredas vidare inom ramen för en uppföljande kontroll (artikel 79.2 c och 138.1 a i kontrollförordningen lästa tillsammans).

Nuvarande finansieringsmodell för kontroll enligt artikel 9.1 är därmed tillräcklig, även i den utsträckning kontrollen innefattar inslag av fuskkontroll. Vi bedömer därför att det inte finns något behov av att föreslå någon förändring av finansieringen av den planerade kontrollen enligt artikel 9.1 i kontrollförordningen.

Finansiering av händelsestyrd fuskkontroll

Huvudregeln för sådan händelsestyrd kontroll som utförs efter ett tips eller klagomål, och som är nödvändig för att undersöka den påstådda bristen, är att kontrollmyndigheternas kostnader för kontrollen och därmed tillhörande annan offentlig verksamhet ska täckas av avgifter. En avgift ska dock inte tas ut för obefogade klagomål, enligt den begränsning som följer av artikel 83.1 i kontrollförordningen. Denna finansieringslösning gäller även på områden där kontrollen i övrigt finansieras med anslag (se till exempel 4 § andra stycket förordningen om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter och 8 kap. 19 § djurskyddsförordningen). Däremot saknas det i dagsläget bestämmelser om avgifter för klagomålskontroll på växtskyddsmedelsområdet och inom djurhälsoområdet.

Bestämmelserna om finansieringen av kontroll som utförs efter klagomål gäller oavsett om klagomålet avser avsiktliga eller oavsiktliga överträdelser. Den bärande principen är att den aktör som genom sin bristande efterlevnad orsakar ett behov av ytterligare kontroll själv ska stå för de kostnader som den extra kontrollen föranleder. Däremot är det inte rimligt att en aktör ska behöva betala för sådan extra kontroll som utförs till följd av obefogade klagomål.

Vi ser inte någon anledning till att sådan kontroll som utförs till följd av ett klagomål som avser misstänkt fusk ska finansieras på något annat sätt än klagomålskontrollen i övrigt. Huvudregeln, att en kontroll som utförs till följd av ett klagomål där en bristande efterlevnad har kunnat konstateras ska finansieras med avgifter, bör därför även gälla för sådan händelsestyrd kontroll som avser misstänkt fusk.

Finansieringen av uppföljande kontroll

Enligt artikel 79.2 c i kontrollförordningen är det obligatoriskt för kontrollmyndigheterna att ta ut en avgift för att täcka kostnaderna för offentlig kontroll som ursprungligen inte var planerad och som har blivit nödvändig efter att bristande efterlevnad har konstaterats, och som utförs för att bedöma omfattningen och konsekvenserna av denna bristande efterlevnad eller för att verifiera att korrigerande åtgärder har vidtagits. Denna bestämmelse gäller oavsett vilken typ av kontroll (planerad eller händelsestyrd) som utfördes när den bristande efterlevnaden kunde konstateras och oavsett om det är fråga om avsiktliga eller oavsiktliga överträdelse. Enligt rekvisiten i bestämmelsen gäller kravet på avgiftsfinansiering av offentlig kontroll i de fall då kontrollen (i) blivit nödvändig (ii) efter det att bristande efterlevnad påvisats (iii) hos samma aktör (iv) under en offentlig kontroll som utförts i enlighet med denna förordning. Därmed gäller bestämmelsen oberoende av om det är samma kontrollmyndighet som utförde kontrollen där den bristande efterlevnaden konstaterades som också utförde den uppföljande kontrollen, eller om någon av kontrollerna utförs av en annan kontrollmyndighet. Det väsentliga är att kontrollen utförs till följd av en tidigare kontroll av samma aktör där bristande efterlevnad har kunnat konstateras och att det därför blivit nödvändigt med en uppföljande kontroll.

Mot denna bakgrund finns det ett krav på att all uppföljande kontroll vid en konstaterad avvikelse som avser fusk ska finansieras med avgifter. Det gäller därmed även sådan uppföljande kontroll som utförs av Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket efter det att fusk har konstaterats vid en planerad fuskkontroll, och sådan uppföljande kontroll som utförs i ett ärende där fusk har konstaterats av en annan kontrollmyndighet och där kontrollansvaret sedan har tagits över av någon av de centrala myndigheterna för vidare utredning.

Kontrollkedjans utmaningar med lägre kostnadstäckningsgrad för viss avgiftsfinansierad kontroll

Utgångspunkten för de områden där kontrollen finansieras med avgifter är full kostnadstäckning. Trots det har vissa kontrollmyndigheter stora utmaningar med att få in tillräckligt med avgifter för att

täcka alla kostnader för den offentliga kontroll och annan offentlig verksamhet som ska finansieras med avgifter. Detta gäller särskilt den händelsestyrda och uppföljande kontrollen och i synnerhet aktörer med omfattande eller återkommande brister. Problemet är välkänt⁹ och bottnar både i att kontrollmyndigheterna är förhindrade att ta ut avgifter för viss kontroll (se exempelvis artikel 83.1 i kontrollförordningen) och inte lyckas driva in avgifterna från vissa aktörer.

Utmaningarna med att uppnå full kostnadstäckning gäller emellertid inte bara fuskkontrollen utan för i princip all avgiftsfinansierad kontroll. Även om problemen kan antas vara större för ärenden som avser fuskkontroll anser vi att det är mer lämpligt att adressera detta problem för kontrollkedjans alla delar inom ramen för en översyn av finansieringen av den offentliga kontrollen som helhet. Däremot är det en omständighet som vi behöver ta hänsyn till för att säkerställa en tillräcklig finansiering av den fuskkontroll som ska utföras gemensamt av de tre centrala myndigheterna.

16.5.2 En enhetlig finansieringslösning för all planerad fuskkontroll

Utredningens bedömning: Samma finansieringslösning bör användas för all kontroll enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen som utförs av Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket, oavsett område.

Skälen för utredningens bedömning

Vårt förslag är att den planerade fuskkontrollen ska planeras och utföras av Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket. Den kontroll som myndigheterna i dag utför är i huvudsak finansierad med avgifter. Fördelningen av kontrollobjekt mellan myndigheternas olika ansvarsområden kommer att variera från år till år, beroende på vilket kontrollbehov den gemensamma risk- och sår-

⁹ Se t.ex. SKR:s enkätundersökning om miljö- och hälsoskydd (2023), där det framgår att de kommunala kontrollmyndigheternas genomsnittliga kostnadstäckning på livsmedelsområdet 2023 endast låg på 65 procent, vilket dessutom är en försämring jämfört med 2019 då kostnadstäckningen i genomsnitt låg på 70 procent, hämtad den 21 maj 2024, <https://skr.se/skr/samhallsplaneringinfrastruktur/miljohalsa/tillsynochkontroll/statistik/nyckeltal.78009.html>.

barhetsanalysen identifierat. Urvalet av kontrollobjekt kommer dessutom att behöva ske löpande och med viss flexibilitet. Om kontrollen av olika kontrollobjekt ska finansieras på olika sätt finns det en risk för att även finansieringen blir en faktor vid planering och urval. En lösning med olika finansieringsmodeller riskerar att generera både mer administration och högre kostnader. Det är därför inte lämpligt att olika finansieringslösningar ska tillämpas beroende på vilka kontrollobjekt som väljs ut för kontroll enligt artikel 9.2.

Sammantaget bedömer vi därför att all planerad kontroll enligt artikel 9.2 ska ha en och samma finansieringslösning, oavsett vilket område kontrollen utförs på eller vilken kontrollmyndighet som utför kontrollen.

16.6 Tänkbara sätt att finansiera planerad fusk kontroll

Vi har tidigare i detta kapitel kommit fram till att de befintliga finansieringslösningarna för all kontroll som inte är kontroll enligt artikel 9.2 bör ligga fast. Det innebär att den bara är för den planerade fusk kontrollen vi behöver hitta en finansieringslösning. I detta avsnitt kommer vi att beskriva vilka finansieringslösningar vi har övervägt.

16.6.1 Efterhandsdebiterade avgifter

Med efterhandsdebiterade avgifter menas avgifter som kontrollobjektet betalar till kontrollmyndigheten efter utförd kontroll. Avgiftsberäkningen baseras då på det faktiska antalet timmar som myndigheten har lagt ner på kontrollen.¹⁰ Kontrolltiden inkluderar även sådant för- och efterarbete som hänger ihop med kontrollen.

Efterhandsdebiterade avgifter tillämpas i dag för den kontroll som Livsmedelsverket och kommunerna utför på livsmedelsområdet (7 § förordningen om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter). Detsamma gäller Livsmedelsverkets och kommunernas avgifter för kontroll enligt lagen om foder och animaliska biprodukter på sådana anläggningar som omfattas av ett krav på efterhandsdebitering enligt livsmedelslagstiftningen (8 § förord-

¹⁰ Prop. 2020/21:43, *En anpassning av bestämmelser om kontroll i livsmedelskedjan till EU:s nya kontrollförordning*, s. 219.

ningen om avgifter för offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter).

Avgifter som debiteras efter utförd kontroll förutsätter inte att aktören på förhand är känd av kontrollmyndigheten. De kan därmed tillämpas utan krav på registrering eller anmälningsplikt.

Vid en tillämpning av efterhandsdebiterade avgifter för kontroll enligt artikel 9.2 kontrollförordningen får varje kontrollobjekt där någon av de centrala myndigheterna utför planerad fuskkontroll betala en avgift efter utförd kontroll motsvarande den faktiska kontrolltid som myndigheten lagt ned på ärendet. Avgiften betalas oavsett resultatet av kontrollen, det vill säga även om något misstänkt fusk inte har kunnat konstateras. Avgiften påförs utöver eventuella andra avgifter som verksamheten betalar för offentlig kontroll i övrigt. Lösningen innebär att det endast är de verksamheter som har valts ut för planerad fuskkontroll efter en risk- och sårbarhetsanalys som kommer betala för den planerade fuskkontrollen.

16.6.2 Fasta årliga avgifter

Fasta årliga avgifter bygger på att kostnaderna för kontrollen beräknas på förhand för varje kontrollobjekt och debiteras i början av varje år, innan kontrollen har utförts (se exempelvis 10 § förordningen om avgifter för offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter). Innan systemet med efterhandsdebitering infördes fullt ut på livsmedelsområdet i januari 2024 användes avgiftsmodellen för merparten av den avgiftsfinansierade planerade kontrollen i livsmedelskedjan.

Beräkningsmodellerna för de fasta årliga avgifterna varierar mellan olika sakområden. På vissa områden beräknas avgiften utifrån anläggningens förväntade kontrollbehov baserat på en särskild riskklassningsmodell. Det gäller bland annat för Jordbruksverkets kontroll av foder och animaliska biprodukter. På andra områden är det i stället verksamhetens storlek eller omsättning som utgör grunden för beräkningen av avgiftens storlek. Det gäller till exempel för Jordbruksverkets kontroll av handelsnormer på jordbruksområdet (se 4 kap. 2 § Statens jordbruksverks föreskrifter [SJVFS 2019:75] om avgifter för offentliga kontroller) samt Kemikalieinspektionens tillsyn över primärleverantörers utsläppande på marknaden av växtskyddsmedel (8 kap. förordningen om bekämpningsmedelsavgifter).

Ytterligare en variant av fasta årliga avgifter är generella schablonavgifter. Dessa syftar till att täcka sådana kostnader för kontroll som aktörskollektivet gemensamt ska stå för och brukar tas ut som grundavgifter eller samordningsavgifter. Dessa tas vanligen ut med samma belopp av alla kontrollobjekt, oavsett storlek. Ibland kombineras schablonavgiften med en löpande efterhandsdebiterad timavgift för kontrolltid utöver den kontroll som ingår i schablonen. Schablonavgifter tillämpas av Jordbruksverket bland annat i fråga om kontroll av innesluten användning av GMO, handelsnormer på fiskeriområdet samt seminverksamhet (5-7 och 11 kap. SJVFS 2019:75).

För att en myndighet ska kunna ta ut en fast årlig avgift i förskott krävs det att aktören är känd av kontrollmyndigheten vid årets början. Lösningen tillämpas därför endast på de områden där det finns en anmälnings- eller registreringsplikt för aktörerna.

En fast årlig avgift för planerad fuskkontroll skulle bygga på att den uppskattade totala kostnaden för kontrollen varje år fördelas mellan aktörerna i livsmedelskedjan. Aktörerna betalar avgiften i förskott, oavsett om de kommer att bli föremål för planerad fuskkontroll under året eller inte. Vilka aktörer som ska betala avgiften och vilket belopp som ska betalas kan variera beroende på vilken typ av lösning som väljs.

Den minst komplicerade lösningen är att en ny fast schablonavgift tas ut på årlig basis av alla (kända) aktörer i livsmedelskedjan. Varje aktör betalar i så fall samma avgift oavsett vilket sakområde verksamheten tillhör och oavsett storlek eller omsättning.

En annan lösning är att aktörerna delas in i olika riskklasser (utifrån en risk- och sårbarhetsanalys) och att avgifterna differentieras beroende på vilken riskklass verksamheten tillhör. En sådan lösning påminner om Jordbruksverkets samordningsavgift för kontrollen av handelsnormer på vattenbruksområdet (14 kap. 2 § SJVFS 2019:75).

Ytterligare ett alternativ är att schablonavgiften endast tas ut av vissa aktörer eller vissa branscher (även i detta fall baserat på en risk- och sårbarhetsanalys). I praktiken skulle en sådan lösning innebära att en mindre grupp aktörer ska betala för all planerad fuskkontroll, det vill säga även för kontroll av aktörer som inte tillhör denna grupp. Lösningen påminner om Jordbruksverkets schablonavgift för kontrollen av handelsnormer på jordbruksområdet, där en del av avgiften används för att bekosta stickprovskontroller hos de detaljister som

aktörerna levererar berörda produkter till (4 kap. 2 § andra stycket SJVFS 2019:75).

16.6.3 Skattemedel

Även om merparten av den planerade kontrollen i dag är finansierad med avgifter finns det vissa områden där kontrollen är skattefinansierad. Det handlar i första hand om länsstyrelsernas kontroll av primärproduktionen samt djurskydds- och djurhälsokontrollen.

En skattefinansiering av den planerade fuskkontrollen kan antingen ske inom myndighetens redan tilldelade anslag eller genom höjda anslag. Om kostnaderna ska finansieras av myndigheterna inom ram innebär det att de tillkommande uppgifterna läggs på respektive myndighet utan att någon ny finansiering tillförs. I den mån uppgifterna medför ökade kostnader i form av personal eller andra resurser får detta således finansieras genom effektiviseringar, omprioriteringar och nedskärningar på andra befintliga områden.

Eftersom Jordbruksverkets, Kemikalieinspektionens och Livsmedelsverkets nuvarande kontrollverksamhet finansieras med avgifter skulle en minskning av den avgiftsfinansierade kontrollverksamheten innebära ett motsvarande intäktsbortfall för myndigheterna (eller staten i Kemikalieinspektionens fall). Därmed är det inte möjligt att genom en omprioritering av myndigheternas befintliga medel för offentlig kontroll frigöra resurser som kan användas för att finansiera den planerade fuskkontrollen. Om utförandet av planerad fuskkontroll ska finansieras inom myndigheternas befintliga ramar skulle det alltså behöva ske på bekostnad av myndigheternas anslagsfinansierade verksamhet i övrigt.

16.6.4 Kombinerade lösningar

Utöver finansieringslösningarna som redovisats ovan kan man också tänka sig olika kombinationer av dessa. Det som skulle tala för en kombinerad lösning är att fler parter delar på kostnaderna för kontrollen samt att det i större utsträckning blir möjligt att låta kostnaderna för fuskkontroll belasta de aktörer där fusk faktiskt upptäcks. Nedan följer två exempel på kombinerade finansieringslösningar som vi har uppmärksammat under vår kartläggning.

Kombination av anslag och schablonavgift

Genom en kombinerad lösning, där delar av den planerade kontrollen finansieras med en ny årlig schablonavgift och resterande del med anslag, delar staten och aktörerna på kostnaderna för planerad fusk-kontroll. Därigenom minskar statens kostnader för kontrollen jämfört med en ren anslagsfinansiering, och aktörernas avgifter för fusk-kontroll minskar jämfört med en ren avgiftsfinansiering. Lösningen tillämpas bland annat i Danmark för finansieringen av Rejseholdets verksamhet.

Lösningen skulle dock inte innebära att alla aktörer i livsmedelskedjan bidrar med finansiering eftersom den förutsätter att aktören på förhand är känd av kontrollmyndigheten. Det kan också diskuteras om alla aktörer ska betala en schablonavgift för fusk-kontroll, eller bara de som är verksamma inom särskilt utsatta eller sårbara branschsegment, samt om alla aktörer ska betala samma avgift, eller om avgiften ska differentieras baserat på omsättning och/eller risk.

I Danmark betalar alla livsmedelsgrossister samma schablonavgift, oavsett storlek. Avgiften motiveras bland annat med att det är detta branschsegment som är mest utsatt för fusk och att dessa aktörer därmed också har störst nytta av kontrollen.

Kombination av anslag och avgift vid konstaterad överträdelse

En annan tänkbar kombinationslösning är att den planerade fusk-kontrollen i grund och botten är anslagsfinansierad, men att aktören får betala en avgift om det under kontrollen kan konstateras att fusk förekommer i verksamheten. Modellen utgår från samma konstruktion som gäller för den händelsestyrda klagomålskontrollen och debiteras i efterhand motsvarande den faktiskt nedlagda kontrolltiden. Till skillnad från modellen med kombinerade schablonavgifter innebär denna lösning att en avgift kan tas ut av alla aktörer i livsmedelskedjan, oavsett om de på förhand är kända av kontrollmyndigheten eller inte.

Genom finansieringsmodellen bidrar kontrollobjekten i större utsträckning till finansieringen av kontrollen jämfört med en ren anslagsfinansiering. Till skillnad från en modell med ren avgiftsfinansiering tas emellertid en avgift för kontrollen ut endast av de aktörer

där fusk har konstaterats. Kontrollen av övriga aktörer är avgiftsfri och finansieras med anslag.

Även denna modell tillämpas för det danska Rejseholdets löpande kontrollverksamhet. Myndigheten tar ut en avgift för all nedlagd tid från och med den tidpunkten då en bristande efterlevnad av viss allvarsgrad har kunnat konstateras. Det innebär att den tid som lagts ned på planering, förarbete och kontroll fram till tidpunkten då den bristande efterlevnaden upptäcktes inte debiteras.

16.7 Planerad fuskkontroll ska finansieras med skattemedel

Utredningens bedömning: Det är inte möjligt att konstruera en konkurrensneutral, rättvis och effektiv avgiftsfinansiering för planerad fuskkontroll. Övervägande skäl talar för att planerad fuskkontroll inte bör finansieras med avgifter.

Utredningens förslag: Kontroll som utförs enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen ska finansieras med skattemedel.

Skälen för utredningens bedömning och förslag

Vi har bedömt att samma finansieringslösning bör användas för all planerad fuskkontroll som utförs av de tre centrala myndigheterna, oavsett område (avsnitt 16.5.2). I föregående avsnitt har vi redogjort för ett antal olika tänkbara finansieringslösningar.

Av de skäl som vi redogör för nedan anser vi att en avgiftsfinansiering av den planerade fuskkontrollen inte är lämplig. Vi föreslår därför att den kontrollen inom samtliga områden ska finansieras med skattemedel.

Utgångspunkter för val av finansieringslösning

Bestämmelserna om finansiering i merparten av sektorslagstiftningen i livsmedelskedjan anger att kostnaden för myndigheternas kontroll och annan offentlig verksamhet enligt kontrollförordningen ska finan-

sieras med avgifter. Bestämmelserna gör som regel ingen skillnad på vilken typ av kontroll det är frågan om. Det innebär att utgångspunkten enligt gällande rätt är att även planerad fuskkontroll inom dessa områden ska finansieras med avgifter. Det gäller såväl de områden som finansieras med en efterhandsdebiterad avgift som de som finansieras med en fast årlig avgift.

Det finns en rad faktorer som skiljer den vanliga planerade kontrollen från den planerade fuskkontrollen (se avsnitt 6.6.1). Flera av dessa faktorer är också av betydelse för valet av finansieringslösning. Till att börja med ska kontrollen enligt artikel 9.1 omfatta samtliga aktörer, medan kontrollen enligt artikel 9.2 endast ska riktas mot aktörer där det finns risk för avsiktliga överträdelser. Riskbedömningen för vanliga planerade kontroller utgår dessutom från mer objektiva kriterier kring den enskilda aktörens specifika verksamhet, medan riskbedömningen för planerad fuskkontroll i större utsträckning handlar om subjektiva bedömningar kring en generell risk för fusk inom en viss bransch eller verksamhetsstruktur där många olika aktörer ingår. Fuskkontrollen är dessutom i allmänhet mer komplicerad än den vanliga kontrollen, vilket innebär att kontrollen i de flesta fall är både mer ingripande och omfattande än vanlig kontroll. Att en avgiftsfinansiering av kontrollen enligt artikel 9.1 bedömts lämplig innebär därmed inte nödvändigtvis att det är lämpligt att även kontrollen enligt artikel 9.2 ska finansieras med avgifter. Bedömningen behöver i stället utgå från de grundprinciper vi har gått igenom i avsnitt 16.4 och som bör vara uppfyllda för att en avgiftsfinansiering av en viss typ av kontroll ska anses lämplig.

Efterhandsdebiterade avgifter är inte en lämplig lösning

Redan det faktum att kontroll enligt artikel 9.2 inte kommer att utföras på samtliga aktörer i livsmedelskedjan, och sannolikt inte heller på samtliga aktörer inom de branschsegment där det bedöms finnas en förhöjd risk för fusk, gör att en efterhandsdebiterad avgift framstår som mindre lämplig. En sådan avgift skulle varken uppfylla kraven på att vara rättvis eller konkurrensneutral. Fuskkontrollen behöver dessutom i viss utsträckning vara inriktad mot att upptäcka förfaranden som syftar till att dölja avsiktliga överträdelser. Det innebär att leveranskedjor, bokföring och spårbarhet kan behöva

kontrolleras och verifieras i flera steg, även om de vid en övergripande kontroll ser ut att vara i sin ordning. Med andra ord har kontrollobjektet en begränsad möjlighet att påverka kontrollens omfattning och tidsåtgång, oavsett hur god egenkontrollen eller regel efterlevnaden faktiskt är. En avgift för kontrollen som motsvarar den faktiska tidsåtgången kommer därmed inte vara förutsägbar för aktören och saknar dessutom det inslag av incitament för regel efterlevnad och god egenkontroll som avgiften för kontrollen i övrigt har. Med andra ord finns det en betydande risk för att en aktör som verkar i en särskilt fuskutsatt bransch, men samtidigt följer alla lagar och föreskrifter, kommer att drabbas orimligt hårt ekonomiskt om den planerade fuskkontrollen ska finansieras med efterhandsdebiterade avgifter som åläggs varje enskilt kontrollobjekt. Det gäller i synnerhet för små och medelstora företag som inte har så stor betalningsförmåga och som därmed kan möta ytterligare hinder att konkurrera och/eller etablera sig på marknaden.

Schabloniserade årliga avgifter är inte heller en lämplig lösning

Alla (seriösa) aktörer i livsmedelskedjan förlorar på att det fuskas. Utöver att det snedvrider konkurrensen riskerar det också att rubba konsumenternas förtroende för kvalitets- och ursprungsbeteckningar, vilket riskerar att minska efterfrågan på sådana produkter. Aktörerna som kollektivt har därmed någonting att tjäna på att det bedrivs en effektiv fuskkontroll som gör att oseriösa aktörer upptäcks och deras varor försvinner från marknaden. Jämfört med efterhandsdebiterade avgifter framstår därmed ett kollektivt avgiftsuttag av samtliga aktörer genom en fast årlig avgift som ett mer rimligt och rättvist alternativ.

Trots att alla aktörer har nytta av att det utförs fuskkontroll innebär en konstruktion med en årlig avgift fortfarande att en stor del av aktörerna kommer att betala för en kontroll som de själva aldrig kommer att få. Kopplingen till kravet på motprestation blir därmed svagare än för motsvarande avgift för den planerade kontrollen enligt artikel 9.1 i kontrollförordningen. Dessutom kommer det inte vara möjligt att ta ut avgiften av alla aktörer, eftersom en fast årlig avgift förutsätter att aktören på förhand är känd av kontrollmyndigheten. Avgiften kommer med andra ord endast kunna tas ut

av aktörer som omfattas av ett krav på godkännande eller registrering. Det innebär att vissa aktörer, inom vissa branscher och sakområden, kommer att erhålla kontroll som andra aktörer inom andra branscher och sakområden har betalat för. Det är inte heller osannolikt att vissa aktörer som avsiktligt bryter mot regelverken också låter bli att anmäla sin verksamhet eller ansöka om godkännande som ett led i att undvika kontroll. Det går därmed att invända mot rättvisan i ett finansieringssystem där en större grupp aktörer som inte begår avsiktliga överträdelse ska betala för kontrollen av det mindre antal aktörer som faktiskt begår sådana överträdelse. Sammantaget finns det en risk för att ett sådant system skulle ha lågt stöd bland de kontrollobjekt som betalar avgiften och att förtroendet för den planerade fuskkontrollen kan urholkas.

Samtidigt är fördelen med en fast årlig schablonavgift för planerad fuskkontroll att kostnaderna för kontrollen fördelas över ett stort antal aktörer. Det innebär att den ekonomiska bördan för varje enskild aktör blir förhållandevis liten, medan den kollektiva nyttan i relation till kostnaden kan betraktas som förhållandevis stor. Ett stort avgiftskollektiv medför dock ett behov av omfattande fakturering i början av varje år för kontrollmyndigheten, och ett oundvikligt påföljande arbete med att skicka påminnelser och driva in obetalda avgifter. Fler avgiftsskyldiga ökar också risken för avgiftsbortfall och en underfinansiering av kontrollen. Det kan därför ifrågasättas om den administrativa bördan för att ta in dessa förhållandevis många och låga avgifter, och de kostnader som är förenade med detta, är motiverade.

För att öka effektiviteten i, och minska administrationen med, avgiftsuttaget kan det därför övervägas om det är motiverat att minska kretsen avgiftsskyldiga till en viss typ av aktörer eller vissa branscher. I Danmark tas en sådan fast avgift för fuskkontroll ut av alla livsmedelsgrossister. Avgiften motiveras med att det aktörssegmentet har störst risk för fusk och också mest att tjäna på att fusk motarbetas.

Vi bedömer dock att slutsatserna kring den årliga avgiftens ojämna fördelning av kostnader och avsaknaden av en tydlig motprestation för varje enskilt kontrollobjekt är giltiga även om avgiften skulle begränsas till en viss typ av aktörer inom en viss bransch eller branschsegment. En sådan avgift skulle uppfattas som djupt orättvis av aktörerna i berörda branscher och framstår därmed som mindre lämplig. Det gäller även för en kombinerad lösning med anslag och

fasta årliga avgifter för vissa aktörer enligt den danska finansieringsmodellen.

Den planerade fuskkontrollen bör helt och hållet finansieras med skattemedel

En finansiering av den planerade fuskkontrollen med skattemedel har den klara fördelen att den blir rättvis för alla aktörer. Även om en djupgående fuskkontroll kan vara påfrestande för kontrollobjektet kommer den inte att leda till några ytterligare kostnader (om kontrollen inte visar på överträdelse som föranleder uppföljande kontroll). En skattefinansiering minskar också administrationen för de centrala myndigheterna och gör det lättare för dem att resurssätta och planera för verksamheten.

Att avslöja fusk och medvetna överträdelse är en uppgift som samhället i stort tjänar på. Det ökar säkerheten för konsumenterna och bidrar till en sundare konkurrens mellan aktörerna på marknaden. Genom att säkerställa att förfalskade och felmärkta produkter inte släpps ut på marknaden, eller annars återkallas, skyddas förtroendet för såväl mer exklusiva produkter som livsmedelskedjan och dess aktörer i stort. Dessutom utgör insatserna mot verksamheter som begår avsiktliga överträdelse för ekonomiska syften en viktig del av det samlade myndighetsarbetet mot den kriminella ekonomin.

Det kan visserligen ur såväl de enskilda aktörernas perspektiv och samhället i stort hävdas att det mest rättvisa skulle vara att aktörer hos vilka fusk har kunnat konstateras också får betala för den kontroll varigenom fusk avslöjades, men att kontrollen i övrigt är anslagsfinansierad. En sådan lösning kommer, åtminstone till sin konstruktion, ge incitament till önskade beteenden hos aktörerna, eftersom konstaterade brister kommer att vara förenade med en kontrollavgift. Den är också konkurrensneutral eftersom det bara är de aktörer som bryter mot regelverket för att skaffa sig marknadsfördelar som får betala avgiften. Den principiella avgiftskonstruktionen tillämpas också redan inom samtliga sakområden för kontrollen av klagomål. Avgiftsmodellen skulle alltså kännas igen av både kontrollobjekten och kontrollmyndigheterna och får därmed anses vara både lättbegriplig och förutsebar.

En sådan lösning kommer dock medföra en osäkerhet kring hur stor del av kontrollen som varje år kommer att kunna finansieras med

avgifter, eftersom det beror på vilka objekt och branscher som väljs ut för den planerade kontrollen. Risken är därmed att finansieringsmodellen under vissa omständigheter kan bli, eller åtminstone kan uppfattas som, styrande för kontrollens inriktning. Det finns också en risk för att det uppstår gränsdragningssvårigheter vid bedömningen av de iakttagelser som gjorts vid ett enskilt kontrolltillfälle (frågan om en konstaterad överträdelse ska bedömas som avsiktlig eller oavsiktlig skulle kunna vara avgörande för om kontrollen ska förenas med avgifter). Därutöver medför varje enskild avgiftsdebitering ytterligare administration för kontrollmyndigheten. Det gäller i synnerhet när myndigheten har att göra med kontrollobjekt som undanhåller sig delgivning av avgiftsbeslut eller på annat sätt undandrar sig betalning. Dessa kontrollobjekt får antas vara överrepresenterade bland de aktörer som begår avsiktliga överträdelser.

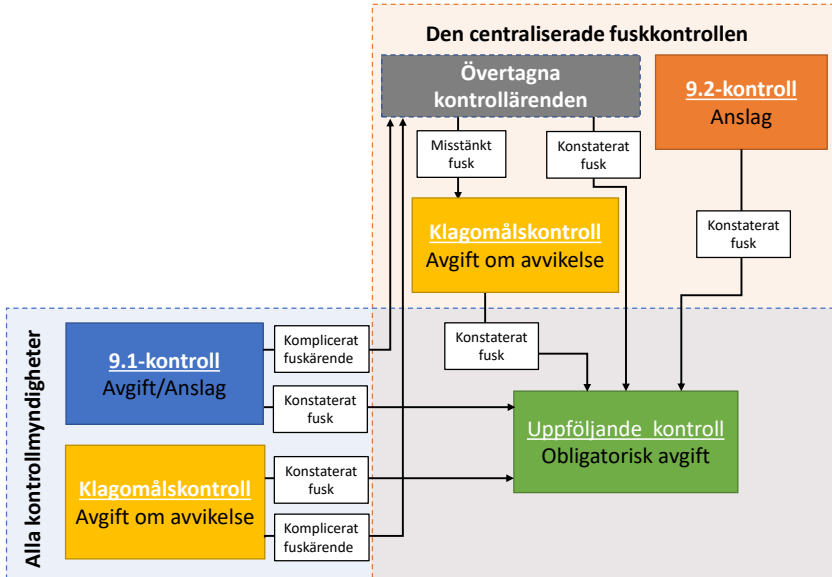
Vår sammantagna slutsats är därmed att övervägande skäl talar för att den planerade fuskkontrollen ska finansieras helt av skattemedel.

16.8 Olika finansieringslösningar för olika typer av kontroll av fusk

Bestämmelserna i kontrollförordningen och i den nationella lagstiftningen föreskriver olika finansieringslösningar för olika typer av kontroll. Utöver förslaget att planerad fuskkontroll ska finansieras med skattemedel föreslår vi inte några förändringar av de principer som styr finansieringen av den offentliga kontrollen i livsmedelskedjan. Det innebär att kontroll av misstänkt fusk till följd av klagomål och uppföljande kontroll av konstaterat fusk ska finansieras med avgifter, även i de ärenden där en central myndighet har tagit över kontrollansvaret från en annan kontrollmyndighet.

I figuren nedan ges en övergripande sammanställning av hur de olika typerna av kontrollärenden ska finansieras enligt vårt förslag.

Figur 16.1 Finansieringslösningar för olika typer av kontroll av fusk
Illustration över utredningens förslag



Utredningens illustration.

17 Nya nationella bestämmelser om fuskkontroll

Vi föreslår att ansvaret för att planera och utföra kontroll enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen ska flyttas till Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket, och att detta ansvar ska fördelas mellan dessa i enlighet med det centrala samordningsansvar myndigheterna har i dag. Vi föreslår även att det ska införas en möjlighet för nämnda myndigheter att ta över kontrollansvaret i enskilda ärenden om fusk från en länsstyrelse, en kommun eller någon med delegerade uppgifter. Till stöd för planering och utförande av den centraliserade fuskkontrollen, samt de tre centrala myndigheternas gemensamma uppgifter i övrigt, föreslår vi att en ny enhet ska inrättas vid Livsmedelsverket med gemensamma funktioner för underrättelse, samordning och kontroll. Den planerade fuskkontrollen ska finansieras med skattemedel, medan den uppföljande kontroll som utförs efter konstaterad bristande efterlevnad samt kontroll efter klagomål ska finansieras med avgifter. Våra överväganden till grund för dessa förslag finns i kapitel 13, 15 och 16.

I det här kapitlet redogör vi för de författningsändringar som vi bedömer är nödvändiga för att genomföra dessa förslag.

17.1 Allmänna överväganden

17.1.1 Det bör inte införas en ny lag

Utredningens bedömning: De förändringar som är nödvändiga för att genomföra utredningens förslag bör i huvudsak regleras i förordning. Bestämmelserna kan meddelas med stöd av befintliga bemyndiganden i lag. Det finns inte skäl att föreslå en ny lag om fuskkontroll.

Skälen för utredningens bedömning

Våra förslag innebär en ny ansvarsfördelning för en viss typ av kontroll på samtliga områden som omfattas av kontrollförordningen. Det innebär att nya eller ändrade bestämmelser behöver införas i fråga om

- ansvar för planering och utförande av kontroll enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen,
- en möjlighet för en central myndighet att under vissa förutsättningar ta över kontrollansvaret i enskilda ärenden om fusk från en länsstyrelse, kommun eller någon med delegerade uppgifter,
- en ny enhet vid Livsmedelsverket, vilka uppgifter enheten ska ha samt Jordbruksverkets och Kemikalieinspektionens deltagande i det arbete som ska utföras i enheten,
- en möjlighet för Jordbruksverket och Kemikalieinspektionen att använda den nya enhetens nationella kontrollstyrka vid kontroll enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen eller i ärenden där kontrollansvaret har tagits över,
- möjligheten att ta ut avgifter för den fuskkontroll som ska utföras av de tre centrala myndigheterna, inklusive en begränsning av möjligheten att ta ut avgifter för kontroll enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen, samt
- kompletterande bestämmelser om den kontroll som ska utföras enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen och i ärenden där kontrollansvaret har tagits över.

Vi bedömer att det även behöver införas nya bestämmelser om

- informationsdelning och uppgiftsskyldighet för de centrala myndigheterna, övriga kontrollmyndigheter och Skatteverket (kapitel 19), samt
- en ny ekonomisk sanktion mot fusk (kapitel 20).

Vi bedömer att möjligheten att ta över kontrollansvaret i enskilda ärenden om fusk, uppgiftsskyldigheter som träffar kommunerna och en ny ekonomisk sanktion mot fusk behöver regleras i lag (se resonemangen i avsnitt 17.3, 19.3.1 och 20.7). Behovet av författningsändringar i övrigt handlar främst om att förändra ansvarsfördelningen för den kontroll som ska utföras enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen samt att införa vissa kompletterande bestämmelser om denna kontroll och annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen.

Kontrollen enligt artikel 9.2 och i de enskilda ärenden om fusk där kontrollansvar har tagits över av en central myndighet ska avse samma materiella bestämmelser i sektorslagstiftningen som övrig kontroll. Fördelningen av kontrollansvaret mellan olika myndigheter sker i dag på förordningsnivå efter bemyndiganden i sektorslagstiftningen. Dessa bemyndiganden kan även användas för att meddela särskilda bestämmelser om ansvaret för kontrollen enligt artikel 9.2. Likaså kan övriga kompletterande bestämmelser om kontroll meddelas med stöd av befintliga bemyndiganden i lag, eller med stöd av regeringens restkompetens i 8 kap. 7 § regeringsformen.

Mot denna bakgrund bedömer vi att det inte finns något behov av att införa en ny lag för den fuskkontroll där ansvaret läggs på de tre centrala myndigheterna. Genom att låta kontrollen utgå från de befintliga sektorslagarna kan de materiella bestämmelserna samt befogenhets- och förfarandereglererna inom respektive område tillämpas även vid planerad fuskkontroll enligt artikel 9.2 och i ärenden där kontrollansvaret har tagits över. En sådan lösning håller ihop det befintliga regelverket och undviker ytterligare dubbelregleringar och otydligheter kring vilken lag som ska tillämpas i vilken situation.

17.1.2 Ordet fusk bör inte användas i författning

Våra förslag handlar om nya bestämmelser om kontroll i vissa typer av ärenden, som avser det vi har valt att kalla för fusk. Ordet fusk förekommer emellertid inte i nuvarande lagstiftning i livsmedelskedjan. I kontrollförordningen används i stället uttrycket *bedrägligt eller vilseledande agerande*.¹ I vissa bestämmelser används även tillägget *avsiktliga överträdelse som begåtts genom bedrägligt eller vilseledande agerande*.²

Ordet fusk bör inte användas i författning

Vi har i kapitel 6 utförligt redogjort för varför vi har valt att använda ordet fusk. Ett av de tyngre argumenten har att göra med att den juridiska termen bedrägeri (*fraud* på engelska) redan finns inom straffrätten. Även om förfaranden som omfattas av det vi kallar för fusk också kan komma att uppfylla de objektiva rekvisiten för bedrägeri i 9 kap. 1 § brottsbalken är syftet med fuskkontrollen inte att upptäcka bedrägerier, utan att upptäcka och åtgärda även sådana regelöverträdelse som begås avsiktligt genom ett bedrägligt eller vilseledande agerande.

Från ett lagstiftningsperspektiv är det dock viktigt att använda sig av tydligt identifierade ord och uttryck så att det inte uppstår någon oklarhet om bestämmelsernas innehåll eller tillämpningsområde. I svensk lagstiftning har ordet fusk hittills endast använts i bestämmelser som tar sikte på beteenden där ”fusk” är det allmänt vedertagna uttrycket, till exempel i bestämmelser för att förhindra att det fuskas med högskoleprovet samt i bestämmelser om spelfusk.³ Regeringen har emellertid nyligen föreslagit en ny lag, lagen om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdsystemet samt fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet, som föreslås träda i kraft den 1 juli 2024⁴. Den delen av lagen som avser fusk handlar om sekretessbrytande bestämmelser i syfte att säkerställa ett ändamålsenligt uppgiftsutbyte inom A-krim. Med hänsyn till

¹ Se artiklarna 1.4 a, 9.2, 16.2 e, 65.4, 73.2 a, 97.1, 97.3 b, 98, 102.4 b, 121 h och 139.2 samt skäl 22, 32, 73, 74, 88, och 90.

² Artiklarna 9.2 och 16.2 e.

³ Se lagen (2022:1011) om in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet respektive spelagen (2018:1138).

⁴ Prop. 2023/24:85, *En ny lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen samt fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet*.

de likheter som finns med de myndighetsgemensamma kontroller som genomförs inom A-krim skulle det kunna finnas skäl att överväga att använda ordet fusk även på vårt område. Mot detta talar emellertid att ordet fusk inte förekommer i kontrollförordningen. För att undvika otydligheter bör de nationella bestämmelserna som kompletterar kontrollförordningen så långt som möjligt använda samma ord och uttryck som finns i den förordningen.⁵

Avsiktliga överträdelser genom bedrägligt eller vilseledande agerande

I kontrollförordningen används i huvudsak uttrycket bedrägligt eller vilseledande agerande. I artikel 9.2 används dock det mer utförliga ”avsiktliga överträdelser [...] som begåtts genom bedrägligt eller vilseledande agerande”.

Artikel 9.2 utgör den centrala bestämmelsen för den fuskkontroll som de nya nationella bestämmelserna syftar till att reglera. Det är därför lämpligt att bestämmelserna om fuskkontroll i den svenska lagstiftningen också utgår från detta uttryck, det vill säga ”avsiktliga överträdelser genom bedrägligt eller vilseledande agerande”. Genom uttrycket bedrägligt agerande anser vi att det är tillräckligt tydligt att det inte är fråga om att utreda brottet bedrägeri, utan om att utföra kontroller som avser ett agerande som också kan utgöra bedrägeribrott. Kontrollen förutsätter alltså inte någon misstanke om brott.

Uttrycksanvändningen i förordningen varierar därutöver på så sätt att de (avsiktliga) bedrägliga eller vilseledande agerandena beskrivs som ”eventuella”, ”misstänkta” eller konstaterade (”överträdelser som begåtts genom”). Detta är logiskt utifrån bestämmelsernas syfte. Artikel 9.2 handlar till exempel om en riskbaserad kontroll i syfte att identifiera eventuella avsiktliga överträdelser. Den kontrollen ska alltså utföras på aktörer även om det inte finns någon konstaterad eller ens konkret misstanke om fusk, eftersom kontrollens syfte just är att upptäcka och identifiera fusk. I artikel 65.4 anges att importkontrollen av vissa sändningar ska stärkas om de behöriga myndigheterna har anledning att misstänka bedrägligt eller vilseledande agerande hos en aktör som är ansvarig för sådana sändningar. I det fallet är det alltså misstanken om fusk som styr myndighetens agerande.

⁵ Prop. 2020/21:43, *En anpassning av bestämmelser om kontroll i livsmedelskedjan till EU:s nya kontrollförordning*, s. 135.

Artikel 139.2, däremot, handlar om de sanktioner som ska påföras när fusk har konstaterats. Då finns det inte längre anledning att tala om "eventuella" eller "misstänkta" överträdelser.

Våra författningsförslag ska reglera dels ansvaret för planerad fuskkontroll enligt artikel 9.2, dels möjligheten att ta över kontrollansvar i enskilda ärenden om fusk. Även i dessa fall handlar det om olika typer av ärenden. Kontrollen enligt artikel 9.2 är en riskbaserad kontroll som syftar till att upptäcka eventuellt fusk, medan det i de ärenden där kontrollansvaret tas över måste finnas en misstanke om fusk för att det ska vara fråga om ett fuskärende. Därmed är inte något av tilläggen "eventuella" eller "misstänkta" lämpliga att användas som en del av en övergripande benämning av det vi kallar fusk. Dessa tillägg bör i stället användas som förtydligande rekvisit i de specifika bestämmelser som definierar de olika typerna av fuskärenden.

Vi föreslår därför att uttrycket avsiktliga överträdelser genom bedrägligt eller vilseledande agerande ska användas i nationella bestämmelser som handlar om fusk i livsmedelskedjan.

17.2 En ny förordning om kontroll av viss typ av fusk

Utredningens förslag: Det införs en ny förordning om särskild kontroll av bedrägligt eller vilseledande agerande i livsmedelskedjan. Förordningen ska innehålla bestämmelser om planering och utförande av kontroll enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen samt om utförande av kontroll i enskilda ärenden om fusk där kontrollansvaret har tagits över av en central myndighet.

Skälen för utredningens förslag

Vi bedömer att de författningsändringar som föranleds av våra förslag inte förutsätter en ny lag. De kompletterande bestämmelser som enbart ska gälla för den fuskkontroll som utförs enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen eller i ärenden där kontrollansvaret har tagits över bör i stället regleras i en ny förordning som kompletterar all sektorslagstiftning på de områden som omfattas av kontrollförordningen.

Det innebär att samtliga kompletterande bestämmelser i fråga om den särskilda fuskkontroll som ska utföras av de tre centrala myndigheterna samlas på ett och samma ställe. Genom att den nya förordningen kan komplettera samtliga lagar som gäller för livsmedelskedjan är det möjligt att meddela de bestämmelser som behövs utan att likalydande bestämmelser behöver införas i en mängd olika förordningar. Denna typ av lösning, med en förordning som kompletterar lagstiftningen inom flera sakområden tillämpas redan i dag, om än i mindre skala (se till exempel 1 § livsmedelsavgiftförordningen).

Avgränsning av kontrollansvar kommer behöva ske utifrån typ av kontroll och inte utifrån typ av anläggning eller aktör, vilket i dag är den huvudsakliga metoden för avgränsning av kontrollansvar mellan olika kontrollmyndigheter. En egen förordning gör det enklare att definiera och avgränsa den centraliserade kontrollen, och därmed också att reglera fördelningen av kontrollansvar, eftersom det räcker med att i befintliga förordningar hänvisa till den kontroll som ska utföras enligt den nya förordningen. Med andra ord behöver den centraliserade fuskkontrollen inte definieras och avgränsas i detalj i varje enskild förordning. Även denna typ av lösning, där bestämmelser om behörig kontrollmyndighet hänvisar till särregleringar i andra förordningar, tillämpas redan i dag i lagstiftningen i livsmedelskedjan (se till exempel 25 § livsmedelsförordningen, där det hänvisas till särskilda behörighetsregler i förordningen om kontroll av livsmedel som importeras från ett tredjeland).

Eftersom förordningen inte ska vara tillämplig på all typ av fuskkontroll föreslår vi att det av namnet på förordningen ska framgå att den innehåller bestämmelser om *särskild*⁶ kontroll av bedrägligt eller vilseledande agerande inom kontrollförordningens tillämpningsområde; det vill säga *förordning om särskild kontroll av bedrägligt eller vilseledande agerande i livsmedelskedjan*.

För enkelhets skull kommer vi i betänkandet fortsättningsvis att hänvisa till denna förordning som fuskförordningen.

⁶ Jämför förordningen (2006:627) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat, förordningen (2014:993) om särskild tillsyn och kapitalbuffertar samt förordningen (2022:701) om särskild kontroll av vissa utlänningar.

17.2.1 Förordningens tillämpningsområde

Utredningens förslag: Förordningen ska komplettera all sektorslagstiftning som innehåller bestämmelser om kontroll enligt kontrollförordningen. Bestämmelserna i förordningen ska tillämpas för dels planering och utförande av offentlig kontroll enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen, dels offentlig kontroll i enskilda ärenden om fusk där kontrollansvaret har tagits över av Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen eller Livsmedelverket från en länsstyrelse, en kommun eller någon med delegerade uppgifter.

Bestämmelserna i förordningen ska även gälla för annan offentlig verksamhet som hänger samman med sådan offentlig kontroll.

Skälen för utredningens förslag

För att bestämmelserna om den centraliserade fuskkontrollen ska gälla inom hela kontrollförordningens tillämpningsområde behöver det i en inledande bestämmelse listas vilka lagar fuskförordningen kompletterar. Denna förteckning behöver omfatta samtliga lagar som innehåller bestämmelser om kontroll enligt kontrollförordningen.

Det behöver också klargöras att förordningen endast ska tillämpas på de två ärendetyper där vi föreslår att ansvaret ska flyttas (eller kunna flyttas) till de tre centrala myndigheterna, det vill säga planering och utförande av offentlig kontroll enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen samt sådana enskilda ärenden om fusk där kontrollansvaret har tagits över från en länsstyrelse, en kommun eller någon med delegerade uppgifter.

Fuskförordningen ska tillämpas även i fråga om handelsnormer på jordbruksområdet

En särskild fråga är i vilken utsträckning fuskförordningen även ska omfatta planering och utförande av kontroll enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen i fråga om handelsnormer på jordbruksområdet. Orsaken till detta är att det inte är helt klart i vilken utsträckning handelsnormerna omfattas av förordningens tillämpningsområde.

I artikel 1.4 a anges att kontrollförordningen ska tillämpas på kontroller enligt artikel 89 i förordning (EU) nr 1306/2013 om dessa

kontroller *identifierar* eventuellt bedrägligt eller vilseledande agerande i fråga om vissa handelsnormer i förordningen. Detta kan jämföras med artikel 1.2, 1.3 och 1.4 där det i stället anges att kontrollförordningen ska tillämpas (eller inte tillämpas) på kontroll som utförs *för att verifiera* efterlevnaden av olika bestämmelser eller krav.

Det är därmed oklart om artikel 1.4 a innebär att kontrollförordningen ska tillämpas på all kontroll som syftar till att identifiera eventuellt bedrägligt eller vilseledande agerande i fråga om handelsnormer, eller endast från och med den tidpunkt då ett eventuellt bedrägligt eller vilseledande agerande har identifierats. Frågan är alltså om kontrollförordningens bestämmelser om riskbaserad kontroll av bedrägligt eller vilseledande agerande (artikel 9.2) gäller för handelsnormerna, eller om det endast är förordningens bestämmelser om åtgärder vid identifierade överträdelser genom bedrägligt eller vilseledande agerande (till exempel artikel 139.2 om sanktioner) som avses. Det finns inget avgörande från EU-domstolen som berör tillämpningen av bestämmelsen och någon närmare vägledning går inte heller att finna i andra språkversioner av kontrollförordningen.

Eftersom syftet med artikel 9.2 i kontrollförordningen är att komplettera den vanliga verifierande kontrollen, så att även eventuella avsiktliga överträdelser genom bedrägligt eller vilseledande agerande kan identifieras, är det i brist på konkret vägledning rimligt att tillämpa artikel 1.4 a i kontrollförordningen så att kontrollen av handelsnormer enligt förordning (EU) nr 1306/2013 också ska kompletteras av en planerad fuskkontroll enligt kontrollförordningen. En sådan tillämpning har även stöd i kommissionens vägledning kring tillämpningen av artikel 9.2, där det avseende kontroll av handelsnormer anges att det för sådana produkter finns en stor risk för fusk och att de därför behöver ägnas särskild uppmärksamhet inom ramen för den riskbaserade planerade fuskkontrollen.⁷

Fuskförordningen ska gälla för både offentlig kontroll och för annan offentlig verksamhet

Kontrollförordningen skiljer mellan offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. En närmare redogörelse för begreppens definition och innebörd finns i avsnitt 5.2.

⁷ Kommissionens vägledning, s. 16; jämför även listan över riskprodukter i vägledningens bilaga 6.

De uppgifter som ska utföras enligt fuskförordningen omfattar såväl sådant som utgör offentlig kontroll och sådant som är annan offentlig verksamhet. Det bör därför klargöras att bestämmelserna även ska gälla för annan offentlig verksamhet som hänger samman med sådan offentlig kontroll som utförs enligt förordningen.

17.2.2 Avgränsning mot övrig kontroll

Utredningens förslag: Kontrollen enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen ska utföras på grundval av en risk- och sårbarhetsanalys för eventuella avsiktliga överträdelser genom bedrägligt eller vilseledande agerande.

Skälen för utredningens förslag

Vi har i avsnitt 13.4 konstaterat att det är möjligt att avgränsa den planerade fuskkontrollen som ska utföras enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen från övrig kontroll enligt förordningen. Vi föreslår att en sådan avgränsning ska åstadkommas genom att vid fördelningen av kontrollansvar ange att övriga kontrollmyndigheter inte ska utföra sådan riskbaserad fuskkontroll som utgår från den särskilda risk- och sårbarhetsanalys som ska göras enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen.

Det bör därför införas en bestämmelse i fuskförordningen som anger att kontroll enligt artikel 9.2 ska utföras på grundval av en särskild risk- och sårbarhetsanalys. Därigenom blir det tydligt att det endast är kontroll som utförs baserat på denna planering som utgör kontroll enligt artikel 9.2.

17.2.3 Fördelning av kontrollansvar

Utredningens förslag: Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket och Försvarsinspektören för hälsa och miljö ska ha kontrollansvar enligt förordningen. Bestämmelser som avgränsar övriga kontrollmyndigheters behörighet i fråga om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som omfattas

av förordningen införs i gällande sektorslagstiftning på samtliga berörda områden.

Bestämmelser om fördelning av kontrollansvar mellan Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket införs i förordningen, liksom en bestämmelse som reglerar vilka verksamheter som omfattas av Försvarsinspektören för hälsa och miljöns kontrollansvar enligt förordningen.

Skälen för utredningens förslag

Behörigheten att utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt de sektorslagar som kompletterar kontrollförordningen framgår av föreskrifter som meddelats av regeringen med stöd av bemyndiganden i dessa lagar. Dessa bemyndiganden kan även användas för att meddela bestämmelser om fördelning, och avgränsning, av kontrollmyndigheternas behörighet att utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt fuskförordningen.

Avgränsning av övriga kontrollmyndigheters kontrollansvar enligt fuskförordningen

Fuskförordningen ska komplettera samtliga sektorslagar inom kontrollförordningens tillämpningsområde. I dagsläget omfattar fördelningen av kontrollansvaret enligt dessa lagar även kontroll enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen. Det behöver därför klargöras att utpekade kontrollmyndigheter inte ska utföra den kontroll som omfattas av fuskförordningen.

Genom att den typ av kontroll som ska avgränsas från övrig kontroll regleras i fuskförordningen är det möjligt att i de befintliga bestämmelserna om behörig kontrollmyndighet på respektive område åstadkomma en sådan avgränsning genom en hänvisning till denna förordning. En sådan lösning, där bestämmelser om behörig kontrollmyndighet hänvisar till särregleringar i andra förordningar, finns i dag för annan typ av kontroll (till exempel i 25 § livsmedelsförordningen).

Vi föreslår att det i varje förordning som fördelar kontrollansvar enligt kontrollförordningen införs bestämmelser som anger att be-

hörigheten inte gäller för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt fuskförordningen.

Fördelning av kontrollansvar mellan de tre centrala myndigheterna

Fördelningen av kontrollansvar mellan Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket för de områden som omfattas av kontrollförordningen ska framgå av fuskförordningen.

Ansvar för att utföra den centraliserade fuskkontrollen ska delas mellan Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket utifrån de områden för vilka myndigheterna har det centrala samordningsansvaret. Myndigheterna ska dock behålla kontrollansvaret för anläggningar och aktörer inom ett område där en annan myndighet är centralt samordningsansvarig, om kontrollen av anläggningen eller aktören i övrigt omfattas av deras kontrollansvar. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 13.2.3.

Försvarsinspektören för hälsa och miljö

Vi har gjort bedömningen att Försvarsinspektören för hälsa och miljö ska vara behörig myndighet att utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen för sådana verksamheter inom Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt som drivs av eller för respektive myndighet och för vilka inspektören i övrigt är behörig kontrollmyndighet (se avsnitt 13.2.3). Det är inte aktuellt för myndigheten att ta över kontrollansvaret i enskilda ärenden om fusk från en annan myndighet varför någon sådan möjlighet inte heller föreslås. Det bör därför framgå att Försvarsinspektören för hälsa och miljöns kontrollansvar enligt fuskförordningen endast omfattar sådan kontroll som avses i artikel 9.2 i kontrollförordningen.

17.2.4 Ett samordningsansvar för Livsmedelsverket

Utredningens förslag: Livsmedelsverket ska samordna Jordbruksverkets och Kemikalieinspektionens verksamhet enligt förordningen. Verket ska även ansvara för att samordna samarbetet och kontakterna med kommissionen, övriga medlemsstater samt andra myndigheter och aktörer när det gäller offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt förordningen.

Skälen för utredningens förslag

Vi bedömer att det inte är lämpligt att samordningsansvaret för all fuskkontroll i hela livsmedelskedjan läggs på en enda central myndighet. Däremot anser vi att någon av de tre centrala myndigheterna bör ges ett särskilt ansvar för att samordna det gemensamma arbetet med den centraliserade fuskkontrollen (se avsnitt 14.3).

Eftersom de nya gemensamma funktionerna för den centraliserade fuskkontrollen ska samlas vid en ny enhet på Livsmedelsverket är det också naturligt att den myndigheten tilldelas denna samordnande roll. Denna uppgift ligger också i linje med verkets roll som kontaktpunkt eller huvudansvarig för en rad gemensamma uppgifter inom livsmedelskedjan i övrigt.

Mot denna bakgrund bör det införas en bestämmelse i fuskförordningen som anger att Livsmedelsverket ansvarar för att samordna Jordbruksverkets och Kemikalieinspektionens verksamhet enligt denna förordning. Ansvaret omfattar därmed endast den verksamhet som utförs enligt förordningen. Det innebär att huvudansvaret för exempelvis vägledning och kompetenshöjande insatser i fråga om fusk i förhållande till övriga kontrollmyndigheter (avsnitt 14.2.4) i första hand ligger på den centralt samordnande myndigheten inom respektive område. Även om också dessa uppgifter med fördel kan utföras gemensamt och synkroniserat av de tre centrala myndigheterna inom ramen för den nya samverkansstrukturen, omfattas de alltså inte av Livsmedelsverkets särskilda samordningsansvar.

Vi bedömer också att det bör inrättas en gemensam kontaktyta i fråga om fuskkontroll, inklusive en gemensam tipsfunktion, och att ansvaret för dessa uppgifter ska ligga på det nya samordningskansliet inom FUSK-enheten (se avsnitt 14.2.5, 14.2.7 och 15.4.2). Det bör

därför anges i bestämmelsen att Livsmedelverkets samordningsansvar även omfattar samarbetet och kontakterna med kommissionen, övriga medlemsstater samt andra myndigheter och aktörer när det gäller offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt förordningen.

17.2.5 Tjänstemän vid FUSK-enheten ska kunna medverka vid Jordbruksverkets och Kemikalieinspektionens kontroll

Utredningens förslag: Det införs en bestämmelse om att en tjänsteman vid den särskilda enheten på Livsmedelsverket får medverka i Jordbruksverkets och Kemikalieinspektionens offentliga kontroll och annan offentlig verksamhet i ärenden enligt förordningen. Av bestämmelsen ska det framgå att tjänstemännen då har samma befogenheter att utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som en tjänsteman vid den myndigheten i vars verksamhet medverkan sker.

Skälen för utredningens förslag

Vi har kommit fram till att den mest komplicerade fuskkontrollen bör utföras av en personalstyrka med särskild kompetens och med tillgång till särskilda resurser, och att en nationell kontrollstyrka därför ska inrättas vid Livsmedelsverket. Denna kontrollstyrka ska kunna användas för att utföra fuskkontroll inom samtliga tre centrala myndigheters ansvarsområden. Däremot ska ansvaret för den offentliga kontrollen och myndighetsutövningen inom varje område ligga kvar på var och en av de tre centrala myndigheterna. Våra överväganden i dessa avseenden finns i avsnitt 15.3.

Eftersom den nationella kontrollstyrkan ska utgöra en del av FUSK-enheten vid Livsmedelsverket behöver det säkerställas att det är möjligt för Jordbruksverket och Kemikalieinspektionen att använda tjänstemän som är anställda vid denna enhet inom ramen för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som de myndigheterna utför med stöd av fuskförordningen. Det finns olika lösningar för hur en sådan möjlighet kan konstruerats. Vi har dels övervägt en lösning där personalen lånas ut till Jordbruksverket eller Kemikalieinspektionen, dels en lösning där tjänstemännen vid FUSK-enheten

genom en särskild bestämmelse ges behörighet att medverka i kontroll på Jordbruksverkets och Kemikalieinspektionens områden.

En lösning med in- och utlåning av personal är inte lämplig

Förutsättningarna för in- och utlån av personal mellan myndigheter utreddes särskilt i departementspromemorian *En hjälpande hand – ökade möjligheter till in- och utlån av personal mellan myndigheter*.⁸ I promemorian definieras ett lån av personal som en situation där

- En myndighet (den inlånande myndigheten) lånar på hel- eller deltid, för en viss tidsperiod, personal från en annan myndighet (den utlånande myndigheten),
- den inlånande myndigheten ersätter vanligen den utlånande myndigheten ekonomiskt för den inlånade personalen,
- den inlånade personalen ska arbeta för den inlånande myndigheten, och
- den inlånade personalen fortsätter att vara anställd hos den utlånande myndigheten.

Ett generellt stöd för personallån finns enligt promemorian i 6 § myndighetsförordningen (2007:515), men det finns också exempel på myndigheter som har en författningsreglerad uppgift att tillhandahålla stöd till andra myndigheter i olika former.⁹ I promemorian berörs också ett antal lämplighetsavväganden samt juridiska och praktiska aspekter som behöver beaktas vid ett lån.¹⁰

Enligt promemorian finns det en långtgående möjlighet att låna personal mellan myndigheter, även för uppgifter som innefattar myndighetsutövning. Därmed finns det möjligheter att lösa resursättningen av den gemensamma fuskkontrollen på detta sätt. Trots det anser vi att en lösning med in- och utlåning av personal i den här situationen inte är lämplig. Till att börja med bygger vårt förslag på att det ska etableras en varaktig och löpande samverkan mellan de tre centrala myndigheterna kring den myndighetsgemensamma fusk-

⁸ Ds 2022:26.

⁹ Promemorian nämner som exempel i detta sammanhang 1 § första stycket och 7 § förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet och 1 § första stycket förordningen (2012:208) med instruktion för Statens servicecenter (s. 30).

¹⁰ Ds 2022:26 s. 96–99.

kontrollen. Funktionerna som byggs upp vid Livsmedelsverket syftar uttryckligen till att vara myndigheternas gemensamma resurser och utgångspunkten är att all kontroll som utförs enligt fuskförordningen inom samtliga områden ska utföras av de tjänstemän vid enheten som är specialiserade på just fusk kontroll. En lösning med in- och utlåning av personal riskerar då att underminera bilden av att det är en myndighetsgemensam resurs. Dessutom talar det faktum att det handlar om en kontinuerlig verksamhet för att det krävs en mer robust struktur än den typ av ad hoc-lösning som en inlåning av personal oundvikligen innebär.

Det införs en bestämmelse om FUSK-enhetens medverkan vid andra myndigheters kontroll

Eftersom de uppgifter som de gemensamma kontrollresurserna ska utföra handlar om myndighetsutövning, eller åtminstone uppgifter som utgör ett led i myndighetsutövning, behöver Jordbruksverkets och Kemikalieinspektionens möjlighet att använda dem för fusk kontroll på de områden som dessa myndigheter ansvarar för framgå av en särskild bestämmelse. Det finns redan i dag bestämmelser i livsmedelskedjans sektorslagstiftning som medger att en kontrollmyndighet biträder en annan kontrollmyndighet med vissa kontrolluppgifter (32 § livsmedelsförordningen). Skillnaden mot den situation vi ska reglera är dock att det inte är fråga om ett biträde av en annan *kontrollmyndighet*, utan om att vissa *tjänstemän* som formellt sett är anställda vid en viss myndighet även ska kunna utföra uppgifter inom en annan myndighets ansvarsområde. Syftet är alltså inte att Livsmedelsverket ska biträda Jordbruksverket och Kemikalieinspektionen i kontrollen, utan att kontrollen ska utföras av den gemensamma nationella kontrollstyrkan för Jordbruksverkets och Kemikalieinspektionens räkning. Denna distinktion är avgörande för att upprätthålla de olika myndigheternas ansvar för kontrollen inom sina respektive sakområden, vilket vi tror är en förutsättning för att skapa det engagemang och den delaktighet som krävs för att det myndighetsgemensamma arbetet ska bli effektivt och ändamålsenligt.

Vi har inte kunnat hitta någon befintlig konstruktion som överensstämmer med den funktion vi vill skapa, nämligen att flera myndigheter ska dela på en gemensam personalstyrka som formellt sett är anställd av en av de deltagande myndigheterna. Däremot finns det i

4 kap. 3 § tullagen (2016:253) och i 12 § lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen bestämmelser som anger att Polismyndigheten och Kustbevakningen ska medverka i Tullverkets kontrollverksamhet enligt de lagarna.¹¹ I de paragraferna finns också bestämmelser om att polismän och kustbevakningstjänstemän som medverkar i sådan kontrollverksamhet i vissa avseenden har samma befogenheter som tulltjänstemän. Bestämmelserna syftar till att möjliggöra samverkan mellan myndigheterna och gemensamma insatser.¹²

Med utgångspunkt i dessa bestämmelser föreslår vi därför att det ska införas en bestämmelse i fuskförordningen som anger att en tjänsteman vid den särskilda FUSK-enheten får medverka i Jordbruksverkets och Kemikalieinspektionens offentliga kontroll och annan offentlig verksamhet enligt förordningen och då har samma befogenhet som en tjänsteman vid den myndighet i vars verksamhet medverkan sker. Genom en sådan konstruktion blir det tydligt att det fortfarande är Jordbruksverket och Kemikalieinspektionen som har ansvaret för den aktuella kontrollverksamheten. De tjänstemän som medverkar i kontrollen ska i formell mening anses utföra uppgifterna för den ansvariga myndighetens räkning. Att de medverkande tjänstemännen har samma befogenheter som den ansvariga myndighetens tjänstemän innebär att de måste följa den ansvariga myndighetens interna bestämmelser om befogenheter och delegation att fatta beslut i ett ärende.

Eftersom bestämmelsen endast syftar till att förtydliga möjligheten för myndigheterna att dela på en gemensam resurs bedömer vi att bestämmelsen kan föras in i fuskförordningen och inte behöver regleras i lag.

Myndigheterna behöver komma överens om förutsättningarna för arbetet i övrigt

För att de tre centrala myndigheterna ska kunna dela på den gemensamma resurs som den nationella kontrollstyrkan utgör finns det några praktiska frågor som behöver lösas. Det handlar bland annat om hur myndigheterna ska komma överens om i vilka ärenden kontroll-

¹¹ Se även 4 kap. 12 § lagen (1998:506) om punktskattkontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter.

¹² Se SOU 2022:48, *Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid*, s. 598.

styrkan ska användas, hur nödvändig åtkomst till ärendehanteringssystem ska säkerställas och hur arbetsgivaransvaret ska fördelas i olika situationer.¹³

I avsnitt 15.5 har vi lämnat förslag till en ny struktur för central myndighetssamverkan mot fusk. Inom denna struktur föreslår vi att det skapas en ny styrgrupp, ett forum där de tre centrala myndigheterna gemensamt kan besluta om urval och prioriteringar av operativa kontrollinsatser. Ett av styrgruppens syften är alltså att ha mandat att besluta om användningen av den nationella kontrollstyrkan.

Dessa frågor lämpar sig dock inte för en reglering i författning. Myndigheterna behöver därför tillsammans komma överens om de närmare formerna för hur sådana beslut ska fattas och vilket ansvar respektive myndighet ska ha när tjänstemän från FUSK-enheten medverkar i Jordbruksverkets och Kemikalieinspektionens kontrollverksamhet (se avsnitt 15.6).

17.2.6 Andra kontrollmyndigheter ska kunna biträda i kontrollen

Utredningens förslag: Tullverket, länsstyrelsen och en kommunal kontrollmyndighet ska kunna biträda Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen eller Livsmedelsverket vid offentlig kontroll enligt förordningen i den utsträckning som de centrala myndigheterna bestämmer.

Skälen för utredningens förslag

Ansvar för att utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt den nya fuskförordningen ska ligga på de tre centralt samordningsansvariga myndigheterna. Vi har dock tidigare konstaterat att man kan tänka sig situationer där en lokal eller en regional kontrollmyndighet kan biträda den centrala kontrollmyndigheten med ett visst kontrollmoment (avsnitt 14.2.2). I första hand tänker vi oss uppgifter som måste göras på plats men som inte kräver någon fördjupad förmåga att utöva fuskkontroll, till exempel att utföra en provtagning, att inhämta ett visst dokument eller att utföra en rutin-

¹³ Fler exempel finns i Ds 2022:26 s. 55–113 (kapitel 5).

artad okulärbesiktning. Om kontrollmyndigheten har lämplig kompetens och kapacitet kan man emellertid tänka sig att den i vissa situationer ska kunna biträda även vid andra typer av uppgifter.

Eftersom fusk i livsmedelskedjan är ett internationellt problem kan det på motsvarande sätt finnas situationer där en central myndighet behöver biträde av Tullverket i ett ärende om fusk. Det kan handla om en riktad kontroll av en viss aktör eller om ett ärende där Tullverkets röntgenutrustning, provtagningskapacitet, hundar eller kontrollpersonal kan behövas.

Förhållandet påminner om den ansvarsfördelning som gäller på livsmedelsområdet, där länsstyrelsen och de kommunala kontrollmyndigheterna kan biträda vid särskild provtagning och undersökning som Livsmedelsverket bestämmer (32 § livsmedelsförordningen). Som exempel kan nämnas de stickprovsundersökningar som Livsmedelsverket ska utföra inom ramen för ett nationellt eller ett unionsrättsligt kontrollprogram (18 a § livsmedelsförordningen).

Vi bedömer att det bör införas en motsvarande bestämmelse i fuskförordningen som gör det möjligt för Tullverket, en länsstyrelse eller en kommunal kontrollmyndighet att biträda någon av de tre centrala myndigheterna vid kontroll enligt fuskförordningen, om ett sådant behov uppstår i ett visst ärende. I vilken utsträckning det är lämpligt och möjligt för en central myndighet att använda sig av en annan kontrollmyndighets resurser i ett visst ärende måste avgöras från fall till fall. Det bör dock understrykas att syftet med att flytta ansvaret för den planerade fuskkontrollen till de tre centrala myndigheterna är att denna typ av kontroll i första hand ska utföras av den nationella kontrollstyrkan som inrättas vid FUSK-enheten. Detta motiveras inte bara av att det behövs särskilda kompetenser och resurser för att utföra den mest komplicerade fuskkontrollen, utan också för att säkerställa en likvärdighet i kontrollen. Bestämmelsen är således endast tänkt att användas av de tre centrala myndigheterna när det i enskilda fall uppstår ett behov av biträde, och inte att mer rutinmässigt lägga ut vissa uppgifter på andra kontrollmyndigheter.

Eftersom den planerade fuskkontrollen ska vara skattefinansierad kommer det inte vara möjligt för övriga kontrollmyndigheter att ta ut en avgift när de biträder de centrala myndigheterna i ett sådant ärende enligt fuskförordningen. När en länsstyrelse eller en kommunal kontrollmyndighet biträder Livsmedelsverket vid särskild provtagning och undersökning enligt 32 § livsmedelsförordningen utgår

viss ersättning från verket till kontrollmyndigheten enligt en särskild överenskommelse mellan myndigheterna. På motsvarande sätt bör de kontrollmyndigheter som biträder någon av de tre centrala myndigheterna enligt fuskförordningen ersättas för den kontrolltiden de lägger ned på ärendet. De närmare formerna för detta bör dock myndigheterna gemensamt komma överens om från fall till fall.

17.2.7 Bestämmelser om avgifter

Utredningens förslag: Det införs bestämmelser om att en kontrollmyndighet ska ta ut en avgift för offentlig kontroll som utförs efter klagomål, i de fall där kontrollen bekräftar en bristande efterlevnad, och för kontroll som ursprungligen inte var planerad men som blivit nödvändig efter det att bristande efterlevnad påvisats. En avgift ska även tas ut för kostnader för annan offentlig verksamhet som hänger samman med sådan kontroll.

Avgifterna ska beräknas enligt de principer som framgår av kontrollförordningen. Om det finns särskilda skäl, och i den utsträckning det medges av kontrollförordningen, ska kontrollmyndigheterna ha möjlighet att sätta ner ett avgiftsbelopp.

Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket ska bemyndigas att meddela föreskrifter om betalningen av avgifter till respektive myndighet.

Skälen för utredningens förslag

Den kontroll som ska utföras enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen ska finansieras med skattemedel. Däremot ska en aktör i linje med kontrollförordningens bestämmelser fortfarande betala en avgift för kontroll som utförs enligt fuskförordningen efter ett klagomål, där en bristande efterlevnad bekräftats, eller som en uppföljande kontroll efter en konstaterad bristande efterlevnad (se avsnitt 16.5.1).

Det behöver införas bestämmelser om avgifter i fuskförordningen

Trots att kontrollförordningen innehåller bestämmelser om obligatoriska avgifter saknas det på vissa områden bestämmelser om sådana avgifter, och i vissa fall helt bestämmelser om avgifter (se avsnitt 16.2). För att säkerställa ett konsekvent och likvärdigt avgiftsuttag för den kontroll som utförs enligt fuskförordningen behöver det därför införas nya bestämmelser som gör det möjligt för kontrollmyndigheterna att ta ut sådana avgifter. Genom att införa sådana bestämmelser i fuskförordningen blir det dessutom tydlig för både kontrollmyndigheterna och aktörerna när en avgift ska tas ut för kontroll enligt förordningen. Det är också så man brukar reglera bestämmelser om avgifter när en viss typ av kontroll regleras i en särskild förordning (se till exempel förordningen om offentlig kontroll av livsmedel som importeras från ett tredjeland och förordningen om kontroll vid export av livsmedel). Bestämmelserna kan meddelas med stöd av befintliga bemyndiganden i sektorslagstiftningen.

Bestämmelserna ska reglera för vilken kontroll avgifter ska tas ut, hur avgifterna ska beräknas samt när en avgift får sättas ned

Genom att införa bestämmelser som klargör att avgift ska tas ut för klagomålskontroll där bristande efterlevnad har bekräftats samt för uppföljande kontroll efter en tidigare konstaterad bristande efterlevnad, blir det tydlig att det inte ska tas ut några avgifter för övrig kontroll enligt fuskförordningen (det vill säga planerad fuskkontroll). Det ska framgå att avgifter även ska tas ut för annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen, i likhet med vad som gäller i befintliga avgiftsbestämmelser inom kontrollförordningens tillämpningsområde.

Bestämmelsen om avgift för uppföljande kontroll och begränsningen av möjligheten att ta ut avgifter för klagomålskontroll följer direkt av kontrollförordningen. Detsamma gäller bestämmelserna om hur avgifterna ska beräknas. I dessa fall räcker det med att införa en upplysningsbestämmelse i fuskförordningen. Det bör dock anges att bestämmelserna om beräkning av de obligatoriska avgifterna även ska tillämpas för beräkning av avgifter för annan offentlig verksamhet som hänger samman med sådan kontroll. Bestämmelserna utformas

på samma sätt som befintliga bestämmelser i gällande avgiftsförordningar i livsmedelskedjan.

I likhet med de befintliga avgiftsbestämmelserna i livsmedelskedjan ska det anges att en kontrollmyndighet, om det finns särskilda skäl, får sätta ner en avgift helt eller delvis samt införas en upplysningsbestämmelse om de möjligheter att minska de obligatoriska avgifterna som följer av kontrollförordningen.

Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket ska få meddela föreskrifter om betalningen av avgifterna

I linje med vad som gäller för övriga avgifter i livsmedelskedjan bör de närmare villkoren för betalning av avgifter till respektive myndighet framgå av föreskrifter som myndigheterna meddelar. Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket ska därför beordras att meddela sådana föreskrifter även för avgifter enligt fuskförordningen.

17.2.8 Överklagande av beslut

Utredningens förslag: Beslut enligt förordningen får överklagas enligt de bestämmelser som finns i de sektorslagar som förordningen kompletterar.

Skälen för utredningens förslag

Beslut om avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet ska fattas med stöd av fuskförordningen. Därmed behöver det införas en upplysningsbestämmelse om var det finns bestämmelser om överklagande i de sektorslagar som förordningen kompletterar.

17.3 En möjlighet att ta över kontrollansvar i enskilda ärenden om fusk

Utredningens förslag: Bestämmelser som gör det möjligt för Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen eller Livsmedelsverket att ta över kontrollansvaret i enskilda ärenden om fusk från en länsstyrelse, en kommun eller någon med delegerade uppgifter införs i sektorslagstiftningen. Ett övertagande av kontrollansvar ska kunna ske om ett ärende är särskilt omfattande eller komplicerat eller om det finns andra särskilda skäl. Innan ett beslut om att ta över ett ärende fattas ska den centrala myndigheten samråda med den som ansvaret i ärendet tas över från. Samråd behöver dock inte ske om ärendet är brådskande eller det annars är olämpligt.

En kompletterande bestämmelse om underrättelseskyldighet för den centrala myndigheten i förhållande till den som kontrollansvaret i ärendet tas över från införs i förordningen om särskild kontroll av bedrägligt eller vilseledande agerande i livsmedelskedjan.

Skälen för utredningens förslag

Vi anser att det bör införas en möjlighet för en central myndighet att i vissa fall ta över kontrollansvaret i ett enskilt ärende om fusk från en länsstyrelse eller en kommun (se avsnitt 13.5). Möjligheten att ta över kontrollansvar ska gälla för den myndighet som inom samma område är ansvarig för kontrollen enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen. Vi föreslår att de centrala myndigheterna på motsvarande sätt ska ha möjlighet att ta över kontrollansvar även från ett kontrollorgan eller andra med delegerade uppgifter. När vi i fortsättningen hänvisar till ”en länsstyrelse eller en kommun” eller ”den ordinarie kontrollmyndigheten” avses även någon med delegerade uppgifter.

Hur uppstår ett ärende som den centrala myndigheten kan ta över kontrollansvaret i?

Syftet med att införa en möjlighet för en central myndighet att ta över kontrollansvaret i ett enskilt ärende om fusk är att säkerställa en effektiv och ändamålsenlig fuskkontroll. För att det över huvud taget ska bli fråga om att ta över kontrollansvaret i ett ärende måste det först finnas en mer eller mindre konkret misstanke om fusk hos en viss aktör som det finns ett behov av att utreda. En sådan misstanke kan uppstå till följd av ett tips eller ett klagomål eller genom överträdelse som konstaterats vid en tidigare kontroll. I praktiken handlar det därmed alltid om att ta över kontrollansvaret i ett ärende som antingen avser klagomålskontroll eller uppföljande kontroll av en redan konstaterad bristande efterlevnad. Om kontrollen inte föransleds av någon konkret misstanke om fusk hos en viss aktör är det i stället fråga om kontroll enligt artikel 9.2, en kontroll de tre centrala myndigheterna redan är ansvariga för att utföra.

I många fall kommer det vara den ordinarie kontrollmyndigheten som tar initiativ till att ansvaret för utredningen av ett visst ärende behöver flyttas till en central myndighet. Om den centrala myndigheten instämmer i att ansvaret för ärendet bör flyttas startar den då ett eget ärende, i vilket kontrollansvaret för det påbörjade ärendet tas över. Det krävs dock inte att det ska finnas ett redan uppstartat ärende hos en länsstyrelse eller en kommun som den centrala myndigheten tar över kontrollansvaret för. En misstanke om fusk kan även uppstå genom ett tips eller ett klagomål som kommer in direkt till en central myndighet eller som en följd av den centrala myndighetens utredning av en annan aktör. Den ordinarie kontrollmyndigheten behöver alltså inte ha vidtagit några handläggningsåtgärder, eller ens ha registrerat ett ärende, när frågan om ett övertagande av kontrollansvar aktualiseras. Även i dessa fall är det möjligt för den centrala myndigheten att ta över ansvaret för att utreda misstankarna om fusk och det sker då i det ärende som den myndigheten startar eller redan har startat. Eftersom kontrollansvaret för den aktör eller anläggning som ärendet avser som utgångspunkt ligger på den ordinarie kontrollmyndigheten tillhör kontrollansvaret i ärendet alltid den ordinarie kontrollmyndigheten när ärendet inleds. Med andra ord blir det alltid fråga om att ta över kontrollansvaret från den ordinarie kontrollmyndigheten i ett visst ärende, oavsett vid vilken myndighet ärendet först inleddes.

Det är av denna anledning viktigt att klargöra att möjligheten alltså inte handlar om att ta över *ett visst ärende* från en länsstyrelse eller en kommun, utan om att ta över deras *kontrollansvar i ett visst ärende*. Om det redan finns ett pågående ärende som avser samma sak hos den berörda länsstyrelsen eller kommunen så medför ett övertagande av kontrollansvaret alltså inte att det ärendet ska lämnas över till den centrala myndigheten.¹⁴ Däremot innebär det att länsstyrelsens eller kommunens handläggning av ärendet behöver avslutas, eller i alla fall vilandeförklaras till dess att kontrollansvaret återlämnats.

Ska övertagandet av kontrollansvaret avse aktören eller ärendet?

En utmaning med att ta över kontrollansvaret för ett visst ärende är att definiera inom vilka ramar ett övertagande sker, det vill säga avgöra hur långt den centrala myndighetens behörighet att utreda aktören sträcker sig och vilket kontrollansvar som finns kvar hos den ordinarie kontrollmyndigheten. Ett alternativ till att ta över kontrollansvaret för det aktuella ärendet skulle därför kunna vara att den centrala myndigheten temporärt tar över allt kontrollansvar i fråga om den berörda aktören (i likhet med vad som gäller för de befintliga möjligheterna att flytta kontrollansvar mellan kontrollmyndigheter i livsmedelskedjan). I sådana fall uppstår inte någon oklarhet kring kontrollansvaret mellan den ordinarie kontrollmyndigheten och den centrala myndigheten. Risken för dubbelarbete och överlappande kontroller kan på så sätt undvikas. En nackdel med en sådan lösning är dock att det inte är ovanligt att en aktör hos en kontrollmyndighet har flera samtida och parallellt pågående ärenden. Vissa av dessa ärenden eller åtgärder kan vara av administrativ karaktär, som till exempel registrering av en ny anläggning eller uppdatering av uppgifter i anläggningsregistret. Det är också tänkbart att en aktör som utreds för misstänkt fusk under utredningens gång kan behöva en särskild import- eller exportkontroll, utan att det har någonting med det aktuella fuskärendet att göra. Det är varken ändamålsenligt eller lämpligt att den centrala myndigheten ska ta över ansvaret för dessa uppgifter i fråga om en aktör som utreds för misstänkt fusk. Sådana uppgifter bör i stället fortfarande utföras av den ordinarie kontroll-

¹⁴ Jämför 2 a kap. 10 § socialtjänstlagen samt 9 § förordning med instruktion för Ekobrottsmyndigheten.

myndigheten. Sammantaget talar detta för att ett övertagande av kontrollansvar inte ska avse den aktuella aktören, utan begränsas till det specifika ärendet som avser misstänkt fusk.

Föremålet för ärendet sätter ramarna för det övertagna kontrollansvaret

Det finns inte någon legaldefinition av vad som utgör ett ärende. I förarbetena till 1986 års förvaltningslag gjordes dock en skillnad mellan ärendehandläggning och myndigheternas faktiska handlande. Med faktiskt handlande avsågs ”verksamhet av typen köra buss, dirigera trafiken, släcka bränder, hålla lektioner i skolan, göra kirurgiska ingrepp på sjukhuspatienter osv.”¹⁵ Motsvarande distinktion gjordes även i 1971 års förvaltningsrättsreform.¹⁶ Var gränsen mellan ett ärende och faktiskt handlande går får enligt kommentaren till förvaltningslagen avgöras från område till område.¹⁷

Vad som utgör ramarna för ett visst ärende är inte heller reglerat utan varierar från fall till fall.¹⁸ Det är inte ovanligt att det i fråga om en viss verksamhet pågår flera separata ärenden samtidigt hos en kontrollmyndighet och att dessa ärenden i viss utsträckning kan överlappa varandra. I grund och botten är det själva frågan eller föremålet som ligger till grund för ärendets inledande som i någon mån definierar ärendets gränser. Om ärendet till exempel avser en ansökan om en registrering av en anläggning är ärendet avgränsat till frågor som rör denna registrering. Skulle ett behov av offentlig kontroll uppstå, eller om invändningar mot avgiften för handläggningen skulle uppkomma inom ramen för registreringsärendet, handläggs dessa som regel i nya separata ärenden som avser just den offentliga kontrollen eller överklagandet av registreringsavgiften. På motsvarande sätt är ett ärende som inleds till följd av ett klagomål avgränsat till en utredning av det aktuella klagomålet. Exakt var gränsen för klagomålet går är inte alltid klart, man kan till exempel tänka sig att kontrollmyndigheten

¹⁵ Prop. 1985/86:80 om ny förvaltningslag, s. 14.

¹⁶ Prop. 1971:30, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m.*, s. 315.

¹⁷ Se Lundmark & Säftsten, *Förvaltningslagen* (9 juni 2023, Version 1B, JUNO), kommentaren till 1 § under rubriken ”Vad är ett ärende?”.

¹⁸ I kommentaren till förvaltningslagen berörs endast frågan om en myndighets behandling av en sak som rör flera än en person ger upphov till ett eller flera ärenden; se Lundmark & Säftsten, *Förvaltningslagen* (9 juni 2023, Version 1B, JUNO), kommentaren till 1 § under rubriken ”Ett eller flera ärenden?”.

vid en kontroll av ett klagomål som avser kylförvaring upptäcker allvarliga hygienbrister i kylanläggningen. Kontrollmyndigheten är i så fall inte förhindrad att ta upp dessa iakttagelser i kontrollrapporten i ärendet och sedan utreda saken vidare. Däremot är det svårt att argumentera för att exempelvis en fördjupad spårbarhetskontroll av helt andra varor kan ingå som ett led i ett ärende som avser utredning av ett klagomål om kylförvaring av mjölk. Ett annat exempel är att frågor som rör olika lagstiftningsområden som regel hanteras i olika ärenden, även om det är fråga om samma aktör och kontrollmyndighet – till exempel livsmedelskontroll av en anläggning som också har ett tillstånd enligt miljöbalken.

Det väsentliga i detta sammanhang är därför inte exakt var gränsen för ett visst ärende går, utan snarare att myndighetens åtgärder i det enskilda fallet uppfyller de generella förvaltningsrättsliga kraven på legalitet, objektivitet och proportionalitet (5 § förvaltningslagen). Med andra ord får en myndighet inte utföra offentlig kontroll eller vidta mer långtgående utredningar än vad som är motiverat i det enskilda ärendet. För den avgiftsfinansierade kontrollen kan handläggningsåtgärder som framstår som omotiverade i ett visst ärende leda till att avgiften sätts ner av en överprövande myndighet och att kontrollmyndigheten därmed inte får någon ersättning för sina kostnader i den delen av ärendet.

Ramarna för kontrollansvaret i ett övertaget ärende bör därmed utgöras av den fråga som är föremålet för ärendet. Om ärendet exempelvis avser ett tips om att en aktör fuskar med en viss vara är det kontrollansvar som tas över begränsat till sådan kontroll som är nödvändig för att utreda detta tips. En sådan ordning överensstämmer med hur myndigheterna i dag särskiljer mellan de olika enskilda ärenden som de själva handlägger, och likaså med den ordning som gäller för befintliga möjligheter att flytta ärenden mellan olika myndigheter på andra områden (se exempelvis 2 a kap. 10 § socialtjänstlagen, 9 § Ekobrottsmyndighetens instruktion och den generella möjligheten till avtalssamverkan mellan kommuner i 9 kap. 37 § kommunallagen). Att inte reglera detta närmare, utan låta frågan och föremålet för det överlämnade ärendet vara styrande för ärendets ramar, bör därför inte föranleda några avgörande problem i sak.

Möjligheten att ta över kontrollansvar i enskilda ärenden om fusk bör regleras i lag

Bestämmelser som möjliggör en överflyttning av kontrollansvar mellan kontrollmyndigheter finns redan i flera av de sektorslagar som kompletterar kontrollförordningen. I dessa fall handlar det om en möjlighet att flytta kontrollansvaret för viss verksamhet eller viss anläggning mellan kommuner och statliga myndigheter (15–17 §§ livsmedelslagen, 16–18 §§ lagen om foder och animaliska biprodukter samt 26 kap. 3 § fjärde stycket miljöbalken). Det finns också bestämmelser som möjliggör en överflyttning av kontrollansvar mellan länsstyrelser eller från Jordbruksverket till länsstyrelserna, dessa finns dock på förordningsnivå (8 kap. 6 § andra stycket djurskydds-förordningen respektive 11 § förordningen om foder och animaliska biprodukter).

Frågan om vilken kontrollmyndighet som är behörig att utöva offentlig kontroll i ett visst ärende har betydelse för såväl kontrollmyndigheternas ömsesidiga förhållanden som för de aktörer som är föremål för kontroll i det aktuella ärendet. Det är av den anledningen viktigt att det är tydligt för alla berörda parter vilka möjligheter kontrollmyndigheterna har att flytta ansvaret för enskilda ärenden mellan varandra. Ett tvångsvis övertagande av kontrollansvar i ett ärende från en kommun innebär också en sådan inverkan på kommunernas verksamhet och åligganden som förutsätter reglering i lag (8 kap. 2 § regeringsformen).¹⁹ Sammantaget bedömer vi därför att möjligheten att ta över kontrollansvaret i ett ärende bör regleras i lag. Kompletterande bestämmelser bör däremot kunna regleras i förordning.

Eftersom det inte finns någon nationell ramlag för kontroll enligt kontrollförordningen, och eftersom kontrollförordningen innehåller en generell möjlighet att delegera kontrolluppgifter till ett organ eller en fysisk person, behöver bestämmelserna införas i varje sektorslag. Bestämmelserna bör konstrueras så enhetligt som möjligt och reglera vilken central myndighet som ska ha möjlighet att ta över kontrollansvaret i ett ärende samt vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda.

¹⁹ Jämför prop. 2004/05:72, *Förbättrad djurskydds- och livsmedelstillsyn*, s. 42.

Vilka krav ska gälla för ett övertagande av kontrollansvar i ett ärende?

Huvudansvaret för att utreda enskilda ärenden om fusk som upptäcks inom ramen för en vanlig planerad kontroll (artikel 9.1 i kontrollförordningen) eller som kommer in som tips eller klagomål ska ligga på varje enskild kontrollmyndighet inom deras respektive kontrollområden. Möjligheten för en central myndighet att ta över kontrollansvaret i ett ärende om fusk syftar därför inte till att få till stånd en mer omfattande eller rutinmässig överflyttning av kontrollansvar i fråga om en viss aktör eller kontrollmyndighet. Om ett sådant behov uppstår får en mer permanent överflyttning av kontrollansvaret i stället åstadkommas med stöd av de befintliga bestämmelserna i sektorslagstiftningen. Syftet med denna nya möjlighet är i stället att säkerställa en effektiv fuskkontroll genom att avlasta övriga kontrollmyndigheter de mest komplicerade ärendena, där de särskilda kompetenser, resurser och befogenheter som ska finnas hos den nya FUSK-enheten kan komma till särskild nytta. Det bör därför formuleras vissa grundläggande kriterier för när en central kontrollmyndighet ska kunna ta över kontrollansvaret i ett ärende.

En första central förutsättning är att det handlar om misstänkt fusk. Det ska alltså inte finnas något krav på att fusket är konstaterat, men det måste finnas någon konkret omständighet som föranleder en misstanke om fusk. Det kan till exempel handla om ett tips eller klagomål om ageranden eller om iakttagelser som gjorts av en kontrollmyndighet vid en tidigare kontroll, vilka tyder på förekomst av fusk.

Ett andra krav som behöver vara uppfyllt för att kontrollansvar i ett ärende ska flyttas är att det finns ett behov av det. Behovet kan bestå i att det fusk som misstänkts är särskilt omfattande eller komplicerat. Det kan också handla om att det rör flera aktörer, eller en aktör som är verksam på flera olika platser eller inom flera olika områden, och att ärendet därmed involverar flera olika kontrollmyndigheter, vilket riskerar att äventyra en effektiv och ändamålsenlig kontroll. Ett tredje exempel är att det handlar om tips som kommer in till den centrala myndigheten där det krävs ett skyndsamt agerande och där ett överlämnande till den ordinarie kontrollmyndigheten skulle riskera att äventyra föremålet för kontrollen.

Bedömningen av vad som är ett komplicerat eller omfattande ärende kommer skilja sig mellan olika ärenden och kontrollmyndig-

heter beroende på deras storlek, resurser och förmåga i övrigt att utreda ärenden om fusk. Det är därför inte möjligt att utforma en bestämmelse som genom objektiva kriterier uttömmande reglerar i vilka ärenden kontrollansvaret får tas över. Det måste finnas ett visst utrymme för den centrala myndigheten att från fall till fall bedöma behovet av, och lämpligheten i, att kontrollansvaret i det enskilda ärendet tas över. Vid den bedömningen måste också den aktuella kontrollmyndighetens förutsättningar att utreda ärendet och behovet av en skyndsam utredning beaktas. Mot denna bakgrund bör möjligheten att ta över kontrollansvaret i ett ärende om fusk begränsas till ärenden som är särskilt omfattande eller komplicerade eller om det finns andra särskilda skäl (jämför 15 § första stycket andra meningen livsmedelslagen och 16 § första stycket andra meningen lagen om foder och animaliska biprodukter).

Utgångspunkten i de befintliga bestämmelserna om överföring av kontrollansvar i livsmedelskedjan är att det ska ske i samråd mellan de berörda myndigheterna (vilket enligt förarbetena ska förstås som ett krav på konsensus)²⁰. Det är även en rimlig utgångspunkt att de berörda myndigheterna har en dialog innan en central myndighet tar över kontrollansvaret från en annan kontrollmyndighet. Ofta kommer det också att ske per automatik eftersom initiativet många gånger kommer att komma från en ordinarie kontrollmyndighet. Men även när initiativet kommer från en central myndighet bör ett övertagande av kontrollansvar föregås av ett samråd med den ordinarie kontrollmyndigheten. I många fall är det en förutsättning för att kunna avgöra om ärendet är så pass komplicerat eller omfattande att det finns skäl att ta över kontrollansvaret. Det är också en förutsättning för att den centrala myndigheten ska få tillgång till den information som behövs om berörda aktörer och anläggningar, liksom för att samordna kontrollen mellan myndigheterna.

Bestämmelsen bör därmed ange en huvudregel om att den centrala myndigheten innan ett beslut om att ta över kontrollansvar i ett ärende ska samråda med den som ansvaret tas över från. Däremot ska det inte vara ett krav att myndigheterna är överens, eftersom ett sådant krav skulle riskera att undergräva själva syftet med möjligheten att ta över kontrollansvaret i ärendet (se avsnitt 13.5). Huvudregeln ska därför inte formuleras som att beslutet om att ta över

²⁰ Se kommentaren till 24 b § i den numera upphävda livsmedelslagen (1971:511) i prop. 2004/05:72, *Förbättrad djurskydds- och livsmedelstillsyn*, s. 44.

kontrollansvar ska fattas *i samråd med* den ordinarie kontrollmyndigheten (jämför till exempel 15 § livsmedelslagen), utan att den centrala myndigheten får fatta ett sådant beslutet *efter ett samråd med* den ordinarie kontrollmyndigheten.

Det kan emellertid finnas undantagsfall när ett samråd mellan myndigheterna inte är möjligt eller annars är olämpligt. Den typiska situationen är att ett ärende är brådskande och att det inte finns tid att samråda innan kontrollen utförs. Detta för att förhindra att den aktör som ska kontrolleras hinner dölja överträdelse eller vidta andra åtgärder som riskerar att skada kontrollen. Det handlar i första hand om situationer då ärendet har initierats av en central myndighet, antingen efter ett tips eller ett klagomål som kommer in direkt till den centrala myndigheten, eller genom att ett befintligt ärende hos en central myndighet växer genom att det kommer fram information som berör ytterligare aktörer eller områden och/eller fler kontrollmyndigheter. Det kan även finnas vissa andra situationer där det framstår som olämpligt att samråda med den eller de ordinarie kontrollmyndigheterna innan ett övertagande av ansvaret i ett eller flera ärenden. Ett exempel på en sådan situation är när den centrala myndigheten har tillgång till känslig information som om den sprids riskerar att äventyra föremålet för kontrollen, exempelvis under rättelseinformation från andra myndigheter eller myndigheter i andra EU-länder. Det gäller inte minst om det är många olika kontrollmyndigheter som berörs av ärendet. Mot denna bakgrund bör kravet på samråd förenas med ett undantag om att samråd inte behöver ske om ärendet är brådskande eller det annars är olämpligt.

Samordning av överflyttade ärenden och övrig kontroll

Till skillnad från när kontrollansvaret för en enskild anläggning flyttas mellan olika kontrollmyndigheter kommer ett övertagande av kontrollansvar i ett visst ärende innebära att flera kontrollmyndigheter samtidigt har ett delvis överlappande kontrollansvar för en eller flera aktörer och/eller anläggningar. Det gäller särskilt om ett visst ärende redan från början, eller som en följd av utredningen av ärendet, visar sig omfatta aktörer, anläggningar eller områden som tillhör flera olika kontrollmyndigheters ansvarsområden. Eftersom det är den centrala myndigheten som fattar beslut om att ta över

kontrollansvaret i ett ärende är det av stor vikt att myndigheten är noga med att så snart som möjligt och i den utsträckning det behövs samordna kontrollen i det aktuella ärendet med övriga berörda kontrollmyndigheter. En sådan samordning handlar både om att få tillgång till alla nödvändiga uppgifter som finns hos de ordinarie kontrollmyndigheterna och om att säkerställa att det inte pågår parallella utredningar som avser samma sak (se avsnitt 14.2.3).

Samordningen bör som huvudregel ske i samband med att kontrollansvaret i ärendet tas över och innan några handläggningsåtgärder vidtas. I stor utsträckning kommer samordningen mellan den centrala myndigheten och den eller de berörda kontrollmyndigheterna att ske inom ramen för det samråd som enligt huvudregeln ska föregå ett övertagande av kontrollansvar i ett ärende. Som tidigare nämnts kan det dock finnas situationer där ett sådant samråd inte är möjligt eller lämpligt innan den centrala myndigheten börjar utföra kontroll eller vidta andra handläggningsåtgärder. Det kan också uppstå situationer där utvecklingen i ärendet medför att ytterligare aktörer eller anläggningar tillkommer, men där det fortfarande är fråga om samma ärende och således inte blir aktuellt med något nytt samråd.

Mot denna bakgrund bör kravet på samråd också kompletteras med ett krav på en central myndighet som tar över kontrollansvar i ett ärende att så snart som möjligt underrätta alla berörda kontrollmyndigheter om vilket ärende som avses samt vilka aktörer och anläggningar som är berörda. Detsamma gäller om ytterligare aktörer eller anläggningar blir föremål för kontroll, eller om fler kontrollmyndigheter blir berörda under handläggningen av ärendet. Genom bestämmelsen klargörs att det är den centrala myndigheten som ansvarar för att förtydliga vilka ramar som gäller för kontrollansvaret i förhållande till den ordinarie kontrollmyndigheten. Denna skyldighet gäller även om något samråd kring övertagande av kontrollansvar inte har skett och löpande under handläggningen för det fall att ramarna för det övertagna ärendet förändras. Genom att ange att underrättelsen ska ske *så snart som möjligt* finns det dock ett visst utrymme för den centrala myndigheten att utifrån omständigheterna och förutsättningarna i det enskilda ärendet avgöra när informationen ska lämnas, exempelvis när det är brådskande eller av andra skäl finns anledning att vänta med underrättelsen. Formuleringen medför att det är den centrala myndigheten som ansvarar för att göra denna bedömning. Detta medför visserligen en risk för att otydlig-

heter kring kontrollansvaret i ett enskilt ärende kan uppstå i vissa fall. Eftersom det är fråga om ett undantag och i princip uteslutande kommer handla om ärenden där den aktuella misstanken om fusk har uppstått plötsligt och utan den ordinarie kontrollmyndighetens kännedom, bedöms dock risken för parallella utredningar eller andra negativa konsekvenser i det enskilda fallet vara mycket små.

Då det ska finnas en möjlighet att ta över kontrollansvaret i enskilda ärenden även från någon med delegerade uppgifter bör skyldigheten att underrätta berörda kontrollmyndigheter på motsvarande sätt gälla för eventuella berörda kontrollorgan eller andra med delegerade uppgifter.

Den bestämmelse om underrättelseplikt för de centrala myndigheterna som vi föreslår utgör en verkställighetsföreskrift. Det är därför lämpligast att den införs i fuskförordningen och inte i samtliga sektorslagar.

Överföring av uppgifter och information

I många fall kan det vara nödvändigt för den centrala myndigheten att få tillgång till sådana uppgifter som behövs för utredningen av det ärende i vilket kontrollansvaret har tagits över och som finns hos den ordinarie kontrollmyndigheten (jämför 2 a kap. 12 § socialtjänstlagen). På motsvarande sätt måste den centrala myndigheten i samband med att ärendet avslutas, och kontrollansvaret återgår till den ordinarie kontrollmyndigheten, överföra de uppgifter som har sammanställts under handläggningen av ärendet och som är av betydelse för den ordinarie kontrollmyndighetens verksamhet. Det handlar både om bedömningar och konstaterade överträdelser som kan påverka aktörens riskklassning och eventuella behov av uppföljande kontroller för att säkerställa att aktören har vidtagit rättelse (i den utsträckning sådana kontroller ska utföras av den ordinarie kontrollmyndigheten).

Vi bedömer att våra förslag om en utökad generell uppgiftsplikt mellan kontrollmyndigheter som utför kontroll enligt kontrollförordningen (se avsnitt 19.3.1) möjliggör det uppgiftsutbyte som krävs för dessa ändamål. Vi föreslår därför inte några särskilda bestämmelser om överföring av uppgifter och information i ärenden där en central myndighet har tagit över kontrollansvaret.

17.4 Nya bestämmelser i myndigheternas instruktioner

Våra förslag om en stärkt fuskkontroll förutsätter att de tre centrala myndigheterna har ett nära samarbete och samverkar betydligt mer strukturerat än i dag. Det gäller både i fråga om att ta fram gemensamma strategier, lägesbilder och kontrollplaner för att upptäcka och förhindra fusk och om att utföra den operativa kontrollen enligt den gemensamma planeringen. En ny struktur för central myndighetssamverkan mot fusk behöver därför etableras.

En viktig lärdom från andra samverkanslösningar vi har tittat på är att grunderna för samverkan bör slås fast i författning för att skapa en mer robust och långsiktigt uthållig struktur för det gemensamma uppdraget (se avsnitt 15.2.5). Det bör därför i de tre centrala myndigheternas instruktioner tydliggöras att myndigheterna ska delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot bedrägligt eller vilseledande agerande i livsmedelskedjan (jämför 2 § punkt 12 förordningen [2007:913] med instruktion för Arbetsmiljöverket). Därutöver bör det införas bestämmelser om den nya gemensamma FUSK-enheten samt om myndigheternas åligganden inom ramen för det myndighetsgemensamma arbetet i övrigt.

17.4.1 Livsmedelsverket

Utredningens förslag: Det införs bestämmelser i Livsmedelsverkets instruktion om

- att myndigheten ska delta i, och samordna, det myndighetsgemensamma arbetet mot bedrägligt eller vilseledande agerande i livsmedelskedjan
- att det vid myndigheten finns en särskild enhet med funktioner för underrättelse, samordning och kontroll som utgör en gemensam resurs för Livsmedelsverkets, Jordbruksverkets och Kemikalieinspektionens uppgifter enligt förordningen om särskild kontroll av bedrägligt eller vilseledande agerande i livsmedelskedjan, och
- att verket senast den 31 mars varje år ska återrapportera till regeringen om det myndighetsgemensamma arbetet.

Skälen för utredningens förslag

Livsmedelsverket föreslås få en särskild roll i det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk i livsmedelskedjan. Myndigheten ska både ges ett övergripande samordningsansvar för den offentliga kontroll och annan offentlig verksamhet som ska utföras enligt den nya fuskförordningen (avsnitt 17.2.4) och inhysa de gemensamma funktionerna för underrättelse, samordning och kontroll (avsnitt 15.4). Det bör därför i uppräknningen av Livsmedelsverkets uppgifter i myndighetens instruktion läggas till att myndigheten ska delta i, och samordna, det myndighetsgemensamma arbetet mot bedrägligt eller vilseledande agerande i livsmedelskedjan.

Den nya FUSK-enheten

De gemensamma funktioner (samverkanskansliet) som har etablerats för myndighetssamverkan inom dricksvattenområdet och marknadskontrollområdet regleras i förordningarna på respektive område (29 a § livsmedelsförordningen respektive 5 § förordningen om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn). Det hade varit möjligt att på motsvarande sätt införa bestämmelser om den nya FUSK-enheten i den nya fuskförordningen.

FUSK-enheten är dock någonting annat än de ovan nämnda samverkanskanslierna. Den ska, utöver ett samordningskansli, även innehålla en gemensam funktion för underrättelse och analys och en operativ resurs som alla tre myndigheter ska kunna använda. FUSK-enheten behöver därför konstrueras som en myndighetsgemensam särskild organisatorisk enhet inom Livsmedelsverket. Av denna anledning bör de huvudsakliga bestämmelserna om FUSK-enheten regleras i Livsmedelsverkets instruktion (jämför 22–23 §§ Jordbruksverkets instruktion med särskilda bestämmelser om avdelningen Distriktsveterinärerna).

Bestämmelserna bör införas under en ny rubrik om myndighetens organisation.²¹ Av bestämmelserna bör det framgå att det vid myndigheten finns en särskild enhet med funktioner för underrättelse, samordning och kontroll som utgör en gemensam resurs för Livsmedelsverkets, Jordbruksverkets och Kemikalieinspektionens

²¹ En motsvarande rubrik som samlar denna typ av bestämmelser finns i ett flertal andra myndigheters instruktioner, däribland Jordbruksverkets och länsstyrelsernas instruktioner.

uppgifter enligt fuskförordningen. Det bör också på en övergripande nivå framgå vad de olika funktionerna har för uppgifter.

Den nya FUSK-enheten ska delvis bemannas av personal som är utsänd från Jordbruksverket och Kemikalieinspektionen, vilka åtminstone på deltid ska kunna sitta samlokaliserade och utföra sina uppgifter i Livsmedelsverkets lokaler. Hur många personer som respektive myndighet utser att delta i det gemensamma arbetet är upp till de tre myndigheterna att gemensamt komma överens om. Varje myndighet ska dock utse åtminstone en särskild nationell samordnare med ansvar för att samordna myndighetens arbete med fuskkontroll samt representera myndigheten i funktionen för underrättelse och analys. Det bör därför framgå av Livsmedelsverkets instruktion att myndigheten ansvarar för att tillhandahålla administrativt stöd samt upplåta lokaler åt medarbetare från Jordbruksverket och Kemikalieinspektionen som deltar i enhetens arbete enligt överenskommelse mellan myndigheterna.

Vi har i avsnitt 15.4 argumenterat för att den nya FUSK-enheten bör vara organisatoriskt självständig från Livsmedelsverkets övriga verksamhet och ledas av en egen chef. Vi bedömer dock att detta inte är lämpligt att reglera i Livsmedelsverkets instruktion. Det måste vara upp till myndigheten själv att, med beaktande av slutsatserna i detta betänkande, avgöra hur FUSK-enheten i dessa avseenden närmare ska organiseras.

Skyldighet att utse en nationell samordnare mot fusk

De nationella samordnarna mot fusk i livsmedelskedjan har en nyckelroll i den nya myndighetsgemensamma strukturen. Samordnarnas uppgift är inte bara att bidra med sin egen myndighets perspektiv, kunskap och analys i det gemensamma arbetet i FUSK-enheten, utan också att vara myndighetens primära kontaktpunkt i fuskrelaterade frågor. Det bör därför klargöras i Livsmedelsverkets instruktion att myndigheten har en skyldighet att utse en sådan samordnare och att samordnaren ska ansvara för myndighetens uppgifter i FUSK-enhetens funktion för underrättelse och analys.

En årlig rapport till regeringen

Arbetet mot fusk i livsmedelskedjan, vilket resultat som uppnåtts samt vilka trender och fenomen som myndigheterna noterat är av betydelse för statens insatser och prioriteringar inom flera andra närliggande områden, inte minst OB-satsningen och A-krim. Uppgifterna är dessutom av stort allmänintresse. Mot bakgrund av att arbetet till stor del ska finansieras med skattemedel finns det också ett behov av att kontinuerligt följa upp och utvärdera vilken effekt satsningen har.

I likhet med vad som gäller för andra myndighetsgemensamma satsningar (till exempel OB-satsningen) bör det finnas en skyldighet att årligen åiterrapportera det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk i livsmedelskedjan till regeringen. Rapporten bör inte bara innehålla en redovisning av det arbete som utförts och den effekt som uppnåtts, utan även förslag om hur arbetet kan utvecklas och förbättras, i synnerhet om det finns brister eller hinder i lagstiftningen som påverkar arbetet negativt och som behöver åtgärdas. Rapporten bör lämnas in senast den 31 mars varje år och innehålla en redovisning av verksamheten under föregående kalenderår.²²

Livsmedelsverket bör vara huvudansvarig för att sammanställa och lämna in rapporten till regeringen. Rapporten ska dock tas fram i samråd med Jordbruksverket och Kemikalieinspektionen.

17.4.2 Jordbruksverket och Kemikalieinspektionen

Utredningens förslag: Det införs bestämmelser i Jordbruksverkets respektive Kemikalieinspektionens instruktioner om

- att myndigheterna ska medverka i det myndighetsgemensamma arbetet mot bedrägligt eller vilseledande agerande i livsmedelskedjan,
- att myndigheterna ska utse en nationell samordnare mot bedrägliga och vilseledande ageranden i livsmedelskedjan och även i övrigt delta i den särskilda enhetens arbete, och

²² Jämför 13 § förordning (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten.

- att myndigheterna inom sina respektive verksamhetsområden ska bistå Livsmedelsverket med underlag till den årliga rapporten till regeringen om det myndighetsgemensamma arbetet.

Skälen för utredningens förslag

Jordbruksverket och Kemikalieinspektionen kommer att ha snarlika roller och uppgifter i det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk i livsmedelskedjan. Båda myndigheterna ska medverka i den övergripande planeringen av kontroll enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen och ansvara för att utföra sådan kontroll. Därutöver ska de utföra kontroll i enskilda ärenden om fusk där kontrollansvaret har tagits över från en länsstyrelse, en kommun eller någon med delegerade uppgifter, inom sina respektive områden. Det innebär att de tillsammans med Livsmedelsverket måste delta i det arbete med informationsinsamling och uppgiftsutbyte som ska ligga till grund för den gemensamma risk- och sårbarhetsanalysen, delta i det gemensamma beslutsfattandet kring såväl strategiska som operativa beslut och även i övrigt bidra till det myndighetsgemensamma arbetet enligt vad myndigheterna gemensamt kommer överens om. Det bör därför i uppräkningsavsnittet av Jordbruksverkets och Kemikalieinspektionens uppgifter i respektive myndighets instruktion läggas till att de ska medverka i det myndighetsgemensamma arbetet mot bedrägligt eller vilseledande agerande i livsmedelskedjan.

Skyldighet att utse en nationell samordnare mot fusk

Vi har i avsnitt 15.4.1 föreslagit att var och en av de tre centrala myndigheterna ska utse en nationell samordnare mot fusk i livsmedelskedjan, med ansvar för att samordna myndighetens arbete med fuskkontroll samt representera myndigheten i funktionen för underrättelse och analys. I likhet med våra förslag för Livsmedelsverket (se avsnitt 17.4.1) bör det även klargöras i Jordbruksverkets och Kemikalieinspektionens instruktioner att myndigheterna har en skyldighet att utse en sådan samordnare.

En skyldighet att bidra till den årliga rapporten till regeringen

Vi har föreslagit att det ska finnas en skyldighet för Livsmedelsverket att i samråd med Jordbruksverket och Kemikalieinspektionen årligen rapportera det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk i livsmedelskedjan till regeringen (avsnitt 17.4.1). Det bör därför framgå av myndigheternas instruktioner att de har en skyldighet att, inom sina respektive verksamhetsområden, bistå Livsmedelsverket med underlag till denna rapport (jämför 14 § Jordbruksverkets instruktion).

17.5 Författningsändringar i övrigt

Utredningens förslag: Det införs en ny bestämmelse i livsmedelsförordningen om att en kommun är behörig myndighet att utöva offentlig kontroll över en verksamhet som hanterar livsmedel eller material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel och som tillfälligt befinner sig inom kommunen. Möjligheten att ta ut avgifter för kontroll av en verksamhet som tillfälligt befinner sig i kommunen begränsas i förordningen om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter till att avse kontroll efter klagomål och uppföljande kontroll.

Skälen för utredningens förslag

Kontrollmyndigheternas behörighet att utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet inom livsmedelsområdet utgår i huvudsak från vilken myndighet som är behörig att pröva frågor om godkännande av anläggningar eller att registrera anläggningar eller verksamheter (23 och 25 §§ livsmedelsförordningen). I 25 a § livsmedelsförordningen finns dock ett undantag från denna princip för så kallade mobila anläggningar (till exempel food trucks). I bestämmelsen anges att om verksamhet bedrivs i en livsmedelsanläggning som tillfälligt befinner sig i en annan kommun än den kommun där anläggningen är godkänd eller registrerad, är även den kommun där verksamhet tillfälligt bedrivs behörig myndighet att utöva offentlig kontroll över anläggningen. För att det överlappande kontrollansvaret inte ska leda till att två (eller flera) kontrollmyndigheter utför planerad kontroll av anläggningen får en kommun som utövar kontroll med

stöd av 25 a § endast ta ut avgifter för klagomålskontroll och uppföljande kontroll efter konstaterad avvikelse (4 § livsmedelsavgiftsförordningen).

Begreppet *anläggning* definieras i förordning (EG) 852/2004 som ”varje enhet i ett livsmedelsföretag” (artikel 2.1 c). Enligt förordningen finns det en skyldighet för livsmedelsföretagare att underätta den behöriga myndigheten om varje anläggning som aktören ansvarar för så att dessa kan registreras (artikel 6.2).

Genom att 25 a § tar sikte på en livsmedelsanläggning som tillfälligt befinner sig i kommunen finns det en osäkerhet hos kommunerna om de även är behöriga att kontrollera andra verksamheter som tillfälligt befinner sig i kommunen men som inte utgör en anläggning enligt gemenskapsrättens definition. Typexemplet på detta problem är transportfordon som innehåller livsmedel och som tillfälligt befinner sig i kommunen när en misstanke om bristande efterlevnad uppstår. Det kan exempelvis handla om att polisen eller tullen har stoppat ett fordon inom kommunen och gjort iakttagelser i fråga om hanteringen eller förvaringen av livsmedel, eller att tips eller klagomål om ett visst transportfordon som tillfälligt finns i kommunen kommer in till den kommunala kontrollmyndigheten. Problemet i dessa situationer är att ett transportfordon (till exempel en lastbil eller skåpbil) i formell mening inte är en anläggning enligt definitionen i förordning (EG) 852/2004. Fordonet anses i stället utgöra en del av den anläggning varifrån själva transportverksamheten bedrivs. Det är i utgångsläget alltså den kommun där anläggningen som transportfordonet tillhör är registrerad som är behörig myndighet.

En sådan tolkning medför ett behörighetsglapp som inte minst påverkar möjligheterna att utföra en effektiv fuskkontroll. Det är varken rimligt eller praktiskt möjligt för inspektörer från den kommun där transportfirman har sin registrerade verksamhet att utföra denna kontroll. Samtidigt måste det vara möjligt att utföra kontroller av livsmedelstransporter under själva transporten, för det fall det finns tips eller indikationer om bristande efterlevnad som behöver kontrolleras och eventuellt åtgärdas. Detta gäller särskilt transporter som tillhör en anläggning som inte är registrerad i Sverige, utan i ett annat EU-land.

Denna osäkerhet har lett till att bestämmelsen i dag inte tillämpas på ett enhetligt sätt, eftersom vissa kommuner anser sig vara behöriga att utöva sådan kontroll medan andra gör motsatt bedöm-

ning. Behovet av ett förtydligande i denna del har redan tidigare påtalats, däribland i samband med de förändringar av lagstiftningen som gjordes när den nya kontrollförordningen trädde i kraft.²³

Det är i sammanhanget av betydelse att påpeka att motsvarande otydlighet inte finns på djurskyddsområdet, som också är ett område där kontrollansvaret är geografiskt uppdelat mellan olika kontrollmyndigheter (länsstyrelserna) och där verksamheter ibland kan röra sig mellan dessa kontrollmyndigheters geografiska områden. Även här är kontrollen av transportfordon ett typexempel på när ett behov av en kontroll av en verksamhet som temporärt befinner sig inom en viss länsstyrelses geografiska område kan uppstå (exempelvis innehåller EU:s transportförordning²⁴ bestämmelser om skydd av djur under transport). Den otydlighet kring kontrollansvaret för denna typ av verksamheter som följer av 23 och 25 §§ i livsmedelsförordningen finns dock inte i 8 kap. 6 § djurskyddsförordningen. I praktiken innebär det att den planerade rutinkontrollen av transportverksamheten utförs av den länsstyrelse där verksamheten är registrerad, medan övriga länsstyrelser har möjlighet att vid behov utföra händelsestyrda kontroller av verksamheten när den befinner sig inom deras geografiska område (exempelvis till följd av klagomål eller om misstanke om bristande efterlevnad har uppstått i samband med en polis-kontroll av ett fordon; länsstyrelserna har dock inte något rätt att själva stoppa fordon för att kunna utföra kontroll).

Det införs en ny bestämmelse om en kommuns möjlighet att kontrollera verksamheter som tillfälligt befinner sig i kommunen

För att undanröja den rådande osäkerheten kring rättsläget och förtydliga att det finns möjligheter att vid behov utföra händelsestyrda och uppföljande kontroller även av transporter som tillfälligt befinner sig i en annan kommun än den kommun (eller det land) där anläggningen som transporten tillhör är registrerad, bör det införas en ny bestämmelse om detta i livsmedelsförordningen.

Bestämmelsen bör dock inte avgränsas till att endast gälla transporter eller transportfordon eftersom det riskerar att leda till en fort-

²³ Sveriges kommuner och regioner, *Prioriterade frågeställningar vid ändring av förordningar på livsmedelsområdet*, skrivelse till näringsdepartementet 2020-12-17.

²⁴ Rådets förordning (EG) nr 1/2005 av den 22 december 2004 om skydd av djur under transport och därmed sammanhängande förfaranden och om ändring av direktiven 64/432/EEG och 93/119/EG och förordning (EG) nr 1255/97.

satt osäkerhet kring bestämmelsens omfattning och tillämpningsområde. Möjligheten att utföra kontroll bör rimligen omfatta varje del av en verksamhet som tillfälligt befinner sig i en annan kommun än den kommun där den är registrerad. Den bör heller inte inskränkas till att endast gälla verksamheter som hanterar livsmedel utan samma möjlighet bör även finnas för verksamheter som hanterar material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel.

Det är kommunerna som har ansvaret för att utöva kontroll över de verksamheter som det här är fråga om (23 § första stycket 11 livsmedelsförordningen). Något motsvarande behörighetsglapp bedöms därmed inte finnas för någon annan kontrollmyndighet. Därför ska det i bestämmelsen endast anges att det är den kommun där verksamheten tillfälligt befinner sig som är behörig att utöva sådan kontroll. Detta hindrar dock inte att någon av de tre centrala myndigheterna inom ramen för den fusk kontroll som ska utföras enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen utför en riskbaserad kontrollkampanj riktad mot exempelvis transportfordon,²⁵ eftersom en sådan kontroll omfattas av deras kontrollansvar enligt fuskförordningen.

Den bestämmelse vi föreslår har ett större tillämpningsområde än den befintliga 25 a § i livsmedelsförordningen. Den omfattar också både livsmedel och material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel. Av denna anledning bedömer vi att det är lämpligt att bestämmelsen införs i en ny paragraf i livsmedelsförordningen.

Det införs en begränsning av möjligheten att ta ut avgifter för kontroll av verksamheter som tillfälligt befinner sig i kommunen

De verksamheter som träffas av den föreslagna bestämmelsen är sådana som inte har, och inte heller ska ha, en registrerad anläggning i den kommun där de tillfälligt befinner sig. Bestämmelsen är därför inte tänkt att utgöra en grund för planerad kontroll (enligt artikel 9.1 i kontrollförordningen) av verksamheten, utan endast klagomålskontroll eller uppföljande kontroll. Samma förhållande gäller för den kontroll som utförs enligt 25 a § i livsmedelsförordningen. För den kontrollen finns därför en begränsning i livsmedelsavgiftsförordningen med innebörden att det bara är möjligt att ta ut avgifter enligt bestämmelsen för kontroll efter klagomål och uppföljande kontroll

²⁵ Jämför Kommissionens vägledning, s. 14.

(4 § tredje stycket). En motsvarande begränsning bör därför införas i den förordningen även för den kontroll som utförs enligt den bestämmelse vi föreslår.

Ändringen ska endast genomföras i livsmedelsförordningen

Problemet med otydliga behörighetsregler för verksamheter som tillfälligt befinner sig i en kommun är såvitt vi kan se begränsat till livsmedelslagstiftningen, och specifikt ordalydelsen i 25 a § livsmedelsförordningen. Vi föreslår därför inte några motsvarande ändringar i övrig nationell lagstiftning på kontrollförordningens tillämpningsområde.

18 Informationsutbyte

En fråga som utredningen ska ta ställning till är vilka uppgifter kontrollmyndigheterna behöver få del av, eller lämna ut, för att kunna bedriva en effektiv fuskkontroll. Vi ska också analysera hur ett utökat informationsutbyte förhåller sig till regelverken om offentlighet och sekretess samt till dataskydd och skyddet för den personliga integriteten.

I det här kapitlet kommer vi att gå igenom vilka bestämmelser om informationsutbyte som finns i kontrollförordningen och hur regelverket ser ut i Sverige när det gäller utbyte av information och uppgifter mellan olika myndigheter. Därefter kommer vi översiktligt beskriva hur kontrollmyndigheterna utbyter information och erfarenheter med varandra i dag och vilket utbyte (om något) som sker med andra myndigheter. Sedan kommer vi att gå in på vilka uppgifter som kontrollmyndigheterna behöver få del av eller lämna ut för att en effektiv fuskkontroll ska kunna bedrivas, och vilka hinder mot detta som finns i nuvarande lagstiftning. Slutligen kommer vi att redovisa några utgångspunkter för hur ett regelverk som medger ett utökat informationsutbyte kan utformas.

18.1 Relevanta EU-bestämmelser

Svenska myndigheters möjlighet att utbyta information med varandra regleras i huvudsak i nationell rätt. Det finns dock några bestämmelser på EU-nivå som är av betydelse i detta sammanhang, dels i själva kontrollförordningen, dels i Imsoc-förordningen¹.

¹ Förordning (EU) 2019/1715.

18.1.1 Kontrollförordningen

Kontrollförordningen reglerar inte informationsutbyte på nationell nivå i någon större utsträckning, eller i detalj. I avdelningen om administrativt stöd och samarbete (artiklarna 102–108) återfinns bestämmelser som i huvudsak går ut på att de behöriga myndigheterna i berörda medlemsstater ska ge varandra administrativt stöd i de fall den offentliga kontrollen kräver åtgärder i fler än en medlemsstat, och att åtgärder och insatser vid behov ska samordnas av kommissionen. Stödet ska bland annat bestå i att de behöriga myndigheterna i en medlemsstat deltar i sådan offentlig kontroll på plats som utförs av de behöriga myndigheterna i en annan medlemsstat (artikel 102), och kan ges både på eget initiativ och på begäran av en annan myndighet (artikel 104–105).

I syfte att underlätta kommunikationen mellan behöriga myndigheter har kommissionen och medlemsstaterna etablerat ett särskilt nätverk kallat AAC (Administrative Assistance and Cooperation). Varje medlemsstat ska enligt artikel 103 utse ett eller flera förbindelseorgan som ska fungera som kontaktpunkter och ha ansvaret för att underlätta utväxling av meddelanden mellan behöriga myndigheter enligt artiklarna 104–107. I Sverige är det Livsmedelsverket som är utpekad förbindelseorgan enligt bestämmelsen.

I avdelningen om administrativt stöd och samarbete finns dock även en bestämmelse (artikel 102.4) som stadgar att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att underlätta överföring av information från brottsbekämpande myndigheter, allmänna åklagare och rättsliga myndigheter till de behöriga myndigheterna. Det är en i sammanhanget udda bestämmelse då den är placerad i en avdelning i förordningen som i övrigt uteslutande reglerar informationsutbyte och samarbete mellan medlemsstaters behöriga myndigheter och med kommissionen i gränsöverskridande sammanhang. Kommissionens rapport från undersökningen i Sverige 2021 indikerar dock att bestämmelsen avser just överföring av information mellan olika nationella myndigheter.² Vi återkommer till bestämmelsen under nästa rubrik.

Det kan också nämnas att det i artikel 8 i kontrollförordningen finns bestämmelser om tystnadsplikt för den som utför offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. I bestämmelsen anges att de be-

² Europeiska Kommissionen, *Slutlig rapport från en undersökning utförd i Sverige den 19–27 april 2021*, GD(SANTE) 2021-7148, punkt 47 och 53.

höriga myndigheterna ska säkerställa att information som de inhämtar vid utförandet av sina uppgifter i samband med offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet inte röjs för tredje part om informationen, enligt nationell lagstiftning eller unionslagstiftning, är av sådan art att den omfattas av tystnadsplikt. Att bestämmelserna hänvisar till nationell rätt innebär att medlemsstaterna har stor frihet att utforma en lämplig reglering.³

Närmare om artikel 102.4

Artikel 102.4 i kontrollförordningen är en bestämmelse som berör det nationella informationsutbytet. Bestämmelsen har följande lydelse:

Medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att underlätta överföring från andra brottsbekämpande myndigheter, allmänna åklagare och rättsliga myndigheter till den behöriga myndigheten av information om eventuell bristande efterlevnad av sådana bestämmelser som avses i artikel 1.2 som är relevant för tillämpningen av denna avdelning och kan utgöra

- a) en risk för människors eller djurs hälsa, växtskydd, djurskydd eller, när det gäller genetiskt modifierade organismer och växtskyddsmedel, även för miljön, eller
- b) en eventuell överträdelse av de bestämmelser som avses i artikel 1.2 som begåtts genom bedrägligt eller vilseledande agerande.

Av punkten b kan utläsas att bestämmelsen särskilt tar sikte på information som avser eventuella överträdelser som begåtts genom bedrägligt eller vilseledande agerande. Formuleringen att medlemsstaterna ska ”vidta åtgärder för att underlätta överföring [...] av information” bör innebära att det finns en relativt stor frihet för de enskilda medlemsstaterna att bestämma vilken information som ska utbytas, och på vilket sätt.

Kommissionen skrev i sin rapport 2021 att Sverige inte har infört arrangemang för genomförandet av artikel 102.4 och att det inte finns några särskilda åtgärder för att underlätta överföring av information från brottsbekämpande myndigheter, allmänna åklagarmyndigheter och rättsliga myndigheter till de behöriga myndigheterna av information om eventuell bristande efterlevnad. Kommissionen framhåller

³ Prop. 2020/21:43, *En anpassning av bestämmelser om kontroll i livsmedelskedjan till EU:s nya kontrollförordning*, s. 140–141.

att de behöriga myndigheterna på lokal nivå har ett gott samarbete med polis och åklagarmyndigheter, men att alla informationsutbyten mellan myndigheterna organiseras från fall till fall och vid behov. Att det saknas en institutionaliserad samarbetsmekanism för att säkerställa att relevanta uppgifter och erfarenheter kan utbytas ansågs vara en förlorad möjlighet.⁴

I kommissionens vägledning upprepas vad som står i artikel 102.4, dock utan att det preciseras vilken typ av information det är som ska lämnas ut. Däremot anges att när de behöriga myndigheterna överlämnar ett ärende till andra myndigheter är det viktigt att de följer upp resultatet av utredningar, lagföring och rättslig prövning för att förstå hur åklagare och domstolar bedömde ärendet och om den information som samlades in av de behöriga myndigheterna var lämplig och tillräcklig. Kontrollmyndigheterna behöver också ta med sig den kunskapen tillbaka in i planeringsprocessen.⁵

Även om det är upp till varje medlemsstat att bestämma vilken information som ska lämnas till kontrollmyndigheterna, och hur, står det alltså klart att uppföljning är viktigt, alltså vad som händer med den information man lämnar ut och vad man gör med den information man får tillbaka. Informationsutbytet bör dessutom vara formaliserat på något sätt så att det inte blir beroende av kontakter mellan enskilda personer.

18.1.2 EU-förordningen om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter

I EU-förordningen om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter finns det tilläggsbestämmelser om informationsutbyte som i vissa avseenden går längre än kontrollförordningen. Av särskilt intresse är artikel 43.2 som stadgar att vid misstänkt eller fastställd bristande efterlevnad hos produkter som omfattas av andra kontrollmyndigheters eller kontrollorgans kontroll, ska myndigheterna och kontrollorganen omedelbart informera dessa andra kontrollmyndigheter eller kontrollorgan.

Kontrollmyndigheterna och kontrollorganen ska även utbyta annan relevant information med varandra (artikel 43.3) samt på begäran

⁴ Europeiska Kommissionen, *Slutlig rapport från en undersökning utförd i Sverige den 19–27 april 2021*, GD(SANTE) 2021-7148, punkt 47 och 53.

⁵ Kommissionens vägledning, s. 16.

utbyta information om resultaten av sina kontroller med andra behöriga myndigheter och kommissionen (artikel 43.4).

Med *kontrollmyndighet* avses en myndighet för kontroll av ekologisk produktion enligt definitionen i artikel 3.4 i kontrollförordningen och med *kontrollorgan* ett organ med delegerade uppgifter enligt definitionen i artikel 3.5 i kontrollförordningen, det vill säga en separat juridisk person till vilken de behöriga myndigheterna har delegerat vissa uppgifter som ingår i den offentliga kontrollen eller vissa uppgifter med koppling till annan offentlig verksamhet.

18.1.3 System för snabb varning för livsmedel och foder

Genom artikel 50 i EU:s livsmedelsförordning⁶ inrättades ett system för snabb varning för livsmedel och foder (Rapid Alert System for Food and Feed, RASFF) som innebär att de behöriga myndigheterna snabbt kan utbyta och sprida information om livsmedel eller foder som innebär allvarliga direkta eller indirekta risker för människors hälsa, eller om foder som innebär allvarliga risker för människors hälsa, djurs hälsa eller miljön, och därmed vidta snabba åtgärder för att hantera dessa risker.

iRASFF är det EU-gemensamma webbaserade verktyg som används för kommunikation av RASFF-meddelanden. Meddelanden kan även skickas mellan myndigheter inom Sverige. Alla kontrollmyndigheter måste vara anslutna och använda sig av iRASFF sedan den 1 mars 2018. RASFF används enbart för informationsutbyte mellan kontrollmyndigheter. När en myndighet upptäcker eller får kännedom om ett osäkert livsmedel eller material avsett att komma i kontakt med livsmedel ska information skickas till andra berörda myndigheter.

Inom varje medlemsland finns det nationella kontaktpunkter som bedömer informationen innan den skickas vidare till andra berörda myndigheter. Varje nationell kontaktpunkt har en skyldighet att vara tillgänglig dygnet runt alla dagar i veckan (artikel 14.3 Imsoc-förordningen). I Sverige är Livsmedelsverket nationell kontaktpunkt för RASFF.

⁶ Förordning (EU) nr 178/2002.

18.1.4 Imsoc-förordningen

Med stöd av kontrollförordningen har kommissionen inrättat ett datoriserat informationssystem för offentlig kontroll (Imsoc) för integrerad drift av de mekanismer och verktyg genom vilka data, information och dokument som gäller offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet förvaltas, hanteras och utbyts automatiskt (artikel 131.1). Systemet regleras genom Imsoc-förordningen. Imsoc består av flera olika integrerade elektroniska system som tillsammans kallas för "nätverk för varning och samarbete" (artikel 2.12 Imsoc-förordningen) och består av RASFF- och AAC-nätverken. En av de komponenter som ingår i Imsoc är iRASFF, ett elektroniskt system för genomförande av de RASFF- och AAC-förfaranden som beskrivs i artikel 50 i EU:s livsmedelsförordning respektive artiklarna 102–108 i kontrollförordningen (artiklarna 2.7 och 3.1 a Imsoc-förordningen). Rapporter och statistik från systemen som ingår i iRSAFF publiceras löpande på en hemsida som drivs av kommissionens nätverk för varning och samarbete (The Alert and Cooperation Network, ACN).⁷

I Imsoc-förordningen finns särskilda bestämmelser om utbyte av uppgifter om bland annat anmälningar av bedrägerier. Även för detta system är Livsmedelsverket i Sverige utpekad som nationellt förbindelseorgan.

Systemet för AAC och AAC-FF

EU-kommissionen bedriver ett aktivt arbete mot livsmedelsfusk genom nätverket Agri-Food Fraud Network, där Livsmedelsverket representerar Sverige. Nätverket stödjer och samordnar EU:s gemensamma arbete mot livsmedelsfusk samt underlättar kommunikation mellan myndigheter. Medlemmarna i nätverket utbyter sedan 2015 information med varandra inom ramen för AAC, ett it-system som har utvecklats och förvaltas av kommissionen. Medlemsstaterna kan kontakta behöriga myndigheter i andra medlemsstater och utbyta information på ett säkert sätt, vilket kan leda till administrativa åtgärder, sanktioner eller rättsliga förfaranden. Detta informationsutbyte är en avgörande faktor för ändamålsenliga gränsöverskridande utredningar och för den strategiska bedömningen av bedrägeririsker.

⁷ Europeiska kommissionen, "ACN annual reports and publications", hämtad den 21 maj 2024, https://food.ec.europa.eu/safety/acn/reports-and-publications_en.

I Imsoc-förordningen fastställs bestämmelser för hur AAC-systemet ska fungera inom ramen för det allmänna informationshanterings-systemet för offentliga kontroller. I artikel 2.21 i förordningen ges en definition av ”meddelanden om bedrägerier”, vilka ska anmälas.⁸

AAC-systemet har delats upp i två delar. Den delen där fuskrelaterade frågor hanteras kallas för AAC-FF (Food Fraud) och den andra delen som hanterar alla övriga ärenden kallas för AAC-AA (Administrative Assistance). AAC-FF är trots namnet tänkt att fungera för samtliga områden som omfattas av kontrollförordningen.

Den nationella kontaktpunkten för AAC-FF finns hos Livsmedelsverket, som i dag är den enda myndigheten som har behörighet att lägga in och ta emot information i AAC-systemet. Det handlar alltså bara om information när andra länder är inblandade. Kommissionen bedömde 2021 att Sverige använder AAC-FF-mekanismen på lämpligt sätt och att förfrågningar som mottas från andra medlemsstater följs upp om det visar sig vara nödvändigt.

18.2 Offentlighets- och sekretesslagen

Utgångspunkten i svensk lagstiftning är att alla allmänna handlingar är offentliga och att var och en har rätt att ta del av dem. Den rätten får endast begränsas med hänsyn till vissa särskilt angivna intressen (2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen).

För det allmännas verksamhet finns sådana begränsningar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, enligt vilken sekretess innebär ett förbud att röja eller utnyttja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av allmän handling eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL). Sekretessen innebär alltså såväl handlingssekretess som tystnadsplikt.

Regeringen har bedömt att befintliga sekretessbestämmelser i OSL och offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), OSF, är tillräckliga för att tillgodose kraven i bestämmelserna om tystnadsplikt i artikel 8 i kontrollförordningen.⁹ För att uppfylla kontrollförordningens krav har det dock införts bestämmelser i sektorslagstiftningen om tystnadsplikt för fysiska personer som har delegerats vissa uppgifter och för dem som vid organ med delegerade uppgifter eller vid

⁸ Bestämmelsen berörs närmare i avsnitt 6.2.1.

⁹ Prop. 2020/21:43, *En anpassning av bestämmelser om kontroll i livsmedelskedjan till EU:s nya kontrollförordning*, s. 142–143.

officiella laboratorier utför uppgifter kopplade till offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet.

Den finns en generell skyldighet för myndigheter att samverka med varandra. Bestämmelserna om detta, som man hittar i 8 § förvaltningslagen och 6 § myndighetsförordningen, innebär dock inte att det finns en uppgiftsskyldighet. En sådan följer i stället av 6 kap. 5 § OSL, enligt vilken en myndighet är skyldig att på begäran av en annan myndighet lämna en uppgift som den förfogar över om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Skyldigheten omfattar varje uppgift som myndigheten förfogar över, alltså även uppgifter ur handlingar som inte är allmänna.¹⁰

Om en uppgift omfattas av sekretess hos en myndighet gäller sekretessen som huvudregel mot såväl enskilda som andra myndigheter (8 kap. 1 § OSL). Om en myndighet får en sekretessreglerad uppgift från en annan myndighet gäller sekretess för uppgiften hos den mottagande myndigheten endast om sekretess följer av en primär sekretessbestämmelse som är tillämplig hos den mottagande myndigheten eller av en bestämmelse om överföring av sekretess (7 kap. 2 § OSL). En bestämmelse om överföring av sekretess innebär att en sekretessbestämmelse som är tillämplig på en uppgift hos en myndighet, ska tillämpas på uppgiften även av en myndighet som uppgiften lämnas till eller som har elektronisk tillgång till uppgiften hos den förstnämnda myndigheten (3 kap. 1 § OSL).

Vissa sekretessbestämmelser är utformade på så sätt att sekretessen följer med oavsett till vilken myndighet uppgifterna lämnas. Den mottagande myndigheten är i de situationerna skyldig att tillämpa samma sekretessbestämmelse och uppgifterna anses då inte vara sekretessbelagda i förhållande till den myndigheten.¹¹ En myndighet är därför skyldig att i enlighet med 6 kap. 5 § OSL lämna ut sådana uppgifter.

18.2.1 Sekretess hos kontrollmyndigheter

Sekretess kan gälla till skydd för allmänna intressen eller till skydd för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Juridiska personer anses inte ha några personliga förhållanden.¹²

¹⁰ Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m., del A s. 361.

¹¹ Se rättsfallet HFD 2021 not. 58.

¹² Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m., del A s. 84.

I 17 kap. OSL finns bestämmelser om sekretess till skydd för myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn. Sekretess gäller enligt 17 kap. 1 § OSL för uppgift om planläggning eller andra förberedelser för sådan inspektion, revision eller annan granskning som en myndighet ska göra, om det kan antas att syftet med granskningsverksamheten motverkas om uppgiften röjs.

Bestämmelsen är utformad med ett rakt skaderekvisit, det vill säga det råder en presumtion för offentlighet. Såväl statliga som kommunala myndigheters förberedelser för kontrollverksamhet omfattas av bestämmelsen. Bestämmelsens utformning möjliggör sekretess även hos en myndighet som biträder den granskande myndigheten.¹³ Uppgifter som kan skyddas enligt bestämmelsen är till exempel uppgifter som rör de personer som ska granskas, tiden för kontrollen liksom kontrollplaner. När det gäller kontroller i livsmedelskedjan kan det handla om uppgifter som kan avslöja var och när en viss kontroll ska utföras, eftersom kontrollbesök som regel ska vara oannonserade (artikel 9.4 i kontrollförordningen).

I 30 kap. OSL finns bestämmelser om sekretess till skydd för enskild i verksamhet som avser tillsyn m.m. i fråga om näringslivet. Kapitlet innehåller både generella bestämmelser och sekretessbestämmelser som tar sikte på särskilda sektorer.

Med begreppet ”tillsyn” menas det område som vid tiden för sekretesslagens införande beskrevs med ordet ”kontroll”. Ordet ”tillsyn” ska därför enligt förarbetena inte ges en alltför snäv tolkning utan får anses omfatta alla de fall där en myndighet har en övervakande eller styrande funktion i förhållande till näringslivet.¹⁴ I sekretesshänseende innefattar alltså begreppet tillsyn även kontroll enligt kontrollförordningen.

Sekretess gäller, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, i en *statlig* myndighets verksamhet som består i bland annat utredning, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt (30 kap. 23 §). Enligt första stycket punkten 1 gäller sekretess för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Ordet enskild syftar inte bara

¹³ Prop. 2001/02:191, *Sekretessfrågor – Ekonomisk brottslighet m.m.*, s. 39.

¹⁴ Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m., del A s. 235 och prop. 2008/09:150, *Offentlighets- och sekretesslag*, s. 356.

på den som direkt är föremål för den verksamhet som avses i paragrafen utan också på den som står i affärsförbindelse eller annan sådan förbindelse med denne.¹⁵ Med affärs- och driftförhållanden avses förvärv, överlåtelse, upplåtelser eller användning av egendom, tjänster eller annat. Hit räknas också affärshemligheter av mera allmänt slag som marknadsundersökningar, marknadsplaneringar, prissättningskalkyler och planer rörande reklamkampanjer.¹⁶

Verksamhet av det slag som avses i paragrafen kan också ge en myndighet kännedom om andra förhållanden hos tredje man än sådana som rör affärs- eller driftförhållanden. För uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden (än de som avses i första stycket punkten 1) för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för tillsynsverksamheten gäller absolut sekretess (första stycket punkten 2). För att en sådan uppgift ska kunna lämnas ut krävs därmed att det finns en tillämplig sekretessbrytande bestämmelse. Att bestämmelsen tar sikte på *andra* ekonomiska eller personliga förhållanden än affärs- och driftförhållanden innebär sannolikt att en uppgift som behövs inom ramen för en myndighets kontrollverksamhet endast i undantagsfall kommer vara sekretessbelagd med stöd av denna bestämmelse.

Bestämmelserna i 23 § ger inte i sig själva upphov till någon sekretess utan förutsätter att regeringen föreskriver om sekretess. Sådana föreskrifter finns i 9 § OSF. I en bilaga till förordningen anges i vilken utsträckning sekretessen gäller i olika verksamheter hos statliga myndigheter. Omfattningen av sekretessen ser olika ut hos olika myndigheter och i förhållande till olika författningar. Sekretessen gäller i princip aldrig för beslut i ärenden. Sekretessen gäller många gånger inte heller för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden om intresset av allmän kännedom om förhållande som rör människors hälsa, miljön eller redligheten i handeln eller ett liknande allmänintresse har sådan vikt att uppgiften bör lämnas ut.

En liknande sekretessbestämmelse finns även för *kommunala* myndigheter (30 kap. 27 §). Till skillnad från 30 kap. 23 § är bestämmelsen inte utformad som ett bemyndigande utan är direkt tillämplig. I andra stycket finns ett undantag som gäller för uppgift i tillsynsverksamhet som bedrivs av kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet, om intresset av all-

¹⁵ Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m., del A s. 230–231.

¹⁶ Se prop. 2001/02:69, Förstärkt sekretess i konkurrensärenden, s. 7.

män kännedom om förhållande som rör människors hälsa, miljön eller redligheten i handeln eller ett liknande allmänintresse har sådan vikt att uppgiften bör lämnas ut. Bestämmelsen möjliggör att uppgifter om till exempel missförhållanden som iakttagits vid kontroll enligt livsmedelslagstiftningen kan lämnas ut, trots föreliggande risk för skada.¹⁷ Undantaget gäller dock endast sådana uppgifter som är hänförliga till kontrollobjektets verksamhet, och alltså inte uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för kontrollverksamheten.

Genom bestämmelsen i 30 kap. 27 § och de bestämmelser i OSF som regeringen har meddelat med stöd av 30 kap. 23 § OSL är regleringen av sekretess hos kontrollmyndigheterna i livsmedelskedjan, inklusive de undantag som hänger samman med intresset av allmän kännedom i vissa fall, i det närmaste identisk oavsett om kontrollen utförs av en statlig eller av en kommunal myndighet.

18.2.2 Sekretess hos vissa brottsbekämpande myndigheter

Utöver att beskriva hur kontrollmyndigheterna utbyter information och erfarenheter med varandra ska utredningen beskriva hur motsvarande utbyte sker med brottsbekämpande myndigheter och domstolar. Vi har valt att avgränsa oss till några myndigheter av särskilt intresse, i första hand Skatteverket, Polismyndigheten och Tullverket. Skälen för denna avgränsning finns i avsnitt 19.2.3.

I vilken utsträckning sekretess gäller för uppgifter hos myndigheter utanför livsmedelskedjan varierar beroende på hos vilken myndighet uppgiften finns. Skatteverket har både en brottsbekämpande verksamhet (skattebrottsenheten) och en förvaltningsverksamhet (beskattningsverksamheten). Inom Skatteverkets beskattningsverksamhet gäller sekretess i verksamhet som avser bestämmande av skatt eller fastställande av underlag för bestämmande av skatt eller som avser fastighetstaxering för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden (27 kap. 1 § OSL). Bestämmelsen saknar skaderekvisit vilket innebär att sekretessen är absolut. Det hindrar dock inte att uppgifter i enskilda fall kan lämnas ut med stöd av den så

¹⁷ Se RÅ 1997 ref. 21.

kallade generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL eller med stöd av andra sekretessbrytande bestämmelser.

Hos Polismyndigheten gäller enligt 18 kap. 1 § första stycket OSL sekretess för uppgift som hänför sig till bland annat förundersökning i brottmål. Därutöver finns regler som avser att skydda det allmännas brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet (18 kap. 1 § andra stycket punkt 2). Utöver Polismyndigheten gäller bestämmelsen verksamhet som bedrivs av en åklagarmyndighet, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket och Kustbevakningen. I 35 kap. 1 § OSL finns en korresponderande sekretessbestämmelse till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden, som innebär att sekretess gäller om det inte står klart att uppgifterna kan lämnas ut utan att den enskilde, eller någon närstående till den enskilde, lider skada eller men.

Enligt 18 kap. 2 § OSL gäller sekretess också för uppgift som hänför sig till verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet (exempelvis underrättelseverksamhet) hos Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas.

Gemensamt för bestämmelserna i 18 kap. 1 och 2 §§ är att sekretessen gäller för själva uppgiften. Det innebär att sekretessen för en sådan uppgift följer med uppgiften till den mottagande myndigheten när den lämnas till en annan myndighet och således gäller oavsett vilken myndighet som hanterar uppgiften.¹⁸

Vad gäller Tullverket så bedriver myndigheten underrättelseverksamhet i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som faller inom ramen för myndighetens uppdrag, vilket innebär att de kan ha tillgång till uppgifter av intresse för fuskkontroll. Hos Tullverket finns bestämmelser om sekretess för handlingar och uppgifter i Tullverkets verksamhet på flera olika ställen i offentlighets- och sekretesslagen. Vilka uppgifter som får lämnas ut till andra myndigheter regleras dessutom i flera olika lagar och förordningar. Här kan dock särskilt nämnas att Tullverket på begäran ska

¹⁸ Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m., del A s. 140.

lämna ut uppgifter om import eller export av varor till Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket (1 kap. 4 § tullagen¹⁹).

18.2.3 Hur sekretessbelagda uppgifter kan utbytas mellan myndigheter

För att myndigheter ska kunna fullgöra de uppgifter som har ålagts dem kan de behöva få tillgång även till sådan information som är sekretessbelagd hos andra myndigheter. I 10 kap. OSL finns därför ett antal bestämmelser som kan bryta den sekretess som råder mellan myndigheter. I 10 kap. 2 § OSL anges att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Bestämmelsen ska tillämpas restriktivt och avsikten är således inte att man av rena effektivitetsskäl ska kunna bryta sekretessen. Sekretessen får efterges endast i de fall då det för fullgörandet av ett visst åliggande som en myndighet har är en nödvändig förutsättning att en sekretessbelagd uppgift lämnas ut.²⁰ Så som bestämmelsen är konstruerad är det alltså endast den utlämnande myndighetens behov av att lämna ut uppgiften som är i fokus vid bedömningen, inte den mottagande myndighetens behov.

Enligt 10 kap. 24 § OSL har myndigheter också, med vissa undantag, en generell möjlighet att vid misstanke om brott lämna uppgifter till myndigheter som har till uppgift att ingripa mot brott. Bestämmelsen blir dock inte aktuell vid informationsöverföring till myndigheterna i livsmedelskedjan eftersom dessa (bortsett från Tullverket) inte har till uppgift att ingripa mot brott.

Den så kallade generalklausulen i 10 kap. 27 § ger vissa möjligheter att lämna sekretessbelagd information till en annan myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Generalklausulens syfte är att utgöra en ventil för det fall ett utbyte av uppgifter uppenbart behöver ske och situationen inte har kunnat förutses i lagstiftningen. Ett rutinmässigt uppgiftsutbyte ska däremot i regel vara författningsreglerat.²¹ Ett utlämnande av sekretessreglerade upp-

¹⁹ I SOU 2023:100, *Framtidens dataskydd - Vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogden*, föreslås att alla bestämmelser om uppgiftsskyldigheter för Tullverket ska samlas i en ny förordning om utlämnande av uppgifter.

²⁰ Se prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m., del A s. 465.

²¹ Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m., del A s. 327.

gifter med stöd av generalklausulen blir i praktiken ofta långsammare och mer arbetskrävande eftersom det måste göras en manuell prövning av överlämnandet i varje enskilt fall. Även av den anledningen bör ett rutinmässigt informationsutbyte vara författningsreglerat.

Sekretess hindrar inte heller att en uppgift lämnas till en annan myndighet om det finns en uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning (10 kap. 28 § OSL). Sekretessbrytande uppgiftsskyldigheter grundar sig som utgångspunkt på överväganden om vilket sekretesskydd uppgiften har hos den utlämnande myndigheten och om den mottagande myndighetens behov kan anses väga tyngre än det intresse som sekretessen skyddar. Sådana bestämmelser är alltså ett sätt för lagstiftaren att särskilt reglera ett ofta förekommande informationsutbyte och att säkerställa att en viss myndighets verksamhet får de uppgifter som behövs.²²

Om de uppgifter som delas mellan myndigheter innehåller personuppgifter krävs, utöver att sekretessbestämmelserna medger utbytet av information, även att det finns stöd för att uppgifterna får behandlas av myndigheterna. Vi återkommer till frågor om personuppgiftsbehandling i avsnitt 19.5.

18.3 Informationsutbyte i livsmedelskedjan i dag

En av utredningens uppgifter är att beskriva hur kontrollmyndigheterna utbyter information och erfarenheter med varandra inom olika områden, vilka uppgifter som utbyts och hur motsvarande utbyte sker med brottsbekämpande myndigheter och domstolar. Vi har därför gjort en översiktlig kartläggning över vilka möjligheter till utbyte av information mellan myndigheter som finns i dag, och vilket informationsutbyte som sker i praktiken.

²² Prop. 2023/24:85, *En ny lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet*, s. 19.

18.3.1 Mellan olika kontrollmyndigheter

Det formaliserade informationsutbyte som sker mellan myndigheter inom livsmedelskedjan i dag utgår i stor utsträckning från kontrollmyndigheternas rapporteringsskyldighet till de samordnande myndigheterna.

Skyldigheten syftar till att underlätta de centrala och regionala myndigheternas ansvar för att leda och samordna kontrollen i landet respektive i länet. För detta ändamål finns det i sektorslagstiftningen bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldighet för en kontrollmyndighet att lämna information till en samordnande myndighet.

Det finns dessutom krav från EU på rapportering från medlemsländerna. Enligt artikel 113 i kontrollförordningen ska varje medlemsstat senast den 31 augusti varje år överlämna en rapport till kommissionen som innehåller resultaten av de offentliga kontroller som utförts under det föregående året enligt den fleråriga nationella kontrollplanen, den typ och det antal fall av bristande efterlevnad enligt bestämmelserna i artikel 1.2, per område, som de behöriga myndigheterna upptäckt under föregående år och de åtgärder som vidtagits för att säkerställa ett verkkningsfullt genomförande av den fleråriga nationella kontrollplanen, inklusive efterlevnadsåtgärder och resultaten av dessa åtgärder.

Livsmedelsverket får exempelvis, på de områden där verket är samordnande myndighet, en gång om året en mängd uppgifter om kontrollresultat på anläggningsnivå. Informationen innehåller sådant som kontrollmyndighetens namn, beslut om åtgärder, orsak till beslut, riskfaktorer, riskklass och tilldelad kontrolltid. Uppgifterna hanteras i ett elektroniskt register som förvaltas av verket och är en del av den rapportering som Sverige gör till EU-kommissionen varje år. Det är Livsmedelsverket som tillsammans med Jordbruksverket och Kemikalieinspektionen sammanställer den årliga rapporten.²³ De centrala myndigheterna i livsmedelskedjan har därutöver ett visst utbyte med Tullverket avseende statistik och data om import.

På miljöbalksområdet finns det en bestämmelse som föreskriver en generell skyldighet för myndigheter som utför kontroll enligt kontrollförordningen att anmäla en omständighet som kan leda till

²³ Den senaste rapporten; *Kontrollen i livsmedelskedjan*, S 2023 nr 03, avser perioden 1 januari till 31 december 2021.

åtgärder med stöd av kontrollförordningen och som omfattas av en annan myndighets ansvarsområde till den ansvariga myndigheten (1 kap. 16 § miljötillsynsförordningen). Detta är ett exempel på en sådan sekretessbrytande bestämmelse som avses i 10 kap. 28 § OSL.

Någon bestämmelse motsvarande den i miljötillsynsförordningen finns dock inte i den sektorslagstiftning som reglerar livsmedelskedjan i övrigt. Det informationsutbyte som utöver myndighetsrapporteringen sker mellan kontrollmyndigheterna, inom och mellan de områden som omfattas av kontrollförordningen, är därför inte strukturerat eller systematiskt. Vilka uppgifter som delas varierar mellan olika kontrollmyndigheter och är till viss del beroende av hur olika myndigheter tolkar lagstiftningen. Det finns många gånger en osäkerhet kring vilka uppgifter som kan lämnas ut och hur eventuella skadebedömningar enligt offentlighets- och sekretesslagen ska göras.²⁴

18.3.2 Mellan kontrollmyndigheter och brottsbekämpande myndigheter

Kontrollmyndigheterna i livsmedelskedjan utbyter i dag viss information med brottsbekämpande myndigheter, liksom med en del andra myndigheter. Det är dock i huvudsak fråga om ett enkelriktat informationsflöde ut från myndigheterna i livsmedelskedjan.

Livsmedelsverket har ett visst utbyte med de myndigheter som ingår i A-krim (främst Polismyndigheten och Arbetsmiljöverket), men det är vanligare att verket förser dem med uppgifter än tvärtom. Livsmedelsverket lämnar även viss information till Skatteverket och Ekobrottsmyndigheten.

Länsstyrelsen lämnar en del uppgifter till polis och åklagare, antingen på förfrågan eller vid anmälan av misstanke om brott. Det händer också att man lämnar information till Försäkringskassan och Skatteverket. Man tar dock inte emot information från dessa myndigheter i någon större utsträckning.

Kommuner har ett visst utbyte med myndigheter som man samarbetar med i sin samordnade tillsyn. Detta gäller exempelvis Kronofogden, Polismyndigheten och Skatteverket. Vissa kommuner har också etablerat lokala samarbeten med flera statliga myndigheter gällande arbetslivskriminalitet. I samband med gemensamma kon-

²⁴ Denna osäkerhet är inte unik för det här området, jämför SOU 2023:69, *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen - En ny huvudregel*, s. 26.

troller delar kommunerna i varierande utsträckning med sig av uppgifter om till exempel anläggningar, personer, fastigheter, fordon som används i verksamheten och adresser till arbetsplatser. På grund av sekretessbestämmelser får kommunerna dock inte på motsvarande sätt ta del av andra myndigheters information, vilket upplevs som problematiskt.

Kontrollmyndigheterna har enligt särskilda bestämmelser i sektorslagstiftningen en skyldighet att anmäla misstänkta överträdelser som kan utgöra brott till brottsbekämpande myndigheter.²⁵ Någon motsvarande uppgiftsplikt för de brottsbekämpande myndigheterna i fråga om uppgifter som kan vara av betydelse för den offentliga kontrollen i livsmedelskedjan finns dock inte.

18.4 Behov av informationsutbyte för en ändamålsenlig fuskkontroll

Vi har försökt identifiera vilka uppgifter Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket skulle behöva för det gemensamma arbetet med den centraliserade fuskkontrollen. Eftersom riskbaserade kontroller enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen inte görs i dag är det mer fråga om kvalificerade gissningar än en verklig kartläggning. Det är svårt att uppskatta värdet av uppgifter man inte har tillgång till, och ibland inte ens känner till existerar, i en verksamhet som ännu inte bedrivs. Vad som är ett nödvändigt informationsflöde för ett ändamålsenligt arbete mot fusk kommer därför att behöva ut- och omvärderas löpande i takt med att den nya organisationen kommer på plats och det gemensamma arbetet med risk- och sårbarhetsanalys påbörjas.

Utöver informationsbehovet för de centrala myndigheternas arbete med fuskkontroll har vi identifierat ett behov även för övriga kontrollmyndigheter av att kunna utbyta information med varandra i större utsträckning. Det finns i dag sekretessbestämmelser som utgör hinder, eller åtminstone uppfattas som hinder av kontrollmyndigheterna, mot informationsutbyte. Hindren framstår som delvis obefogade och försvårar en ändamålsenlig kontroll.

²⁵ Se till exempel 8 kap. 5 § djurskyddslagen; även den formulering som återfinns i bl.a. 13 § livsmedelslagen medför en skyldighet att anmäla misstänkta brott till polis eller åklagare (se prop. 1998/89:68 om livsmedelskontroll, s. 59).

18.4.1 Den centraliserade fuskkontrollen

Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket ska tillsammans, inom ramen för den nya strukturen för myndighets-samverkan mot fusk som vi föreslår (se kapitel 15), dels planera för och utföra kontroll i enlighet med artikel 9.2 i kontrollförordningen, dels utföra kontroll i enskilda ärenden om fusk som har tagits över från en länsstyrelse, kommun eller någon med delegerade uppgifter.

De centrala myndigheterna kommer för dessa ändamål behöva en mängd olika uppgifter. Dessa kan delas in i tre kategorier utifrån varifrån uppgifterna kommer, nämligen

- uppgifter som finns hos någon av de tre centrala myndigheterna,
- uppgifter som finns hos någon annan kontrollmyndighet i livsmedelskedjan och
- uppgifter som finns hos en myndighet (brottsbekämpande eller inte) utanför livsmedelskedjan.

Den information som de centrala myndigheterna behöver för att på ett effektivt sätt kunna utföra den centraliserade fuskkontrollen kan i sin tur delas in i

- uppgifter som behövs för den risk- och sårbarhetsanalys som ska ligga till grund för kontroll enligt artikel 9.2,
- uppgifter som behövs för urval av aktörer som ska kontrolleras, för förberedelse inför kontroll och för utförande av kontroll, samt
- uppgifter som behövs för uppföljning av utförd kontroll, eller som bör lämnas över till en annan myndighet med anledning av utförd kontroll.

Indelningen i de olika faserna är inte det väsentliga, inte heller att dessa faser är tydligt avgränsade i förhållande till varandra. Man kan till exempel argumentera för att urvalet av kontrollobjekt är något som ska göras efter risk- och sårbarhetsanalysen men före utförandet av (och förberedelserna inför) själva kontrollerna. Vi har dock i första hand använt oss av kategoriseringen som en metod för att fånga upp vilken information som sammantaget kan antas behövas för att de centrala myndigheterna ska kunna utföra de uppgifter vi har redogjort för i kapitel 15.

Risk- och sårbarhetsanalys

Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket ska tillsammans göra en risk- och sårbarhetsanalys enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen som ska avse hela livsmedelskedjan. Det är en analys som ska göras i syfte att ta reda på var i livsmedelskedjan det är prioriterat att leta efter fusk, alltså var planerade fuskkontroller för tillfället kan antas göra mest nytta. Uppgiften förutsätter dels att de tre myndigheterna har tillgång till för ändamålet relevant information att basera sin analys på, dels att de kan dela informationen obehindrat med varandra.

För att kunna göra risk- och sårbarhetsanalysen behöver de centrala myndigheterna till att börja med en övergripande beskrivning av läget i livsmedelskedjan, till exempel information som beskriver hur branscherna ser ut, vilka verksamhetsutövare som är aktiva, hur regelverk ser ut och vilka kontroller som görs. Även tidigare uppmärksammade brister och tillvägagångssätt hos aktörer med en historia av (avsiktlig) bristande efterlevnad är relevant. De uppgifter som behövs för lägesbeskrivningen bör i stor utsträckning finnas tillgänglig i befintliga bolags- och anläggningsregister samt i den årliga myndighetsrapporteringen som de samordnande myndigheterna ansvarar för.

Därutöver behövs information som kan inhämtas genom vad vi med ett samlingsbegrepp kallar för omvärldsbevakning. Med detta menar vi uppgifter som finns i vetenskapliga rapporter (om exempelvis klimatförhållanden, ekonomiska trender, förändringar i varuflöden), information från media (nyheter om produkter och aktörer som är kopplade till, eller händelser som kan påverka tillgång och efterfrågan i livsmedelskedjan), uppgifter och information om marknadsplatser för försäljning av produkter som omfattas av kontrollförordningen (till exempel fysiska handelskanaler såsom butiker och lokaler, eller digitala handelskanaler såsom hemsidor och digitala system för försäljning), information från sociala medier (om exempelvis försäljning). Därutöver tillkommer information som delats genom de mekanismer för administrativt stöd som föreskrivs i artiklarna 102–108 i kontrollförordningen (se avsnitt 18.1.1).

För att kunna göra en heltäckande risk- och sårbarhetsanalys kan dock även annan information behövas, eller åtminstone vara relevant för analysen. Det kan handla om andra myndigheters risk- och sår-

barhetsanalyser, till exempel sådana som tagits fram inom OB-satsningen eller av A-krim och som rör sårbarheter eller kriminella nätverk som verkar inom livsmedelsbranscherna. Även Skatteverket, Polismyndigheten och Tullverket kan ha information baserat på egna risk- och sårbarhetsanalyser, som på en övergripande nivå är av intresse i den mån det finns kopplingar till livsmedelskedjan. Det kan också behövas uppgifter som återfinns i olika register (information om djurförflyttningar, fordonsregister, belastningsregister med mera). Även branschen har betydelsefull information om risker, trender eller avvikelser på olika marknader. Det kan vidare finnas relevant information som framgår av beslut från brottsbekämpande myndigheter och domstolar.

I tabell 18.1 finns en sammanställning över den information som vi, efter en inventering i samråd med utredningens experter, bedömer är relevant för de centrala myndigheternas risk- och sårbarhetsanalys. Det är dock inte möjligt att på ett uttömmande sätt redogöra för all information som kan anses vara behövlig för detta arbete. Tabellen utgör därför endast ett försök att mer konkret åskådliggöra vilken typ av information det kan vara fråga om. Vår avsikt är inte heller att rangordna informationen, även om det givetvis är så att viss information kan vara av större betydelse än annan.

Tabell 18.1 Information av betydelse för risk- och sårbarhetsanalysen

Typ av information	Vem har informationen?	Anmärkning
Uppgifter om registrerade aktörer	Kontrollmyndigheter	Finns i respektive kontrollmyndighets anläggningsregister
Statistik och uppgifter från tidigare kontrollärenden	Kontrollmyndigheter	Omfattas i viss utsträckning av den befintliga myndighetsrapporteringen
Statistik och uppgifter om import/export	Tullverket	
Uppgifter om djurbesättningar/ djurförflyttningar	Jordbruksverket	Bl.a. CDB-registret.
Tips och varningar från kontrollmyndigheter i andra EU-länder	Livsmedelsverket, övriga kontrollmyndigheter	Lämnas genom iRasff och ACC-nätverken. Livsmedelverket är nationell kontaktpunkt.
Tips och klagomål	Livsmedelsverket (tipsfunktion), övriga kontrollmyndigheter, andra myndigheter, branschen, allmänheten	

Typ av information	Vem har informationen?	Anmärkning
Statistik och information om bolag och verksamhetsutövare	Bolagsverket, Skatteverket, Statistiska centralbyrån	
Tillgång till och prisförändringar i fråga om djur och varor	Statistiska centralbyrån, Kommerskollegium, branschorganisationer	
E-handel	Kontrollmyndigheter, sociala medier, e-handelsplattformar	
Andra myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser	Polismyndigheten, A-krim, Skatteverket, Tullverket, m.fl.	Aktörer i livsmedelskedjan som förekommer i riskbedömningar för andra regelverk
Mediauppgifter	Allmänt tillgänglig	Uppgifter om trender eller händelser som kan påverka risken för fusk inom vissa branscher eller med vissa varor eller produkter.
Forskning och vetenskapliga artiklar	Allmänt tillgängliga	Uppgifter om trender eller händelser som kan påverka risken för fusk inom vissa branscher eller med vissa varor eller produkter.

Merparten av den information som behövs för att kunna utföra en risk- och sårbarhetsanalys kommer sannolikt att vara offentlig och således oproblematiske i sekretesshänseende, till exempel vetenskapliga rapporter och information som finns i media eller i allmänt tillgängliga register. Det finns dock även uppgifter som kan vara förenade med sekretess, särskilt uppgifter som direkt eller indirekt rör enskilda fysiska eller juridiska personer.

Urval, förberedelser och utförande av fuskkontroll

Med stöd av risk- och sårbarhetsanalysen ska de centrala myndigheterna utarbeta en kontrollplan där de branscher, produkter, aktörer och lagstiftningsområden avseende vilka det bedöms finnas en förhöjd risk för fusk identifieras. Inom ramen för denna kontrollplan ska sedan ett urval av konkreta kontrollobjekt för den planerade fuskkontrollen göras. Därefter ska myndigheterna göra nödvändiga förberedelser inför kontroll samt genomföra själva kontrollerna.

Behovet av information kan se lite olika ut för dessa olika moment, men är enligt vår bedömning av likartad karaktär. Till skillnad från den information som behövs för att göra risk- och sårbarhetsanalysen är

uppgifterna i denna fas mer inriktade på enskilda aktörer och kan därmed, typisk sett, vara känsligare. Uppgifterna gäller oftast juridiska personer men även uppgifter om enskilda personer, till exempel företrädare för företag, kan vara av intresse.

Till att börja med behövs uppgifter för att kunna välja ut vilka aktörer som ska kontrolleras, företrädesvis i de branscher eller sektorer där man utifrån analysarbetet bedömt att det finns en förhöjd risk för fusk. Det kan till exempel handla om uppgifter från andra kontrollmyndigheter om resultatet av tidigare kontroller, eller om uppgifter från Polismyndigheten, Tullverket eller Skatteverket som indikerar en förhöjd risk för fusk hos vissa aktörer.

Därefter kan kontrollmyndigheterna behöva vissa uppgifter om de utvalda kontrollobjekten för att kunna förbereda den specifika kontrollen (exempelvis bolagsinformation, tidigare kontrollresultat, information om ansvariga företrädare, misstankar från andra myndigheter). Slutligen kan uppgifter behövas i samband med själva genomförandet av kontrollen (så som aktuella adress- och personuppgifter, bygglovshandlingar och planritningar som visar lokalers utformning).

På samma sätt, och med samma förbehåll, som för risk- och sårbarhetsanalysen ovan har vi i tabellform (tabell 18.2) försökt att mer konkret åskådliggöra vilken typ av information vi bedömer kan vara relevant för denna ”urvals- och kontrollfas”.

Tabell 18.2 Information av betydelse för urval, förberedelse och utförande av fuskkontroll

Typ av information	Vem har informationen?	Anmärkning
Uppgifter om registrerade aktörer	Kontrollmyndigheter	Finns i respektive kontrollmyndighets anläggningsregister
Resultat av tidigare kontroll (på anläggningsnivå)	Kontrollmyndigheter	Finns i respektive kontrollmyndighets ärendehanteringssystem
Information om enskilda aktörer och verksamhetsföreträdare	Andra myndigheter	Uppgifter om adresser och andra kontaktuppgifter, inkomst, omsättning, kopplingar till andra verksamheter, överträdelse av andra regelverk, förekomst i andra myndigheters utredningar, erfarenheter från andra myndigheter m.m.

Typ av information	Vem har informationen?	Anmärkning
Information om anläggning och verksamhet	Andra myndigheter och aktörer	Bygglovhandlingar, ritningar, fordonsregister, domänuppgifter
Digital handel	Allmänt tillgänglig, sociala medier, privata handelsplattformar	Uppgift om vem som utbjuder varor och produkter till försäljning, på vilken plattform m.m.
Tips och varningar från kontrollmyndigheter i andra EU-länder	Livsmedelsverket, övriga kontrollmyndigheter	Lämnas genom iRASff och ACC-nätverken. Livsmedelsverket är nationell kontaktpunkt.
Tips och klagomål	Kontrollmyndigheter, andra myndigheter, branschen, allmänheten	
Information om bolag och verksamhetsutövare	Bolagsverket, Skatteverket, Statistiska centralbyrån	
Andra myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser	Polismyndigheten, A-krim, Skatteverket, Tullverket, m.fl.	Bedömning av risk för att aktörer i livsmedelskedjan fuskar inom andra regelverk

Även i denna del av arbetet kan det finnas en hel del information som är offentlig eller på annat sätt allmänt tillgänglig. Betydligt fler uppgifter kommer dock att vara förenade med sekretess jämfört med vad som är fallet vid den insamling av information som behövs för risk- och sårbarhetsanalysen, detta då det i stor utsträckning handlar om uppgifter som direkt eller indirekt rör enskilda aktörer. Relevanta uppgifter kan finnas såväl hos andra kontrollmyndigheter som hos myndigheter utanför livsmedelskedjan.

När det gäller uppgifter som finns inom livsmedelskedjan kan det i avsaknad av tillämpliga bestämmelser som bryter sekretessen mellan kontrollmyndigheter finnas en risk för att uppgifter i en myndighets kontrollverksamhet inte kan lämnas ut till en annan kontrollmyndighet (jämför 30 kap. 23 och 27 §§ OSL).

Vi bedömer att Tullverket även kan ha ytterligare information som kan vara betydelsefull för urval av kontrollobjekt och för utförande av fuskkontroll. Det kan exempelvis handla om information som finns hos Tullverkets underrättelseavdelning om enskilda importörer och exportörer.

När det gäller myndigheter utanför livsmedelskedjan bedömer vi att det framför allt är Skatteverket som har tillgång till sådan infor-

mation om enskilda personer och verksamheter som behövs vid förberedelser inför kontroll, eller i samband med utförande av kontroll. Det kan till exempel uppstå ett behov av att verifiera uppgifter som lämnats av en företrädare för en verksamhet i samband med kontroll, eller av att inhämta kompletterande uppgifter i något avseende med anledning av observationer som gjorts vid en kontroll. I första hand handlar det om uppgifter som har med verksamhetens inriktning och omfattning att göra, det vill säga sådant som redovisas i verksamhetens momsdeklaration.

Uppföljning och efterarbete

Efter utförd kontroll kommer Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket behöva följa upp den information som kommit fram vid kontrollen. Det handlar alltså om hur man ska hantera den information som har genererats av kontrollen, efter avslutad kontroll.

Till att börja med måste information som kommer fram vid en fuskkontroll utvärderas och användas för uppföljning, det vill säga bidra till kommande risk- och sårbarhetsanalyser. Dessutom kan vissa uppgifter behöva lämnas vidare till en annan kontrollmyndighet i livsmedelskedjan, för att uppgifterna berör den myndighetens verksamhet.

Man kan också tänka sig att de centrala myndigheterna gör observationer som tyder på fusk eller bristande efterlevnad på områden utanför livsmedelskedjan, och ibland kan man göra iakttagelser som ger anledning att misstänka brott. Detta får dock hanteras inom ramen för befintliga bestämmelser om möjligheter och skyldigheter att anmäla misstankar om brott eller andra missförhållanden, då det inte ryms i vårt uppdrag att föreslå ett utökat informationsutbyte i detta avseende.²⁶

Vi har återigen försökt att, på ett icke uttömmande sätt, åskådliggöra vilken typ av information vi bedömer kan vara relevant att lämna ut, eller vidare, i denna uppföljande fas.

²⁶ Utredningen om förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter har i SOU 2023:69, *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen – En ny huvudregel*, lämnat förslag till en ny lag med ett antal skyldigheter för myndigheter att lämna information till de brottsbekämpande myndigheterna.

Tabell 18.3 Information av betydelse för uppföljning och efterarbete

Typ av information	Vem behöver informationen?	Anmärkning
Utfall av kontroll/ konstaterade överträdelser	Berörda kontrollmyndigheter, andra myndigheter, kontrollmyndigheter i andra EU-länder	
Beslut om åtgärder/behov av uppföljning	Berörda kontrollmyndigheter	
Misstanke om brott	Brottsbekämpande myndigheter	Avser brott som avser den verksamhet som kontrolleras
Misstanke om överträdelser av andra regelverk	Brottsbekämpande myndigheter, andra myndigheter	Avser brott eller brister som avser något annat än den verksamhet som kontrolleras (t.ex. skattebrott, vapen, narkotika, människohandel, bidragsbrott, arbetsmiljö m.m.)

I den här delen av arbetet behöver man som sagt göra skillnad mellan uppgifter som berör andra myndigheter i livsmedelskedjan och uppgifter som berör myndigheter utanför densamma, däribland brottsbekämpande myndigheter. För en ändamålsenlig fuskkontroll är det angeläget att det blir möjligt för de centrala myndigheterna att lämna ut uppgifter till andra kontrollmyndigheter som kan bidra till en effektiv kontroll i hela livsmedelskedjan.

18.4.2 Övriga kontrollmyndigheter

Det huvudsakliga syftet med de förslag som lämnas i detta betänkande är att säkerställa en ändamålsenlig struktur och organisation för utförande av den fuskkontroll som regleras i artikel 9.2 i kontrollförordningen. Ansvaret för denna kontroll ska enligt vårt förslag flyttas till Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket. En inte oväsentlig del av fuskkontrollen (händelsestyrd och uppföljande) kommer dock behöva utföras av andra kontrollmyndigheter än dessa centrala myndigheter.

En förutsättning för ett välfungerande arbete mot fusk är därför att också andra kontrollmyndigheter kan dela uppgifter med varandra. Det handlar om information som finns hos en viss kontrollmyndighet och som är relevant för en annan kontrollmyndighets kontroll-

verksamhet, och som därför behöver kunna lämnas ut utan hinder av sekretess.

Problemet med regelverket i dag kan illustreras med rättsfallet HFD 2023 ref. 5. Frågan var om Jordbruksverket kunde lämna ut uppgifter ur myndighetens anläggningsregister, om den djurhållare som var kopplad till en märkbricka som hade hittats i en plastsäck med döda djurkroppar, till Miljö- och klimatnämnden i Göteborgs kommun (nämnden), vilket nämnden hade begärt. Nämnden behövde uppgifterna för att kunna utreda vem som var ansvarig för dumpningen av de aktuella djurkropparna. Högsta förvaltningsdomstolen fann att nämnden inte var att betrakta som en myndighet som har till uppgift att ingripa mot brott, vilket innebar att de begärda uppgifterna inte kunde lämnas till nämnden med stöd av den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 24 § OSL. Eftersom uppgifterna inte heller kunde lämnas till nämnden på någon annan grund gjorde Jordbruksverket enligt domstolen rätt när man avslog nämndens begäran med hänvisning till den enskilde djurhållarens affärs- och driftförhållanden (se 30 kap. 23 § OSL tillsammans med 9 § OSF samt punkten 30 i bilagan till förordningen).

Rättsfallet visar att det kan uppstå situationer då en kontrollmyndighet behöver kunna begära uppgifter från en annan kontrollmyndighet med anledning av egna iakttagelser i samband med kontroll eller annan offentlig verksamhet. Men man kan också tänka sig den omvända situationen, nämligen att en kontrollmyndighet gör observationer som man med visst fog kan anta är av betydelse för en annan kontrollmyndighet. Det är inte nödvändigt att här räkna upp vilka uppgifter det skulle kunna vara fråga om, det kan egentligen vara vad som helst som går att hänföra till en annan kontrollmyndighets ansvarsområde enligt kontrollförordningen.

18.5 Den nuvarande regleringen är otillräcklig

Myndigheterna i livsmedelskedjan lämnar en del information till Skatteverket, till vissa brottsbekämpande myndigheter och till myndigheterna i A-krim. Informationen åt andra hållet, till kontrollmyndigheterna, är dock mycket begränsad. Det informationsutbyte som sker inom livsmedelskedjan bygger framför allt på att de lokala och regionala kontrollmyndigheterna ska lämna uppgifter till de cen-

trala samordnande myndigheterna. De uppgifter som lämnas genom denna myndighetsrapportering är främst sådana statistikuppgifter som behövs för den årliga rapporteringen till kommissionen (artikel 113 kontrollförordningen) och för de centrala myndigheternas samordningsuppdrag. I övrigt är myndigheterna hänvisade till att göra bedömningar i varje enskilt fall i enlighet med befintliga sekretessbestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen. Vi bedömer att det finns hinder mot ett ändamålsenligt informationsutbyte till följd av hur det befintliga regelverket ser ut, men även på grund av osäkerhet kring hur detta regelverk ska tillämpas.

18.5.1 De centrala myndigheterna har inte tillgång till de uppgifter som behövs

Uppgifter som Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket behöver för sitt gemensamma arbete med fuskkontroll finns hos ett antal olika myndigheter. De centrala myndigheterna behöver i första hand kunna utbyta uppgifter med varandra inom ramen för det samarbete som föreslås, men kommer för ett effektivt arbete mot fusk i livsmedelskedjan även behöva en del information som finns hos andra myndigheter.

Utöver den information som är allmänt tillgänglig redan i dag, antingen på grund av att den är offentlig eller för att den går att få från andra aktörer än myndigheter, har kontrollmyndigheterna tillgång till vissa uppgifter genom den myndighetsrapportering som görs med stöd av bemyndiganden i sektorslagstiftning och myndighetsföreskrifter. Annan information som skulle behövas för planeringen och utförandet av den centraliserade fuskkontrollen finns hos myndigheter utanför livsmedelskedjan.

Skatteverket har på grund av befintliga sekretessbestämmelser i sin beskattningsverksamhet mycket begränsade möjligheter att lämna ut uppgifter till myndigheter i livsmedelskedjan. De centrala myndigheterna kan visserligen begära att få ut uppgifter, men ett sådant utlämnade prövas i så fall främst enligt generalklausulen (10 kap. 27 § OSL). En ordning som riskerar att påverka utredningarnas effektivitet.

Polismyndigheten kan dela viss information med andra myndigheter och gör också så i dag, exempelvis inom ramen för de operativa samverkansforum (så som lokal operativ samverkan) som myndigheten deltar i. Det är dock främst information som inte omfattas av

sekretess som delas, och det finns i dag ingen särskild bestämmelse som gör det möjligt för polisen att lämna ut en sekretessbelagd uppgift till de centrala myndigheterna i livsmedelskedjan. Det innebär att sekretessreglerad information endast kan delas i den utsträckning det är möjligt med stöd av generella sekretessbrytande regler, exempelvis generalklausulen.

Tullverket kan med stöd av tullagen dela uppgifter som rör import eller export av varor, men inte på samma sätt dela uppgifter om enskilda aktörer. Tullverket har också begränsade möjligheter att dela med sig av underrättelseinformation eller misstankar om avvikelser och oegentligheter i fråga om en aktör inom livsmedelskedjan men som har uppstått i andra delar av myndighetens kontrollverksamhet.

Sammanfattningsvis finns det i dag begränsade möjligheter att dela information i livsmedelskedjan, och därtill relativt små möjligheter för andra myndigheter att lämna ut information till de centrala kontrollmyndigheterna.

18.5.2 Övriga kontrollmyndigheter får inte heller tillgång till nödvändig information

Kontrollmyndigheterna i livsmedelskedjan kan ofta inte lämna ut den information som behövs för en annan myndighets kontrollverksamhet, och inte heller på begäran få in uppgifter man behöver för att utföra det egna kontrolluppdraget. I vissa fall råder även sekretess för vissa uppgifter inom den egna myndigheten, till exempel inom Jordbruksverket avseende jordbrukarstöd. Det beror främst på att det i 30 kap. OSL finns bestämmelser om sekretess till skydd för enskild verksamhet som avser kontroll i fråga om näringslivet.

Bestämmelserna är visserligen utformade så att det i de flesta fall råder en presumtion för offentlighet, men det kan ofta vara så att en uppgift inte lämnas ut med hänvisning till enskilds affärs- och driftförhållanden (se avsnitt 18.2.1). Enligt förarbetena till sekretesslagen innebär ett rakt skaderekvisit att skadebedömningen ska ske med utgångspunkt i själva uppgiften, och inte knyts till en skadebedömning i det enskilda fallet.²⁷ Avgörande blir därmed om uppgiften som sådan är av den arten att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för det intresse som ska skyddas genom

²⁷ Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m., del A s. 80.

bestämmelsen. En konsekvens av detta är att man vid skadebedömningen inte kan beakta att syftet med utlämnandet är att en annan kontrollmyndighet ska kunna utföra kontroll på ett effektivt sätt. Även om det finns en misstanke om fusk eller brott är det därför inte självklart att en uppgift kan lämnas ut mellan olika kontrollmyndigheter, vilket rättsfallet HFD 2023 ref. 5 illustrerar.

18.5.3 Befintliga sekretessbrytande bestämmelser är inte tillräckliga

Utan särskilda undantag eller sekretessbrytande bestämmelser är kontrollmyndigheterna hänvisade till att tillämpa de befintliga, generella, undantagen i 10 kap. OSL. Dessa bestämmelser har begränsningar som enligt vår bedömning gör att de inte är tillräckliga för att fullt ut möjliggöra det informationsutbyte som behövs för en effektiv kontroll på kontrollförordningens områden.

Det kan nämligen sällan hävdas vara nödvändigt för den utlämnande myndigheten att lämna ut en uppgift för att myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet (10 kap. 2 §). Detta då det är det intresse som den utlämnande myndigheten har av att lämna uppgiften som är avgörande, inte vilket intresse den mottagande myndigheten har av att få uppgiften. Bestämmelsen i 10 kap. 24 § OSL ger en generell möjlighet att vid misstanke om brott lämna uppgifter till myndigheter som har till uppgift att ingripa mot brott. Inte heller denna bestämmelse kan åberopas av kontrollmyndigheterna i livsmedelskedjan, eftersom de inte har brottsbekämpande uppgifter.

I vissa fall kan ett informationsutbyte mellan myndigheter ske med stöd av generalklausulen. En tillämpning av den bestämmelsen kräver dock ofta svåra avvägningar och utgångspunkten är att ett rutinmässigt utbyte av uppgifter som omfattas av sekretess ska regleras särskilt i författning.²⁸ Vi bedömer därför att de möjligheter till uppgiftsutbyte som generalklausulen erbjuder inte är tillräckliga för att tillgodose kontrollmyndigheternas behov.

Den möjlighet som återstår är att införa en uppgiftsskyldighet, då en sådan får till följd att sekretess inte hindrar att uppgiften lämnas till en annan myndighet (10 kap. 28 § OSL). En uppgiftsskyldighet kan införas antingen i lag eller förordning. Den kan antingen utformas

²⁸ Se prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m., del A s. 327 och SOU 2023:69, Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen - En ny huvudregel, s. 200 med hänvisningar.

som en skyldighet för en myndighet att lämna ut vissa uppgifter på eget initiativ, eller som en skyldighet att lämna ut uppgifter efter begäran (eller både och).

18.5.4 Tidigare och pågående utredningar om informationsutbyte mellan myndigheter

Utredningar om utökade möjligheter för myndigheter att utbyta information med varandra är för närvarande vanligt förekommande, dock är det ingen utredning som fått i uppgift att specifikt se över möjligheterna att lämna ut information till kontrollmyndigheter i livsmedelskedjan. Däremot är frågan om sekretess mellan myndigheter i största allmänhet högaktuell. Vi kommer här att redogöra för de två utredningar som har en mer generell inriktning. I avsnitt 18.7 kommer vi att beröra några lagtekniska lösningar som valts på (mer eller mindre) närliggande områden.

Utökat informationsutbyte (Ds 2022:13)

En utredare gavs 2021 i uppdrag att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor. Syftet var bland annat att säkerställa att myndigheter har tillgång till den information om enskilda personer och företag som de behöver för att motverka arbetslivskriminalitet. I en delrapport drogs slutsatsen att det finns ett omotiverat glapp mellan de undersökta statliga myndigheternas uppdrag och de rättsliga förutsättningarna för att genomföra det. En utökad möjlighet att utbyta uppgifter på eget initiativ skulle enligt utredningen leda till bättre förutsättningar att på förhand upptäcka och förhindra oseriösa och kriminella aktörer, vilket i förlängningen kan väntas leda till sundare konkurrensvillkor för företag.

Uppdraget slutredovisades i juni 2022 och utredningen föreslog att det i 10 kap. OSL ska införas en generell möjlighet att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till en annan myndighet. Den nya bestämmelsen innebär att sekretess inte hindrar att uppgifter som en myndighet förfogar över lämnas till en annan myndighet, om uppgiften behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra sin författningsreglerade verksamhet. I detta

begrepp ryms enligt utredningen även sådan samverkan som myndigheterna utifrån sina respektive författningsreglerade verksamhetsområden deltar i tillsammans med andra myndigheter. Bestämmelsen innebär att uppgifter ska få lämnas ut såväl på begäran som på eget initiativ, men innebär inte någon skyldighet att lämna ut uppgifter. Däremot föreslås en särskilt författningsreglerad uppgiftsskyldighet i vissa fall.

Utredningen föreslår vidare att den nya bestämmelsen ska innehålla en ventil som innebär att uppgifter inte ska lämnas om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgifterna lämnas ut.

I promemorian föreslås även att det införs en bestämmelse som gör det möjligt för en myndighet att i större utsträckning lämna ut offentliga uppgifter till en annan myndighet på eget initiativ. Så ska få ske om uppgiften kan antas vara av betydelse för att den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet.

En ny lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet

Den 14 mars 2024 överlämnade regeringen en proposition till riksdagen med förslag till en ny lag om uppgiftsskyldighet som föreslås träda i kraft den 1 juli 2024.²⁹ Lagen syftar till att ge vissa särskilt utpekade myndigheter förutsättningar att utbyta uppgifter som behövs för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, och uppgifter som behövs för att planera, genomföra eller följa upp myndighetsgemensamma kontroller av arbetsplatser för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.

Regeringen uttalar i propositionen att man delar den bedömning som görs i promemorian Utökat informationsutbyte att det sannolikt är fler myndigheter än de som omfattats av den kartläggning som gjordes inom ramen för utredningen som har behov av fler uppgifter i sin verksamhet och som skulle gynnas av den förenkling och effektivisering som ett utökat uppgiftsutbyte förväntas innebära. Regeringen bedömer dock att det, med hänsyn till skyddet för den personliga

²⁹ Prop. 2023/24:85, *En ny lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*.

integriteten, framstår som problematiskt att införa en generell möjlighet till utökat uppgiftsutbyte utan en närmare kartläggning av vilka behov som finns hos respektive myndighet och därmed av vilka uppgifter som skulle komma att utbytas.

Regeringen bedömer därför att ett utökat uppgiftsutbyte bör avgränsas till att endast avse sådana faktiska behov av uppgifter inom de verksamhetsområden som har kartlagts i utredningens delrapport (Fi2021/02991). Regeringen har dock sett till att det bredare behov av utökat uppgiftsutbyte som identifierats i promemorian, men som inte omhändertas inom ramen för det lagförslag som lämnas, utreds vidare. Detta har gjorts genom att regeringen den 19 oktober 2023 gett en särskild utredare i uppdrag att överväga och föreslå förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter.³⁰ I uppdraget, som ska slutredovisas senast den 28 februari 2025, ingår att särskilt överväga och lämna förslag på en generell bestämmelse som gör det möjligt att på ett effektivt sätt lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till en annan myndighet, såväl på begäran som på eget initiativ. Vidare ingår i uppdraget att göra en översyn av vilka befintliga sekretessbrytande bestämmelser som kan behöva upphävas eller ändras vid införandet av en generell sekretessbrytande bestämmelse.

18.6 Ett utökat informationsutbyte är nödvändigt

Ansvar för kontrollen i livsmedelskedjan är i dag fördelat på ett stort antal myndigheter. Det innebär att relevant kunskap och information om branscher, aktörer och verksamheter är utspridd. Ett delat ansvar mellan olika myndigheter är i sig en sårbarhet som organiserad brottslighet och oseriösa aktörer är väl medvetna om, och utnyttjar. Flera av de myndigheter som har till uppgift att utföra kontroller anser att de i vissa avseenden har otillräcklig information för att fullt ut kunna fullgöra sina skyldigheter på området.

Den kartläggning vi har gjort visar att kontrollmyndigheterna i livsmedelskedjan har ett behov av att kunna dela sekretessbelagda uppgifter med varandra i ökad omfattning för att kunna utföra effektiva fuskkontroller. Ett utökat informationsutbyte behövs inte minst för att kunna göra den risk- och sårbarhetsanalys som ska ligga

³⁰ Dir. 2023:146.

till grund för planeringen av kontroll enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen. Aktuell, korrekt och komplett kunskap om risker, tillvägagångssätt och trender förutsätter information på aggregerad nivå från flera myndigheter. Sådan kunskap bidrar till en möjlighet att kunna utföra relevanta analyser och riskbedömningar. Utan information från brottsbekämpande myndigheter om upplägg, utsatta branscher, brottsmisstankar och verksamhetsutövare begränsas kontrollmyndigheternas förutsättningar att rikta insatserna dit de behövs. Ett ökat informationsutbyte gör det också möjligt för myndigheter med gemensamma utmaningar att samarbeta kring dessa.

Ett utökat informationsutbyte behövs också för den offentliga kontrollen, såväl den centraliserade fuskkontrollen som ska utföras av Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket, som för kontrollen (fusk eller inte) i övrigt. Detta för att kontrollmyndigheterna ska kunna utföra sina kontrolluppdrag enligt kontrollförordningen på ett ändamålsenligt sätt. Kontroll är en dyr åtgärd, både för den som kontrollerar och för den som blir kontrollerad. Det är därför viktigt att kontrollen är ändamålsenlig och riktar sig dit den faktiskt behövs. För att kunna avgöra var kontrollen bör riktas och välja ut rätt kontrollobjekt krävs relevant information.

Den offentliga kontrollen handlar dessutom om att upptäcka aktörer som är verksamma i livsmedelskedjan, men vars verksamheter inte är anmälda för registrering eller godkännande. Det ligger i sakens natur att aktörer som uppsåtligen inte följer lagar och regler ofta inte registrerar sig, eller lämnar felaktiga uppgifter i syfte att dölja sitt agerande. Det kan vara svårt för myndigheterna att på egen hand upptäcka dessa aktörer. Ett ökat informationsutbyte kan sannolikt bidra till att kontrollmyndigheter i större utsträckning uppmärksammas på tidigare okända aktörer och verksamhetsutövare.

18.6.1 Att bekämpa fusk i livsmedelskedjan är ett angeläget samhällsintresse

Fusk i livsmedelskedjan utgör en risk för människors och djurs hälsa samt för miljön. Det snedvrider konkurrensen mellan företag och tränger ut aktörer som försöker följa reglerna på området. En bristfällig kontroll riskerar dessutom att locka till sig aktörer vars syfte är att använda sig av företag i livsmedelskedjan för brottslig verksamhet. Studier har visat att en låg upptäcktsrisk utgör ett incitament

för aktörer att fuska, såväl för legitima företag som för kriminella aktörer som infiltrerar livsmedelskedjan.³¹

Sverige har enligt kontrollförordningen en skyldighet att vidta åtgärder för att underlätta överföring av information till behöriga kontrollmyndigheter, inte minst avseende överträdelse som utgör fusk. Det framgår inte minst av artikel 9.2, där det uttryckligen anges att planerade fuskkontroller ska utföras med beaktande av dels den information om sådana överträdelse som delats genom de mekanismer för administrativt stöd som föreskrivs i artiklarna 102–108, dels *all annan information* som tyder på sådana överträdelse. Kommissionen påpekade i sin rapport efter den undersökning som gjordes i Sverige 2021 att avsaknaden av en institutionaliserad samarbetsmekanism på nationell nivå som säkerställer att relevanta uppgifter och erfarenheter kan utbytas mellan samtliga behöriga myndigheter och brottsbekämpande myndigheter är en ”förlorad möjlighet”.³²

Fusk och regelöverträdelse i livsmedelskedjan leder till allvarliga samhällsproblem, däribland snedvriden konkurrens och en risk för att otjänliga livsmedel eller andra produkter som kan vara skadliga för människors och djurs hälsa eller miljön släpps ut på marknaden. Överträdelse kan i vissa fall också vara en del av en mer omfattande och organiserad brottslighet. Om kontrollmyndigheterna inte har möjlighet att kontrollera att regelverken följs kan det väntas påverka efterlevnaden av regelverken i stort. Det riskerar i sin tur att underminera förtroendet för såväl livsmedelskedjan som för de myndigheter som ansvarar för kontrollen. Ett informationsutbyte mellan olika myndigheter är en förutsättning för att den ansvariga myndigheten ska kunna få det underlag som behövs för att kunna upptäcka regelbrott och fatta välgrundade beslut. Det allmännas intresse av att myndighetsbeslut som fattas i förhållande till enskilda grundas på ett korrekt och fullständigt underlag är ett mycket tungt vägande intresse. Detta gäller inte minst beslut i fråga om verksamheter som verkar på marknader av betydande samhällsintresse och där regelöverträdelse kan skada allmänhetens tillit till och förtroende för det allmänna och för denna marknad.³³

³¹ Gussow, “Finding Food Fraud”, s. 33–36.

³² Europeiska Kommissionen, *Slutlig rapport från en undersökning utförd i Sverige den 19–27 april 2021*, GD(SANTE) 2021-7148, s. 13.

³³ Jämför prop. 2023/24:85, *En ny lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet*, s. 65.

18.6.2 De motstående intressena är svaga

Ett utökat informationsutbyte medför många gånger att risken för integritetsintrång ökar. Faktorer som anses vara särskilt viktiga att ta hänsyn till vid bedömningen av graden av integritetsintrång vid informationsutbyte är bland annat om utbytet sker mellan myndigheter eller om även enskilda deltar, arten av uppgifter, för vilka ändamål som uppgifterna behandlas, mängden av uppgifter, hur uppgifterna används och sprids samt möjligheten att lagra uppgifterna.³⁴

Vi bedömer att risken för intrång i den personliga integriteten vid ett utökat informationsutbyte mellan kontrollmyndigheter i livsmedelskedjan är begränsat. De uppgifter som behöver kunna lämnas ut kommer typiskt sett avse antingen uppgifter på en övergripande nivå, eller uppgifter om en näringsverksamhet som ska kontrolleras. Det kommer sällan eller aldrig handla om sådana känsliga uppgifter för vilka det finns ett särskilt starkt skydd, såsom uppgifter om en enskilds persons hälsa eller sexualliv. Det kan dock bli nödvändigt, eller åtminstone relevant, att ibland behandla personuppgifter som rör fällande domar i brottmål samt lagöverträdelser som innefattar brott. Dessa uppgifter kommer dock i första hand vara begränsade till brott i näringsverksamhet.³⁵

En förutsättning för att det ska föreligga sekretess enligt 30 kap. 23 eller 27 § OSL för de uppgifter en kontrollmyndighet hanterar inom ramen för sin verksamhet är att det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Även om detta är en svag sekretess ska skadeprövningen göras med utgångspunkt i själva uppgiften och utan hänsyn till den enskilda situationen. Det innebär att det vid bedömningen av om en uppgift om aktör X kan lämnas från kontrollmyndighet A till kontrollmyndighet B inte finns utrymme för att beakta det fullt legitima syftet att kontrollmyndighet B behöver uppgiften för sin kontroll av X.

Vi har svårt att se att det skulle finnas några vägande skäl mot att införa bestämmelser som medger ett utökat informationsutbyte mellan kontrollmyndigheter i livsmedelskedjan. En enskild aktörs intresse av att inte behöva utsättas för en kontroll som skulle kunna leda till

³⁴ Se t.ex. prop. 2015/16:167, *Informationsutbyte vid samverkan mot organiserad brottslighet*, s. 26 och SOU 2020:35, *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 411.

³⁵ Angående regleringen av känsliga personuppgifter och personuppgifter som rör fällande domar i brottmål samt lagöverträdelser som innefattar brott, se avsnitt 19.5.1.

att fusk upptäcks kan inte över huvud taget anses vara ett skyddsvärt intresse. Uppgifter som lämnas mellan kontrollmyndigheter kommer dessutom i regel ha samma skydd hos den mottagande myndigheten som hos den utlämnande myndigheten, eftersom samma eller motsvarande sekretessbestämmelser i utgångsläget gäller för samtliga kontrollmyndigheter.

Den sekretess som i dag råder mellan kontrollmyndigheter i livsmedelskedjan är en direkt följd av hur Sverige har valt att organisera sin kontroll, framför allt genom den decentraliserade lösning som har valts. Om en medlemsstat tilldelar ansvaret för att organisera eller utföra offentlig kontroll på ett och samma område till mer än en behörig myndighet på nationell, regional eller lokal nivå, ska medlemsstaten dock enligt kontrollförordningen (artikel 4) säkerställa en effektiv och verkningsfull samordning mellan alla berörda myndigheter och enhetlig och verkningsfull offentlig kontroll. Utgångspunkten är alltså att detta är något en medlemsstat är skyldig att göra enligt kontrollförordningen.

En intresseavvägning måste alltid göras i anslutning till införande av nya sekretessbrytande bestämmelser. Man kan komma till olika slutsatser beroende på vilken information det är fråga om, samt mellan vilka myndigheter och under vilka närmare förutsättningar uppgifter ska få lämnas ut. Vår övergripande bedömning är dock att det finns starka skäl för att kontrollmyndigheter ska få lämna sådana uppgifter mellan varandra som behövs för kontroll, och att de motstående skyddsintressena inte gör sig gällande med någon större styrka. Det finns också skäl att överväga sekretessbrytande bestämmelser som gör det möjligt för myndigheter utanför livsmedelskedjan att lämna uppgifter till en central kontrollmyndighet. Vi återkommer till dessa avvägningar i anslutning till de bestämmelser vi föreslår (se kapitel 19).

18.7 Det behövs sekretessbrytande bestämmelser

Det finns olika metoder för att underlätta eller möjliggöra ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter. Vi kommer här översiktligt redogöra för hur dessa alternativ ser ut och hur man valt att göra på några andra, mer eller mindre, liknande områden.

18.7.1 Sekretessbrytande bestämmelser kan utformas på olika sätt

En sekretessbrytande bestämmelse är en bestämmelse som innebär att en sekretessbelagd uppgift får lämnas ut under vissa förutsättningar (3 kap. 1 § OSL). Sådana bestämmelser har införts för situationer när andra myndigheters, eller enskildas, intresse att ta del av en sekretessbelagd uppgift väger tyngre än det intresse sekretessen ska skydda.

Sekretessbrytande bestämmelser som är tillämpliga på sekretess enligt alla, eller ett stort antal, sekretessbestämmelser är samlade i 10 kap. OSL. Sekretessbrytande bestämmelser som endast bryter sekretessen enligt en viss (eller några få) sekretessbestämmelser är däremot, liksom bestämmelser om undantag från sekretessbestämmelsers tillämpningsområde, placerade i anslutning till respektive sekretessbestämmelse i det aktuella sekretesskapitlet i lagens fjärde och femte avdelningar.³⁶ Ytterligare ett sätt att bryta sekretessen är att i lag eller förordning införa bestämmelser om uppgiftsskyldighet, vilket får till följd att sekretessen inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet (10 kap. 28 OSL).

Ett utökad informationsutbyte mellan myndigheter kan alltså åstadkommas antingen genom bestämmelser i anslutning till relevanta sekretessbestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen, genom en ny gemensam sekretessbrytande bestämmelse i 10 kap. OSL eller genom att det i lag eller förordning införs en uppgiftsskyldighet som innebär att sekretess bryts med stöd av 10 kap. 28 § OSL.

18.7.2 Det är inte lämpligt att ändra i offentlighets- och sekretesslagen

I promemorian Utökad informationsutbyte³⁷ föreslogs i huvudsak nya generella bestämmelser i 10 kap. OSL. Sådana generella lösningar innebär att man noga måste överväga hur långtgående bestämmelserna i fråga ska vara. Det måste också finnas genomtänkta ventiler för att undvika en alltför omfattande möjlighet att lämna ut uppgifter. Det framstår inte som lämpligt att införa sekretessbrytande bestämmelser som specifikt, och endast, gäller offentlig kontroll och annan

³⁶ Prop. 2008/09:150, *Offentlighets- och sekretesslag*, s. 300 och 322–323.

³⁷ Ds 2022:13.

offentlig verksamhet enligt kontrollförordningen i 10 kap. OSL, ett kapitel där mer generella sekretessbrytande bestämmelser är samlade.

Ett alternativ är att bestämmelser om undantag placeras i anslutning till respektive sekretessbestämmelse, i det här fallet framför allt i kapitel 30 OSL. En sekretessbrytande bestämmelse utan en uttrycklig uppgiftsskyldighet innebär en möjlighet att i vissa fall lämna ut uppgifter, och kan också innebära en skyldighet att lämna uppgifter. I den praktiska tillämpningen kommer en sådan bestämmelse dock endast att innebära en skyldighet i de fall uppgifterna begärs ut (se 6 kap. 5 § OSL). Detta till skillnad från en bestämmelse utformad som en skyldighet att på eget initiativ lämna ut uppgifter.

Det är inte säkert att den som behöver en uppgift är medveten om att uppgiften finns hos en annan myndighet och kan efterfråga den. Den som behöver uppgiften kan därför vara beroende av att myndigheten hos vilken uppgiften finns självmant väljer att lämna ut den. Om det inte finns en skyldighet, utan endast en möjlighet, att lämna uppgifter som inte uttryckligen efterfrågas skulle en myndighet kunna bli alltför försiktig med att lämna ut uppgifter som någon annan behöver. Det eftersträvade informationsutbytet skulle därmed i viss mån kunna hämmas. En osäkerhet om hur en sekretessbrytande bestämmelse ska tolkas har i andra sammanhang bedömts innebära en risk för att myndigheter inte utnyttjar bestämmelsen i behövlig utsträckning.³⁸

Möjligheten att utbyta uppgifter mellan myndigheter i livsmedelskedjan bör begränsas till situationer där det kan motiveras av ändamålet. Vissa förutsättningar för informationsutbyte och sekretessgenombrott bör således ställas upp, såsom vilka uppgifter som får lämnas ut och vilka myndigheter uppgifterna får lämnas till. Det skulle avvika från strukturen i offentlighets- och sekretesslagen att i den lagen detaljerat ange denna typ av förutsättningar.

Vi bedömer att sekretessbrytande bestämmelser som placeras i antingen 10 kap. OSL eller i anslutning till relevanta sekretessbestämmelser i framför allt kapitel 30 OSL inte är ett lämpligt sätt att möjliggöra det utökade informationsutbyte som behövs. Vi har därför i första hand övervägt sådana sekretessbrytande bestämmelser om uppgiftsskyldighet som avses i 10 kap. 28 § OSL.

³⁸ Jämför prop. 2015/16:167, *Informationsutbyte vid samverkan mot organiserad brottslighet*, s. 20–21 och prop. 2019/20:166, *Extra ändringsbudget för 2020 – Fler kraftfulla åtgärder med anledning av coronaviruset*, s. 74 och 90.

18.7.3 Utökat informationsutbyte på andra områden

Det finns flera andra områden där myndigheter samverkar och har ett behov av att kunna utbyta information med varandra. Vi har studerat hur man lagtekniskt har möjliggjort ett utökat informationsutbyte på några sådana områden.

En särskild lag

Inom ramen för OB-satsningen (se avsnitt 15.2.1) delas information med stöd av lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet (LUS). Med stöd av den lagen kan sekretessbelagda uppgifter lämnas mellan deltagande myndigheter under förutsättning att de kommit överens om en särskilt beslutad samverkan. Enligt lagen ska en myndighet i sådana fall trots sekretess lämna uppgift till en annan myndighet, om det behövs för den mottagande myndighetens deltagande i samverkan. En uppgift ska dock inte lämnas om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Uppgifterna skyddas sedan av primär sekretess hos den mottagande myndigheten.³⁹ Lagen innebär att de myndigheter som deltar i samverkan mot den organiserade brottsligheten har stora möjligheter att utbyta sekretessbelagda uppgifter både på strategisk och operativ nivå.

I 4 a kap. lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism finns en liknande lösning, även om uppgiftsskyldigheten där inte regleras i en egen lag utan i ett särskilt kapitel i lagen. Det finns en samordningsfunktion mot penningtvätt och finansiering av terrorism sedan 2018 som leds av ett särskilt kansli som har inrättats vid Polismyndigheten. Funktionen består av representanter från 16 myndigheter. Det ingår i samordningsfunktionens uppdrag att löpande identifiera, kartlägga och analysera riskerna och metoderna för penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige samt att sammanställa och offentliggöra nationella riskbedömningar som ska hållas uppdaterade. Information utbyts framför allt på det strategiska planet, med utbyte och spridning av information om fenomen, trender och upplägg. Avsikten med det aktuella informa-

³⁹ Se prop. 2015/16:167, *Informationsutbyte vid samverkan mot organiserad brottslighet*, s. 37–38.

tionsutbytet är att relevanta aktörer ska dela med sig av uppgifter som är av betydelse för någon annan även utan att uppgifterna efterfrågas.

I förslaget till lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet⁴⁰ finns en bestämmelse som gör det möjligt för de myndigheter som ingår i A-krim (se avsnitt 15.2.2) att lämna en uppgift som man förfogar över till en annan av dessa myndigheter (4 §). Förutsättningen är att uppgiften ska behövas i den mottagande myndighetens författningsreglerade verksamhet för att planera, genomföra eller följa upp myndighetsgemensamma kontroller av arbetsplatser inom ramen för sådan samverkan som regeringen beslutar för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. En uppgift som omfattas av sekretess ska dock inte lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Precis som för det uppgiftsutbyte som sker inom ramen för OB-satsningen enligt LUS, medger den föreslagna bestämmelsen stora möjligheter för berörda myndigheter att utbyta sekretessbelagda uppgifter både på strategisk och operativ nivå.

En uppgiftsskyldighet

Det finns även exempel på områden där flera myndigheter behöver samverka där man valt en annan lösning än en särskild lag. När det gäller marknadskontroll – alltså kontroll av att produkter på marknaden uppfyller harmoniserad unionslagstiftning – ska marknadskontrollmyndigheter enligt 13 a § förordningen (2014:1039) om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn lämna de uppgifter till varandra som behövs för att de ska kunna utföra sin marknadskontroll enligt EU:s marknadskontrollförordning.

EU:s marknadskontrollförordning påminner i flera avseenden om kontrollförordningen som reglerar livsmedelskedjan. Enligt artikel 10.6 marknadskontrollförordningen ska varje medlemsstat som har mer än en marknadskontrollmyndighet säkerställa att det inrättas lämpliga kommunikations- och samordningsmekanismer för att myndigheterna

⁴⁰ Prop. 2023/24:85, *En ny lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.*

ska kunna bedriva ett nära samarbete och fullgöra sina uppgifter på ett effektivt sätt (jämför artikel 4.2 i kontrollförordningen).

Marknadskontrollutredningen gjorde bedömningen att en bestämmelse om uppgiftsskyldighet behövde införas för att svenska marknadskontrollmyndigheter skulle kunna lämna uppgifter till varandra utan hinder av sekretess, detta med hänvisning till att bestämmelserna om informationsutbyte i EU:s marknadskontrollförordning ställer krav på att en svensk marknadskontrollmyndighet ska kunna lämna relevant information till andra myndigheter. Man motiverade detta enligt följande.⁴¹

Eftersom marknadskontrollansvaret i Sverige är uppdelat på många myndigheter och deras ansvarsområden i vissa fall är överlappande, måste de ges möjlighet att samarbeta på ett fullgott sätt. Det kan till exempel handla om att det, sedan ett marknadskontrollärende påbörjats hos en myndighet, visar sig att produkten tillhör en annan myndighets marknadskontrollansvar. Det kan också inträffa att en myndighet får in uppgifter som visar sig vara av stor betydelse för en annan marknadskontrollmyndighets verksamhet. Under förutsättning att sådana uppgifter inte omfattas av sekretess får myndigheterna på begäran lämna handlingar och uppgifter sinsemellan (6 kap. 5 § OSL). När en sekretessbestämmelse är tillämplig ger generalklausulen visst utrymme för överlämnande av sekretessbelagda uppgifter mellan marknadskontrollmyndigheter (10 kap. 27 § OSL). Bestämmelsen fordrar dock en tämligen noggrann prövning innan utlämnande sker och ska inte tillämpas i tveksamma fall. Enligt utredningens bedömning är generalklausulen inte tillräcklig för att en marknadskontrollmyndighet ska kunna lämna den information som krävs till en annan myndighet för ett effektivt samarbete. Det finns därför behov av att införa en sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen eller i lag eller förordning som offentlighets- och sekretesslagen hänvisar till.

För att förordningen ska kunna tillämpas effektivt bör det införas en bestämmelse om uppgiftsskyldighet mellan marknadskontrollmyndigheter. En sådan bestämmelse kan införas antingen i lag eller i förordning. I likhet med hur regleringen ser ut i sektorslagstiftningen i dag föreslår utredningen att uppgiftsskyldigheten ska införas på förordningsnivå.

För att täcka in alla situationer då en marknadskontrollmyndighet kan ha anledning att lämna information till en annan myndighet bör bestämmelsen ges en generell utformning. Den bör täcka in både situationer då en mottagande marknadskontrollmyndighet begär viss information och då en marknadskontrollmyndighet på eget initiativ lämnar över uppgifter.

⁴¹ SOU 2020:49, *Enhetlig och effektiv marknadskontroll*, s. 408–409.

En liknande lösning har föreslagits när det gäller EU:s förordning (EU) 2022/2065 om en inre marknad för digitala tjänster⁴², där det finns liknande bestämmelser om behöriga och samordnande myndigheter. Utredningen om kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om en inre marknad för digitala tjänster lämnade över sitt betänkande⁴³ i juni 2023 och föreslår att det ska införas en ny sekretessbrytande bestämmelse som innebär att de behöriga myndigheterna inom ramen för det nationella samarbetet ska lämna de uppgifter till varandra som behövs för att myndigheterna ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt förordningen.

18.7.4 Slutsatser och avgränsningar

Det finns flera pågående utredningar om ytterligare utökat informationsutbyte mellan myndigheter som i olika utsträckning har berört samma eller snarlika frågor som vi har diskuterat i detta kapitel. Redan i remissvar till utredningen om utökat informationsutbyte (se avsnitt 18.5.4) framfördes att nuvarande regelverk är svåröverskådligt och bristfälligt, att det krävs ett systemskifte i synen på hur myndigheter får utbyta information med varandra och att en översyn av hela regelverket bör prioriteras framför att försöka förbättra det ”lapptäckte” som utgör dagens regelverk.⁴⁴ Den här utredningen innebär ytterligare en punktinsats som kommer att bidra till detta lapptäckte. Om den pågående utredningen om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter⁴⁵ leder till förslag i linje med direktivens inriktning kanske det helhetsgrepp som har efterfrågats är på gång.

Ytterligare en aspekt som är värd att nämna lyfts fram av utredningen om förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter⁴⁶, nämligen att det inte enbart är rättsliga hinder som bidrar till att information inte delas i den utsträckning som behövs, utan att det även beror på att lagstiftningen uppfattas som svåröverskådlig och komplicerad. I betänkandet beskrivs att det finns en betydande okunskap och osäkerhet kring hur

⁴² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2065 av den 19 oktober 2022 om en inre marknad för digitala tjänster och om ändring av direktiv 2000/31/EG.

⁴³ SOU 2023:39, *En inre marknad för digitala tjänster – kompletteringar och ändringar i svensk rätt*.

⁴⁴ Försäkringskassan, remissvar 2022-11-22, FK 2022/015059-1.

⁴⁵ Dir. 2023:146.

⁴⁶ SOU 2023:69, *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen – En ny huvudregel*, s. 26.

reglerna ska tillämpas hos myndigheter, vilket har lett till att de möjligheter som finns underutnyttjas och tillämpas på ett inkonsekvent sätt. Uttalandet tar visserligen sikte på informationsdelning med brottsbekämpande myndigheter, men är sannolikt något av en generell sanning på sekretesslagstiftningens område. Något annat som lyfts fram av utredningen är att information i betydligt större utsträckning måste lämnas på eget initiativ av den som uppmärksammar misstänkta oegentligheter eller brott.

Vi delar uppfattningen att dagens regelverk är svåröverskådligt och svårt att tillämpa. Det är inte heller alltid jurister som är satta att tillämpa reglerna. Om vi trots det ska foga ytterligare en ny bit till det befintliga lapptäcket anser vi att en sådan uppgiftsskyldighet som införts för marknads kontroll (och föreslås för digitala tjänster), och som redan finns på vissa områden i livsmedelskedjan genom bestämmelsen i 1 kap. 16 § miljötillsynsförordningen (se avsnitt 18.3.1), är en bättre lösning än en särskild lag om samverkan (likt den för organiserad brottslighet eller den för penningtvätt).

Lösningarna på områdena för marknads kontroll och digitala tjänster bygger på EU-förordningar med bestämmelser som liknar de på kontrollförordningens område, med krav på samordning mellan kontrollmyndigheter som alla verkar inom förordningens tillämpningsområde. Uppgiftsskyldigheten enligt LUS och på penningtvättsområdet är relativt komplicerade konstruktioner som bygger på att vissa subjektiva rekvisit är uppfyllda och dessutom kräver särskild beslutad samverkan i varje enskilt fall. Vi förordar därför att eventuella sekretessbrytande bestämmelser utformas med uppgiftsskyldigheten för marknads kontroll som en tydlig förebild.

På kontrollförordningens område bör man kunna komma ganska långt redan med hjälp av den information som antingen är offentlig eller som finns någonstans i livsmedelskedjan. Man bör skilja mellan information som är nödvändig för en ändamålsenlig fusk kontroll och information som skulle kunna vara ”bra att ha”. Inte minst med tanke på att det i praktiken är en ny kontroll som ska utföras och att myndigheternas informationsbehov kommer att visa sig i takt med att arbetet i den nya organisationen påbörjas.

Avlägsnandet av de sekretesshinder som i dag finns mellan kontrollmyndigheter i livsmedelskedjan är en relativt enkel förändring som skulle kunna medföra stor nytta. Vi bedömer att det i första hand är mellan dessa myndigheter som en ändrad reglering är nöd-

vändig. Våra överväganden tar därför i huvudsak sikte på att få till ett utökat informationsutbyte mellan kontrollmyndigheterna i livsmedelskedjan.

Av kontrollförordningen framgår emellertid att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att underlätta överföring av information från brottsbekämpande myndigheter och domstolar till de behöriga kontrollmyndigheterna (artikel 102.4). Det saknas i dag ett informationsflöde från de brottsbekämpande myndigheterna till de myndigheter som utför offentlig kontroll i livsmedelskedjan. I direktiven anges att det är nödvändigt att åtgärder vidtas för att underlätta ett sådant informationsflöde. Vi kommer därför också att föra ett resonemang kring hur man skulle kunna göra det möjligt för brottsbekämpande myndigheter att lämna uppgifter till kontrollmyndigheter i större utsträckning än vad som sker i dag.

I kapitel 19 kommer vi att närmare redogöra för vilka uppgiftsskyldigheter vi anser ska införas och hur dessa bör utformas. Därutöver kommer vi att beröra frågan om hur man på andra sätt kan ta vara på den kunskap och information som finns hos vissa andra myndigheter.

19 Nya bestämmelser om uppgiftsskyldighet

Vi har i föregående kapitel beskrivit vilken information vi tror behövs kunna utbytas för en effektiv och ändamålsenlig fuskkontroll. Vi har också kommit fram till att en uppgiftsskyldighet är det lämpligaste sättet att åstadkomma ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter på de områden där det behövs sekretessbrytande bestämmelser. Genom att införa en uttrycklig uppgiftsskyldighet undanröjs eventuella sekretesshinder och en rättslig grund skapas för den personuppgiftsbehandling som uppgiftsöverföringen kan medföra. I det här kapitlet kommer vi att beskriva vilka sekretessbrytande bestämmelser vi anser ska införas, hur de bör utformas och var de ska placeras.

I huvudsak föreslår vi att det ska införas dels en uppgiftsskyldighet mellan de tre centrala myndigheterna för uppgifter som behövs för risk- och sårbarhetsanalysen, dels en generell uppgiftsskyldighet som gör det möjligt för kontrollmyndigheter att lämna de uppgifter som behövs till varandra för utförande av offentlig kontroll och dels en uppgiftsskyldighet för Skatteverket för uppgifter som behövs för att de centrala myndigheterna ska kunna utföra kontroll enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen och i ärenden där kontrollansvaret har tagits över från en länsstyrelse, en kommun eller någon med delegerade uppgifter.

Vi kommer även att redogöra för våra överväganden avseende behovet av information från vissa andra myndigheter samt möjligheter att få in information på andra sätt än genom en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet.

19.1 Allmänt om uppgiftsskyldighet

En möjlighet att utbyta uppgifter mellan myndigheter med stöd av en uppgiftsskyldighet bör begränsas till situationer där det kan motiveras av ändamålet med utbytet och kan ibland behöva kompletteras med en ”ventil” som ger en myndighet möjlighet att avstå från att lämna ut uppgifter som är särskilt skyddsvärda.

En bestämmelse om uppgiftsskyldighet behöver inte heller utformas i avsikt att myndigheter ska få tillgång till sekretessbelagd information, utan kan även ha som syfte att få till stånd en skyldighet för en myndighet att självmant lämna ut uppgifter som inte är sekretessbelagda. Däremot krävs att bestämmelsen uppfyller vissa krav på konkretion. En bestämmelse som reglerar en uppgiftsskyldighet kan ta sikte på utlämnande av uppgifter av ett speciellt slag, gälla en viss myndighets rätt att få del av uppgifter i allmänhet eller avse en skyldighet för en viss myndighet att lämna andra myndigheter information.¹

Med en uttrycklig uppgiftsskyldighet bör det i större utsträckning kunna säkerställas att uppgifter som behövs i en myndighets verksamhet såväl kan som ska lämnas till denna från en annan myndighet.² En uppgiftsskyldighet kan beroende på vad det är fråga om för uppgifter utformas antingen som en skyldighet att lämna ut uppgifter på begäran, eller som en skyldighet att (kontinuerligt) lämna ut uppgifter på eget initiativ. Många gånger vet den myndighet som skulle behöva informationen inte om att, eller var, informationen finns. När det handlar om uppgifter som ska lämnas ut på en myndighets eget initiativ kan man även tala om en underrättelse- eller anmälningskyldighet.

Vi kommer att redogöra för våra överväganden kring utformningen av nya uppgiftsskyldigheter dels i förhållande till de centrala myndigheterna, dels i förhållande till övriga kontrollmyndigheter. Vi skiljer också mellan uppgifter som behövs för den risk- och sårbarhetsanalys som ska ligga till grund för planeringen av kontroller enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen och uppgifter som behövs för att genomföra kontroller, eftersom det är lite olika typer av uppgifter som behövs i de olika faserna av kontrollprocessen.

¹ Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m., del A s. 322.

² Jämför prop. 2019/20:166, *Extra ändringsbudget för 2020 – Fler kraftfulla åtgärder med anledning av coronaviruset*, s. 105.

19.2 Risk- och sårbarhetsanalys

Vi har tidigare redogjort för vilka uppgifter vi tror att Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket kommer att behöva för att kunna utföra den risk- och sårbarhetsanalys som ska utgöra grunden för planeringen av kontroll enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen i hela livsmedelskedjan (avsnitt 18.4.1). Många av dessa uppgifter är offentliga och bör kunna inhämtas utan någon särskild reglering, medan vissa andra uppgifter kommer att vara sekretessbelagda.

För att de centrala myndigheterna ska kunna få in tillräckligt med information för att kunna göra en relevant risk- och sårbarhetsanalys bör ett par sekretessbrytande uppgiftsskyldigheter införas. Även när det gäller uppgifter som inte är sekretessbelagda kan en uppgiftsskyldighet fylla en funktion, om bestämmelsen innebär att uppgifter ska lämnas på myndighetens eget initiativ.

19.2.1 En uppgiftsskyldighet mellan de centrala myndigheterna

Utredningens bedömning: För att Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket ska kunna göra den gemensamma risk- och sårbarhetsanalysen behöver de kontinuerligt kunna utbyta sådana uppgifter med varandra som ska ligga till grund för analysen utan hinder av sekretess.

Utredningens förslag: En uppgiftsskyldighet mellan Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket för uppgifter som behövs för myndigheternas gemensamma risk- och sårbarhetsanalys införas i förordningen om särskild kontroll av bedrägligt eller vilseledande agerande i livsmedelskedjan.

Skälen för utredningens bedömning och förslag

Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket ska tillsammans göra en risk- och sårbarhetsanalys för hela livsmedelskedjan, en analys som ska ligga till grund för planering och urval av kontrollobjekt enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen. Arbetet är till stor del tänkt att utföras vid den nya FUSK-enheten på Livs-

medelsverket och dess funktion för underrättelse och analys, där de centrala myndigheternas nationella samordnare ska vara placerade på åtminstone deltid (se avsnitt 15.4.1). Det är därför av största vikt att de centrala myndigheterna kan dela relevant information med varandra utan hinder av sekretess. En sekretessbrytande uppgiftsskyldighet som gör detta möjligt bör därför införas.

Uppgifterna ska behövas för risk- och sårbarhetsanalysen

För att kunna utföra den gemensamma uppgiften behöver de tre centrala myndigheterna ha tillgång till samma information. Uppgiftsskyldigheten behöver därför få en relativt vid utformning. Den bör dock begränsas utifrån ändamålet med utbytet och endast avse sådana uppgifter som är relevanta för risk- och sårbarhetsanalysen. En förutsättning för att skyldigheten att lämna uppgifter ska inträda bör därför vara att uppgiften *behövs* för den gemensamma risk- och sårbarhetsanalysen.

Vi har övervägt att låta uppgiftsskyldigheten gälla redan om en uppgift "har betydelse" eller "kan antas ha betydelse" för risk- och sårbarhetsanalysen. Eftersom det inte så mycket är en fråga om att lämna uppgifter till en annan myndighet som att dela med sig av information som är av betydelse för ett gemensamt arbete bör risken för att information inte delas i tillräcklig utsträckning dock vara låg även med rekvisitet behövs. Att ta fram den övergripande risk- och sårbarhetsanalysen är en gemensam uppgift för de tre centrala myndigheterna och det ligger i alla tre myndigheters intresse att all information som är nödvändig för att göra en så precis analys som möjligt delas. Mot denna bakgrund och genom myndigheternas gemensamma arbete inom funktionen för underrättelse och analys bör det ganska tidigt kunna skapas en gemensam bild av vad det är som ska göras och vilka uppgifter som behövs för ändamålet.

Utlämnande ska ske kontinuerligt

Arbetet med att ta fram en risk- och sårbarhetsanalys ska vara ett pågående arbete. För att arbetet ska kunna bedrivas på ett effektivt sätt behöver relevant information kunna delas löpande mellan de tre

myndigheterna, som behöver ha en kontinuerlig dialog om risk- och sårbarhetsanalysen.

Det är ur effektivitetssynpunkt inte lämpligt att myndigheterna inför varje utlämnande av uppgifter ska framställa en begäran till den myndighet hos vilken uppgiften finns, dels för att myndigheterna inte alltid vet vilken information av betydelse som finns hos de andra myndigheterna, dels för att det är en gemensam uppgift som alla tre myndigheter ska bidra till. En utgångspunkt är i stället att myndigheterna löpande ska dela med sig av sådan information som kan vara relevant för risk- och sårbarhetsanalysen.

Ett tänkbart arbetssätt är att det skapas en gemensam arbetsyta till vilken Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket kan dela uppgifter och information av betydelse för det gemensamma arbetet. En arbetsyta de tre myndigheterna har full tillgång till, men som alltså är begränsad till information som behövs för risk- och sårbarhetsanalysen. De närmare formerna för ett sådant arbete bör dock utformas av de tre myndigheterna gemensamt. Myndigheterna får då även ta ställning till om den lösning som myndigheterna väljer kräver ytterligare författningsändringar.

Bestämmelsen placeras i fuskförordningen

De uppgifter de centrala myndigheterna ska dela med varandra kommer i huvudsak att avse information på aggregerad nivå och kommer sällan avse enskilda aktörer (jämför tabell 18.1). I den utsträckning uppgifter avser en specifik verksamhetsutövare kommer det främst vara juridiska personer som berörs. Eftersom risk- och sårbarhetsanalysen syftar till att identifiera generella sårbarheter och risker för fusk kommer sådana uppgifter i så fall avse den verksamhet som aktören bedriver, och inte aktörens personliga förhållanden. De uppgifter som samlas in inom ramen för risk- och sårbarhetsanalysen bedöms inte medföra ett sådant intrång i den personliga integriteten som avses i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen och som endast får ske genom lag (se 2 kap. 20 § regeringsformen). Det finns därför inte något hinder mot att införa bestämmelser om en skyldighet för Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket att lämna uppgifter till varandra för risk- och sårbarhetsanalysen i förord-

ning. Bestämmelsen införs lämpligen i den föreslagna fuskförordningen som särskilt ska reglera fuskkontroll.

19.2.2 Uppgiftsinhämtning från andra kontrollmyndigheter

Utredningens bedömning: För att Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket ska kunna göra den gemensamma risk- och sårbarhetsanalysen behöver de få in uppgifter från övriga kontrollmyndigheter och kontrollorgan. Vilka uppgifter som behövs, samt när och på vilket sätt de ska lämnas, bör regleras av de centrala myndigheterna i föreskrifter.

En möjlighet för de centrala myndigheterna att meddela föreskrifter om skyldighet för en kontrollmyndighet och någon med delegerade uppgifter att lämna information till en samordnande myndighet finns redan i dag. Några nya bestämmelser behöver därmed inte införas.

Skälen för utredningens bedömning

För att kunna göra en analys som omfattar risker och sårbarheter i fråga om fusk inom hela livsmedelskedjan behöver Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket tillgång till uppgifter om övergripande statistik, trender och resultat från den kontroll som utförs enligt kontrollförordningen i övrigt.

I dag får de centrala myndigheterna in denna typ av uppgifter från de kontrollmyndigheter för vilka man är samordnande myndighet genom den så kallade myndighetsrapporteringen. Formerna för denna insamling av uppgifter regleras i föreskrifter som de centrala myndigheterna utfärdar på sina respektive områden. Det handlar dels om uppgifter som behövs för uppdraget att leda och samordna kontrollen i hela landet, dels om uppgifter som behövs för den rapportering som ska göras årligen till EU-kommissionen. Uppgifterna inkluderar bland annat resultatet av de kontroller som har utförts under det föregående året, antal och typ av avvikelser som har konstaterats och de åtgärder som har vidtagits. Bemyndiganden för de centrala kontrollmyndigheterna att genom föreskrifter ålägga kon-

trollmyndigheter eller någon med delegerade uppgifter att lämna information finns i sektorslagstiftningen.

Utöver dessa uppgifter kan det emellertid även finnas annan information från den övriga kontrollen som är av betydelse för den risk- och sårbarhetsanalys de centrala myndigheterna ska utföra. Det är på förhand svårt att förutse exakt vilken information det kan tänkas röra sig om, men rimligen bör det handla om information på en övergripande nivå och inte uppgifter om enskilda identifierade verksamheter eller aktörer. I slutändan är det dock de centrala myndigheterna som själva har bäst möjlighet att bedöma vilken information de är i behov av för risk- och sårbarhetsanalysen. Det behöver därmed säkerställas att det finns en möjlighet för dem att få ut nödvändiga uppgifter från övriga kontrollmyndigheter och någon med delegerade uppgifter.

De centrala myndigheterna har möjlighet att meddela föreskrifter om uppgiftsinhämtning

Till skillnad från den uppgiftsskyldighet som ska gälla mellan Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket ska övriga kontrollmyndigheter inte vara med och göra risk- och sårbarhetsanalysen. Det kan därför vara svårt för dessa myndigheter att veta om en viss uppgift behövs för de centrala myndigheternas analys eller inte. Det mest ändamålsenliga är därför att de centrala myndigheterna i föreskrifter preciserar vilka uppgifter de behöver få del av för att kunna göra risk- och sårbarhetsanalysen, och således vilka uppgifter som övriga kontrollmyndigheter eller någon med delegerade uppgifter ska ha en skyldighet att lämna.

Information från de övriga kontrollmyndigheterna kan behöva lämnas mer frekvent än den rapportering som sker i dag, mot bakgrund av att risk- och sårbarhetsanalysen löpande måste kunna utvärderas, omvärderas och revideras (jämför avsnitt 6.6.2). Samtidigt är det angeläget att rapporteringen inte medför omotiverad administration eller ökade kostnader för kontrollmyndigheterna. De får bli en fråga för de centrala myndigheterna att ta ställning till vilka eventuella ytterligare uppgifter de behöver och sedan i föreskrifter inte bara ange vilken information som ska lämnas av kontrollmyndigheterna, utan även hur och när uppgifterna ska lämnas.

Det behövs inte några nya bemyndiganden

Det finns på samtliga områden som omfattas av kontrollförordningen bemyndiganden som ger de centrala myndigheterna rätt att meddela föreskrifter om att övriga kontrollmyndigheter och någon med delegerade uppgifter ska rapportera vissa uppgifter till en samordnande myndighet.³ Bemyndigandena är formulerade på lite olika sätt i de olika förordningarna, men utgör enligt vår bedömning i samtliga fall tillräcklig grund för att de centrala myndigheterna ska få meddela föreskrifter om att kontrollmyndigheter ska lämna den information till de centrala samordnande myndigheterna som behövs för risk- och sårbarhetsanalysen.

Vi bedömer därför att det inte behövs några nya bemyndiganden, eller bestämmelser i övrigt, för att säkerställa att de centrala myndigheterna kan få tillgång till de uppgifter de behöver från den ordinarie kontrollen.

Några nya sekretessbestämmelser behövs inte heller

De uppgifter som de centrala myndigheterna kan tänkas behöva kommer i regel inte vara av sådant slag att de omfattas av sekretess. Avsikten är inte heller att myndigheterna ska lämna ut sekretessbelagda uppgifter med stöd av rapporteringsskyldigheten. Informationen är avsedd att användas för de centrala myndigheternas risk- och sårbarhetsanalys, och ska inte avse uppgifter om enskilda ärenden, aktörer eller verksamheter.

Eftersom det saknas anledning att anta att sekretessbelagda uppgifter kommer att lämnas inom ramen för rapporteringsskyldigheten behöver det inte införas några sekretessbrytande bestämmelser mellan myndigheterna. De centrala myndigheterna måste själva bedöma vilka uppgifter som behövs för risk- och sårbarhetsanalysen och som är lämpliga att begära in från övriga kontrollmyndigheter. För det fall att en central myndighet behöver sekretessbelagda uppgifter från en

³ Bemyndigandena finns i 16 § 2 epizootiförordningen, 19 § 2 zoonosförordningen, 31 § 1 livsmedelsförordningen, 22 § 1 förordningen om foder och animaliska biprodukter, 16 § 2 förordningen om provtagning på djur, m.m., 12 § 2 förordningen om kontroll av husdjur, m.m., 10 § 1 förordningen om skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel, 17 § 4 förordningen om kontroll av ekologisk produktion, 8 kap. 16 § 3 djurskyddsförordningen, 5 kap. 9 § 2 växtskyddsförordningen och 1 kap. 15 § miljötillsynsförordningen.

kontrollmyndighet får dessa uppgifter i stället begäras in med stöd av den generella uppgiftsskyldighet vi föreslår (se avsnitt 19.3.1).

19.2.3 Uppgifter från brottsbekämpande och rättsliga myndigheter

Utredningens bedömning: För att Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket ska kunna göra den gemensamma risk- och sårbarhetsanalysen kan de behöva få in uppgifter från vissa brottsbekämpande myndigheter.

De uppgifter som behövs för risk- och sårbarhetsanalysen kommer normalt sett inte vara sekretessbelagda. För att Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket ska få tillgång till dessa uppgifter bör det i första hand skapas kontaktytor och förutsättningar för samverkan med andra relevanta myndigheter. Någon sekretessbrytande uppgiftsskyldighet bör därför inte införas.

Skälen för utredningens bedömning

Av artikel 102.4 i kontrollförordningen följer att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att underlätta överföring från brottsbekämpande myndigheter, allmänna åklagare och rättsliga myndigheter till den behöriga myndigheten av information om eventuell bristande efterlevnad av sådana bestämmelser som omfattas av kontrollförordningen och kan utgöra en eventuell överträdelse som begåtts genom bedrägligt eller vilseledande agerande (se avsnitt 18.1.1).

Vad som avses med brottsbekämpande myndigheter och rättsliga myndigheter definieras inte i kontrollförordningen och begreppen går till viss del i varandra. Till de brottsbekämpande myndigheterna räknas i Sverige utöver Polismyndigheten vissa andra myndigheter med brottsbekämpande uppdrag, nämligen Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten. Med rättsliga myndigheter (i den engelska versionen *judicial authorities*) avses sannolikt i första hand domstolar.

Vi ska enligt direktiven utreda om en skyldighet att utbyta information mellan de behöriga kontrollmyndigheterna och de brottsbekämpande myndigheterna, åklagarna och domstolarna behöver regleras.

Domstolar och åklagare

Domstolarna producerar ingen egen information utöver domar och beslut, som i regel är offentliga, utan har endast tillgång till information som kommer in till domstolen från parterna i målen. Domstolarna avgör enskilda ärenden och har inte tillgång till information på aggregerad nivå. Det har inte kommit fram något som tyder på att domstolarna har information som skulle behövas för planering eller utförande av fuskkontroll. Vi anser inte heller att det behöver införas någon underrättelse- eller anmälningsskyldighet för domstolar avseende domar och/eller beslut.

Åklagarmyndighetens huvudsakliga uppdrag är att lagföra brott. Detta arbete bedrivs dels genom att åklagare är förundersökningsledare i förundersökningar som inte är av enkel beskaffenhet, dels genom att åklagare meddelar beslut om att komplettera, begränsa eller lägga ner en förundersökning, meddela åtalsunderlåtelse och väcka åtal eller inte samt att föra talan i domstol. Åklagarmyndigheten utreder således inte brott utan biträds i förundersökningar av Polismyndigheten och andra brottsbekämpande myndigheter. Till följd därav bedrivs det inte heller någon underrättelseverksamhet vid Åklagarmyndigheten.⁴

Ekobrottsmyndigheten, den särskilda åklagarmyndighet som ansvarar för att förebygga och bekämpa ekonomisk brottslighet, bedriver både utredningsverksamhet och underrättelseverksamhet. Underrättelseverksamheten vid Ekobrottsmyndigheten är dock en rent polisiär verksamhet som leds och styrs av Polismyndigheten genom Ekobrottskansliet, en särskild enhet vid Polismyndighetens Nationella operativa avdelning. Arbetet inom ramen för underrättelseverksamheten vid Ekobrottsmyndigheten utförs av personal vid de så kallade polisoperativa enheterna. Eventuellt arbetsmaterial och annan information som hanteras i underrättelseverksamheten ägs av Polismyndigheten. Den information som skulle kunna vara relevant för risk- och sårbarhetsanalysen finns således hos Polismyndigheten.⁵

På samma sätt som när det gäller domstolar har vi svårt att se att Åklagarmyndigheten har information som skulle behövas för de centrala myndigheternas planering eller utförande av fuskkontroll. Som vi tidigare har nämnt är det dock viktigt att kontrollmyndig-

⁴ SOU 2023:69, *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen – En ny huvudregel*, s. 152.

⁵ SOU 2023:69, *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen. En ny huvudregel*, s. 144–145.

heterna, när de överlämnar ett ärende till brottsbekämpande eller rättsliga myndigheter, följer upp resultatet av utredningar, lagföring och rättslig prövning (se avsnitt 18.1.1). Detta för att dels förstå hur åklagare och domstolar bedömer ärenden och om den information som samlas in av kontrollmyndigheterna är lämplig och tillräcklig, dels för att föra tillbaka den kunskapen och annan relevant information in i planeringsprocessen.⁶ En sådan uppföljning kräver dock inte några författningsändringar utan att en inarbetad struktur för avstämning och uppföljning etableras mellan Åklagarmyndigheten (och i förekommande fall Ekobrottsmyndigheten) och de tre centrala myndigheterna, förslagsvis genom det gemensamma samverkanskansliet vid FUSK-enheten.

Brottsbekämpande myndigheter

Av de myndigheter i övrigt som har ett brottsbekämpande uppdrag bedömer vi att det i första hand är Skatteverket, Polismyndigheten, och Tullverket och som kan antas ha information som bör tas tillvara inom ramen för risk- och sårbarhetsanalysen. Samtliga dessa myndigheter bedriver någon form av underrättelseverksamhet och arbetar med riskbedömningar och analys. Det kan handla om information om branscher där det för närvarande fuskas eller begås brott, eller om trender och brottsliga tillvägagångssätt.

För att risk- och sårbarhetsanalysen för livsmedelskedjan ska bli så fullständig som möjligt och utgöra en gedigen grund för urval och prioritering av kontroll är det angeläget att relevant information når Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket. Samtidigt är det viktigt att inte dränka de centrala myndigheterna i information, särskilt inte inledningsvis innan man riktigt vet vad det är för information som behövs. Det kan därför finnas anledning att skilja mellan sådant myndigheterna ”behöver veta” och information som är ”bra att känna till”.

Även om Skatteverket, Polismyndigheten och Tullverket alltså har information som kan vara betydelsefull för risk- och sårbarhetsanalysen är det svårt för de centrala myndigheterna att fråga efter den, eftersom det förutsätter att de på ett rimligt sätt kan avgränsa en begäran om vilka uppgifter det är man vill ha. En för öppen fråga skulle

⁶ Jämför kommissionens vägledning, s. 15–16.

kräva ett omfattande arbete hos de utlämnande myndigheterna för att identifiera och sammanställa den efterfrågade informationen, som dessutom kan vara utspridd på många olika håll i organisationerna. Det är också svårt för Skatteverket, Polismyndigheten och Tullverket att på egen hand lista ut vilken information de centrala myndigheterna i livsmedelskedjan skulle kunna vara intresserade av.

De uppgifter som är av betydelse för risk- och sårbarhetsanalysen kommer enligt vår bedömning sällan vara sekretessbelagda eftersom det rör sig om övergripande information om trender, marknader, branscher och liknande. På grund av detta och då det är svårt att identifiera vilken information som kan vara relevant föreslår vi inte att det ska införas en uppgiftsskyldighet för någon av de brottsbekämpande myndigheterna när det gäller risk- och sårbarhetsanalysen. I stället förordar vi en ordning där de centrala myndigheterna i livsmedelskedjan hittar kontaktytor för samtal och samverkan med relevanta myndigheter kring gemensamma problem och utmaningar. Sådana kontakter underlättas av att den nya FUSK-enheten kan bli en gemensam ingång för alla tre centrala myndigheter. Ansvar för kontakterna bör också ligga på denna enhet (se avsnitt 15.4.2 och 17.2.4). Här kan man med fördel använda sig av de befintliga samverkanslösningarna som finns i OB-satsningen och A-krim.

19.3 Genomförande av fuskkontroll

Kontrollansvaret i Sverige är uppdelat på många olika myndigheter. Aktörer som avsiktligt bryter mot bestämmelser på kontrollförordningens områden håller sig inte alltid inom ett visst sakområde, eller på en geografisk plats. Kontrollansvaret för en viss aktör eller anläggning kan därför ibland överlappa flera olika kontrollmyndigheter. Information som en kontrollmyndighet har om en viss aktör kan vara nödvändig för att en annan kontrollmyndighet ska kunna utöva kontroll av samma aktör inom sitt ansvarsområde (jämför omständigheterna i rättsfallet HFD 2023 ref. 5).

Sverige har en skyldighet enligt kontrollförordningen att säkerställa en effektiv samordning mellan alla berörda myndigheter. En ändamålsenlig kontroll (såväl fuskkontroll som vanlig kontroll) förutsätter att myndigheterna kan få tillgång till sådana uppgifter om en viss verk-

samhet eller en viss aktör som är nödvändiga för att de ska kunna utföra sitt kontrolluppdrag.

19.3.1 En generell uppgiftsskyldighet för kontrollmyndigheter

Utredningens bedömning: En effektiv offentlig kontroll förutsätter att alla kontrollmyndigheter kan dela sådana uppgifter med varandra som är av betydelse för den kontroll som ska utföras enligt kontrollförordningen. Detta gäller inte bara för fuskkontroll utan för all kontroll enligt kontrollförordningen. En bestämmelse om uppgiftsskyldighet mellan kontrollmyndigheter bör därför ges en generell utformning.

Utredningens förslag: En uppgiftsskyldighet som gör det möjligt för kontrollmyndigheter att lämna de uppgifter till varandra som behövs för att de ska kunna utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt kontrollförordningen införs i samtliga berörda sektorslagar.

Skälen för utredningens bedömning och förslag

Syftet med den övergripande risk- och sårbarhetsanalysen är att identifiera branscher, sektorer, varor och typer av aktörer där det finns en förhöjd risk för fusk. Utifrån denna analys måste det sedan göras ett urval av vilka specifika aktörer som ska kontrolleras. Slutligen ska själva kontrollerna enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen utföras i enlighet med kontrollplanen. Den fuskkontroll som ska utföras av de centrala myndigheterna innefattar också kontroll i ärenden där kontrollansvaret har tagits över från en annan kontrollmyndighet eller någon med delegerade uppgifter. För dessa uppgifter behövs en annan typ av information än den som behövs för risk- och sårbarhetsanalysen, främst uppgifter kopplade till de enskilda aktörer och anläggningar som ska kontrolleras.

Om de centrala myndigheterna i den första fasen (risk- och sårbarhetsanalysen) behöver ”matas” med information de inte alltid känner till existerar så blir det i denna fas mer fokus på inhämtande

av uppgifter som rör ett specifikt kontrollobjekt eller en verksamhetsutövare.

En ny generell uppgiftsskyldighet

Eftersom utredningens uppdrag handlar om fuskkontroll är det primära syftet med den uppgiftsskyldighet vi föreslår att Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket ska kunna få tillgång till de uppgifter från varandra, och från övriga kontrollmyndigheter, som behövs för planerad fuskkontroll och kontroll i ärenden där kontrollansvaret tagits över från en kontrollmyndighet eller någon med delegerade uppgifter. Viss fuskkontroll, till exempel den som bygger på tips och klagomål, kommer dock även fortsatt att behöva utföras av andra kontrollmyndigheter än de centrala myndigheterna. Det är därför angeläget att alla kontrollmyndigheter kan lämna de uppgifter som behövs för kontroll enligt kontrollförordningen till varandra.

För att hela kontrollkedjan ska kunna arbeta tillsammans mot fusk i livsmedelskedjan behöver kontrollmyndigheterna ges bättre möjligheter att utbyta uppgifter med varandra. Det bör därför införas en uppgiftsskyldighet mellan kontrollmyndigheter. För att täcka in alla situationer är det lämpligt att bestämmelsen gäller såväl då en kontrollmyndighet behöver vissa uppgifter från en annan kontrollmyndighet som då en kontrollmyndighet förfogar över uppgifter som kan antas vara av betydelse för en annan kontrollmyndighet.

Det finns inte heller någon anledning att begränsa uppgiftsskyldigheten till att avse endast fuskkontroll. Om en medlemsstat lägger ansvaret för offentlig kontroll på mer än en kontrollmyndighet finns det enligt kontrollförordningen en skyldighet för medlemsstaten att säkerställa en effektiv och verkningsfull samordning mellan alla berörda myndigheter, liksom en enhetlig och verkningsfull offentlig kontroll i hela landet (artikel 4.2). Vi har i föregående kapitel beskrivit att det i dag finns hinder mot informationsutbyte mellan kontrollmyndigheter i livsmedelskedjan som framstår som omotiverade, och att dessa hinder delvis är en konsekvens av att kontrollansvaret i Sverige är uppdelat på många olika myndigheter. En generell bestämmelse som tar sikte på all kontroll enligt kontrollförordningen är relativt enkel att utforma och innebär att man undviker juridiska

och praktiska problem med gränsdragning mellan uppgifter som är av betydelse för fuskkontroll respektive för vanlig kontroll. Det kan ofta vara svårt för en kontrollmyndighet att avgöra om en viss omständighet som berör en annan kontrollmyndighet har en koppling till fusk eller inte. Distinktionen är också irrelevant utifrån kontrollförordningens övergripande syfte att motverka och åtgärda överträdelse, oavsett vad orsaken till överträdelsen är.

Uppgifterna ska avse offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet enligt kontrollförordningen

Syftet med den uppgiftsskyldighet vi förslår är att kontrollmyndigheterna ska kunna få tillgång till relevanta uppgifter om enskilda verksamheter som ska kontrolleras i enlighet med bestämmelser i kontrollförordningen. Vissa av de moment som ingår i handläggningen av ett kontrollärende kan rent definitionsmässigt utgöra annan offentlig verksamhet. Likaså behöver de centrala myndigheterna uppgifter av betydelse för urval av kontrollobjekt enligt artikel 9.2 kontrollförordningen, vilket är ett moment som typiskt sett inte kan anses vara kontroll.

För att kontrollmyndigheterna ska kunna få tillgång till de uppgifter som behövs för att utföra den kontroll och vidta de åtgärder som är nödvändiga enligt kontrollförordningen bör uppgiftsskyldigheten alltså omfatta uppgifter som behövs för såväl offentlig kontroll som annan offentlig verksamhet.

Utlämnande ska kunna ske på begäran från en annan kontrollmyndighet ...

Utförandet av fuskkontroll handlar, till skillnad från risk- och sårbarhetsanalys, i huvudsak om kontroll och utredning av enskilda aktörer och verksamheter. Vilka specifika uppgifter en behörig myndighet behöver för att planera och utföra en viss kontroll har den själv bäst möjligheter att överblicka. På liknande sätt är det Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket som är i den bästa positionen att avgöra vilka uppgifter de behöver för att kunna göra ett urval av kontrollobjekt utifrån risk- och sårbarhetsanalysen.

Även när det gäller den vanliga kontrollen bör en kontrollmyndighet som anser sig behöva en viss uppgift ha bäst förutsättningar att bedöma vilka uppgifter som kan vara av betydelse för kontrollen. Uppgiftsskyldigheten bör därför utformas så att ett utlämnande ska ske på begäran av en ansvarig kontrollmyndighet som anser sig behöva en uppgift för sin kontroll, eller för annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen.

... eller på initiativ från den myndighet som har uppgiften

Det kan även hända att en kontrollmyndighet upptäcker något i den egna verksamheten som bedöms vara relevant för en annan kontrollmyndighet. Det kan till exempel handla om att man upptäcker eller misstänker en bristande efterlevnad inom ett område, eller i fråga om en aktör eller anläggning, som faller inom en annan kontrollmyndighets kontrollansvar. För att säkerställa en samordnad och effektiv kontroll bör det finnas en skyldighet för kontrollmyndigheterna att upplysa varandra om omständigheter som kan vara av betydelse för en annan kontrollmyndighets ansvarsområde. En sådan bestämmelse finns redan i miljötillsynsförordningen, där det i 1 kap. 16 § stadgas att

Om en myndighet som ska utföra offentlig kontroll enligt förordning (EU) 2017/625 uppmärksammar en omständighet som kan leda till åtgärder med stöd av denna förordning men som omfattas av en annan myndighets ansvarsområde, ska myndigheten anmäla denna omständighet till den ansvariga myndigheten.

Det är rimligt att en motsvarande skyldighet ska gälla för samtliga kontrollområden i livsmedelskedjan.

Den myndighet som uppmärksammar omständigheten kan vara en central, en regional eller en lokal kontrollmyndighet. Skyldigheten att lämna ut sådana uppgifter bör gälla i samma utsträckning oavsett vilken myndighet det är som förfogar över respektive ska ta emot uppgifterna.

Kriterierna för utlämnande bör utformas på olika sätt beroende på vilken myndighet som tar initiativ till att uppgiften lämnas ut

Det svårt att i detalj reglera vilka uppgifter en myndighet behöver få del av för att kunna utföra kontroll. Uppgiftsskyldigheten behöver därför få en relativt vid utformning, samtidigt som det är angeläget att inte fler uppgifter än nödvändigt lämnas ut.

Även om den behöriga kontrollmyndigheten ofta har bäst möjlighet att överblicka och ta ställning till vilka uppgifter myndigheten behöver från en annan kontrollmyndighet för att kunna genomföra en kontroll måste myndigheten noga överväga vilka uppgifter som är relevanta. En begäran till den myndighet hos vilken uppgiften finns måste därför vara tydlig och precis.

En tänkbar förebild är förordningen (2014:1039) om marknads kontroll av varor och annan närliggande tillsyn, där det nyligen har införts en bestämmelse i 13 a § enligt vilken marknads kontrollmyndigheter ska lämna de uppgifter till varandra som *behövs* för att de ska kunna utföra sin marknads kontroll enligt marknads kontrollförordningen⁷.⁸ Vi anser att uppgiftsskyldigheten kan utformas på ett liknande sätt och därmed begränsas till uppgifter som kontrollmyndigheten behöver för offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet enligt kontrollförordningen.

Om en myndighet gör iakttagelser eller får tillgång till uppgifter som kan vara av betydelse för en annan kontrollmyndighets kontroll bör kraven för utlämnande däremot inte ställas lika högt. Det kan nämligen vara svårt för myndigheten att avgöra om en viss uppgift behövs för den andra myndighetens verksamhet eller inte. Samtidigt bör inte en skyldighet att på eget initiativ underrätta om iakttagelser eller dela uppgifter med en annan myndighet inträda så snart det är fråga om något som kan vara av betydelse för den andra myndigheten. En sådan bestämmelse skulle riskera att leda till ett för omfattande och många gånger obehövt informationsutbyte. Uppgifter ska inte delas mellan myndigheter utöver vad som är nödvändigt för de enskilda myndigheternas verksamhet.

I miljötillsynsförordningen inträder uppgiftsskyldigheten för en kontrollmyndighet när den uppmärksammar en omständighet *som kan leda till åtgärder* med stöd av kontrollförordningen, men som

⁷ Förordning (EU) 2019/1020.

⁸ Bestämmelsen behandlas i SOU 2020:49, *Enhetlig och effektiv marknads kontroll*, s. 405–409; se även avsnitt 18.7.3.

omfattas av en annan myndighets ansvarsområde (1 kap. 16 §). Vi anser att det finns goda skäl att låta en motsvarande bestämmelse inom kontrollförordningens övriga områden utformas på samma sätt. Genom att låta skyldigheten inträda först för omständigheter som kan leda till åtgärder klargörs att inte alla uppgifter eller iakttagelser som rör en annan kontrollmyndighets ansvarsområde ska anmälas, utan endast sådant där man kan anta att det finns skäl att vidta en åtgärd. I första hand bör det röra sig om misstankar om bristande efterlevnad (jämför artiklarna 137 och 138 i kontrollförordningen), men det kan också vara fråga om andra typer av åtgärder, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Bedömningen av om en omständighet ska anmälas eller inte görs av den utlämnande myndigheten och bör inte förutsätta någon närmare utredning eller efterforskning. Myndigheten förväntas alltså inte behöva sätta sig in i andra myndigheters regelverk för att kunna ta ställning till om en omständighet ska anmälas eller inte. Det som avses är i stället situationer där myndigheten uppmärksammar en omständighet som den relativt snabbt och enkelt bedömer att en annan kontrollmyndighet bör få kännedom om för att kunna vidta någon åtgärd. Om myndigheten bedömer att det inte finns skäl att anmäla omständigheten är det i stället möjligt för den ansvariga myndigheten att begära ut uppgifterna.

Uppgiftsskyldigheten gäller även för Tullverket

Som vi tidigare har berört är Tullverket en kontrollmyndighet enligt kontrollförordningen (se avsnitt 8.3.8) och kommer, liksom övriga statliga myndigheter med ett begränsat kontrollansvar enligt förordningen, träffas av den generella uppgiftsskyldigheten för kontrollmyndigheter. På grund av Tullverkets särskilda roll i kontrollkedjan finns det emellertid skäl att utveckla vad det innebär för myndigheten.

Att Tullverket träffas av den generella uppgiftsskyldigheten innebär att verket kommer ha en skyldighet att uppmärksamma andra kontrollmyndigheter på omständigheter som kan leda till ett behov att vidta åtgärder enligt kontrollförordningen. Det kan till exempel handla om uppmärksammade brister vid en kontroll av varor som förs in i landet, där kontrollansvaret för den importerande verksamheten ligger på en kommun. Tullverket ska också ha en skyldighet

att på begäran lämna ut uppgifter om en aktör i livsmedelskedjan, som är av betydelse för en annan kontrollmyndighets offentliga kontroll av den aktören. Uppgiftsplikten bör i första hand bli aktuell när det gäller information om en viss aktörs in- eller utförelse av djur eller varor som omfattas av kontrollförordningen. Genom kravet på att uppgifterna ska behövas för en kontrollmyndighets offentliga kontroll, eller annan offentlig verksamhet som hänger samman med denna kontroll, är det denna kontrollmyndighets kontrollansvar och behov i det enskilda fallet som kommer att styra vilken typ av information som kan bli aktuell att lämna ut.

Eftersom Tullverket inte på samma sätt som övriga kontrollmyndigheter har några "egna" kontrollobjekt, utan utför offentlig kontroll som en del av myndighetens övergripande kontroll av in- och utförelse av djur och varor, kommer omfattningen av uppgiftsplikten i praktiken sannolikt vara ganska begränsad. Behovet av att ta del av uppgifter från Tullverket bedöms i huvudsak bli aktuellt för de tre centrala myndigheterna, eftersom det är de som ansvarar för merparten av importkontrollen och dessutom ska ansvara för den fuskkontroll som regleras i den nya fuskförordningen. I första hand kommer det handla om uppgifter som behövs för att kontrollera en viss aktörs importverksamhet i ett visst ärende. Det kan dock även handla om uppgifter som behövs för att kunna göra ett urval av aktörer för en planerad fuskkontroll enligt fuskförordningen. Uppgiftsplikten i förhållande till de tre centrala myndigheterna kan därmed innebära att behovet ibland avser uppgifter om en viss aktörs importverksamhet eller avvikelser som inte avser varor i livsmedelskedjan, men som ändå är av betydelse för att välja ut aktörer som ska bli föremål för planerad fuskkontroll eller för att utreda ett ärende om misstänkt fusk. Vilka uppgifter Tullverket har som tydligt svarar mot detta behov får klargöras i dialog mellan myndigheterna från fall till fall.

För Tullverkets uppgiftsbehandling finns det särskilda bestämmelser i lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet. I lagen finns det stöd för att behandla personuppgifter när det finns en skyldighet enligt lag eller förordning att tillhandahålla information till en annan myndighet (1 kap. 5 § 3). Några nya ändamålsbestämmelser behöver alltså inte införas för att Tullverket ska ha rätt att behandla personuppgifter i samband med ett utlämnande enligt bestämmelsen.

Uppgiftsskyldigheten ska inte gälla för kontrollorganen

I EU-förordningen om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter finns det redan bestämmelser som stadgar att kontrollorgan ska informera andra kontrollmyndigheter eller kontrollorgan vid misstänkt eller fastställd bristande efterlevnad hos produkter som omfattas av andra kontrollmyndigheters eller kontrollorgans kontroll (se avsnitt 18.1.2). Det saknas därför anledning att låta den generella uppgiftsskyldigheten omfatta även kontrollorganen.

Bestämmelsen om uppgiftsskyldighet införs i de olika sektorslagarna

Den bestämmelse vi förslår innebär en skyldighet att såväl på eget initiativ som efter begäran lämna uppgifter till andra kontrollmyndigheter. En sekretessbrytande uppgiftsskyldighet kan införas antingen i lag eller i förordning (10 kap. 28 § OSL). Uppgiftsskyldigheten ska gälla såväl statliga som kommunala kontrollmyndigheter. Även om en uppgiftsskyldighet för myndigheter skulle kunna regleras på förordningsnivå så måste den för kommuner regleras genom lag eller med stöd av bemyndigande i lag (8 kap. 2 § 2 och 3 regeringsformen). Sådana bemyndiganden finns inte i dag. Eftersom vi föreslår en uppgiftsskyldighet som gäller för all kontroll enligt kontrollförordningen är det dessutom inte lämpligt att reglera skyldigheten att lämna uppgifter i den nya fuskförordningen, som specifikt ska reglera fuskkontroll. Vi anser därför att den enklaste och tydligaste lösningen är att införa nya bestämmelser om uppgiftsskyldighet mellan kontrollmyndigheter i samtliga berörda sektorslagar.

19.3.2 En uppgiftsskyldighet för Skatteverket

Utredningens förslag: En uppgiftsskyldighet införs för Skatteverket för uppgifter som behövs för att Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket ska kunna utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen enligt förordningen om särskild kontroll av bedrägligt eller vilseledande agerande i livsmedelskedjan.

Skälen för utredningens förslag

På samma sätt som ett behov av uppgifter från andra kontrollmyndigheter kan uppstå inom ramen för offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet enligt kontrollförordningen, finns det ett behov av att få del av uppgifter även från andra myndigheter. Vår inventering visar att det i första hand är Skatteverket som har tillgång till uppgifter av betydelse för en effektiv fuskkontroll. På grund av befintliga sekretessbestämmelser finns det i dag hinder mot ett utlämnande av dessa uppgifter.

De centrala myndigheterna behöver uppgifter från Skatteverket

Skatteverket har tillgång till en stor mängd uppgifter om enskilda fysiska och juridiska personer som kan vara av betydelse för den fuskkontroll som ska utföras av Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket. Det handlar i första hand om information som behövs i samband med förberedelser inför kontroll av ett visst kontrollobjekt, eller som behövs för att verifiera uppgifter som lämnats av en aktör i samband med en kontroll, exempelvis uppgifter från momsregistret eller uppgifter om redovisade inköp från annat EU-land.

Sekretessbrytande uppgiftsskyldigheter utformas som utgångspunkt efter överväganden om vilket sekretesskydd uppgiften har hos den utlämnande myndigheten och om den mottagande myndighetens behov generellt sett kan anses väga tyngre än det intresse som sekretessen skyddar.

Hos Skatteverket gäller som utgångspunkt absolut sekretess för uppgifter som förekommer i beskattningsverksamheten. Det finns dock ett stort antal bestämmelser på andra områden som innebär att myndigheter kan få uppgifter från Skatteverket. Sådana bestämmelser finns dels i förordningen (2001:588)⁹ om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, dels i ett flertal andra lagar och förordningar.¹⁰

Uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet har alltså ett starkt sekretesskydd. Den information som det är fråga om ska emel-

⁹ I SOU 2023:100, *Framtidens dataskydd - vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogden*, föreslås i samband med en översyn av Skatteverkets registerförfattning att förordningen upphävs, se rubriken nedan om Skatteverkets ändamålsbestämmelser och not 12.

¹⁰ Se t.ex. 9 kap. 8 § alkohollagen (2010:1622) och 5 kap. 2 § yrkestrafikförordningen (2012:237).

lertid lämnas ut till andra myndigheter, inte till enskilda, och det är angeläget att de centrala myndigheterna i livsmedelskedjan får goda förutsättningar för att kunna utföra effektiva och verkningsfulla kontroller. Vi bedömer därför att behovet för de centrala myndigheterna av att få tillgång till uppgifterna för att kunna utföra en effektiv fusk-kontroll i allmänhet väger tyngre än de intressen som sekretessen hos Skatteverket avser att skydda.

Utlämnande ska ske på begäran och uppgiften ska behövas för fuskkontrollen

Vilka uppgifter Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket kan komma att behöva för att utföra fuskkontroll kommer att variera från ärende till ärende. Uppgiftsskyldigheten bör därför konstrueras på så sätt att ett utlämnande endast ska ske på begäran av någon av de centrala myndigheterna. En förutsättning bör vara att uppgiften har att göra med kontroll enligt artikel 9.2 kontrollförordningen eller ett ärende där kontrollansvaret har tagits över från en länsstyrelse, en kommun eller någon med delegerade uppgifter, eller annan offentlig verksamhet som hänger samman med sådan kontroll.

Vi anser att uppgifter ska kunna begäras ut från Skatteverket under samma förutsättningar som gäller avseende den generella uppgiftsskyldigheten vi föreslår. Det ska alltså krävas att en central myndighet bedömer att en viss uppgift behövs för myndighetens kontroll. Detta motsvarar vad som gäller för de uppgiftsskyldigheter som gäller för Skatteverket på flera andra områden, till exempel enligt alkohollagen och yrkestrafikförordningen. Ett utlämnande från Skatteverket till en central myndighet ska därför förutsätta att någon av de centrala myndigheterna *behöver* en viss uppgift från Skatteverket för ett fuskkontrollärende.

Det behövs inte någon ny sekretessbestämmelse till skydd för uppgifterna efter ett utlämnande från Skatteverket

En grundläggande princip för sekretessregleringen är att sekretess som huvudregel inte följer med en uppgift när den lämnas till en annan myndighet. Detta beror på att behovet av, och styrkan i, en

sekretessbestämmelse i varje sammanhang måste vägas mot intresset av insyn i myndigheternas verksamhet. Denna avvägning kan utfalla på skilda sätt hos olika myndigheter och inom olika områden. Offentlighetsintresset kan således kräva att de uppgifter som behandlas som hemliga hos en myndighet är offentliga hos en annan myndighet som har inhämtat dem hos den förstnämnda.¹¹

När uppgifter som rör en enskilds personliga förhållanden lämnas från Skatteverket till en central myndighet i livsmedelskedjan kommer de sekretessbestämmelser som gäller hos den mottagande myndigheten att bli tillämpliga på uppgifterna, eftersom sekretessen inte följer med uppgifterna. Sekretessen för en enskilds affärs- eller driftförhållanden kommer därmed regleras i framför allt 30 kap. 23 och 27 §§ OSL, som innehåller sekretessbestämmelser med ett svagare skydd än vad som gäller hos Skatteverket.

Därutöver finns genom regleringen i 30 kap. 23 § första stycket 2 OSL och 30 kap. 27 § första stycket 2 ett starkt skydd för uppgifter om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än de som avser enskilds affärs- eller driftförhållanden. Den sekretessen gäller dock endast för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för kontroll. När det gäller uppgifter som rör enskilda finns dessutom en generell bestämmelse om sekretess i 21 kap. 1 § OSL som ger ett grundläggande skydd för särskilt känsliga uppgifter om enskildas personliga förhållanden, oavsett hos vilken myndighet uppgifterna finns.

Den uppgiftsskyldighet vi föreslår kommer innebära att uppgifter som hos Skatteverket skyddas av absolut sekretess typiskt sett får ett svagare skydd hos den mottagande myndigheten. Frågan är därför om det finns behov av att införa nya sekretessbestämmelser avseende uppgifter om enskildas personliga förhållanden som lämnas ut från Skatteverket.

Riskerna för intrång i den personliga integriteten ska vägas mot allmänhetens rätt till insyn. En begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar ska inte gå utöver vad som är motiverat med hänsyn till de intressen som sekretessen avser att skydda. En sekretessbestämmelse ska vidare, när och om en ny bestämmelse utformas, vara så specifik som möjligt när det gäller sekretessens föremål, det vill säga vilka uppgifter som bestämmelsen avser att skydda. Det är svårt att se att just uppgifter som kommer från Skatteverket skulle

¹¹ Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m., del A s. 75–77.

kräva ett starkare skydd än andra uppgifter hos de centrala myndigheterna.

Med beaktande av allmänhetens rätt till insyn och till att uppgifterna även efter ett utlämnande kommer att vara sekretessreglerade, anser vi att det faktum att uppgifterna många gånger får ett svagare sekretessskydd hos de centrala myndigheterna inte innebär att det finns behov av att införa någon ny sekretessbestämmelse.

Det finns inte behov av ändringar i Skatteverkets ändamålsbestämmelser

För att personuppgifter ska få behandlas av en myndighet för ett utlämnande finns ofta i registerförfattning så kallade sekundära ändamål som ger stöd för att behandla personuppgifter när det finns en skyldighet enligt lag eller förordning att tillhandahålla information till en annan myndighet. För Skatteverket finns ett sådant stöd för den aktuella behandlingen i 1 kap. 5 § 3 lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Några nya ändamålsbestämmelser behöver således inte införas för att Skatteverket ska ha rätt att behandla personuppgifter i samband med ett utlämnande.

Utredningen om dataskydd och kontroll hos Skatteverket, Tullverket och Kronofogden¹² har nyligen lämnat förslag som går ut på att lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, med tillhörande förordningar, ska upphävas och ersättas med en ny lag om dataskydd (beskattningsdatalagen). Bestämmelser som i sak motsvarar det uppgiftslämnande som i dag regleras i registerförfattningarna för Skatteverkets beskattningsverksamhet ska föras in i en ny förordning kallad förordningen om utlämnande av uppgifter från Skatteverkets beskattningsverksamhet. I utredningen görs bedömningen att bestämmelser om uppgiftsskyldighet inte längre bör utformas på så sätt att de kräver en begäran från den mottagande myndigheten, och att sekretessbrytande bestämmelser i stället bör ange att uppgifterna ska lämnas ut i den utsträckning som det behövs hos mottagaren. De nya bestämmelserna, som föreslås träda i kraft den 1 januari 2026, bedöms inte påverka vårt förslag i sak men kan eventuellt behöva beaktas vid den närmare utformningen av bestämmelsen.

¹² SOU 2023:100, *Framtidens dataskydd - Vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogden*.

Bestämmelsen införs i fuskförordningen

En sekretessbrytande uppgiftsskyldighet kan införas i antingen lag eller förordning. Den nya skyldigheten för Skatteverket att lämna uppgifter ska gälla fuskkontroll specifikt. Det är inte ovanligt att uppgiftsskyldigheter för Skatteverket regleras på förordningsnivå och vi ser inte att något hinder mot en sådan reglering i det här fallet. Bestämmelsen bör därför lämpligen placeras i fuskförordningen.

19.3.3 Uppgifter från andra brottsbekämpande myndigheter

Utredningens bedömning: Det finns inte något behov av en bestämmelse om uppgiftsskyldighet för övriga berörda myndigheter. Det utbyte av information som behövs bör kunna åstadkommas inom ramen för gällande sekretessbestämmelser genom ett närmare samarbete och mer strukturerade kontaktvägar mellan myndigheterna.

Skälen för utredningens bedömning

Vi har inte kunnat identifiera några andra myndigheter än Skatteverket utanför livsmedelskedjan som på ett tydligt sätt och i någon större omfattning har uppgifter som behövs för urval av kontrollobjekt eller för utförande av kontroll och där det finns ett behov av en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet.

Polismyndigheten skulle kunna ha uppgifter om en specifik verksamhet där Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen eller Livsmedelsverket ska genomföra en kontroll, till exempel uppgift om att det finns en pågående förundersökning gällande den verksamhet som ska kontrolleras. Det är dock oklart på vilket sätt sådan information skulle vara av betydelse för den centrala myndighetens förberedelse inför, eller genomförande av, kontrollen. Det finns inte heller något som hindrar att en central myndighet ställer en fråga till Polismyndigheten avseende en viss verksamhet man har för avsikt att kontrollera. Polismyndigheten kan också ha information om aktörer som ingår i organiserad brottslighet eller som är aktuella med annan typ av brottslighet, där brotten i livsmedelskedjan är en del. Polismyndigheten får i så fall göra en bedömning av vilka uppgifter man

kan lämna utifrån gällande lagstiftning. Eftersom sekretessen i 18 kap. 1 och 2 §§ OSL gäller för själva uppgiften, och alltså följer med uppgiften till den mottagande myndigheten när den lämnas ut, bör det finnas ett större utrymme för Polismyndigheten än för många andra myndigheter att dela med sig av information till de centrala myndigheterna i livsmedelskedjan. Behovet av informationsutbyte bör därmed i första hand kunna tillfredsställas inom ramen för gällande sekretessbestämmelser genom ett närmare samarbete och mer strukturerade kontaktvägar mellan myndigheterna. Vi bedömer därför att det inte finns något behov av en sekretessbrytande uppgiftsplikt för Polismyndigheten i förhållande till de tre centrala myndigheterna.

Inte heller avseende någon annan myndighet har vi kunnat identifiera ett klart definierat behov av att kunna begära ut uppgifter med stöd av en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet. Återigen kan det framhållas att det är svårt att göra den här typen av kartläggning innan verksamheten är i gång, liksom att det finns anledning att skilja mellan uppgifter som myndigheterna behöver och information som kan vara ”bra att ha”. De uppgifter som samlas in ska enligt EU:s dataskyddsförordning vara adekvata, relevanta och inte omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas.¹³ Om de centrala myndigheterna framöver upptäcker att det finns specifik information hos andra myndigheter som är relevant för fuskkontrollen så bör frågan adresseras på nytt utifrån det nya behovet och kunskapsläget.

19.4 Uppföljning av kontrollen

I samband med att en kontrollmyndighet genomför en kontroll kan det hända att myndigheten gör iakttagelser som inte har något omedelbart samband med den egna kontrollen, men som kan antas vara av betydelse för någon annan myndighet. Det kan till exempel handla om avvikelser som berör en annan kontrollmyndighets ansvarsområde, överträdelse av den kontrollerade lagstiftningen som utgör ett misstänkt brott eller iakttagelser som får myndigheten att misstänka överträdelse eller brott på områden som faller utanför kon-

¹³ Artikel 5.1 c i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

trollförordningens tillämpningsområde (exempelvis varumärkesbrott, människohandel, ekonomisk brottslighet, eller påträffande av stöldgods, vapen eller narkotika).

Om observationerna gäller en annan kontrollmyndighets ansvarsområde kan, eller i vissa fall ska, uppgifterna lämnas ut med stöd av den nya uppgiftsskyldigheten som föreslås i avsnitt 19.3.1. Det är dock viktigt att understryka att en kontroll enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen eller i ett övertaget ärende om misstänkt fusk inte har till syfte att upptäcka eller utreda andra typer av överträdelse. Det är i första hand en uppgift för den ordinarie kontrollen enligt artikel 9.1 i kontrollförordningen. Om någon uppenbar brist eller överträdelse som behöver åtgärdas ändå noteras är det emellertid rimligt att detta anmäls till den ordinarie kontrollmyndigheten.

Om kontrollmyndigheten misstänker att överträdelsen även kan utgöra ett brott enligt någon straffbestämmelse i sektorslagstiftningen eller i brottsbalken finns det en skyldighet för myndigheten att göra en anmälan till polis eller åklagare (se till exempel 8 kap. 5 § djurskyddslagen och 13 § livsmedelslagen). Likaså finns det en generell möjlighet att lämna uppgifter som angår misstanke om ett begånget brott till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda någon annan påföljd än böter (10 kap. 24 § OSL).

Om det däremot gäller iakttagelser som är av betydelse för en annan, icke brottsbekämpande, myndighets ansvarsområde saknas det ibland möjlighet att lämna ut sådana uppgifter. Från ett allmänt perspektiv kan det tyckas vara angeläget att kontrollmyndigheterna anmäler sådana omständigheter till den ansvariga myndigheten. Att föreslå bestämmelser som gör det möjligt att i större omfattning lämna uppgifter från kontrollmyndigheter inom livsmedelskedjan till myndigheter utanför densamma faller dock utanför vårt uppdrag. En sådan generell anmälningsplikt bör dessutom föregås av en bredare analys som inte enbart berör de kontrollmyndigheter som ingår i livsmedelskedjan. Frågan om en generell möjlighet att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till en annan myndighet har utretts och kommer att utredas vidare.¹⁴ Regeringen har så sent som i mars 2024 uttalat att det med hänsyn till skyddet för den per-

¹⁴ Ds 2022:13, *Utökad informationsutbyte* och Dir. 2023:146, *Förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter*; se även avsnitt 18.5.4.

sonliga integriteten framstår som problematiskt att införa en generell möjlighet till utökat uppgiftsutbyte utan en närmare kartläggning av vilka behov som finns hos respektive myndighet och därmed av vilka uppgifter som skulle komma att utbytas.¹⁵

På motsvarande sätt kan en myndighet som gör iakttagelser av potentiellt intresse för de centrala myndigheterna i livsmedelskedjan inom ramen för en annan typ av kontroll, till exempel myndigheter som samverkar inom A-krim, inte lämna ut uppgifter om det inte finns någon sekretessbrytande bestämmelse som är tillämplig. Inte heller denna fråga är något vi har fått i uppdrag att utreda, då vi främst ska undersöka informationsutbyte mellan kontrollmyndigheter och brottsbekämpande myndigheter och domstolar. Även om en sådan underrättelseskyldighet på många sätt hade varit önskvärd lämpar även den sig för en bredare utredning om informationsutbyte mellan myndigheter, och vi kommer därför inte heller i detta avseende lämna några förslag.

Vi anser dock att det finns all anledning att undersöka hur den nya FUSK-enheten skulle kunna samverka med, eller ingå i, det myndighetsgemensamma arbetet som bedrivs inom A-krim och/eller OB-satsningen och att detta är en fråga som bör övervägas i den fortsatta utvecklingen av dessa samverkanssatsningar.¹⁶

19.5 Behandling av personuppgifter

Vi har i avsnitt 19.2 och 19.3 föreslagit ett antal nya uppgiftsskyldigheter som syftar till att åstadkomma ett utökat informationsutbyte mellan kontrollmyndigheter i livsmedelskedjan samt en utökad möjlighet för de tre centrala myndigheterna att begära uppgifter från Skatteverket. Förslagen kommer, om de får avsedd effekt, att leda till att fler uppgifter utbyts mellan olika myndigheter. Det kommer att röra sig om såväl sekretessbelagda uppgifter som offentliga uppgifter. Även om kontrollobjekten normalt sett är juridiska personer kommer uppgifter ibland, åtminstone i samband med utförande av kontroll och utredning i enskilda ärenden, att avse fysiska personer.

¹⁵ Prop. 2023/24:85, *En ny lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*, s. 32.

¹⁶ Se t.ex. SOU 2024:14, *Arbetslivskriminalitet*, s. 226–227 och 256 där Livsmedelsverket lyfts fram som en myndighet med potential att bidra i arbetet mot arbetslivskriminalitet.

Med ett mer omfattande informationsutbyte mellan myndigheter ökar riskerna för intrång i den personliga integriteten.

Ett rättsligt skydd för den enskildes personliga integritet finns i regeringsformen, i EU:s dataskyddsförordning¹⁷, Europakonventionen och i nationella författningar som reglerar behandling av personuppgifter. Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. De uppgifter som kan komma att utbytas med stöd av de uppgiftsskyldigheter vi föreslår kommer knappast medföra ett sådant intrång i den personliga integriteten som avses i 2 kap. 6 § regeringsformen. Behandlingen måste oavsett detta vara förenlig med tillämpliga bestämmelser om dataskydd.

19.5.1 EU:s dataskyddsförordning

Medlemsstaterna får behandla personuppgifter genom Imsoc och alla dess komponenter endast i syfte att utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i enlighet med kontrollförordningen och de bestämmelser som avses i artikel 1.2. (artikel 131.2 i kontrollförordningen), och ska vid behandling av personuppgifter som utförs i medlemsstaterna i enlighet med kontrollförordningen tillämpa EU:s dataskyddsförordning (artikel 143 i kontrollförordningen läst tillsammans med artikel 94.2 i EU:s dataskyddsförordning).

När uppgifter lämnas mellan olika myndigheter ska alltså bestämmelser om vad som gäller vid behandling av personuppgifter beaktas. Dessa finns främst i EU:s dataskyddsförordning, som ska tillämpas på behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt på annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register (artikel 2.1). EU:s dataskyddsförordning kompletteras i svensk rätt i första hand av lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen).

En personuppgift är enligt EU:s dataskyddsförordning varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person (artikel 4.1). Typexempel på personuppgifter är personnummer, namn

¹⁷ Förordning (EU) 2016/679.

och adress eller andra kontaktuppgifter. Ett bolagsnummer är ofta inte en personuppgift men kan vara det om det handlar om en enskild firma. Personuppgiftsbehandling omfattar i princip alla former av åtgärder som vidtas i fråga om personuppgifter, såsom insamling, lagring, bearbetning, utlämnande och radering (artikel 4.2).

Grunderna för behandling av personuppgifter

För att en behandling av personuppgifter ska vara tillåten krävs att någon av de rättsliga grunder som anges i artikel 6 i EU:s dataskyddsförordning är tillämplig. Av särskilt intresse för myndigheters verksamhet är artikel 6.1 c som gäller när behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse och artikel 6.1 e som gäller när behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning.

Av artikel 5 framgår därutöver ett antal grundläggande principer som gäller för all behandling av personuppgifter. Personuppgifter ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt samt vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas. Personuppgifter som samlats in för ett visst ändamål får som huvudregel inte behandlas för något annat ändamål som är oförenligt med det ursprungliga ändamålet, den så kallade finalitetsprincipen. Undantag gäller dock om behandlingen grundar sig på rättslig reglering (artiklarna 5.1 b och 6.4).

Artiklarna 5 och 6 är grundläggande och kumulativa, vilket innebär att någon av de rättsliga grunderna i artikel 6 måste vara tillämplig samtidigt som samtliga principer i artikel 5 ska följas. Av artikel 6.3 följer att den rättsliga grunden, vid behandling enligt artikel 6.1 c och e, ska fastställas i unionsrätten eller i nationell rätt. Syftet med behandlingen ska i sin tur fastställas i den rättsliga grunden eller, i fråga om behandling enligt artikel 6.1 e, vara nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning.

Artikel 6.1 e kompletteras i Sverige av 2 kap. 2 § dataskyddslagen som anger att den lagliga grunden i artikeln kan användas för behandlingar som är nödvändiga för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndig-

hetsutövning enligt lag eller annan författning. I förarbetena till bestämmelsen förtydligas att alla uppgifter som riksdagen eller regeringen gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra är av allmänt intresse. Om uppgifterna inte vore av allmänt intresse skulle myndigheterna inte ha ålagts att utföra dem.¹⁸

Behandling av vissa känsliga personuppgifter är som huvudregel förbjuden, förutom i vissa specifikt angivna fall (artikel 9.1). Ett av undantagen är behandlingar som är nödvändiga på grund av ett viktigt allmänt intresse som ska följa av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt (artikel 9.2 g). Enligt 3 kap. 3 § dataskyddslagen är en behandling som är nödvändig för handläggningen av ett ärende ett sådant viktigt allmänt intresse som medför att känsliga personuppgifter får behandlas av en myndighet.

Vad gäller personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder, får en behandling endast ske under kontroll av en myndighet, eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs (artikel 10). Av 3 kap. 8 § dataskyddslagen följer en generell möjlighet för myndigheter att behandla sådana personuppgifter som omfattas av bestämmelsen.

19.5.2 Förslagen är förenliga med dataskyddsförordningen

Utredningens bedömning: De uppgiftsskyldigheter vi föreslår kommer i viss utsträckning medföra en utökad behandling av personuppgifter.

Behandlingen har laglig grund och är såväl nödvändig som proportionerlig. Behandlingen är förenlig med EU:s dataskyddsförordning och övriga bestämmelser om dataskydd och personlig integritet.

Några nya bestämmelser behöver inte införas.

¹⁸ Se prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 56–57.

Skälen för utredningens bedömning

De nya uppgiftsskyldigheterna vi föreslår kommer att innebära ett utökat uppgiftsutbyte mellan, och uppgiftslämnande till, kontrollmyndigheter i livsmedelskedjan. Detta informationsutbyte kommer i viss utsträckning innefatta personuppgifter.

När det gäller den risk- och sårbarhetsanalys som de tre centrala myndigheterna ska utföra är det inte troligt att informationen i någon större omfattning kommer innehålla personuppgifter eftersom analysen i första hand ska ske på en övergripande nivå. Det kan dock inte uteslutas att personuppgifter kan komma att behöva behandlas för detta ändamål. När det gäller utförandet av kontroll kommer det utökade informationsutbytet däremot innebära att personuppgifter behandlas i större omfattning än i dag, både i samband med förberedelser inför kontroller och vid utförande av kontroller. Det gäller såväl för kontroll i de fuskärenden som de tre centrala myndigheterna ska utföra enligt förslagen i detta betänkande, som den befintliga kontrollverksamhet som bedrivs av alla kontrollmyndigheter i livsmedelskedjan.

De uppgifter som behandlas inom ramen för det utökade informationsutbytet mellan kontrollmyndigheter är sådana som hänger samman med den verksamhet som är föremål för kontroll. Det kan till exempel gälla uppgifter om ansvariga företrädare, kontaktuppgifter, uppgifter av ekonomisk natur eller uppgifter om tidigare regelefterlevnad, vilka direkt eller indirekt kan kopplas till en fysisk person. Uppgifterna kommer behandlas för ändamålet att planera och utöva kontroll enligt kontrollförordningen. Även om våra förslag innebär att en större mängd personuppgifter kommer behandlas av kontrollmyndigheterna är det alltså i huvudsak fråga om samma typ av uppgifter som behandlas redan i dag, och för samma typ av ändamål (även om vissa uppgifter, däribland, den gemensamma risk- och sårbarhetsanalysen i dagsläget inte utförs). Den stora skillnaden ligger därmed främst i att ansvarsfördelningen för att samla in och behandla uppgifter för planering och utförande av planerad fusk-kontroll förändras samt att myndigheternas möjlighet att inom kontrollkedjan ta del av (och lämna ut) sådana uppgifter som behövs för kontrolluppdraget ökar.

De uppgifter som de tre centrala myndigheterna kommer kunna behandla inom ramen för utförandet av fuskkontroll kommer dock

till viss del även att avse nya typer av personuppgifter. Framför allt gäller det information som kan komma att begäras ut från Skatteverket, och i viss mån även från Tullverket. Det är svårt att på förhand veta exakt vilka uppgifter det är som kommer att behandlas i samband med utförandet av kontrollen, men uppgifterna kommer till sin karaktär inte vara sådana känsliga personuppgifter som regleras i artikel 9 i EU:s dataskyddsförordning. Däremot kan det bli fråga om behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål samt lagöverträdelse som innefattar brott (artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning).

Behandlingen har laglig grund

Kontrollmyndigheternas behandling av personuppgifter är en förutsättning för att myndigheterna ska kunna fullgöra sitt uppdrag enligt kontrollförordningen och den nationella lagstiftning som kompletterar kontrollförordningen. Myndigheterna har därmed stöd för behandlingen i artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning, som utgör den lagliga grunden vid uppgifter av allmänt intresse eller myndighetsutövning. Myndigheternas utlämnande av personuppgifter enligt en uppgiftsskyldighet i lag eller förordning grundar sig i sin tur på artikel 6.1 c eftersom behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse.

De uppgiftsskyldigheter vi föreslår syftar till att säkerställa att kontrollmyndigheterna kan fullgöra sitt kontrolluppdrag enligt kontrollförordningen på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. De personuppgifter som kommer att behandlas inom ramen för det utökade informationsutbytet kommer därmed behandlas på samma lagliga grund som kontrollmyndigheternas befintliga behandling av personuppgifter, alltså främst artikel 6.1 c och artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning. Detsamma gäller Skatteverkets behandling av personuppgifter för att fullgöra den nya uppgiftsskyldigheten i förhållande till Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket (jämför avsnitt 19.3.2). Även behandlingen av personuppgifter som rör lagöverträdelse ryms inom myndigheternas befintliga grund för behandling av uppgifter som omfattas av artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning (3 kap. 8 § dataskyddslagen).

Det är kontrollmyndigheternas uppgift att, i egenskap av personuppgiftsansvariga, säkerställa att varje behandling av personuppgifter sker i enlighet med principerna i artikel 5 i EU:s dataskyddsförordning.

Behandlingen är nödvändig och proportionerlig

För att en behandling av personuppgifter ska vara tillåten enligt artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning måste den vara *nödvändig* för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Det unionsrättsliga nödvändighetsrekvisitet ska dock inte tolkas allt för strikt. Det har inte ansetts utgöra ett krav på att det ska vara omöjligt att utföra en viss uppgift utan att behandlingsåtgärden vidtas, utan även en behandling som bidrar till att effektivisera tillämpningen av relevanta bestämmelser har ansetts uppfylla kravet på nödvändighet.¹⁹

Fuskkontrollen har samma syfte som den vanliga kontrollen och är något som redan i dag ska utföras enligt kontrollförordningen. Personuppgifter ska alltså inte behandlas för några i grunden nya ändamål.

Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket kommer framför allt att behandla personuppgifter i samband med planering och utförande av fuskkontroll. I viss begränsad utsträckning kan personuppgifter också komma att behandlas för den risk- och sårbarhetsanalys som ska ligga till grund för kontroller enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen. Personuppgifter kommer också med nödvändighet behöva behandlas i samband med att uppgifter delas mellan kontrollmyndigheter med stöd av den föreslagna generella bestämmelsen om uppgiftsskyldighet, liksom i samband med den myndighetsrapportering som sker från kontrollmyndigheterna till de centrala samordnande myndigheterna.

Vi har tidigare redogjort för varför det finns ett behov av ett utökat informationsutbyte mellan kontrollmyndigheterna samt för de tre centrala myndigheterna att få tillgång till vissa uppgifter från Skatteverket. Med hänsyn till det resonemang som förts anser vi att

¹⁹ Se EU-domstolens dom i målet Huber mot Tyskland, C-524/06, EU:C:2008:724. Målet rörde tolkningen av motsvarande nödvändighetsrekvisit i artikel 7 e i det numera upphävda dataskyddsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter) och har bedömts vara av betydelse även för tolkningen av dataskyddsförordningen; se prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 46–47.

den utökade behandlingen av personuppgifter som våra förslag medför syftar till att tillgodose ett allmänt intresse som rättfärdigar en inskränkning i den personliga integriteten och således är motiverad.

Det integritetsintrång som en behandling av personuppgifterna kan innebära får också anses proportionerligt. Den utökade behandlingen av personuppgifter kommer att handla om personuppgifter som direkt eller indirekt är hänförliga till en viss verksamhet som är föremål för offentlig kontroll. Vi bedömer att det sällan kommer vara fråga om uppgifter av särskilt känslig karaktär. Behandlingen avser personuppgifter av samma typ och för i allt väsentligt samma ändamål som myndigheterna utför i dag. Det kommer heller inte vara fråga om någon betydande ökning av mängden personuppgifter som behandlas jämfört med i dag.

Den risk- och sårbarhetsanalys som ska göras av de centrala myndigheterna kommer leda till att fler uppgifter kommer att samlas in och hanteras av de centrala myndigheterna, men behandlingen kommer inte i någon större utsträckning röra personuppgifter. Det kommer visserligen förekomma behandlingar som avser uppgifter om fällande domar i brottmål eller lagöverträdelser som innefattar brott. Det allmänna intresset av att upptäcka och ingripa mot verksamheter som fuskar eller på annat sätt bryter mot gällande regelverk är dock betydligt större än dessa aktörers intresse av att inte behöva utsättas för kontroll. Intrånget i den personliga integriteten får sammantaget anses vara förhållandevis litet eller åtminstone väga lätt i sammanhanget.

Vi bedömer sammantaget att det finns stöd i det generella dataskyddsregelverket för den behandling av personuppgifter som utredningens förslag kan komma att medföra, och att det därmed inte behöver införas några ytterligare bestämmelser för att möjliggöra behandlingen. Den utökade personuppgiftsbehandlingen kommer dock innebära att kontrollmyndigheterna behöver se över sin hantering av personuppgifter för att säkerställa att den i alla avseenden är förenlig med EU:s dataskyddsförordning.

19.6 Behandling och lagring

En förutsättning för ett fungerande informationsutbyte är att det finns möjlighet att behandla informationen som utbyts, och att lagras tillsammans. Ingen av de centrala myndigheterna har i dag någon registerförfattning, vilket innebär att det endast är de allmänna bestämmelserna om dataskydd som gäller.

Exakt hur och i vilka former information kommer att utbytas och behandlas av Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket inom ramen för det gemensamma arbetet beror på hur myndigheterna väljer att organisera samarbetet och vilka konkreta behov som därefter uppstår. Eftersom de närmare behoven därmed är oklara är det varken möjligt eller lämpligt att föreslå en reglering av informationshanteringen i detalj. Tvärtom finns det ett värde i att myndigheterna tillåts sätta sina egna arbetsformer och rutiner. Om det sedan skulle uppstå ett behov av nya eller ändrade regler för att möjliggöra en viss typ av gemensam behandling eller lagring av uppgifter som behövs för det gemensamma arbetet är det mer ändamålsenligt att myndigheterna får återkomma till regeringen med specifika önskemål om förändringar i regelverken (till exempel i den årliga rapporten om det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk i livsmedelskedjan, se avsnitt 17.4.1).

19.7 Övriga åtgärder för ett ändamålsenligt informationsutbyte

Utöver bestämmelser som gör det möjligt för myndigheter att utbyta information med varandra i större utsträckning finns det en del andra åtgärder som skulle behövas för en ändamålsenlig fuskkontroll, eller som åtminstone skulle förbättra den och göra den mer effektiv. Det rör sig om åtgärder som de tre centrala myndigheterna själva bör arbeta vidare med eller som annars kan behöva hanteras eller utredas i något annat sammanhang, men som vi ändå har funnit skäl att nämna.

19.7.1 Ett gemensamt nationellt anläggningsregister

Utredningens bedömning: Det bör införas ett gemensamt nationellt anläggningsregister.

Skälen för utredningens bedömning

Enligt artikel 10.2 i kontrollförordningen ska kontrollmyndigheterna upprätta en förteckning över de aktörer som är föremål för offentlig kontroll och hålla den uppdaterad. På motsvarande sätt finns det i sektorslagstiftningen en skyldighet för aktörerna att anmäla sina anläggningar för godkännande eller registrering till den behöriga myndigheten, samt upplysa myndigheten om betydande ändringar i verksamheten eller om nedläggningar av befintliga anläggningar (se exempelvis artikel 6.2 i förordning [EG] 852/2004). Anläggningsregistret syftar i första hand till att göra det möjligt för kontrollmyndigheterna att planera och utföra en riskbaserad kontroll av alla aktörer i enlighet med kontrollförordningens krav. De uppgifter som samlas in och lagras i registret handlar dels om att göra anläggningen känd för kontrollmyndigheten, dels om att möjliggöra för den riskbedömning som ska ligga till grund för planeringen av kontrollen. Uppgifterna kan dock även ha betydelse för den offentliga kontroll som utförs, exempelvis för att verifiera att en viss anläggning är registrerad eller godkänd för den verksamhet som bedrivs.

I dag har varje kontrollmyndighet ett eget register över de anläggningar som den har kontrollansvar för och registrerad information är vanligen bara känd av respektive myndighet. Om en annan kontrollmyndighet behöver kontrollera att en viss aktör är godkänd eller registrerad för sin verksamhet, eller behöver någon annan information om verksamheten, måste den alltså vända sig till den kontrollmyndighet där aktören är registrerad eller godkänd med en begäran om att få ta del av uppgifterna.

Utmaningarna med att uppgifter om godkända eller registrerade anläggningar är utspridda över en stor mängd olika register som de olika kontrollmyndigheterna inte har tillgång till har påtalats vid upprepade tillfällen. Redan för snart tjugo år sedan, i samband med införandet av den tidigare kontrollförordningen, framförde regeringen att en kontrollmyndighet så långt som möjligt bör samordna

sin uppgiftsinhämtning från livsmedelsföretagare, foderföretagare och djurhållare och att det på sikt bör övervägas att inrätta centrala lösningar för informationsdelning, informationsförsörjning och processtöd i syfte att underlätta den offentliga kontrollen av livsmedel, foder och djurskydd och djurhälsa.²⁰ I en rapport till följd av ett regeringsuppdrag år 2016 från Jordbruksverket och Livsmedelsverket föreslogs bland annat att ett inrättande av ett nytt nationellt livsmedels-, foderanläggnings- och kontrollregister, som förvaltas av de centrala behöriga myndigheterna, skulle utredas.²¹

I Livsmedelsverkets förstudierapport²² om digitalisering av den nationella kontrollkedjan från 2020 undersöktes hur olika digitaliseringslösningar kan bidra till ökad effektivitet och likvärdighet i kontrollen och samtidigt förenkla för livsmedelsföretag. I rapporten lämnades bland annat ett förslag till en gemensam e-tjänst för anmälan om registrering eller ansökan om godkännande av en livsmedelsanläggning samt en söktjänst som ska göra det möjligt för kontrollmyndigheter att söka bland samtliga registrerade och godkända anläggningar för att få fram vissa uppgifter om en verksamhet. Tjänsterna föreslogs utgå från en lösning med lokala IT-system med gemensam standard för dataöverföring (så kallad API).

Utan att ta ställning till det specifika förslag som lämnas i förstudierapporten kan vi konstatera att ett gemensamt anläggningsregister länge har efterfrågats av kontrollmyndigheterna och är något som skulle vara till stor nytta för fuskkontrollen. För de tre centrala myndigheterna skulle det innebära att de kan planera, genomföra och följa upp fuskkontrollen på ett effektivare sätt. För övriga kontrollmyndigheter innebär det att man på ett smidigt sätt kan kontrollera om en verksamhet man kommer i kontakt med är registrerad eller godkänd för den verksamhet som bedrivs, vem som ansvarar för verksamheten och vilken kontrollmyndighet som ansvarar för kontrollen. Att lämna uppgifter endast vid ett tillfälle skulle också minska den administrativa bördan för företag som bedriver flera verksamheter, eller verksamheter med krav på godkännande eller registrering enligt

²⁰ Prop. 2005/06:128, *Anpassningar till nya EG-bestämmelser om livsmedel, foder, djurhälsa, djurskydd och växtskydd m.m.*, s. 161.

²¹ Jordbruksverket och Livsmedelsverket, *Rapport för regeringsuppdrag angående den offentliga kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen* (2016), s. 70.

²² Livsmedelsverket, *Digitalisering av den nationella kontrollkedjan*, förstudierapport 2020-06-12, dnr 2019/02415.

flera olika regelverk. Detta är särskilt angeläget då en underlåten registrering, oavsett orsak, i många fall kan leda till en sanktionsavgift.²³

Vi bedömer sammantaget att införandet av ett nationellt anläggningsregister är angeläget och att det är en fråga som de centrala myndigheterna bör fortsätta att arbeta för att få till stånd.

19.7.2 Informationsutbyte med branschen

Utredningens bedömning: Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket bör etablera ändamålsenliga kontaktvägar för informationsutbyte med branschen.

Skälen för utredningens bedömning

Stora och medelstora företag har i allmänhet god kännedom om marknaden och kan uppfatta signaler om fusk innan informationen är tillgänglig för myndigheterna. Att komma överens med branschen (till exempel producent- och branschorganisationer) om ett regelbundet informationsutbyte kan bidra till att förbättra risk- och sårbarhetsanalysen, även om information från enskilda företag måste användas med försiktighet och dess tillförlitlighet granskas.²⁴

Det ligger i företagets eget intresse att uppmärksamma kontrollmyndigheterna på fusk i livsmedelskedjan i syfte att motverka osund konkurrens. En förutsättning för ett informationsutbyte med branschen är dock att företag kan lämna uppgifter om misstänkt fusk till myndigheterna utan risk för att uppgifterna sprids på ett sätt som riskerar att skada företaget. I England har kontrollmyndigheterna etablerat ett samarbete med branschen, Food Industry Intelligence Network (FIIN), för detta ändamål, vilket beskrivs som en ”fristad” för insamling, sammanställning, analys och spridning av anonymiserad information och underrättelser (se avsnitt 10.3).

Vår bedömning är att den risk- och sårbarhetsanalys som ska ligga till grund för planering av kontroll enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen förutsätter goda kontakter med, och en kontinuerlig informationsinsamling från, näringslivet inom berörda branscher. Redan i dag

²³ Se t.ex. 19 § lagen om ekologisk produktion, 39 c § livsmedelsförordningen samt 22 c § förordningen om foder och animaliska biprodukter.

²⁴ Se Kommissionens vägledning, s. 13.

sker ett samarbete med olika branscher som omfattas av kontrollförordningen på främst central nivå, i syfte att tillsammans främja sund konkurrens. Samarbetet sker genom särskilda forum och branschdagar som de centrala myndigheterna ansvarar för och där aktuella frågor tas upp. Vi tror dock att samarbetet med näringslivet behöver utvecklas och fördjupas såvitt avser frågor om fusk. Vi bedömer att det inte finns något behov av författningsändringar för att få till stånd ett sådant utökat och specifikt informationsutbyte. Det bör i stället vara en uppgift för de tre centrala myndigheterna i dialog med branschen, inom ramen för det samverkanskansli som inrättas vid den nya FUSK-enheten på Livsmedelsverket (se avsnitt 15.4.2).

19.7.3 Tips från visselblåsare

Utredningens bedömning: Det finns skäl att se över den svenska tolkningen av artikel 140 i kontrollförordningen.

Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket bör underlätta för visselblåsare att anmäla misstänkt fusk.

Skälen för utredningens bedömning

Flera av de länder som har kommit långt i sitt arbete mot fusk i livsmedelskedjan vittnar om att så kallade visselblåsare är en mycket viktig källa till information om fusk i livsmedelskedjan.²⁵ Med en visselblåsare avses en person som rapporterar om missförhållande som man fått kännedom om i ett arbetsrelaterat sammanhang (jämför artikel 4 och 5.7 i EU:s visselblåsardirektiv²⁶.) Informationen är av betydelse inte bara för att ingripa mot en specifik aktör utan utgör även ett viktigt underlag för bedömningen av risker och sårbarheter i livsmedelskedjan. En viktig skillnad mellan en visselblåsare och en anonym anmälare är att visselblåsarens identitet är känd för kontrollmyndigheten. Det innebär både att tipset kan ges en större tyngd och att myndigheten har möjlighet att inhämta ytterligare information från informatören än om denne är okänd. För att det ska vara aktuellt för en visselblåsare att slå larm till en kontrollmyndighet om

²⁵ Se även kommissionens vägledning, s. 6.

²⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1937 av den 23 oktober 2019 om skydd för personer som rapporterar om överträdelse av unionsrätten.

överträdelser som man fått kännedom om i ett arbetsrelaterat sammanhang krävs det dock att visselblåsaren skyddas mot negativa konsekvenser till följd av anmälan, däribland skydd mot repressalier och en möjlighet för kontrollmyndigheten att hemlighålla dennes identitet.

I artikel 140 i kontrollförordningen finns en bestämmelse som ålägger medlemsstaterna att säkerställa att behöriga myndigheter har verkningsfulla mekanismer för att möjliggöra rapportering av faktiska eller potentiella överträdelser av förordningen. Dessa mekanismer ska omfatta åtminstone förfaranden för mottagande av rapporter om överträdelser och uppföljning av dem samt lämpligt skydd för personer som inrapporterar en överträdelse mot repressalier, diskriminering och andra former av missgynnande behandling. Mekanismerna ska även omfatta skydd av person-uppgifter för den person som inrapporterar en överträdelse i enlighet med unionsrätten och nationell rätt.

I Sverige har bestämmelsen getts en snäv tolkning. Regeringen bedömde dels att bestämmelsen endast gäller för överträdelse av kontrollförordningen, och alltså inte överträdelser av de materiella bestämmelserna inom förordningens tillämpningsområde, dels att det inte finns något krav på anonymitet för anmälaren eller på konfidentiell behandling av vissa uppgifter.²⁷ De bestämmelser som infördes i sektorslagstiftningen ställer därför endast krav på att myndigheterna ska ha ett ändamålsenligt rapporteringssystem för den som vill anmäla misstänka överträdelser av kontrollförordningen.²⁸

Parallellt med artikel 140 i kontrollförordningen gäller dock även EU:s visselblåsardirektiv. Direktivet innehåller harmoniserade bestämmelser om skydd för visselblåsare som rapporterar om överträdelser av unionsrätten inom vissa angivna områden, däribland livsmedels- och fodersäkerhet, djurs hälsa och välbefinnande samt miljöskydd (artikel 2). I en bilaga till direktivet listas de unionsrättsakter som omfattas av direktivets tillämpningsområde. Där anges såväl kontrollförordningen som ett antal rättsakter med materiella bestämmelser som omfattas av kontrollförordningens tillämpningsområde (dock inte alla).

I Sverige har visselblåsardirektivet implementerats genom lagen (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden (härefter visselblåsarlagen). Utöver överträdelser av de rätts-

²⁷ Prop. 2020/21:43, *En anpassning av bestämmelser om kontroll i livsmedelskedjan till EU:s nya kontrollförordning*, s. 152 och 159.

²⁸ Se t.ex. 23 b § livsmedelslagen och 8 kap. 12 b § djurskyddsförordningen.

akter som omfattas av visselblåsardirektivets tillämpningsområde gäller lagen även generellt vid rapportering i ett arbetsrelaterat sammanhang av information om missförhållanden där det finns ett allmänintresse av att de kommer fram (1 kap. 2 §). En person som uppfyller kraven för att betraktas som en visselblåsare har ansvarsfrihet för eventuella brott mot en tystnadsplikt (2 kap.) och är skyddad mot represalier för sin anmälan (3 kap.). Dessutom gäller absolut sekretess i ett ärende om uppföljning enligt lagen för uppgifter som kan avslöja den inrapporterade personens identitet (32 kap. 3 b § OSL).

Enligt lagen ska det utöver en möjlighet att kunna anmäla missförhållanden till sin arbetsgivare även finnas en möjlighet att rapportera misstänkta överträdelser som omfattas av lagen till vissa inom olika områden särskilt utpekade behöriga myndigheter. De behöriga myndigheterna har en skyldighet att ha externa rapporteringskanaler och förfaranden för rapportering och uppföljning, samt ta emot, följa upp och lämna återkoppling på rapporter om missförhållanden inom sitt ansvarsområde (6 kap. 1 § visselblåsarlagen). Enligt bilagan till förordningen (2021:949) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden (härefter visselblåsarförordningen) är de tre centrala myndigheterna i livsmedelskedjan utpekade som behöriga myndigheter inom vissa områden som omfattas av deras respektive kontrollansvar. De områden som listas i bilagan är bland annat livsmedels- och fodersäkerhet, djurs hälsa och välbefinnande, produktsäkerhet och produktöverensstämmelse samt miljöskydd.

Anmälningar och tips från visselblåsare är en mycket viktig källa till information för att upptäcka fusk och kunna fastställa dess orsak och omfattning. De tre centrala myndigheterna bör därför ta vara på denna möjlighet och underlätta för visselblåsare att anmäla misstänkt fusk i livsmedelskedjan, exempelvis genom en särskild gemensam visselblåsarfunktion för sådana tips och anmälningar (se avsnitt 14.2.5).

Även om anmälningar om misstänkt fusk i regel bör betraktas som en sådan uppgift om missförhållanden av allmänintresse som omfattas av visselblåsarlagens tillämpningsområde, är det olyckligt att de områden som omfattas av kontrollförordningen inte behandlas lika. Det oklart om det i visselblåsarförordningen finns någon utpekad behörig myndighet för att ta emot anmälningar om missförhållanden som avser exempelvis animaliska biprodukter och växtskadegörare. Av skälen till kontrollförordningen (skäl 91) framgår att vem som helst bör ha möjlighet att inkomma med nya uppgifter till de be-

höriga myndigheterna för att hjälpa dem att upptäcka fall av överträdelse av såväl förordningen som av de bestämmelser som avses i artikel 1.2. Vidare anges att det av denna anledning bör säkerställas att lämpliga arrangemang inrättas som innebär att vem som helst kan uppmärksamma de behöriga myndigheterna på potentiella överträdelse och som skyddar personen i fråga mot repressalier.

Mot denna bakgrund anser vi att det också finns skäl att se över den svenska tolkningen av artikel 140 i kontrollförordningen, för att säkerställa att det finns ändamålsenliga mekanismer för visselblåsare inom livsmedelskedjans samtliga områden.

20 En särskild ekonomisk sanktion mot fusk

En förutsättning för att det ska vara möjligt att ingripa mot fusk i livsmedelskedjan är att det finns effektiva sanktioner och att dessa faktiskt tillämpas. Vi bedömer att de sanktionsmöjligheter som finns i dag är otillräckliga och att det därför finns skäl att införa en särskild sanktionsavgift för överträdelse som utgör fusk. En sådan sanktion bör enligt direktiven beslutas av kontrollmyndigheterna och konstrueras så att den träffar fusk i livsmedelskedjan på ett effektivt sätt och kan verka avskräckande genom att den ekonomiska vinningen för aktören beaktas.

Det finns emellertid vissa utmaningar med att konstruera en sådan sanktionsavgift. Eftersom nästan alla överträdelse av regelverket som begås avsiktligt kan utgöra fusk är det inte möjligt att i en bestämmelse peka ut vilka enskilda bestämmelser som, om de överträds, ska förenas med en sanktionsavgift. Det går därför inte att bygga vidare på det befintliga systemet för sanktionsavgifter i livsmedelskedjan, som utgår från att överträdelse av vissa specifikt utpekade (främst administrativa) bestämmelser är avkriminaliserade och i stället belagda med en sanktionsavgift.

En sanktionsavgift anses normalt sett inte vara lämplig att använda för överträdelse där det krävs mer ingående bedömningar för att avgöra om en överträdelse har skett eller inte. Vi föreslår därför att den särskilda sanktionsavgiften ska utformas utifrån mer objektiva kriterier i fråga om en aktörs agerande, för att fånga in överträdelse som typiskt sett utgör fusk. Bestämmelsen bör kombineras med en möjlighet för den beslutande myndigheten att sortera bort överträdelse som träffas av bestämmelsen men som inte bedöms utgöra fusk. Sanktionsavgiften föreslås som huvudregel bestämmas till två gånger den ekonomiska fördel som aktören tjänat på över-

trädelsen. Om den ekonomiska fördelen inte går att beräkna bör avgiften i stället fastställas med hänsyn till vissa omständigheter kopplade till överträdelsens omfattning och allvarlighetsgrad, upp till ett maximibelopp på 50 miljoner kronor. Vi föreslår att endast Livsmedelsverket ska ha rätt att besluta om sanktionsavgiften.

20.1 Kontrollförordningens sanktionsbestämmelse

Utgångspunkten är att sanktioner på kontrollförordningens område ska vara effektiva, proportionella och avskräckande (artikel 139.1). Det sägs dock inget i förordningen om vilken typ av sanktion som ska införas. Valet av sanktion är således är upp till respektive medlemsstat.

I artikel 139.2 finns emellertid en bestämmelse om att medlemsstaterna ska säkerställa att ekonomiska sanktioner för överträdelser inom förordningens tillämpningsområde, om de begåtts genom bedrägligt eller vilseledande agerande, återspeglar åtminstone antingen aktörens ekonomiska fördel eller en procentandel av aktörens omsättning. Bestämmelsen är ny och fanns inte i den tidigare kontrollförordningen. För att vara tillräckligt starkt avskräckande bör sanktionernas nivå fastställas med målet att de ska överstiga värdet av de otillbörliga fördelar som erhållits (skäl 90 till förordningen).

20.1.1 Genomförandet i den nationella lagstiftningen

När den svenska lagstiftningen anpassades efter den nya kontrollförordningen gjordes inte några förändringar av det befintliga sanktionssystemet. Valet att inte införa några nya ekonomiska sanktioner mot fusk motiverades bland annat med att sanktionsavgiftssystem som huvudregel inte anses lämpliga att använda för sådana överträdelser där det krävs mer ingående bedömningar för att avgöra om en överträdelse har skett eller inte. I stället gjordes bedömningen att ändamålet med artikel 139.2 uppfylls genom möjligheten att besluta om förverkande vid brott enligt reglerna i 36 kap. brottsbalken. Regeringen angav att ett sådant förverkande skulle kunna vara aktuellt vid bedrägeri eller bedrägligt beteende enligt 9 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken. Som exempel angavs situationen när en näringsidkare gör sig

skyldig till så kallat matfusk genom att sälja kött som anges vara svensk oxfilé men som i själva verket är något annat kött med lägre värde.¹

20.1.2 Kommissionens undersökning av Sverige

Frågan om medlemsstaterna uppfyller kraven i artikel 139.2 kontrollförordningen var ett av föremålen för EU-kommissionens undersökning av medlemsstaternas åtgärder mot fusk i livsmedelskedjan (se avsnitt 10.5). I slutrapporten från den svenska undersökningen konstaterade kommissionen att Sverige har åtgärder för att genomföra bestämmelserna i artikel 139.2 om sanktioner för bedrägligt eller vilseledande agerande. Samtidigt konstaterade kommissionen att de flesta ärendena rörande fusk inte hänskjuts till Åklagarmyndigheten för straffrättsliga påföljder och att myndigheterna har svårt att fastställa den ekonomiska fördelen för att ålägga lämpliga påföljder och sanktioner.²

20.2 Sanktioner i livsmedelskedjan

Det finns inte något enhetligt sanktionssystem för de områden som ingår i livsmedelskedjan. Bestämmelser om sanktioner vid överträdelser av regelverken finns i respektive sektorslagstiftning. På vissa områden finns det både sanktionsavgifter och straffrättsliga sanktioner, medan det på andra områden bara finns straffrättsliga bestämmelser. En redovisning av befintliga sanktionsbestämmelser i sektorslagstiftningen finns i kapitel 7.

Bestämmelser om sanktionsavgifter för vissa överträdelser finns i dag inom områdena livsmedel, foder, växtskyddsmedel, ekologisk produktion och handelsnormer. Dessutom finns det på djurskyddsområdet och i fråga om växtskadegörare bestämmelser i djurskyddslagen respektive växtskyddslagen som bemyndigar regeringen att besluta om sanktionsavgifter, men några sådana bestämmelser har ännu inte beslutats. Djurhälsolagsutredningen har föreslagit att det

¹ Prop. 2020/21:43, *En anpassning av bestämmelser om kontroll i livsmedelskedjan till EU:s nya kontrollförordning*, s. 161–162.

² Europeiska Kommissionen, *Slutlig rapport från en undersökning utförd i Sverige den 19–27 april 2021*, GD(SANTE) 2021-7148, s. 16.

införs ett system med administrativa sanktionsavgifter för vissa mindre allvarliga överträdelser på djurhälsoområdet.³

Gemensamt för alla dessa sanktionsavgifter är att de endast tar sikte på vissa specifika, främst administrativa, överträdelser. Det kan till exempel handla om underlåtenhet att anmäla en verksamhet för registrering eller att fullgöra en rapporteringsplikt, eller en skyldighet att föra journal. Dessa överträdelser har avkriminaliserats och ersatts med en sanktionsavgift med strikt ansvar, det vill säga en avgift som ska påföras utan hänsyn till om överträdelserna var avsiktliga eller oaktsamma.

Det finns för närvarande inte några sanktionsavgifter som tar sikte på fusk i livsmedelskedjan. Överträdelser som har begåtts genom bedrägligt eller vilseledande agerande omfattas i stället av det straffrättsliga systemet.

På vissa områden finns det straffbestämmelser med gärningsbeskrivningar som typiskt sett skulle kunna träffa vissa typer av fusk. Som exempel kan nämnas att det i 28 a § livsmedelslagen föreskrivs böter eller fängelse i högst två år för den som med uppsåt eller av oaktsamhet i större omfattning märker, marknadsför eller presenterar ett livsmedel på ett sätt som är eller kan vara vilseledande (punkt 4) samt för den som med uppsåt eller av oaktsamhet brister när det gäller åtgärder för identifiering och därigenom på ett omfattande eller annars särskilt allvarligt sätt orsakar att möjligheten att spåra ett livsmedel försvåras eller kan komma att försvåras (punkt 5). Motsvarande bestämmelser för ett foder eller en fodertillsats finns i 28 a § 5–6 lagen om foder och animaliska biprodukter. Någon generell eller heltäckande straffbestämmelse om fusk finns dock inte i någon av sektorslagarna.

När det kommer till överträdelser som har begåtts genom bedrägligt eller vilseledande agerande är det alltså i första hand brottsbalkens bedrägeribestämmelser (9 kap. 1–3 §§) och bestämmelser om företagsbot och förverkande (36 kap.) som är aktuella. Bestämmelserna i brottsbalken har företräde framför de särskilda straffbestämmelserna i sektorslagstiftningen. Detsamma gäller straffbestämmelserna i smuglingslagen.

³ SOU 2020:62, *En samlad djurhälsoreglering*.

20.3 Sanktionsbestämmelser i andra länder

Vi har undersökt de sanktionssystem som finns i Danmark, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland i avsikt att hämta inspiration kring hur ett sanktionssystem mot fusk skulle kunna konstrueras i Sverige.

Det danska systemet, med böter som även kan träffa juridiska personer och där avgiften kan anpassas beroende på överträdelsens karaktär, påminner om det svenska systemet med företagsbot. Vi bedömer att en sådan lösning inte medför någon väsentlig skillnad i sak mot de möjligheter som redan i dag finns att beivra fusk inom ramen för det straffrättsliga systemet. I Tyskland och Storbritannien tillämpas i allt väsentligt samma typ av sanktionslösning, med straffbestämmelser och förverkande, som i Sverige. Det nederländska systemet bygger på ett system där sanktionsavgifter kan utgå för betydligt fler överträdelser än i Sverige. Sanktionssystemet tar också sikte på överträdelser generellt, det vill säga utan hänsyn till om det handlar om fusk eller inte. Däremot finns det en möjlighet att i det enskilda fallet justera avgiftens storlek om överträdelsen bedöms ha varit avsiktlig.

En närmare redogörelse av dessa länders arbete och regelverk kring fusk finns i kapitel 10.

20.4 Det behövs effektivare sanktioner mot fusk

Utredningens bedömning: Nuvarande regelverk och befintliga sanktioner lever inte upp till kontrollförordningens krav på att vara effektiva och avskräckande i fråga om fusk i livsmedelskedjan. Det finns därför skäl att överväga en särskild ekonomisk sanktion mot fusk.

Skälen för utredningens bedömning

I samband med de anpassningar av svensk lagstiftning som gjordes med anledning av den nya kontrollförordningen bedömde regeringen att ändamålet med artikel 139.2 i förordningen uppfylls genom möjligheten att besluta om förverkande vid brott. Ett sådant för-

verkande skulle till exempel kunna vara aktuellt vid bedrägeri eller bedrägligt beteende enligt 9 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken.

Det svenska systemet har av kommissionen bedömts som tillräckligt för att leva upp till kontrollförordningens krav. Det bör dock understrykas att kommissionen inte gjorde någon egen utvärdering eller analys av det svenska sanktionssystemet och hur det tillämpas i praktiken, utan i huvudsak tycks ha godtagit Sveriges uppfattning att bestämmelserna i artikel 139.2 har genomförts eftersom det i brottsbalken föreskrivs att ekonomiska fördelar till följd av ett brott som är begånget i utövningen av näringsverksamhet kan förverkas.

Det finns brister i sanktionssystemets effektivitet

Även om det befintliga regelverket skulle bedömas ha de objektiva förutsättningar som krävs för att säkerställa effektiva sanktioner mot fusk i livsmedelskedjan är det av betydelse om regelverket i praktiken uppfyller detta krav. Det har sedan en längre tid varit ett välkänt problem att få överträdelser av bestämmelser i livsmedelskedjan som kan utgöra brott anmäls till polis och åklagare av kontrollmyndigheterna, och att de anmälningar som görs sällan leder till åtal eller lagföring. Den sanktionsväxling och straffskärpning som genomfördes 2019 inom delar av livsmedelskedjan syftade delvis till att åtgärda detta problem.⁴ Bland annat infördes nya bestämmelser i 28 a § i livsmedelslagen respektive lagen om foder och animaliska biprodukter med fängelse i straffskalan för mer allvarliga överträdelser och brister, samtidigt som vissa mer bagatellartade överträdelser avkriminaliserades och ersattes med en sanktionsavgift. En tanke med reformen var att avlasta Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten i syfte att de skulle få möjlighet att prioritera de mer allvarliga överträdelserna. På så sätt skulle sanktionssystemet som helhet bli mer effektivt inom de berörda områdena.⁵

Mycket tyder emellertid på att reformen inte i alla delar har fått avsedd effekt. När sanktionsväxlingen i livsmedelslagen trädde i kraft 2019 sjönk det totala antalet anmälda brottsmisstankar enligt lagen med drygt 80 procent. Det ena syftet med straffväxlingen, att rensa ut de bagatellartade brottsanmälningarna, verkar alltså ha uppnåtts.

⁴ Prop. 2017/18:165, *Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan*.

⁵ Prop. 2017/18:165, *Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan*, s. 27.

Vad gäller straffskärpningen har emellertid bara 51 anmälningar enligt den nya 28 a § livsmedelslagen kommit in till Åklagarmyndigheten under perioden 2019–2023, varav endast tre har resulterat i beslut om att väcka åtal och nio har lett till beslut om strafföreläggande eller företagsbot. För motsvarande bestämmelse i lagen om foder och animaliska biprodukter har under samma period totalt 30 anmälningar kommit in, varav två har resulterat i beslut om åtal. Vi har inte haft möjlighet att fördjupa oss i vilka orsaker som ligger bakom dessa nivåer, men kan konstatera att det fortfarande är förhållandevis få allvarliga överträdelser som anmäls till Åklagarmyndigheten och ytterst få som faktiskt leder till någon påföljd. Det är också värt att notera att de svenska kontrollmyndigheterna i samband med kommissionens undersökning framhöll att endast ett fåtal ärenden som avser misstänkt fusk anmäls till Åklagarmyndigheten.⁶

Att problemet med få brottsanmälningar kvarstår även för de flesta övriga områden i livsmedelskedjan bekräftas av statistik från Åklagarmyndigheten över antal anmälda misstankar om brott samt myndighetens åtgärder i fråga om dessa anmälningar. Inom de flesta av livsmedelskedjans områden har det de senaste åren inte anmälts någon, eller endast någon enstaka, misstanke om brott. Inom livsmedelsområdet uppgår antalet anmälda brottsmisstankar till cirka 20–50 per år, varav endast en handfull har lett till åtal eller lagföring. Oftast har förundersökningen lagts ner. Det ser ut på liknande sätt på foder- och ABP-området, där antalet anmälda brottsmisstankar ligger på ungefär hälften av livsmedelsområdets nivåer. Djurskyddsområdet utmärker sig som det område med i särklass flest anmälningar. Där leder en betydande del av anmälningarna också till åtal eller lagföring.

Sanktionssystemets brister bedöms vara särskilt stora i fråga om överträdelser som utgör fusk

Det är svårt att utifrån befintlig statistik dra några långtgående slutsatser om sanktionssystemets effektivitet i fråga om överträdelser som utgör fusk, särskilt som det än så länge endast är på livsmedelsområdet som kontrollmyndigheterna uppger att överträdelser som misstänks utgöra fusk har upptäckts. Det finns dock inget som tyder

⁶ Europeiska Kommissionen, *Slutlig rapport från en undersökning utförd i Sverige den 19–27 april 2021*, GD(SANTE) 2021-7148, s. 16.

på att det befintliga sanktionssystemet skulle vara mer effektivt i fråga om överträdelser som utgör fusk. Inte minst eftersom de överträdelser som utgör fusk ofta begås som ett led i en näringsverksamhet och inte går att hänföra till en enskild individ, vilket försvårar möjligheten att beivra överträdelser genom de befintliga straffbestämmelserna.

Ytterligare en svaghet med de befintliga sanktionsbestämmelserna i livsmedelskedjan är att många av de typer av gärningar som ofta utgör fusk inte träffas av de straffbestämmelser som har fängelse i straffskalan, vilket innebär att anmälningar av sådana överträdelser sällan prioriteras av de brottsbekämpande myndigheterna. För överträdelser som begåtts genom bedrägligt eller vilseledande agerande kan visserligen även bestämmelserna i 9 kap. brottsbalken vara tillämpliga. När kontrollmyndigheterna anmäler överträdelser som misstänks utgöra brott görs det emellertid i princip uteslutande med hänvisning till specialstraffrätten på det aktuella området, och vi känner inte till något fall där åtal har väckts med stöd av bedrägeribestämmelserna i brottsbalken.

Vi bedömer att det finns skäl att ifrågasätta om det befintliga sanktionssystemet i livsmedelskedjan är effektivt och avskräckande. Denna bedömning gäller troligen i ännu högre grad överträdelser som kan kategoriseras som fusk, eftersom dessa överträdelser till sin natur är svårare att beivra med stöd av de befintliga sanktionsbestämmelserna.

Det finns skäl att överväga en ekonomisk sanktion mot fusk i livsmedelskedjan

Vi har i uppdrag att analysera om det finns skäl att konstruera en särskild ekonomisk sanktion som träffar fusk, inte att se över sanktionssystemet i livsmedelskedjan i dess helhet. En sådan översyn har dessutom nyligen gjorts på flera av de områden som omfattas av kontrollförordningen, antingen specifikt eller som en del av en större översyn av området.⁷

Av bestämmelsen i artikel 139.2 kontrollförordningen följer inte något krav på medlemsstaterna att införa en särskild sanktion mot

⁷ Se till exempel prop. 2017/18:165, *Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan*, SOU 2020:62, *En samlad djurhälsoreglering*, och prop. 2021/22:18, *Brott mot djur – skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem*.

fusk. Bestämmelsen reglerar dock hur sanktioner för överträdelse som begåtts genom bedrägligt eller vilseledande agerande ska vara konstruerade, och ger därmed visst stöd för att överträdelse som utgör fusk kan behöva behandlas på ett särskilt sätt. Det kan dessutom hävdas att den preventiva effekten gör det särskilt angeläget att konstruera en särskild ekonomisk sanktion mot fusk, eftersom det annars inte finns något incitament för aktörer att sluta fuska. Ett effektivt och avskräckande sanktionssystem förutsätter dels att upptäcktsrisken är tillräckligt hög, dels att de överträdelse som upptäcks leder till kännbara konsekvenser. Mot denna bakgrund anser vi att det finns skäl att överväga att införa en särskild ekonomisk sanktion mot fusk i livsmedelskedjan.

20.5 Hur en sanktionsavgift mot fusk bör utformas

Vi har bedömt att det befintliga sanktionssystemet är otillräckligt och ska därför ta ställning till om det är lämpligt att införa en särskild ekonomisk sanktion som träffar fusk i livsmedelskedjan på ett effektivt och avskräckande sätt. Det står klart att sanktionsavgifter är en ekonomisk sanktion.⁸ Någon annan typ av ekonomisk sanktion som träffar fusk än en sanktionsavgift har vi svårt att föreställa oss, åtminstone om den ska påföras av kontrollmyndigheterna.

Innan vi kan ta ställning till om det är lämpligt att införa en sanktionsavgift mot fusk behöver vi undersöka hur en bestämmelse som specifikt träffar överträdelse som utgör fusk skulle kunna utformas.

20.5.1 Allmänt om sanktionsavgifter

Det finns ingen legaldefinition av vad som utgör en sanktionsavgift, men i litteraturen har det definierats som en administrativ avgiftspåföljd av straffliknande karaktär som påförs en fysisk eller juridisk person av en förvaltningsmyndighet eller domstol till följd av en lagöverträdelse.⁹

⁸ Prop. 2020/21:43, *En anpassning av bestämmelser om kontroll i livsmedelskedjan till EU:s nya kontrollförfordning*, s. 162.

⁹ Nordiska ministerrådet, *Administrativa sanktionsavgifter: En nordisk komparativ studie* (Köpenhamn: 2018), s. 26.

Det viktigaste skälet som brukar anföras för att införa sanktionsavgifter är att öka efterlevnaden av reglerna inom ett särskilt område. Sanktionsavgifter påförs för redan inträffade överträdelser och är alltså, till skillnad från viten men i likhet med straff, i huvudsak en tillbakaverkande sanktion. De är handlingsdirigerande genom att verka avskräckande och kan i vissa fall även vara vinsteliminierande. Ofta bestäms de utifrån schabloner, antingen i form av fasta avgifter som är lika för alla, eller som en procentandel av verksamhetens omsättning. Samtidigt förekommer det på flera områden sanktionsavgifter som ska bestämmas utifrån överträdelsens sanktionsvärde, inom ett angivet spann eller upp till en viss maximinivå. Formellt och materiellt är avgifterna inte en del av den straffrättsliga ordningen och omfattas därför inte av de allmänna principer som gäller där. Samtidigt kan en sanktionsavgift många gånger likställas med ett straff i Europakonventionens¹⁰ mening. Mot bakgrund av det förbud mot dubbelbestraffning som följer av Europakonventionen är utgångspunkten att de gärningar som beläggs med en sanktionsavgift inte samtidigt ska vara straffbelagda. En gärning som är förenad med en sanktionsavgift är därför oftast avkriminaliserad.

Utgångspunkter för införande av en sanktionsavgift

Regeringen har i en skrivelse redovisat ett antal principer som bör ligga till grund för utformningen av en sanktionsavgift vid kontroll (tillsyn).¹¹ I skrivelsen anges att sanktionsavgifter endast bör användas inom områden där regelöverträdelser är särskilt frekventa eller där det föreligger speciella svårigheter med att beräkna storleken av den vinst eller besparing som uppnås i det enskilda fallet. Avgifterna bör endast förekomma inom speciella och klart avgränsade rättsområden där det relativt lätt kan fastställas om en överträdelse skett eller inte. Om avgiftsskyldigheten ska bygga på ett strikt ansvar bör det förutsättas att det finns starkt stöd för en presumtion om att överträdelser inte kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet. För att tillgodose de krav som följer av Europakonventionen bör det också finnas en möjlighet för tillsynsmyndigheten att under vissa särskilda förutsättningar underlåta att besluta

¹⁰ Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

¹¹ Skr. 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 45–47.

om sanktionsavgift. Bestämmelserna om rätten att inte bli lagförd eller straffad två gånger behöver uppmärksammas.

Frågan om när sanktionsavgifter bör användas analyserades även av Straffanvändningsutredningen och utmynnade i ett antal generella principer.¹² Enligt Straffanvändningsutredningens bedömning bör sanktionsavgifter i första hand träffa sådana överträdelser som kan betecknas som ringa eller av normalgrad och där straffsanktionen i dag är begränsad till enbart böter eller penningböter. Vid val av repressiv metod bör metodernas olika funktioner och syften beaktas, liksom vilken metod som framstår som mest effektiv. Effektivitetshänsynen kan avse både vilken metod som har bäst förmåga att avhålla från det oönskade beteendet och vilken metod som innebär lämpligast resursanvändning. En administrativ sanktion bör ofta kunna ha en mer effektiv avhållande verkan än straff när det gäller överträdelser som i stor utsträckning begås inom ramen för en juridisk persons verksamhet. På områden där överträdelser i stor utsträckning upptäcks och utreds av en annan myndighet än de brottsutredande myndigheterna kan det innebära lämpligare resursanvändning att låta denna också sanktionera överträdelserna. Sanktionsavgifter bör också utformas på olika sätt beroende på om de används för att motverka bagatellbrottslighet eller för att vara ett effektivt styrmedel mot överträdelser som begås i näringsverksamhet. Beteenden som är sanktionerade med avgift bör inte vara straffbelagda.

20.5.2 En sanktionsavgift bör konstrueras så att den träffar ageranden som typiskt sett utgör fusk

Det finns i dag sanktionsavgifter på en mängd olika områden i samhället och lösningarna skiljer sig mycket från varandra. Snarare än att vara stöpta i samma form präglas sanktionsavgifter av att lagstiftaren har lagat efter läge. Avgifterna tas i regel ut med stöd av bestämmelser som har skraddarsyttts för det specifika område och den typ av överträdelser som sanktionsavgiften syftar till att stävja. Vi har inte hittat någon tydlig förebild på andra områden som kan användas för att konstruera en sanktionsavgift som ska träffa fusk i livsmedelskedjan.

¹² SOU 2013:38, *Vad bör straffas?* del 2 s. 534–547.

En uppenbar svårighet med att konstruera en sanktionsavgift mot fusk är att det enligt definitionen av bedrägligt och vilseledande agerande – med andra ord, fusk – ska vara fråga om en överträdelse av en bestämmelse i livsmedelskedjan som (i) utgör en avsiktlig handling, (ii) utförs i syfte att vilseleda köpare och (iii) utförs i syfte att vinna otillbörliga ekonomiska fördelar (se avsnitt 6.2). En konsekvens av detta är att i princip alla materiella bestämmelser i den tillämpliga lagstiftningen inom alla olika områden kan omfattas, under förutsättning att det går att slå fast en avsikt hos den som begår överträdelsen att vilseleda för ekonomisk vinning. Bestämmelsen behöver därför konstrueras på ett sätt som avgränsar tillämpningen till enbart sådana överträdelser som utgör fusk. Det är emellertid svårt att utforma en sådan bestämmelse utan att använda samma subjektiva rekvisit som återfinns i själva definitionen av fusk.

En generell princip vid införande av sanktionsavgifter är att avgiftsskyldigheten om möjligt ska bygga på strikt ansvar.¹³ Det handlar dels om de effektivitetsvinster som ofta är en stor anledning till att avgiften införs, dels om att avgiften som regel ska beslutas av en tillsyns- eller kontrollmyndighet. För att avgiftsskyldigheten ska kunna bygga på ett strikt ansvar krävs det som utgångspunkt att det finns starkt stöd för en presumtion om att överträdelser inte kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet.¹⁴ När en sanktionsbestämmelse innehåller subjektiva rekvisit eller där det finns utrymme för betydande skönsmässiga bedömningar är det ofta, eller bör många gånger vara, en domstol som beslutar om sanktionsavgiften.¹⁵ Det finns dock exempel på områden där tillsynsmyndigheten prövar subjektiva rekvisit. På konkurrensrättens område har beslutanderätten för påförande av konkurrensskadeavgift, som förutsätter uppsåt eller oaktsamhet, nyligen flyttats från domstol till Konkurrensverket.¹⁶ Något hinder mot att en sanktionsavgift med subjektiva rekvisit prövas av en kontrollmyndighet finns alltså inte.

Vi har mot denna bakgrund undersökt fyra tänkbara lösningar för en sanktionsavgift mot fusk i livsmedelskedjan.

¹³ SOU 2013:38, *Vad bör straffas?* del 2 s. 544.

¹⁴ Skr. 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 46.

¹⁵ Jämför prop. 1981/82:142 om *ändring i brottsbalken (ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet)*, s. 25.

¹⁶ Prop. 2020/21:51, *Konkurrensverkets befogenheter*.

En uppräknig av specifika bestämmelser

Många sanktionsavgifter är konstruerade på så sätt att de träffar objektiva överträdelse av särskilt utpekade bestämmelser. Det är också en sådan konstruktion som de befintliga sanktionsavgifterna i livsmedelskedjan huvudsakligen bygger på. Det gäller även sanktionsavgifter på närliggande områden, exempelvis miljöskänkionsavgiften enligt miljöbalken och byggsanktionsavgiften enligt plan- och bygglagen (2010:900). En sådan förteckning av specifika bestämmelser är dock inte möjlig i det här fallet, eftersom definitionen av fusk är subjektiv och åtminstone i teorin omfattar alla bestämmelser i lagstiftningen. En uppräknig av bestämmelser skulle därför ändå behöva kombineras med en bedömning av om överträdelserna var avsiktlig eller inte, antingen vid prövningen av befrielsegrunderna eller vid bestämmandet av avgiftens storlek (jämför det system som tillämpas i Nederländerna, se avsnitt 10.2).

Även om det kan antas finnas bestämmelser som är mer centrala än andra när det kommer till fusk, är det med hänsyn till det omfattande regelverk som sanktionsavgiften ska träffa svårt att se hur det skulle vara möjligt att upprätta en ändamålsenlig förteckning över dessa specifika bestämmelser. En alltför omfattande eller svepande förteckning av bestämmelser kan även framstå som rättsosäker då det är svårt att överblicka vilka överträdelse som utlöser en sanktionsavgift, i synnerhet om de bestämmelser till vilka det hänvisas i sig är vaga och ger stort utrymme för tolkning (jämför exempelvis förteckningen i brottsdatalagen).

Sammantaget bedömer vi därför att en uppräknig av specifika bestämmelser som, om de överträds, ska medföra en sanktionsavgift, inte är en framkomlig väg. Det innebär att det behöver konstrueras en bestämmelse som i någon mening innehåller en gärningsbeskrivning eller subjektiva rekvisit för att sortera ut vilka överträdelse av lagstiftningen som ska leda till en sanktionsavgift.

En bestämmelse som träffar alla överträdelse som utgör fusk

Det enklaste sättet att identifiera vilka överträdelse som ska leda till en sanktionsavgift för fusk är en bestämmelse som utgår från en gärningsbeskrivning som ligger nära själva definitionen av fusk. En sådan bestämmelse skulle i praktiken formuleras som att ”den som avsiktligt

vilseleder konsumenter för ekonomisk vinning genom att bryta mot [bestämmelserna i livsmedelskedjan]” ska påföras en sanktionsavgift. De subjektiva rekvisiten kan jämföras med de som gäller för konkurrensskadeavgiften i konkurrenslagen (2008:579), medan det svepande tillämpningsområdet påminner om det som gäller för marknadsstörrningsavgiften enligt marknadsföringslagen (2008:486).

En sådan lösning framstår dock som mindre lämplig av en rad olika anledningar. Syftet med att införa en sanktionsavgift mot fusk är att effektivisera sanktionssystemet. För att en kontrollmyndighet på ett effektivt sätt ska kunna tillämpa bestämmelsen bör den därför inte innehålla alltför komplicerade eller subjektiva bedömningar. En utgångspunkt för sanktionsavgifter är också att de om möjligt ska bygga på strikt ansvar. Att en kontrollmyndighet i varje enskilt fall ska styrka att det varit fråga om en avsiktlig handling, ett syfte att vilseleda och ett syfte att vinna ekonomiska fördelar, kommer med största sannolikhet medföra stora tillämpningssvårigheter som riskerar att motverka de effektivitetsvinster bestämmelsen syftar till att uppnå. En sådan gärningsbeskrivning, som bortsett från att den inte innehåller ett uttryckligt krav på skada för den vilseledde, ligger också väldigt nära definitionen av bedrägeri i brottsbalken (9 kap. 1 §) och är även av den anledningen inte lämplig för en administrativ sanktionsavgift.

En sanktionsavgift som träffar allvarliga överträdelse

Ett annat alternativ är en sanktionsavgift som träffar ”allvarliga överträdelse” i livsmedelskedjan. En utgångspunkt skulle i så fall vara att avgiften träffar mer eller mindre samma gärningar som redan i dag är straffbelagda. Vissa av dessa överträdelse är sådana som typiskt sett utgör fusk, såsom att med uppsåt eller av oaktsamhet i större omfattning märka, marknadsföra eller presentera en vara på ett sätt som är eller kan vara vilseledande (28 a § 4 livsmedelslagen samt 28 a § 5 lagen om foder och animaliska biprodukter). Samtidigt skulle en sådan lösning även träffa överträdelse som inte i första hand utgör fusk, utan som mer handlar om effekten av överträdelsen (exempelvis överträdelse som orsakar eller kan orsaka en fara för människors liv eller hälsa; 28 a § 1–3 livsmedelslagen samt 28 a § 1–4 lagen om foder och animaliska biprodukter). Detta beror på att vad som ska vara krimi-

naliserat har övervägts utifrån andra parametrar än fusk, främst överträdelsens allvarlighet.¹⁷

Vi bedömer att en bestämmelse som utformas på det sättet skulle träffa alldeles för brett, och knappast kan kallas för en ekonomisk sanktion mot fusk i livsmedelskedjan. Bestämmelsen skulle inte heller träffa allt fusk, eftersom en överträdelse av vilken bestämmelse som helst kan utgöra fusk om det sker avsiktligt och i syfte att vilseleda och vinna ekonomiska fördelar.

Mot denna bakgrund anser vi att det inte är lämpligt att bygga en sanktionsavgift mot fusk på de straffbestämmelser som i dag gäller för allvarliga överträdelser i livsmedelskedjan.

En bestämmelse som träffar ageranden som typiskt sett utgör fusk

Den konstruktion vi slutligen förordar är en bestämmelse som avgränsar tillämpningsområdet genom att mer eller mindre detaljerat ange vilka typer av handlingar som ska kunna föranleda en sanktionsavgift. En sådan bestämmelse tar sin utgångspunkt i ett antal mer objektiva kriterier i fråga om aktörens agerande för att avgöra om en viss överträdelse ska kategoriseras som fusk. Detta är en avgörande skillnad mot alternativet med en sanktionsavgift som träffar alla överträdelser som uppfyller definitionen av fusk, eftersom den senare utgår från en prövning av aktörens avsikt eller uppsåt.

I definitionen av fusk ligger att det ska vara fråga om en överträdelse av en bestämmelse i den materiella lagstiftningen (jämför artikel 139.2 i kontrollförordningen). Beskrivningen av det handlande som ska kunna utlösa en sanktionsavgift är därmed inte självständig, utan används för att sortera ut vilka överträdelser av tillämpliga materiella bestämmelser i lagstiftningen sanktionsavgiften ska träffa. Det vår konstruktion syftar till att åstadkomma är alltså en beskrivning av vissa ageranden som är av sådan karaktär att de typiskt sett bör betraktas som fusk och som, om de samtidigt utgör en överträdelse av en materiell bestämmelse i lagstiftningen på det aktuella området, ska förenas med en sanktionsavgift.

Givet att det behövs någon form av kvalifikation av vilka överträdelser som ska träffas av sanktionsavgiften bedömer vi att en

¹⁷ Prop. 2017/18:165, *Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan*, s. 25–27.

utformning som tar sikte på de ageranden som typiskt sett utgör fusk är den mest ändamålsenliga konstruktionen. Genom att låta bestämmelsen utgå från en mer objektiv beskrivning av aktörens agerande är det också möjligt att sortera ut sådana överträdelser som det är lämpligt att förena med ett strikt ansvar.

20.6 En sanktionsavgift mot fusk införs

Utredningens bedömning: Effektivitetsskäl talar för att fusk i livsmedelskedjan är ett lämpligt område för en vinstelimineringssanktionsavgift. Genom att konstruera en bestämmelse som anger vilka typer av ageranden som ska medföra en sanktionsavgift kan krav på förutsägbarhet och rättssäkerhet uppfyllas. Det är möjligt att åstadkomma en gränsdragning mot sådana gärningar som fortsatt ska vara kriminaliserade.

Utredningens förslag: Det införs en sanktionsavgift mot fusk i livsmedelskedjan.

Skälen för utredningens bedömning och förslag

Vi har konstaterat att det finns ett behov av effektivare sanktioner mot fusk i livsmedelskedjan. Vi bedömer också att det är möjligt att konstruera en sanktionsbestämmelse som med tillräcklig precision kan träffa sådana överträdelser av lagstiftningen som typiskt sett utgör fusk. Det som återstår att ta ställning till är om det är lämpligt att införa en sådan sanktionsavgift mot fusk.

Det finns argument för och mot att införa en sanktionsavgift mot fusk i livsmedelskedjan

Majoriteten av alla verksamheter i livsmedelskedjan bedrivs av juridiska personer, och normalt sett uppfyller verksamheten kraven på att utgöra näringsverksamhet. Det är oftast kontrollmyndigheterna som upptäcker och utreder misstänkt fusk, och det är kontrollmyndigheterna som är specialister på lagstiftningen på området. Såväl effektivitetshänsyn som lämplig resursanvändning talar således

starkt för att det är lämpligt att ge kontrollmyndigheterna ansvar för att påföra en sanktionsavgift när de upptäcker överträdelse som utgör fusk.

Den tillämpliga lagstiftningen i livsmedelskedjan är komplex och det krävs ofta särskild kompetens och kunskap om regelverket för att utreda överträdelse, styrka uppsåt och bevisa att ett brott har begåtts. Dessutom är straffvärdet för överträdelse generellt sett lågt och misstänkta brott prioriteras inte särskilt högt av polis och åklagare. I de fall en överträdelse leder till en fällande dom är påföljden oftast blygsam och står inte i proportion till den ekonomiska vinning som överträdelsen kan generera. Eftersom möjligheten att förverka brottsvinster till följd av fusk förutsätter att det kan styrkas att ett brott har begåtts, är inte heller det ett tillfredsställande instrument för att beivra överträdelse och eliminera ekonomiska fördelar på området. Det befintliga sanktionssystemet bedöms därför ha en otillräcklig preventiv verkan när det kommer till överträdelse som utgör fusk.

Med hänsyn till hälsoaspekterna, de stora samhällsekonomiska intressena och de ekonomiska värden som är förknippade med livsmedelskedjan är det angeläget att det finns ett effektivt sanktionssystem där överträdelse beivras snabbare och där den ekonomiska vinning som överträdelsen har genererat kan elimineras.

Skälen för att införa en sanktionsavgift mot fusk i livsmedelskedjan påminner därmed i stor utsträckning om de skäl som anfördes som grund för att införa en konkurrensskadeavgift i konkurrenslagen¹⁸ och en marknadsstörningsavgift i marknadsföringslagen¹⁹. Den jämförelsen är särskilt relevant eftersom de typer av överträdelse som dessa sanktionsavgifter syftar till att träffa (vilsedande marknadsföring och illojal konkurrens) till sin karaktär påminner om överträdelse som utgör fusk.

Fördelarna med att införa en sanktionsavgift mot fusk måste dock vägas mot de argument som talar emot en sådan avgift. Vi har redogjort för att det finns uppenbara svårigheter förenade med att utforma en bestämmelse med strikt ansvar som träffar fusk (och bara fusk). Även om vi bedömer att det är möjligt att konstruera en bestämmelse som fångar in ageranden som typiskt sett begås avsiktligt är det inte möjligt att konstruera bestämmelsen så att den aldrig träffar överträdelse som är oavsiktliga eller saknar ett vilsedande

¹⁸ Prop. 1992/93:56, *Ny konkurrenslagstiftning*, s. 29–30.

¹⁹ Prop. 1994/95:123, *Ny marknadsföringslag*, s. 99–107.

syfte. Det kommer därför behöva finnas möjligheter att underlåta att påföra en avgift under vissa omständigheter, vilket ofrånkomligen medför att kontrollmyndigheterna tvingas göra vissa subjektiva bedömningar i ärendet. Det innebär att förutsägbarheten för den enskilde, och därmed rättssäkerheten, minskar.

Samtidigt är det på det här sättet, strikt ansvar för den enskilde förenat med olika sorts ventiler, man ofta väljer att utforma bestämmelser om sanktionsavgifter. En fördel ur effektivitetssynpunkt är att det för kontrollmyndigheten räcker med att konstatera att de objektiva förutsättningarna föreligger, och att det sedan i första hand är upp till den som riskerar att påföras en sanktionsavgift att visa att överträdelsen var ursäktlig, att det skulle vara oskäligt att ta ut avgiften eller motsvarande. En sådan ordning med motbevisbara presumtioner har godtagits av Europadomstolen och anses vara förenlig med Europakonventionens oskuldspresumtion.²⁰ Det finns också flera exempel på områden där en sanktionsavgift inte alltid ska tas ut för en överträdelse, och där kontrollmyndigheten i det enskilda fallet ska göra en bedömning av om en sanktionsavgift ska påföras eller inte (se exempelvis 29 § marknadsföringslagen och 3 kap. 5 § konkurrenslagen). Att det finns ett utrymme för en kontrollmyndighet att göra vissa skönmässiga bedömningar i frågan om en sanktionsavgift ska påföras eller inte är alltså inte ett avgörande argument för om det är lämpligt att införa en sanktionsavgift.

Den konstruktion vi föreslår, med en bestämmelse som beskriver genom vilka ageranden en överträdelse ska kunna medföra en sanktionsavgift snarare än att peka ut vilka specifika bestämmelser som omfattas, kan hävdas medföra en rättssäkerhet för den enskilde. Det är en stor mängd lagstiftning, både unionsrättslig och nationell, som träffas av kontrollförordningens, och därmed den aktuella sanktionsavgiftens, tillämpningsområde. Att det är oklart vilka överträdelser som ska kunna leda till en sanktionsavgift kan medföra att det är olämpligt att införa en sanktionsavgift på ett område.²¹ Vi bedömer dock att den konstruktion vi föreslår inte behöver medföra en sådan osäkerhet om vilka överträdelser som ska träffas av sanktionsavgiften. Det som är avgörande för rättssäkerheten är inte att det anges vilken specifik bestämmelse i lagstiftningen som kan utlösa en

²⁰ Se exempelvis Europadomstolens domar i *Salabiaku mot Frankrike* (1988), punkt 27, och *Janosevic mot Sverige* (2002), punkt 100.

²¹ Jämför prop. 2021/22:238, *Anpassningar till EU:s marknadskontrollförordning – del 2*, s. 174.

sanktionsavgift om den överträds, utan att det inte råder någon oklarhet kring vilken typ av agerande som kan leda till en sanktionsavgift.²²

Ytterligare ett argument mot att införa en sanktionsavgift mot fusk är att sådant som är, och ska vara, kriminaliserat typiskt sett inte också ska vara sanktionerat på annat sätt. Oftast införs sanktionsavgifter för överträdelse som tidigare inte varit straffbara, eller genom sanktionsväxling – det vill säga att straffbelagda handlingar avkriminaliseras för att i stället beivras med en administrativ sanktionsavgift.²³ Utgångspunkten är att samma gärning inte ska kunna föranleda både straffansvar och en administrativ sanktionsavgift.

Definitionen av fusk ligger mycket nära definitionen av bedrägeri, ett brott för vilket en straffväxling inte är aktuell.²⁴ Det finns även andra straffbestämmelser i sektorslagstiftningen som kan komma att aktualiseras och som fortfarande bör kunna tillämpas på gärningar av mer allvarlig karaktär. Det innebär att även om vi utformar en sanktionsbestämmelse som tar sikte på överträdelse genom ageranden som utgör fusk så kommer den oundvikligen också träffa beteenden som redan är kriminaliserade, och som även fortsättningsvis bör vara det. Samtidigt bör det understrykas att detta inte är något hinder mot att införa en administrativ avgift på ett visst område. Såväl skattetillägget i skatteförfarandelagen (2011:1244) som tulltillägget enligt tullagen överlappar till viss del det straffrättsliga området. Det samma gäller sanktionsavgiften för marknadsmissbruk enligt lagen (2016:1306) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning. I dessa fall hanteras dubbelbestraffningsförbudet med spärregler som syftar till att samma gärning endast ska kunna bli föremål för antingen en ekonomisk sanktion eller åtal för brott.

Det ska också påpekas att endast fysiska personer kan hållas straffrättsligt ansvariga, medan den sanktionsavgift vi överväger främst är tänkt att träffa juridiska personer. Det innebär att risken för att en situation där en överträdelse samtidigt kan komma att träffas av en straffbestämmelse och av sanktionsavgiften mot fusk i realiteten kommer vara mycket liten. Särskilt i jämförelse med andra områden

²² Jämför exempelvis 39 e § i livsmedelsförordningen, enligt vilken en sanktionsavgift ska tas ut av den som brister när det gäller att uppfylla de krav på dokumentation som anges i föreskrifter som har meddelats med stöd av förordningen i fråga om leveranser av små mängder honung, ägg, råmjölk eller opastöriserad mjölk.

²³ Se exempelvis prop. 2017/18:165, *Effektiva sanktioner i livsmedelskedjan*.

²⁴ Jämför SOU 2013:38, *Vad bör straffas?* s. 535.

med överlappade sanktionsbestämmelser där en betydligt större andel av de som träffas av bestämmelserna utgörs av fysiska personer.

Övervägande skäl talar för att en sanktionsavgift bör införas

Det står enligt vår uppfattning klart att det finns ett behov av effektivare sanktioner mot fusk i livsmedelskedjan. Det är angeläget att det inte ska vara möjligt att tjäna pengar på att medvetet bryta mot lagstiftningen genom att vilseleda konsumenter och tränga undan seriösa aktörer. För att få bort drivkrafterna bakom fusket behöver såväl risken för att upptäckas som sanktionernas avskräckande och vinsteliminierande funktion öka.

Ett syfte med en sanktionsavgift är att skapa en kännbar ekonomisk påföljd för juridiska personer som inte kan bli föremål för straffrättsliga åtgärder. Den som bedriver verksamheten kan ofta uppnå betydande vinster eller konkurrensfördelar genom att åsidosätta regelverket. Genom att rikta sanktionsavgiften mot det subjekt som tjänar på överträdelsen, eller bär det största ansvaret för att överträdelsen begås, kan avgiften bli såväl vinsteliminierande som avskräckande. Om sanktionsavgiften riskerar att innebära en kostnad eller förlust som är lika stor som, eller större än, den besparing som görs genom att regelverket inte följs, skapar avgiften incitament att undvika överträdelser. Avgiften kan också anpassas efter såväl det aktuella företagets storlek och ställning på marknaden, som överträdelsens karaktär och omfattning.²⁵

Överträdelser av bestämmelser i livsmedelskedjan görs dessutom ofta inom ramen för en verksamhet där flera personer medverkar. För att straffansvar ska kunna utkrävas måste det göras en utredning av den personliga skuld som en utpekad gärningsman har till det inträffade. Det är ofta svårt, då det kan vara osäkert vilket reellt inflytande över händelseförloppet någon som varit formellt ansvarig haft. En klar överträdelse kan kräva en tidsödande undersökning om var inom verksamheten vårdslösheten ligger formellt och reellt. Resultatet av det arbetet kan, trots att en överträdelse uppenbarligen har skett i den aktuella verksamheten, bli att det inte går att utkräva något ansvar. Ett ineffektivt sanktionssystem riskerar att minska

²⁵ Jämför t.ex. prop. 1994/95:123, *Ny marknadsföringslag*, s. 102, SOU 2013:38, *Vad bör straffas?* s. 544, och SOU 2017:29, *Brottsdatalog*, s. 498.

respekten för de sanktionerade reglerna. Om man kan begränsa utredningen till att gälla endast själva överträdelsen och den ansvariga verksamheten innebär det en effektivisering av sanktionssystemet. Tanken är att man inte ska behöva satsa resurser på att belägga vilken enskild person inom en verksamhet det är som agerat uppsåtligt eller oaktsamt.²⁶

Argumenten mot en sanktionsavgift är framför allt kopplade till frågor om rättssäkerhet. Utmaningen är att utforma bestämmelserna så att de träffar det oönskade beteendet (fusk) samtidigt som reglerna är förhållandevis enkla att tillämpa för beslutsmyndigheten och det är förutsebart för aktörerna i livsmedelskedjan vad som kan föranleda en sanktionsavgift. Rättssäkerhet handlar emellertid också om att det finns fungerande verktyg för att komma till rätta med ageranden som samhället inte accepterar, och att personer som gör rätt för sig inte hamnar i en sämre position än de som inte gör det. Företag ska kunna verka på lika villkor och åsidosättande av skyldigheter som leder till förmåner jämfört med för dem som följer regler, ska medföra reaktioner från samhällets sida.²⁷

Vi bedömer att det är möjligt att utforma bestämmelser som tillräckligt träffsäkert ringar in sådana överträdelser som typiskt sett utgör fusk i livsmedelskedjan. Även gränsdragningen mot sådana gärningar som fortfarande bör föranleda straff, snarare än en sanktionsavgift, går att lösa på ett tillfredsställande sätt. Vid en sammantagen bedömning anser vi att övervägande skäl talar för att en sanktionsavgift mot fusk i livsmedelskedjan bör införas.

20.7 Sanktionsavgiften bör regleras i lag

De befintliga bestämmelserna om vilka överträdelser i livsmedelskedjan som ska leda till en sanktionsavgift är meddelade av regeringen på förordningsnivå med stöd av bemyndigande i lag. På flera andra områden finns däremot alla bestämmelser om sanktionsavgifter i lag.

Föreskrifter av central betydelse för medborgarna och samhällslivet i övrigt ska kunna meddelas endast av riksdagen, det vill säga genom lag.²⁸ I Europarådets rekommendation nr R (91) om administrativa sanktionsavgifter, som visserligen inte är bindande, anges

²⁶ Prop. 1993/94:186, *Ändringar i arbetsmiljölagen*, s. 48–49.

²⁷ Prop. 2014/15:131, *Skattetillägg: Dubbelprövningsförbudet och andra rättssäkerhetsfrågor*, s. 57.

²⁸ SOU 2008:125, *En reformerad grundlag*, s. 554.

också att såväl sanktionens innehåll som de omständigheter som krävs för att sanktionen ska kunna åläggas någon ska framgå av lag. Det är dessutom tydligt att den aktuella sanktionsavgiften är av sådan karaktär att den kan jämföras med ett straff i Europakonventionens mening. I olika lagstiftningsärenden avseende sanktionsavgifter har en reglering i lag också ansetts lämplig.²⁹

Mot denna bakgrund anser vi att det finns starka skäl som talar för att också den sanktionsavgift vi föreslår bör regleras i lag.

20.7.1 Sanktionsavgiften regleras i en särskild lag

Utredningens förslag: Sanktionsavgiften ska regleras i en särskild lag. Lagen ska benämnas lag om sanktionsavgifter för bedrägliga och vilseledande överträdelse i livsmedelskedjan.

Skälen för utredningens förslag

Bestämmelser om den nya sanktionsavgiften kan antingen föras in i samtliga berörda sektorslagar eller samlas i en ny gemensam lag.

Fördelarna med att hålla ihop regelverket och undvika särregleringar i ny lagstiftning talar för att den nya sanktionsavgiften bör regleras i nu gällande sektorslagstiftning. Bestämmelser om sanktionsavgifter finns redan i särskilda kapitel eller avsnitt i bland annat miljöbalken och livsmedelslagen. Vi anser emellertid att det finns flera skäl som talar mot att införa sanktionsavgifter mot fusk i sektorslagstiftningen.

Den sanktionsavgift vi föreslår ska träffa vissa typer av överträdelse som är gemensamma för samtliga områden snarare än överträdelse av specifika bestämmelser inom varje enskilt område. Det är därmed fråga om en annan typ av sanktionsavgift än de sanktionsavgifter som redan finns på vissa områden i livsmedelskedjan. Sanktionsavgiften mot fusk kommer dessutom vara konstruerad på ett annat sätt än de befintliga sanktionsavgifterna, exempelvis genom att den inte ska vara obligatorisk för kontrollmyndigheten att påföra och att avgiftens storlek ska fastställas på ett särskilt sätt (se av-

²⁹ Se SOU 2022:37, *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott – Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott*, s. 408.

snitt 20.8.4 och 20.8.5). Att reglera olika typer av sanktionsavgifter i en och samma lag är förenat med vissa utmaningar, framför allt att tydliggöra vilka bestämmelser som gäller för vilken sanktionsavgift. Vi föreslår dessutom att endast Livsmedelsverket ska besluta om den nya sanktionsavgiften (se avsnitt 20.8.8), medan de befintliga sanktionsavgifterna ska beslutas av samtliga behöriga kontrollmyndigheter på det aktuella området.

Dessa omständigheter talar sammantaget mot att likalydande bestämmelser ska införas i all berörd sektorslagstiftning. Om bestämmelserna i stället samlas i en egen lag blir det möjligt att klargöra sanktionsavgiftens syfte, vilket bidrar till att särskilja den från de befintliga sanktionsavgifterna. Det är även en fördel för den myndighet som ska tillämpa bestämmelserna att de är samlade på ett och samma ställe, vilket bör leda till att tillämpningen blir mer förutsebar och enhetlig. Även för den enskilde aktören, som kan vara verksam inom flera av kontrollförordningens områden, blir det tydligare vad som gäller i det enskilda fallet. Övervägande skäl talar således för att sanktionsavgiften ska regleras i en särskild lag.

Den nya lagen bör ha ett namn som avspeglar dess innehåll och tillämpningsområde. Det bör till att börja med framgå att lagen reglerar sanktionsavgifter. Det bör därutöver finnas en koppling till artikel 139.2 i kontrollförordningen, som dels anger att det handlar om de bestämmelser som avses i artikel 1.2 förordningen, dels om överträdelse som begåtts genom bedrägligt eller vilseledande agerande (jämför resonemangen i avsnitt 17.1.2 och 17.2). Vi föreslår mot den bakgrunden att lagen ska benämnas lag om sanktionsavgifter för bedrägliga och vilseledande överträdelse i livsmedelskedjan.

20.7.2 Lagens syfte och tillämpningsområde

Utredningens förslag: Det ska anges att lagens syfte är att motverka bedrägligt och vilseledande agerande på de områden som omfattas av kontrollförordningen.

Lagen ska tillämpas på överträdelse av bestämmelser på samtliga områden som omfattas av offentlig kontroll enligt artikel 1.2 i kontrollförordningen.

Ord och uttryck i lagen ska ha samma innebörd som i kontrollförordningen.

Skälen för utredningens förslag

Syftet med den nya lagen är att i linje med artikel 139 i kontrollförordningen verka avskräckande genom att på ett effektivt, proportionerligt och vinsteliminierande sätt beivra bedrägliga och vilseledande ageranden på de områden som omfattas av offentlig kontroll enligt kontrollförordningen. Att i lagen införa en bestämmelse om syftet med en reglering saknar normalt egentligt materiellt innehåll. Det är i stället en slags deklaration av de bakomliggande och övergripande målen med regleringen. Det har emellertid inte enbart en symbolisk eller informativ betydelse att slå fast lagens syfte. Att uttryckligen ange syftet med en viss reglering kan få viss betydelse för rättstillämpningen, genom att det ger en vägledning för tolkningen av de materiella bestämmelserna i lagen.³⁰ Det finns därför skäl att införa en bestämmelse som anger den nya lagens syfte. I lagen bör det således anges att lagens syfte är att motverka bedrägligt och vilseledande agerande på de områden som omfattas av kontrollförordningen.

Vad gäller lagens tillämpningsområde bör den gälla på samtliga områden som träffas av kontrollförordningen. Det innebär att lagen ska tillämpas för överträdelse av bestämmelser på alla områden som omfattas av kontrollförordningen, oavsett om skyldigheten grundar sig på unionslagstiftning eller nationell lagstiftning. Det innebär därmed även kontroll där det finns en nationell särreglering (jämför exempelvis 5 a § livsmedelslagen).

Lagen ska gälla för överträdelse i fråga om aktörer, djur och varor som är föremål för offentlig kontroll enligt kontrollförordningen. För att undvika otydligheter i tillämpningen bör det därför klargöras att ord och uttryck i lagen betyder samma sak som motsvarande ord och uttryck i kontrollförordningen.

20.8 Utformningen av sanktionsavgiften

I detta avsnitt kommer vi att närmare redogöra för hur bestämmelserna i lagen bör utformas. Först och främst vilka överträdelse som ska föranleda en sanktionsavgift, men även frågor om vem som ska kunna påföras en sanktionsavgift, vem som ska besluta om avgiften, hur avgiftens storlek ska bestämmas och vissa förfarandefrågor.

³⁰ Jämför t.ex. prop. 2017/18:232, *Brottsdatalog*, s. 82.

20.8.1 Vem som ska påföras sanktionsavgiften

Utredningens förslag: Sanktionsavgiften ska påföras en aktör.

Skälen för utredningens förslag

En sanktionsavgift ska kunna påföras alla som har skyldigheter enligt bestämmelser på de områden som regleras av kontrollförordningen. I kontrollförordningen används i huvudsak begreppet aktör för att ange vem som har sådana skyldigheter. Det är ett EU-rättsligt begrepp som i kontrollförordningen definieras som ”varje fysisk eller juridisk person som har en eller flera av de skyldigheter som fastställs i de bestämmelser som avses i artikel 1.2.” (artikel 3.29).

Av artikel 1.2 följer att kontrollförordningen ska tillämpas på offentlig kontroll som utförs för att verifiera efterlevnaden av bestämmelser för tillämpning av unionslagstiftning i livsmedelskedjan.

Lagen om sanktionsavgifter ska dock tillämpas även i de fall unionslagstiftning saknas men kontrollförordningen ändå ska tillämpas med stöd av nationell lagstiftning. Detta innebär att även en aktör som bryter mot sådana nationella bestämmelser är att anse som aktör och kan påföras en sanktionsavgift enligt lagen.³¹

20.8.2 Det ska inte krävas uppsåt eller oaktsamhet

Utredningens förslag: Avgiftsskyldigheten ska bygga på strikt ansvar.

Skälen för utredningens förslag

När en sanktionsavgift införs bör det med hänsyn till det aktuella rättsområdets natur särskilt prövas om uppsåt eller oaktsamhet ska förutsättas för avgiftsskyldighet, eller om denna skyldighet ska bygga på strikt ansvar. En allmän utgångspunkt har ansetts vara att det för att en konstruktion med strikt ansvar ska vara försvarbar från rätts-

³¹ Jämför prop. 2020/21:43, *En anpassning av bestämmelser om kontroll i livsmedelskedjan till EU:s nya kontrollförordning*, s. 199–200.

säkerhetssynpunkt bör förutsättas att det finns starkt stöd för en presumtion om att överträdelser på området inte kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet.³²

I de flesta av de sanktionsavgiftssystem som tillämpas för närvarande krävs inte vare sig uppsåt eller oaktsamhet för att avgift ska kunna påföras den som har begått en överträdelse. Att sanktionsavgifter bygger på strikt ansvar är alltså i dag huvudregeln. Europakonventionen hindrar inte heller att sanktionsavgiftssystemen konstrueras så att det bygger på ett strikt ansvar förutsatt att subjektiva omständigheter kan beaktas, till exempel genom tillämpning av jämningsregler, och att beslutet om sanktionsavgift kan överklagas till domstol.³³

Vi anser att effektivitetshänsynen starkt talar för att avgiftsskyldigheten bör bygga på strikt ansvar. Om en sanktionsavgift skulle förutsätta att en kontrollmyndighet ansöker hos domstol om utdömande av avgift skulle detta sannolikt innebära att effektiviteten i systemet försämras på ett sådant sätt att det är tveksamt om man skulle uppnå de fördelar som är de starkaste argumenten för en avgift.

20.8.3 Överträdelser som ska kunna leda till en avgift

Utredningens bedömning: De överträdelser som ska föranleda en sanktionsavgift bör utformas så att de i största möjliga utsträckning träffar överträdelser som kan presumeras ha utförts i syfte att vilseleda någon för ekonomisk vinning. Bestämmelsen bör vidare utformas så att en prövning av om förutsättningar för påförande av sanktionsavgift föreligger inte kräver någon mer omfattande utredning eller alltför komplicerade bedömningar.

Utredningens förslag: En sanktionsavgift införs för den som genom någon av följande gärningar begår en överträdelse av en bestämmelse på ett område som omfattas av kontrollförordningen:

- genom tillsatser, utspädning, utbyte av innehåll, behandling eller på något annat otillåtet sätt förändrar en varas sammansättning eller egenskaper på ett sätt som är eller kan vara vilseledande,

³² Prop. 1981/82:142 om ändring i brottsbalken (ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet), s. 24.

³³ SOU 2013:38, Vad bör straffas? s. 544–545.

- på ett otillåtet sätt märker, marknadsför eller presenterar ett djur eller en vara på ett sätt som är eller kan vara vilseledande,
- bryter mot en skyldighet att kunna identifiera den som ett djur eller en vara tagits emot från, eller ett djur eller en vara har levererats till, eller
- lämnar oriktiga uppgifter, underlåter att lämna en uppgift man är skyldig att lämna eller vidtar andra åtgärder som medför att offentlig kontroll av en aktör, ett djur eller en vara försvåras eller kan komma att försvåras.

Skälen för utredningens bedömning och förslag

Syftet med sanktionsavgiften är att träffa sådana överträdelser som avses i artikel 139.2 i kontrollförordningen, det vill säga överträdelser av den förordningen eller av bestämmelser på de områden som omfattas av förordningens tillämpningsområde som begåtts genom bedrägligt eller vilseledande agerande. Alltså det som vi har valt att kalla för fusk. Som vi tidigare konstaterat finns det emellertid inte någon enhetlig definition av vad som utgör fusk i livsmedelskedjan. Där- emot finns det ett antal kategorier av överträdelser som typiskt sett brukar nämnas som exempel på fusk (se avsnitt 6.4). Med avstamp i de exempel på överträdelser som anges i bilaga 1 till kommissionens vägledning kan man utifrån tillvägagångssätt och karaktär sortera dem i följande fyra kategorier:

- fusk med själva varan,
- fusk med information om varan,
- fusk i fråga om varans handelskedja (spårbarhet), samt
- åtgärder som syftar till att dölja att man fuskar.

Med ”vara” avses här såväl varor som djur som omfattas av kontrollförordningens bestämmelser (jämför artikel 2.1 b i kontrollförordningen). Vi kommer i det följande utveckla var och en av dessa kategorier av överträdelser lite närmare, och också lämna exempel på vilka situationer som är tänkta att omfattas.

Fusk med varan

Denna kategori tar sikte på en förändring av en varas innehåll, sammansättning eller egenskaper som är vilseledande för köparen och därmed otillåten. Typexempel är utspädning, utbyte av en dyr ingrediens mot en billig, tillsättande av otillåtna färgämnen eller smakförstärkare, eller andra behandlingar som syftar till att dölja brister i varan.

För att det ska vara fråga om en överträdelse måste det alltså handla om en förändring som är otillåten enligt en tillämplig bestämmelse. Det hindrar dock inte att en i sig tillåten tillsats eller behandling ändå kan vara otillåten om det saknas sådan information om den aktuella förändringen av varan som det finns ett krav på, eftersom avsaknaden av sådan information gör att den aktuella tillsatsen eller behandlingen blir vilseledande för köparen. Denna typ av överträdelse överlappar därmed i viss mån de överträdelser som handlar om fusk med information om varan.

Fusk med information om varan

Denna kategori tar sikte på överträdelser som består av felaktig eller bristfällig information om djuret, eller varan, som är eller kan vara vilseledande för köparen. Med information avses märkning, marknadsföring och presentation av en vara. Exempel på detta kan vara att ange innehåll som inte finns i varan, en felaktig ursprungsmärkning eller kvalitetsbeteckning, varumärkesintrång, oriktiga hälso- eller näringspåståenden och att ändra bäst före-datum. Det kan också handla om att utelämna visst innehåll eller tillsats i eller behandling av en vara. Överträdelsen förutsätter inte att det också föreligger ett fusk med själva varan, utan utgångspunkten är att det är informationen i sig som utgör vilseledandet.

För att avgöra om det är fråga om en överträdelse behöver man kunna knyta den bristande eller felaktiga informationen till de informations- eller märkningskrav som finns inom den för området tillämpliga lagstiftningen. På livsmedelsområdet gäller exempelvis bestämmelserna i informationsförordningen³⁴, medan det på växtskyddsområdet finns särskilda märkningskrav i förordning (EU) 528/2012

³⁴ Förordning (EU) 1169/2011.

om tillhandahållande på marknaden och användning av biocid-produkter³⁵.

Fusk i fråga om varans handelskedja (spårbarhet)

Den tredje kategorin tar sikte på handel med djur eller varor som inte går att identifiera eller spåra på grund av fusk med varans handelskedja. Utmärkande är en oförmåga (eller ovilja) hos aktören att redogöra för vem ett djur eller en vara tagits emot från, eller till vem ett djur eller en vara har levererats. Det kan handla om svart-slakt, tjuvskytte, handel med stulna djur eller varor, olaglig import, otillåtna transporter eller återintroduktion av animaliska biprodukter i livsmedelskedjan (*food laundering*). I denna kategori behöver det alltså inte förekomma något fusk varken med själva djuret eller varan, eller den märkning eller information som finns tillgänglig, utan överträdelsen består i att varan eller djuret inte kan spåras i handelskedjan.

En överträdelse i denna kategori förutsätter att det finns en tillämplig bestämmelse som medför en skyldighet för aktören att kunna spåra en vara eller ett djur. Som exempel kan nämnas att det i EU:s livsmedelsförordning³⁶ finns en skyldighet för varje livsmedels- och foderföretagare att kunna identifiera avsändare och mottagare från vem man har fått, respektive till vilket företag man har lämnat, ett livsmedel, ett foder, ett livsmedelsproducerande djur eller ett ämne som är avsett för eller som kan antas ingå i ett livsmedel eller ett foder. Ett annat exempel är kraven på växtpass och spårbarhet i EU:s växtskyddsförordning.³⁷

Åtgärder som syftar till att dölja att man fuskar

Den fjärde och sista kategorin handlar om åtgärder som syftar till att försvåra kontrollen och därigenom hindra att fusk upptäcks. Ofta är det ett agerande som syftar till att dölja förekomsten av, eller metoder för, fusk för kontrollmyndigheten. Exempel på åtgärder i denna kategori är oriktiga uppgifter i form av förfälskade handelsdokument

³⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 528/2012 av den 22 maj 2012 om tillhandahållande på marknaden och användning av biocidprodukter.

³⁶ Förordning (EU) 178/2002.

³⁷ Förordning (EU) 2016/2031.

eller intyg och andra officiella dokument, oriktiga uppgifter (inklusive underlåtenhet att lämna uppgifter man är skyldig att lämna) om den verksamhet som bedrivs, åtgärder för att under en kontroll gömma undan eller på annat sätt dölja djur, varor eller utrymmen där verksamhet bedrivs samt hänvisning till påhittade kunder och leverantörer.

Den som är föremål för offentlig kontroll har enligt kontrollförordningen en skyldighet att ge kontrollmyndigheterna tillgång till alla lokaler och andra platser, djur och varor samt dokument och annan information som behövs för kontrollen (artikel 15.1). Det finns också bestämmelser i sektorslagstiftningen som innehåller specifika skyldigheter att lämna information om den verksamhet som bedrivs, exempelvis skyldigheten enligt förordningen (EG) nr 852/2004 om livsmedelshygien att underrätta en kontrollmyndighet om betydande ändringar i verksamheten. Att lämna vilseledande information eller underlåta att lämna information om sin verksamhet som man är skyldig att göra utgör därmed en överträdelse mot dessa bestämmelser.

Överträdelser som ska utlösa en sanktionsavgift

För att fånga in de överträdelser som enligt de ovan beskrivna kategorierna ska betraktas som fusk behöver det konstrueras en bestämmelse som tydligt anger vilka dessa överträdelser är. Eftersom det inte går att koppla sanktionsavgiften till överträdelser av enskilda bestämmelser i lagstiftningen bör avgiften i stället knytas till det handlande som de olika kategorierna av överträdelser begås genom. Mest ändamålsenligt är att konstruera gärningsbeskrivningar som genom specifika rekvisit identifierar vilka typer av överträdelser av bestämmelserna i sektorslagstiftningen som ska utlösa en sanktionsavgift. Dessa gärningsbeskrivningar måste vara tillräckligt breda för att täcka in de överträdelser som ska klassas som fusk, men också tillräckligt precisa för att undvika att träffa överträdelser som typiskt sett inte utgör fusk. Det måste också handla om ett handlande som är lämpligt att förena med ett strikt ansvar. Med allt detta i beaktande föreslår vi att en sanktionsavgift mot fusk ska tas ut av den som begår någon av följande fyra gärningar:

- genom tillsatser, utspädning, utbyte av innehåll, behandling eller på något annat otillåtet sätt förändrar en varas sammansättning eller egenskaper på ett sätt som är eller kan vara vilseledande,
- på ett otillåtet sätt märker, marknadsför eller presenterar ett djur eller en vara på ett sätt som är eller kan vara vilseledande,
- bryter mot en skyldighet att kunna identifiera den som ett djur eller en vara tagits emot från, eller ett djur eller en vara har levererats till, eller
- lämnar oriktiga uppgifter, underlåter att lämna en uppgift man är skyldig att lämna eller vidtar andra åtgärder som medför att offentlig kontroll av en aktör, ett djur eller en vara försvåras eller kan komma att försvåras.

Det de överträdelser som träffas av gärningsbeskrivningarna ovan har gemensamt är att de på olika sätt syftar till 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. Samtliga överträdelser är också sådana att de till sin karaktär medför en ekonomisk fördel för aktören och kan presumeras ha begåtts medvetet, eller i vart fall av grov oaktsamhet eller okunskap om det regelverk man som aktör har en skyldighet att känna till och följa. Detta innebär att gärningarna också är lämpliga att förena med ett strikt ansvar.

Överträdelser som omfattas av mer än en gärningsbeskrivning

Det är möjligt att vissa överträdelser kan komma att omfattas av flera av de föreslagna gärningsbeskrivningarna. Ett exempel som redan nämnts är att en otillåten tillsats som inte framgår av innehållsförteckningen både utgör en vilseledande förändring av en vara och vilseledande information. Ett annat exempel är att en vara med felaktig ursprungsmärkning och fabricerade handelsdokument kan bero på ett agerande som utgör såväl vilseledande information som handel med varor som inte går att spåra och åtgärder för att försvåra kontrollen. Detta är dock någonting som inte går att undvika, även om sanktionsavgiften skulle fokusera på överträdelser av enskilda bestämmelser, eftersom ett visst agerande kan innebära att flera materiella bestäm-

melser samtidigt överträds. Överlappande gärningsbeskrivningar av liknande slag finns också i tillämpliga straffbestämmelser i livsmedelskedjan (till exempel i 28 a § 3, 4 och 5 livsmedelslagen). Det avgörande i sammanhanget är alltså inte vilken av gärningsbeskrivningarna som överträdelsen sorterar under, utan att den över huvud taget faller inom ramen för någon av dem.

Bevisbörda och beviskrav

Det är den beslutande kontrollmyndigheten som har bevisbördan för att samtliga objektiva förutsättningar för påförande av sanktionsavgift föreligger. Det innebär att kontrollmyndigheten både måste visa att den som ska påföras sanktionsavgiften har agerat på det sätt som föreskrivs i bestämmelsen och att agerandet innebär en överträdelse av en bestämmelse i den tillämpliga lagstiftningen på området.

20.8.4 Sanktionsavgift ska inte alltid tas ut

Utredningens bedömning: Sanktionsbestämmelsens utformning innebär att det kommer behöva göras bedömningar som i vissa fall är skönsmässiga. Det bör därför inte vara obligatoriskt för den beslutande myndigheten att ta ut en sanktionsavgift för varje överträdelse där de objektiva förutsättningarna för en sanktionsavgift är uppfyllda.

Utredningens förslag: Den beslutande myndigheten *får* ta ut en sanktionsavgift om förutsättningarna för det föreligger.

Skälen för utredningens bedömning och förslag

Strikt ansvar innebär inte att en sanktionsavgift ska tas ut vid varje överträdelse. Bestämmelser om sanktionsavgift är dock oftast obligatoriska, det vill säga formulerade så att sanktionsavgift *ska* tas ut, även om det också finns regleringar där beslutsmyndigheten får större utrymme att bedöma vilken typ av ingripande som är lämpligt i det enskilda fallet. Skälet för det är ofta att myndighetens möjligheter till mer skönsmässiga bedömningar som utgångspunkt bör

vara begränsade med hänsyn till behovet av likabehandling, objektivitet och proportionalitet.³⁸

En del bestämmelser är dock utformade på så sätt att en sanktionsavgift *får* påföras om förutsättningar för det föreligger. Som exempel kan nämnas sanktionsavgifterna enligt brottsdatalagen där det är upp till tillsynsmyndigheten att bedöma om en överträdelse av en bestämmelse i lagen är så allvarlig att beslut om sanktionsavgift ska fattas. Skälet för utformningen är enligt förarbetena att reglerna om personuppgiftsbehandling är mycket komplexa och att det därför skulle ställa alltför höga krav på de personuppgiftsansvariga och lägga en orimlig börda på tillsynsmyndigheten om varje överträdelse skulle leda till sanktionsavgift.³⁹

Vi har utformat gärningsbeskrivningen så att sanktionsavgiften ska träffa ett sådant agerande som normalt sett inte förekommer annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet. Det är dock omöjligt att konstruera en bestämmelse som bara träffar fusk. Det tydligaste exemplet på ett sådant gränsdragningsproblem är användandet av ospecifika hälsopåståenden eller annan marknadsföring av en produkt. I dessa fall handlar nämligen överträdelsen i grund och botten om tolkningen av vad som är ett vilseledande (exempelvis bedömningen av ett säljande uttryck eller formen på en förpackning), vilket kan jämföras med en överträdelse där vilseledandet objektivt går att fastställa (exempelvis att ange en uppenbart felaktig härkomst eller ett felaktigt innehåll). Samtidigt kan det i vissa fall vara uppenbart att aktören medvetet har använt sig av marknadsföringsåtgärder i syfte att vilseleda en konsument, till exempel genom att använda sig av otillåtna hälsopåståenden eller säljande uttryck som aktören tidigare har förbjudits att använda eller där det inte finns någon som helst grund eller belegg för påståendet.

Gränsdragningen mellan dessa olika typer av överträdelser går inte fullt ut att åstadkomma genom urvalet av överträdelser som bör omfattas av en sanktionsavgift. Det behövs därför en mekanism för att sälla bort vissa överträdelser. Syftet är i första hand att sortera bort överträdelser som inte bedöms utgöra fusk, men också att förhålla sig till oskuldspresumtionen och andra grundläggande rätts-säkerhetskrav. En sådan ventil kan åstadkommas antingen genom att det inte är obligatoriskt för kontrollmyndigheten att påföra en sank-

³⁸ Prop. 2020/21:194, *Ett starkare skydd för Sveriges säkerhet*, s. 99–100.

³⁹ Prop. 2017/18:232, *Brottsdatalag*, s. 324–325.

tionsavgift trots att de objektiva förutsättningarna för det är uppfyllda, eller genom att det införs befrielsegrunder. Man kan också tänka sig både och (se till exempel 6 kap. 4 § brottsdatalogen).

Det som främst talar för att det ska vara obligatoriskt att ta ut en sanktionsavgift för överträdelser som utgör fusk är behovet av lika-behandling. Det som talar mot att det ska vara obligatoriskt att ta ut en sanktionsavgift är främst att bestämmelsen kommer leda till att beslutsmyndigheten måste göra bedömningar som i vissa fall kan vara relativt komplicerade. Det finns också anledning att sortera bort vissa överträdelser som visserligen kan uppfylla de objektiva kraven på vilseledande, men som av andra skäl inte bedöms vara fusk. Vi anser att övervägande skäl talar för att det inte ska vara obligatoriskt att ta ut en sanktionsavgift för varje överträdelse som omfattas av någon av de gärningsbeskrivningar vi redogjort för i avsnitt 20.8.3. Av betydelse för denna bedömning är att vi föreslår att endast Livsmedelsverket ska besluta om sanktionsavgifter mot fusk enligt den nya lagen (se avsnitt 20.8.8), vilket bör öka förutsättningarna för en enhetlig tillämpning och att lika fall behandlas lika även vid en fakultativ utformning. I avsnitt 20.8.5 redogör vi för vilka omständigheter kontrollmyndigheten särskilt ska beakta vid bedömningen av om en sanktionsavgift ska tas ut eller inte. Genom att dessa omständigheter framgår av lagen ökar förutsättningarna för en mer enhetlig och förutsebar tillämpning.

20.8.5 Omständigheter som ska beaktas för att avgöra om avgift ska tas ut

Utredningens förslag: Vid bedömningen av om en sanktionsavgift ska tas ut eller inte ska särskild hänsyn tas till om aktören vidtagit åtgärder som typiskt sett utförs i syfte att vilseleda.

Det ska också tas hänsyn till överträdelsens art, varaktighet och omfattning samt om agerandet bedöms ha varit uppsåtligt eller oaktsamt. Därutöver ska det beaktas om aktören tidigare har begått liknande överträdelser och om agerandet utgör en del av mer omfattande eller systematiska överträdelser som involverar ytterligare aktörer.

Skälen för utredningens förslag

De ageranden som kan komma att omfattas av lagens gärningsbeskrivning kommer inte alltid att utgöra fusk. Genom att ge bestämmelsen om när en sanktionsavgift ska tas ut en fakultativ utformning skapas en möjlighet att sortera bort överträdelser som typiskt sett inte är fusk. Av rättssäkerhetsskäl bör det i lagen anges vilka omständigheter som ska beaktas vid prövningen av om en avgift ska tas ut eller inte. Uppräkningen är dock inte avsedd att vara uttömmande. Att särskild hänsyn ska tas till de uppräknade omständigheterna utesluter således inte att det kan finnas andra omständigheter som bör beaktas i det enskilda fallet vid bedömningen av om en sanktionsavgift ska beslutas.

När det ska bedömas om en sanktionsavgift ska tas ut eller inte bör beslutsmyndigheten först och främst beakta omständigheter som tyder på att överträdelserna är att betrakta som fusk. Därutöver finns det anledning att sortera bort överträdelser som kan kategoriseras som bagatellartade.

Omständigheter som tyder på fusk

En central fråga vid prövningen av om en sanktionsavgift ska påföras bör vara om aktören har vidtagit åtgärder som typiskt sett utförs i syfte att vilseleda. Det kan vara fråga om vilseledande av konsumenter, en kontrollmyndighet eller en annan aktör på marknaden. Syftet är att skapa förutsättningar för att kunna sortera bort ageranden som visserligen är eller kan vara vilseledande, men som typiskt sett inte utförs i det syftet.

Ett typexempel på ett sådant agerande kan vara en märkning eller marknadsföring av en produkt som av kontrollmyndigheten bedömts vara vilseledande enligt artikel 7.1 i informationsförordningen⁴⁰. En sådan gärning uppfyller i så fall också kriterierna för att *på ett otillåtet sätt märka, marknadsföra eller presentera ett djur eller en vara på ett sätt som är eller kan vara vilseledande*, och därmed bli föremål för en sanktionsavgift (se avsnitt 20.8.3). Vad som ska bedömas som ett vilseledande enligt bestämmelsen är dock inte alltid helt klart, och inte sällan är kontrollmyndigheten och aktören av olika uppfattning om ett visst påstående eller begrepp som används för en produkt

⁴⁰ Förordning (EU) 1169/2011.

eller en vara är tillåtet eller inte. Information som bedöms vara vilseledande är inte tillåten och kontrollmyndigheten har en skyldighet att i så fall vidta åtgärder för att åstadkomma rättelse. Det är dock inte detsamma som att vilseledandet ska betraktas som fusk och beläggas med en sanktionsavgift. Gråzonen mellan kreativ, men tillåten, marknadsföring och avsiktligt vilseledande påståenden är således ganska stor. Syftet är inte att sanktionsavgiften ska träffa denna gråzon, utan endast sådant agerande som typiskt sett utförs i syfte att vilseleda någon.

Efter denna inledande bedömning av agerandets karaktär bör även vissa andra omständigheter beaktas, dels sådana som har med aktören att göra, dels omständigheter hänförliga till själva överträdelsen.

För det första bör hänsyn tas till om överträdelsen varit uppsåtlig eller berott på oaktsamhet. Till skillnad från bedömningen av om det är en åtgärd som typiskt sett utförs i syfte att vilseleda handlar det här om att göra en bedömning av om agerandet varit avsiktligt. Sanktionsavgiften bygger på dock strikt ansvar och det handlar alltså inte om att beslutsmyndigheten ska fastställa ett uppsåt hos aktören. Däremot kan det finnas situationer där det framstår som klart att det handlar om ett missförstånd om hur regleringen ska tillämpas eller ursäktliga bedömningsfel. I sådana fall ska en avgift inte behöva påföras.

Därutöver bör det beaktas om aktören tidigare har begått liknande överträdelser och om överträdelsen utgör en del av mer omfattande eller systematiska överträdelser som involverar ytterligare aktörer. Denna bedömning sammanfaller till viss del med bedömningen av om agerandet varit avsiktligt, eftersom såväl tidigare överträdelser som överträdelser där även andra aktörer är inblandade starkt indikerar att det inte rör sig om ett oavsiktligt misstag.

Mindre allvarliga överträdelser

Utöver prövningen av omständigheter som tyder på att agerandet kan kategoriseras som fusk bör särskild hänsyn kunna tas till allvaret i överträdelsen. Hur allvarlig en överträdelse är bedöms i liknande sammanhang ofta utifrån överträdelsens art, varaktighet och omfattning (se till exempel 29 a § marknadsföringslagen). Tanken med sanktionsavgiften är visserligen att avskräcka aktörer från alla beteenden som kan klassas som fusk. Att utreda och besluta om sank-

tionsavgifter kommer dock många gånger vara en tidsödande uppgift som innehåller flera bedömningar och överväganden, och som därmed kommer kräva en del resurser för myndigheten. Det bör därför finnas möjlighet att underlåta att påföra en avgift ifall överträdelsen är av rent bagatellartad karaktär.

Vi har övervägt att uttrycka det som att ringa eller ursäktliga överträdelser inte ska föranleda en sanktionsavgift. Det kan dock finnas anledning att lägga ribban något högre än så, vilket innebär att även överträdelser som inte kan klassas som helt bagatellartade inte heller alltid behöver föranleda en sanktionsavgift. Genom att ange att hänsyn ska tas till överträdelsens art, varaktighet och omfattning skapas en viss flexibilitet och den beslutande myndigheten ges visst utrymme att bestämma hur högt ribban ska läggas. Det kan hävdas att en sådan utformning blir mindre förutsebar för aktörer som riskerar att påföras en avgift. Tanken är dock inte att beslutsmyndigheten efter fritt skön ska få bestämma vad som ska föranleda en sanktionsavgift, utan att det ska vara fråga om en enhetlig tillämpning som får utvecklas genom rättstillämpningen. Vi menar dessutom att ett kriterium som ”ringa eller ursäktligt” egentligen inte är mer förutsebart för den enskilde, då även det förutsätter en subjektiv bedömning av vad som ska omfattas av begreppet.

20.8.6 Sanktionsavgiftens storlek

Utredningens förslag: Sanktionsavgiften ska fastställas till två gånger aktörens ekonomiska fördel till följd av överträdelsen, om denna fördel går att beräkna (huvudregel).

Om den ekonomiska fördelen inte går att beräkna ska avgiften i stället fastställas med hänsyn till samma omständigheter som ska beaktas vid prövningen av om en sanktionsavgift ska påföras (alternativ regel). Ett tak införs som innebär att en sanktionsavgift som fastställs enligt den alternativa regeln inte får överstiga 50 miljoner kronor.

Skälen för utredningens förslag

Medlemsstaterna ska enligt artikel 139.2 i kontrollförordningen säkerställa att ekonomiska sanktioner för överträdelser av bestämmelser på de områden som omfattas av förordningen, om de begåtts genom bedrägligt eller vilseledande agerande, ska återspegla åtminstone antingen aktörens ekonomiska fördel eller, beroende på vad som är lämpligt, en procentandel av aktörens omsättning. Som en allmän princip gäller också att sanktioner ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

En sanktionsavgift måste alltså konstrueras så att den dels är effektiv och avskräckande, dels är proportionerlig i förhållande till överträdelsen. Det innebär att den måste vara tillräckligt hög för att avhålla aktörer från det oönskade beteendet (att fuska), men inte så hög att aktören drabbas av en orimligt sträng påföljd. Därutöver ska sanktionsavgiften helst vara enkel att fastställa, med andra ord inte kräva alltför avancerade och komplicerade bedömningar eller beräkningar. Avgiften bör också vara förutsebar för den aktör som kan komma att påföras avgiften, vilket är ett grundläggande rättssäkerhetskrav.

Det förekommer en mängd olika konstruktioner på andra områden för bestämmandet av sanktionsavgiftens storlek, som är mer eller mindre avancerade. Avgiften kan uppgå till ett bestämt belopp (miljösanktionsavgifterna), fastställas inom ramen för ett intervall (marknadsstörrningsavgiften) eller bestämmas mer eller mindre fritt (konkurrensskadeavgiften). Förutom i de fall ett visst belopp anges direkt i författningen förekommer en mängd olika kriterier för att avgöra hur beloppet ska bestämmas. Till detta kommer att det är vanligt med bestämmelser som anger ett högsta tak, eller gör det möjligt att under vissa förutsättningar jämka beloppet eller helt befria från sanktionsavgift.

Avgiften ska som huvudregel fastställas till två gånger vinsten

Enligt kontrollförordningen ska avgiften bestämmas i relation till antingen aktörens ekonomiska fördel eller omsättning. Genom att koppla sanktionsavgiftens storlek till den ekonomiska fördelen (vinsten) åstadkommer man ett vinsteliminierande inslag, vilket på många sätt framstår som rimligt. För att avgiften ska verka av-

skräckande måste den fastställas till ett belopp som är högre än den uppskattade vinsten eftersom aktören annars endast riskerar att inte göra en vinst. Genom att koppla avgiften till vinsten, det vill säga ställa den i relation till vad aktören har vunnit på att fuska, blir den också proportionerlig. Vi anser därför att en koppling till aktörens vinst bör vara huvudregeln vid fastställande av beloppets storlek, och att dubbla aktörens vinst till följd av överträdelsen framstår som en rimlig nivå och bör verka avskräckande.

En nackdel med denna metod är att vinsten i vissa fall kan vara svår att fastställa. Huvudregeln ska därför bara användas i de fall vinsten går att beräkna. Det bör dock finnas ett visst utrymme för att uppskatta vinsten även om den inte kan beräknas exakt. Det ligger i sakens natur att den som fuskar inte alltid har en bokföring som är korrekt, och inte heller alltid samarbetar fullt ut med kontrollmyndigheten. Att det i vissa avseenden kan behöva göras uppskattningar av vinsten bör därför inte utesluta att huvudregeln tillämpas.

Alternativ regel för när vinsten inte går att uppskatta

Det kommer finnas situationer då en vinst inte ens låter sig uppskattas, eller där fuskets upptäcks i ett sådant tidigt skede att någon vinst ännu inte har gjorts. I dessa fall behöver en alternativ metod tillämpas.

Att koppla avgiften till en procentandel av aktörens omsättning är en relativt vanlig metod, som också nämns i artikel 139.2 kontrollförordningen. En sådan beräkningsgrund kombineras i regel med ett tak för att undvika orimligt höga avgifter. Att koppla storleken på sanktionsavgiften till aktörens omsättning framstår dock som en trubbig metod när det gäller fusk i livsmedelskedjan. Eftersom fusk kan vara allt ifrån bagatellartade överträdelser till mycket allvarliga och omfattande sådana är det svårt att schablonisera avgiften i någon större utsträckning. Av detta skäl är det inte heller aktuellt att påföra sanktionsavgiften med ett i förväg fastställt belopp. Avgiften bör i stället bestämmas med utgångspunkt i omständigheterna i det enskilda fallet.

Överträdelser av bestämmelser på de områden som omfattas av kontrollförordningen är av olika karaktär och kan komma att avse vitt skilda typer av ageranden. Vi anser att en rimlig utgångspunkt är

att beakta överträdelsens allvarlighet, något som ofta uttrycks som att man tar hänsyn till överträdelsens art, varaktighet och omfattning. Ett sådant kriterium, eller något liknande, gäller på flera andra områden där sanktionsavgifter har införts.⁴¹ Med överträdelsens art avses den risk som agerandet medfört och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser. Även i övrigt bör omständigheter som ska beaktas vid prövningen av om en sanktionsavgift över huvud taget ska påföras vara relevanta och kunna beaktas vid fastställande av beloppets storlek. En liknande konstruktion, där samma omständigheter beaktas två gånger, är en inte ovanlig lagteknisk lösning och finns exempelvis i brottsdatalagen (6 kap. 4 §).

I de fall sanktionsavgiften fastställs i enlighet med alternativregeln bör den kombineras med ett tak för att den inte ska kunna bli orimligt hög. De befintliga sanktionsavgifterna i livsmedelskedjan har ett tak på 100 000 kronor (se till exempel 30 a § livsmedelslagen och 10 kap. 6 b § djurskyddslagen). Ett sådant tak förefaller rimligt för den typ av administrativa överträdelser som de bestämmelserna tar sikte på. Det är däremot alldeles för lågt i förhållande till de vinster som fusk med varor och djur kan generera. För att en sanktionsavgift för fusk ska kunna fungera såväl vinsteliminering som avskräckande behövs därför ett tak som medger en större flexibilitet och betydligt högre avgifter än de befintliga nivåerna.

I marknadsföringslagen anges ett tak för marknadsstörringsavgiften motsvarande fyra procent av näringsidkarens årsomsättning (31 §). Motsvarande konstruktion gäller även för konkurrensskadeavgiften, fast med ett tak på tio procent (6 § konkurrenslagen). Av skäl som vi delvis redan varit inne på bedömer vi dock att en sådan konstruktion är mindre lämplig. Huvudregeln enligt vårt förslag är att sanktionsavgiften ska bestämmas till två gånger den ekonomiska fördelen. Ett tak som utgår från en aktörs omsättning skulle i så fall kunna medföra att ett omfattande fusk som avslöjats innan det har genererat någon vinst skulle bli för lågt. Det finns också i många fall utmaningar med att beräkna den årsomsättning som ska ligga till grund för taket, särskilt när det handlar om verksamheter som inte sällan också fuskar med sin ekonomiska redovisning. Mot denna bakgrund bedömer vi att det är mer lämpligt med ett tak som anges som ett fast belopp så att bedömningen av sanktionsavgiftens storlek helt och hållet kan utgå från den aktuella överträdelsens sanktionsvärde.

⁴¹ Se t.ex. prop. 1994/95:123, *Ny marknadsföringslag*, s. 104.

Det finns ett stort spann i fråga om omfattning och allvarlighetsgrad för sådana avsiktliga överträdelse som träffas av sanktionsavgiften. Det kan handla om såväl mindre överträdelse av en enskild näringsidkare som omfattande överträdelse av multinationella företag. Vad som är en avskräckande avgift för en verksamhetsutövare kan därför vara en i det närmaste obetydlig avgift för en annan. Även det hot som överträdelserna utgör mot förtroendet för livsmedelskedjan och de skyddsintressen som bestämmelserna syftar till att slå vakt om måste beaktas i detta sammanhang. Taket bör mot denna bakgrund sättas relativt högt för att inte riskera att den påförda sanktionsavgiften blir för låg i förhållande till allvaret i överträdelserna i de fall där vinsten inte går att beräkna. Om taket sätts för lågt finns det en risk att sanktionsavgiften varken blir vinsteliminering eller avskräckande.

På ett flertal andra områden är 10 miljoner kronor det tak som gäller för olika sanktionsavgifter.⁴² Samma belopp gäller dessutom i normalfallet som tak för en företagsbot enligt 36 kap. 8 § brottsbalken. På upphandlingsområdet höjdes nyligen taket för upphandlings-skadeavgiften till 20 miljoner kronor.⁴³ I säkerhetsskyddslagen (2018:585) gäller ett maximibelopp på 50 miljoner kronor för enskilda och 10 miljoner kronor för statliga myndigheter, kommuner och regioner (7 kap. 4 §).

För att beloppsintervallet ska inrymma avskräckande och proportionerliga sanktionsavgifter även för de allvarligaste överträdelserna av de största aktörerna anser vi att maximibeloppet bör bestämmas till 50 miljoner kronor.⁴⁴ Taket ska dock inte uppfattas som en indikation på vad avgiften normalt sett ska bestämmas till. Det är därför viktigt att understryka att storleken på sanktionsavgiften ska bestämmas utifrån omständigheterna i varje enskilt fall och att avgiften i de flesta fallen sannolikt kommer att fastställas till ett belopp långt under detta tak.

⁴² Se exempelvis 6 kap. 3 § brottsdatalagen och 6 kap. 2 § dataskyddslagen.

⁴³ 21 kap. 9 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, se prop. 2023/24:3, *En effektivare upphandlingstillsyn*.

⁴⁴ Jämför prop. 2020/21:194, *Ett starkare skydd för Sveriges säkerhet*, s. 103.

20.8.7 Befrielse från sanktionsavgiften

Utredningens förslag: Befrielse från att betala sanktionsavgift ska få ske om det finns synnerliga skäl för det.

Skälen för utredningens förslag

Det strikta ansvaret som oftast är grunden för en sanktionsavgift gör att det kan behövas en ventil för att undvika orimliga och oproportionerliga resultat.

Ett sanktionsavgiftssystem som utgår från strikt ansvar får inte heller strida mot oskuldspresumtionen i Europakonventionen. Enligt praxis från Europadomstolen ska presumtioner av straffrättslig karaktär hållas inom rimliga gränser och det ska enligt domstolen göras en nyanserad och inte alltför restriktiv prövning av befrielsegrunderna i varje enskilt fall. Detta är en förutsättning för att det krav på rättssäkerhet som oskuldspresumtionen ger uttryck för ska anses uppfyllt. Det måste därför finnas möjligheter för kontrollmyndigheten att befria från sanktionsavgift när det framstår som oskäligt att ta ut en sådan.⁴⁵

Regler om befrielse från avgift kan utformas antingen så att undantagen klart preciseras, med vägledande exempel eller genom allmänt hållna regler. Klart preciserade regler är lätta att tillämpa, men mycket svåra att utforma, eftersom det är svårt att förutse alla situationer där befrielse bör kunna komma i fråga.⁴⁶

Med en ordning som innebär att en sanktionsavgift inte alltid behöver tas ut kan man också fundera på om man alls behöver införa en möjlighet till befrielse från sanktionsavgift. Genom att bestämmelsen om sanktionsavgift är fakultativ kan man argumentera för att en bestämmelse om befrielse från avgift är överflödig. Det kan alltså tyckas onödigt att först pröva *om* en sanktionsavgift ska påföras, för att i ett senare led pröva om aktören ska *befrias* från avgiften. Konsekvensen blir i båda fallen att avgiften inte ska påföras.

Man kan dock tänka sig att den fakultativa utformningen innebär en möjlighet att sortera bort överträdelser som rent objektivt kan antas inte utgöra fusk eller inte är så allvarliga att de bör föranleda

⁴⁵ Jämför prop. 2021/22:18, *Brott mot djur – skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem*, s. 66–67.

⁴⁶ Prop. 2017/18:165, *Effektiva sanktioner i livsmedelskedjan*, s. 67–68.

en sanktionsavgift, för att i ett senare skede av prövningen ha möjlighet att befria aktören från sanktionsavgiften trots att överträdelsen som sådan normalt sett ska leda till en sanktionsavgift. Befrielsegrunderna bör i så fall vara kopplade till omständigheter som rör aktören snarare än till själva överträdelsen, exempelvis att överträdelsen berott på en omständighet som aktören inte kunnat förutse och inte heller kunnat påverka.

Vi anser att det finns skäl att förena det i utgångsläget strikta ansvaret med dels en prövning av om överträdelsen till sin karaktär är sådan att sanktionsavgift ska påföras, dels en prövning av mer subjektiva omständigheter hänförliga till aktören, för att avgöra om det finns skäl att befria från avgiften. Syftet med den fakultativa bestämmelsen är att komma till rätta med det förhållandet att gärningsbeskrivningen ibland kommer att träffa även annat än fusk, och syftet med prövningen av befrielsegrunder är att sortera bort fall då det skulle framstå som oskäligt att påföra en sanktionsavgift på grund av omständigheter hänförliga till aktören. Det kan också finnas ett värde i att skilja mellan omständigheter kopplade till själva överträdelsen och omständigheter kopplade till aktören. Om inte annat kan det leda till en tydligare praxis kring vilka gärningar som bör kunna föranleda en sanktionsavgift. Det är också på det här sättet de flesta sanktionsavgifter där det inte är obligatoriskt för den beslutande myndigheten att påföra sanktionsavgift är utformade.

Genom den fakultativa utformningen av bestämmelsen om när en sanktionsavgift ska påföras anser vi att befrielse från sanktionsavgift ska kräva att det föreligger synnerliga skäl. En sådan ordning finns till exempel när det gäller marknadsstörsavgiften.

Begreppet synnerliga skäl innebär att det ska vara fråga om rena undantagssituationer och att utrymmet för att inte påföra avgift är mycket begränsat. Det kan till exempel handla om situationer där aktören har gjort vad som är möjligt och rimligt för att förebygga eller förhindra överträdelsen, men överträdelsen berott på en omständighet som aktören varken kunnat förutse eller påverka, exempelvis att en enskild anställd vidtagit åtgärder för att sabotera för verksamheten. Man kan även tänka sig andra situationer där det skulle framstå som helt orimligt att påföra en sanktionsavgift. Tanken är dock att ett rimligt resultat i de flesta fall ska kunna uppnås utan att denna undantagsbestämmelse ska behöva tillämpas, i första hand genom kontrollmyndighetens möjlighet att välja att inte påföra en

sanktionsavgift för vissa överträdelse och modellen för hur beräkningen av avgiften ska göras.

Att den avgiftsskyldige inte har känt till de regler som gäller, att en uppdragstagare som anlitas har begått ett misstag eller att en verksamhet är nystartad utgör inte synnerliga skäl. Det bör inte heller anses föreligga synnerliga skäl att befria från avgift om den avgiftsskyldige har ekonomiska problem eller om avgiften annars framstår som hög i förhållande till den avgiftsskyldiges ekonomiska förhållanden.

20.8.8 Livsmedelsverket ska besluta om sanktionsavgiften

Utredningens förslag: Livsmedelsverket ska besluta om påförande av sanktionsavgift.

Livsmedelsverket ska bemyndigas att meddela föreskrifter om en skyldighet för en kontrollmyndighet som konstaterat en överträdelse som kan antas uppfylla förutsättningar för påförande av en sanktionsavgift att anmäla detta till Livsmedelsverket.

Skälen för utredningens förslag

Vem som beslutar om att någon ska påföras en sanktionsavgift skiljer sig mellan olika områden. Av de generella principer om sanktionsavgifter som slogs fast i förarbetena till förverkandelagstiftningen framhålls i denna fråga följande (prop. 1981/82:142 s. 25):

Åläggande av avgiftsskyldighet kan i viss utsträckning överlämnas till de administrativa myndigheter som är verksamma på det aktuella området. I vissa fall är det emellertid lämpligt att överlämna denna prövning till domstolarna. Det gäller främst när avgiftsskyldigheten görs beroende av huruvida överträdelsen skett av uppsåt eller oaktsamhet och när reglerna är utformade på sådant sätt att det finns utrymme för betydande skönmässiga bedömningar. I sådana fall kan sakkunniga administrativa myndigheter ges ställning som initiativtagare till, eller part i, domstolsprocessen.

Även Straffrättsanvändningsutredningen har uttalat sig om detta och framhöll då sammanfattningsvis följande.⁴⁷ Många av de fördelar som eftersträvas med att använda sanktionsavgift i stället för straff –

⁴⁷ SOU 2013:38, *Vad bör straffas?* s. 545–546.

till exempel snabbare handläggning då inte flera myndigheter måste involveras i hanteringen – minskar betydligt om avgiften ska beslutas av domstol. När det gäller de sanktionsavgifter som finns i dag är det bara ett fåtal som beslutas av domstol. De allra flesta sanktionsavgifterna påförs i stället genom beslut av en myndighet och dessa beslut kan sedan överklagas till domstol. En sådan ordning synes också vara förenlig med Europakonventionen.

En fråga av väsentlig betydelse är om det finns någon lämplig myndighet som kan anförtros uppgiften att besluta om sanktionsavgiften. Det bör vara en myndighet som har någon form av kontrollansvar över den verksamhet som omfattas av avgifterna eller på annat sätt har god insyn i denna. Myndigheten måste vara väl förtrogen med regelverket och ha goda förutsättningar att upptäcka regelöverträdelser.

Förutsatt att det finns en sådan lämplig myndighet att anförtro hanteringen av en sanktionsavgift till bör det vara möjligt att låta ett sanktionsavgiftssystem omfatta även överträdelser som i olika avseenden ställer krav på bedömningar av den beslutande myndigheten. Även från ett resursperspektiv är det viktigt att det finns tillgång till en kompetent och kunnig myndighet, som kan hantera sanktionsavgifterna.

Sanktionsavgiften ska påföras av en kontrollmyndighet

Om vi föreslår att det ska införas en särskild ekonomisk sanktion mot fusk är utgångspunkten enligt våra direktiv att beslut om sanktionsavgift bör fattas av en kontrollmyndighet.

Det huvudsakliga skälet till att införa sanktionsavgifter är att uppnå en effektivisering. Ett förfarande där kontrollmyndigheten måste ansöka hos domstol om påförande av sanktionsavgift kan i viss mån sägas motverka det syftet. Det ligger därför nära till hands att en kontrollmyndighet ges rätt att besluta om avgiften. Kontrollmyndigheterna är de som är närmast kontrollobjekten och som därför har störst möjlighet till snabb upptäckt och snabb reaktion vid överträdelser.⁴⁸ Kontrollmyndigheterna är dessutom väl förtrogna med det regelverk som ska tillämpas. Genom sin erfarenhet och känedom kring de områden och de branscher som kontrolleras är de

⁴⁸ SOU 2006:58, *Sanktionsavgift i stället för straff – områdena livsmedel, foder och djurskydd*, s. 142.

också väl skickade att bedöma vilka ageranden som typiskt sett utgör fusk och som därmed bör beläggas med en sanktionsavgift. För att systemet med sanktionsavgifter ska ha förutsättningar att bli effektivt bör det inte tyngas av onödig administration.

Att en kontrollmyndighet beslutar om sanktionsavgiften innebär heller inte att rättssäkerheten för den som påförs en sanktionsavgift eftersätts. En enskild som vill få sin sak prövad av en domstol kommer ha den möjligheten genom att ett beslut om en sanktionsavgift ska vara möjligt att överklaga. Mot denna bakgrund bedömer vi således att avgiften ska påföras av en kontrollmyndighet och inte av en domstol.

Sanktionsavgiften ska inte påföras av alla kontrollmyndigheter

En utmaning med den befintliga kontrollorganisationen är att den utgörs av omkring 270 kontrollmyndigheter av varierande storlek. Majoriteten av dessa har visserligen redan ansvar för att besluta om de sanktionsavgifter som i dag gäller i livsmedelskedjan. Uppgiften som sådan är därmed inte ny för kontrollmyndigheterna. Däremot skiljer sig konstruktionen av den sanktionsavgift mot fusk som vi föreslår i flera väsentliga avseenden från de befintliga sanktionsavgifterna. Om alla kontrollmyndigheter ska fatta beslut om sanktionsavgiften finns det med hänsyn till dess fakultativa utformning en stor risk för att likvärdigheten mellan olika branscher och kontrollmyndigheter inte skulle bli acceptabel. Att sanktionsavgiften tillämpas på ett enhetligt och rättssäkert sätt är en förutsättning både för att den ska få avsedd effekt och för att det ska anses vara en lämplig lösning. Det är också av betydelse att många av de kommunala kontrollmyndigheterna redan i dag anser att det är betungande att tillämpa de befintliga bestämmelserna om sanktionsavgift.

Att lägga uppgiften att besluta om en sanktionsavgift mot fusk på samtliga kontrollmyndigheter är mot denna bakgrund inte lämpligt. Det gäller särskilt med tanke på att sanktionsavgiften i högre utsträckning än vanligt kommer kräva viss utredning och inte helt okomplicerade bedömningar. Även likabehandlingsprincipen talar för att sanktionsavgiften inte ska kunna påföras av samtliga kontrollmyndigheter.

En central slutsats i betänkandet är att den mest komplicerade fuskkontrollen bör utföras av färre myndigheter än i dag och av

personal med specialistkompetens. Denna slutsats är relevant även för bedömningen av vem som bör tilldelas ansvaret för att fatta beslut om den nya sanktionsavgiften mot fusk.

Vår sammantagna bedömning är att det inte är lämpligt att sanktionsavgiften ska beslutas av samtliga kontrollmyndigheter i kontrollkedjan.

Sanktionsavgift ska endast påföras av Livsmedelsverket

I linje med den nya organisatoriska ansvarsfördelning som vi föreslår för utförande av planerad fuskkontroll skulle en logisk lösning vara att låta de tre centrala myndigheterna pröva frågor om sanktionsavgift inom sina respektive områden. En fördel med en sådan lösning är att den borgar för en mer enhetlig tillämpning eftersom det endast kommer vara en myndighet som fattar beslut om sanktionsavgift för varje sakområde.

Ett tungt argument när det gäller ansvarsfördelningen för den planerade fuskkontrollen är ambitionen att så långt som möjligt hålla ihop fuskkontrollen med den vanliga kontrollen inom varje område. Det är emellertid ett argument som inte väger lika tungt när det gäller beslut om sanktionsavgifter. Enligt vårt förslag till utformning av sanktionsavgift mot fusk är det en viss typ av agerande som ska leda till en sanktion, oberoende av på vilket (eller vilka) områden överträdelsen sker. Ett sådant beslut ska fattas först när det finns en konstaterad överträdelse (som uppfyller de objektiva kriterierna för att utlösa en sanktionsavgift), och är därmed något annat än kontroll. Dessa överträdelser kommer antingen upptäckas inom ramen för den planerade fuskkontrollen som de tre centrala myndigheterna ska ansvara för (och som i huvudsak kommer att utföras av anställda på Livsmedelsverket), eller av den ordinarie kontrollen. I det senare fallet är huvudregeln att överträdelsens orsak och omfattning samt aktörens ansvar ska utredas av den ordinarie kontrollmyndigheten (artikel 138.1 i kontrollförordningen), förutom i de fall ansvaret för kontrollen i ärendet tas över av en av de tre centrala myndigheterna. Beslutet om att påföra en sanktionsavgift kommer därmed alltid att föregås av en konstaterad överträdelse där frågor om omfattning, orsak och ansvar redan har utretts av den behöriga kontrollmyndigheten.

Mot denna bakgrund kan det ifrågasättas om det finns ett behov av att lägga ansvaret för att fatta beslut om sanktionsavgiften på alla tre centrala myndigheter. Ett delat ansvar, även om det bara är mellan tre myndigheter, innebär både ett sämre resursutnyttjande och en risk för mindre enhetlig tillämpning. Det kan också påpekas att en ensam ansvarig administrativ myndighet är en gemensam nämnare för de befintliga sanktionsavgifter som konstruerats på ett sätt som påminner om vårt förslag (Konkurrensverket i fråga om konkurrensskadeavgiften och Konsumentombudsmannen i fråga om marknadsstörningsavgiften). Vi anser därför att det finns skäl att tilldela endast en myndighet ansvaret för att fatta beslut om sanktionsavgift, oavsett på vilket område överträdelsen upptäckts.

Vi bedömer att Livsmedelsverket är den myndighet som är bäst lämpad för detta uppdrag. Livsmedelsverket har visserligen ett begränsat eget kontrollansvar, men har i egenskap av samordnande myndighet på flera områden god insyn i och är väl förtrogen med det regelverk som sanktionsavgiften ska träffa. Dessutom kommer Livsmedelsverket inhysa den särskilda enhet som ska utföra en stor del av den planerade fuskkontrollen och kommer således vara den myndighet där de främsta experterna på frågor om fusk är anställda. Denna enhet kommer därmed också vara unikt skickad att ta ställning till om en överträdelse i det enskilda fallet ska betraktas som fusk.

En anmälningsplikt för övriga kontrollmyndigheter

På samma sätt som när det gäller utförande av fuskkontroll kommer överträdelser som bedöms utgöra fusk många gånger upptäckas och utredas av en lokal eller regional kontrollmyndighet. Det kan vara fråga om att man upptäcker missförhållanden i samband med den ordinarie kontrollen eller att man agerar efter tips och klagomål. Det är också möjligt att ett sådant ärende uppstår hos någon annan statlig kontrollmyndighet med ett mer begränsat kontrollansvar.

Eftersom ingen av dessa kontrollmyndigheter föreslås kunna fatta beslut om påförande av sanktionsavgift behövs en lösning för hur överträdelser som skulle kunna föranleda en sanktionsavgift, men som utretts och konstaterats av någon av dessa kontrollmyndigheter, ska kunna bli ett sanktionsavgiftsärende hos Livsmedelsverket.

Ett ärende som avser påförande av en sanktionsavgift initieras efter det att en överträdelse redan har konstaterats. Den bristande regelefterlevnaden har därmed redan utretts och aktörens ansvar fastställts. Verksamheten utgör därmed inte längre offentlig kontroll, utan får betraktas som annan offentlig verksamhet.⁴⁹ Beslutet om sanktionsavgift är därmed ett ärende som är fristående från det ärende i vilket den ansvariga kontrollmyndigheten utförde den offentliga kontrollen av den bristande efterlevnaden. Till skillnad från den möjligheten vi föreslår för en central myndighet att kunna ta över kontrollansvaret i ett omfattande eller komplicerat fuskärende är det här alltså inte fråga om ett övertagande av den ordinarie kontrollmyndighetens ärende, utan om att ett nytt ärende för samma aktör skapas hos Livsmedelsverket.

Genom att Livsmedelsverket föreslås vara ensam behörig myndighet att fatta beslut om sanktionsavgift enligt den nya lagen, som ska gälla för alla aktörer inom all berörd sektorslagstiftning, finns det inte något behov av att införa särskilda bestämmelser som möjliggör ett övertagande av en annan kontrollmyndighets ärende eller kontrollansvar. Det som däremot behövs är en funktion som gör det möjligt för Livsmedelsverket att få kännedom om sådana konstaterade överträdelser som bör bli föremål för en sanktionsavgift och som har handlagts av en annan kontrollmyndighet. Den mest ändamålsenliga lösningen för att uppnå detta är att införa en anmälningssplikt för övriga kontrollmyndigheter i fråga om sådana ärenden.

För att en sådan lösning ska bli ändamålsenlig, så att det står klart för kontrollmyndigheterna vilka ärenden som ska anmälas till Livsmedelsverket, behöver anmälningssplikten förenas med tydliga kriterier. Dessa kan också komma att behöva ändras och finjusteras över tid för att säkerställa att de är ändamålsenliga och tillräckligt träffsäkra. Vi bedömer därför att det inte är lämpligt att i lag ange under vilka omständigheter en kontrollmyndighet ska ha en skyldighet att anmäla en överträdelse som kan leda till en sanktionsavgift till Livsmedelsverket. En mer ändamålsenlig lösning är att Livsmedelsverket bemyndigas att i föreskrifter närmare ange kriterier för vilka ärenden som ska anmälas, vilka uppgifter som ska lämnas och formerna för anmälan.

⁴⁹ Jämför prop. 2020/21:43, *En anpassning av bestämmelser om kontroll i livsmedelskedjan till EU:s nya kontrollförordning*, s. 134.

20.8.9 Hinder mot att besluta om sanktionsavgift

Utredningens förslag: En spärreglering införs med innebörden att åklagaren inte får väcka åtal eller vidta andra åtgärder som innebär en slutlig skuldprövning, om Livsmedelsverket dessförinnan har fattat beslut om sanktionsavgift i fråga om samma överträdelse och samma fysiska person.

Omvänt får inte Livsmedelsverket fatta beslut om sanktionsavgift om åklagaren har väckt åtal eller vidtagit andra åtgärder som innebär en slutlig skuldprövning i fråga om samma överträdelse avseende samma person. Även vissa andra åklagaråtgärder ska ha en tillfällig spärrande verkan, men spärren kan i dessa fall senare upphöra.

En sanktionsavgift får inte heller beslutas om överträdelsen omfattas av ett föreläggande om vite och överträdelsen ligger till grund för en ansökan om utdömmande av vitet.

Skälen för utredningens förslag

Förbudet mot dubbelprövning

Utgångspunkten är att sanktionsavgifter är att betrakta som straff i Europakonventionens mening. Den sanktionsavgift för bedrägliga och vilseledande överträdelse vi föreslår är inget undantag. Om sanktionsavgift och annat straff skulle påföras för samma gärning skulle det därför strida mot det så kallade dubbelprövningsförbudet, eller *ne bis in idem* (ej två gånger i samma sak), i artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Av den bestämmelsen följer att den som en gång blivit dömd eller frikänd av domstol för ett brott ska vara skyddad mot nytt åtal och ny dom för samma brott. Det är visserligen upp till myndigheter och domstolar att beakta förbudet i varje enskilt fall, eftersom Europakonventionen gäller som svensk lag, men lagstiftaren bör i den mån det är möjligt verka för att minska risken för dubbla prövningar.⁵⁰ En utgångspunkt är därför att de överträdelse som ska kunna leda till en sanktionsavgift inte också ska vara straffbelagda.

⁵⁰ Prop. 2021/22:18, *Brott mot djur – skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem*, s. 63.

Vi har dock konstaterat att det inte är möjligt att avkriminalisera samtliga gärningar som utgör fusk och ersätta dessa med en sanktionsavgift (se avsnitt 20.6). Detta eftersom även mer allvarliga överträdelse av bestämmelserna i livsmedelskedjan kan utgöra fusk. Då det inte är möjligt att i lag skapa en skarp gräns mellan snarlika gärningar som i det ena fallet ska anses utgöra fusk och i det andra fallet inte göra det, är det inte heller möjligt att avkriminalisera de gärningar som ska omfattas av bestämmelserna om sanktionsavgift.

Tanken med det sanktionsavgiftssystem vi föreslår är att en överträdelse ska kunna leda till antingen en sanktionsavgift eller ett straff. Eftersom vissa handlingar som kommer att träffas av den föreslagna bestämmelsen om sanktionsavgift för fusk också kommer att vara kriminaliserade, behöver reglerna konstrueras så att dubbla förfaranden undviks. Det bör därför införas bestämmelser som innebär hinder för Livsmedelsverket respektive för åklagare att vidta vissa åtgärder, så att det inte uppstår dubbla prövningar av samma gärning. Det finns därför anledning att se hur man valt att lösa problemet på skatteområdet, som haft liknande utmaningar när det gäller förhållandet mellan skattetillägg och skattebrott.

Dubbelprövningsförbudet på skatteområdet

Skattetillägg ska enligt 49 kap. skatteförfarandelagen påföras den som på annat sätt än muntligen har lämnat en oriktig uppgift till ledning för egen beskattning. Samtidigt anges i skattebrottslagen (1971:69) att den som på annat sätt än muntligen *uppsåtligen* lämnar oriktig uppgift och därigenom ger upphov till fara för att skatt undandras det allmänna döms för skattebrott till fängelse i högst två år. Begreppet oriktig uppgift i skattebrottslagen har samma innebörd som i skatteförfarandelagen, vilket innebär att samma oriktiga uppgift kan leda till antingen skattetillägg eller fängelse för skattebrott, beroende på om uppsåt kan visas föreligga eller inte.

På skatteområdet har man därför valt att införa *spärregler* som innebär att åklagaren inte får väcka åtal eller vidta andra åtgärder som innebär en slutlig skuldprövning, om Skatteverket dessförinnan har fattat beslut om skattetillägg i fråga om samma gärningar för samma person, och omvänt, att Skatteverket inte får fatta beslut om skattetillägg om åklagaren har väckt åtal eller vidtagit andra åtgärder som

innebär en slutlig skuldprövning i fråga om samma gärningar för samma person.

Man har dessutom valt en lösning som – om förutsättningar finns för åtal för skattebrott – ger åklagaren möjlighet att vid sidan om yrkande om ansvar för brott också framställa yrkande om skattetillägg i allmän domstol. Allmän domstol ska då inte bara ta ställning till om personen kan fällas till ansvar för brottet utan även besluta om skattetillägg ska tas ut.

Skälet till att man valde denna lösning är att spärregleringen i sig (en renodlad vägvalsmodell) ansågs kunna leda till en otillfredsställande olikbehandling. Detta eftersom ett ”felaktigt” vägval (till exempel ett väckt åtal som visar sig inte hålla för fällande dom) kan få som konsekvens att den som har fuskat i mindre omfattning kan drabbas av en kännbar sanktion för sitt agerande (skattetillägg), medan den som har fuskat i större omfattning inte får någon sanktion alls (om åtalet ogillas). En annan svaghet angavs vara att enbart skattetillägg kan vara en otillräcklig sanktion i flera fall av skatteundandragande, och att det krävdes en lösning som möjliggör båda sanktionerna i vissa fall.⁵¹

En ren vägvalsmodell bör införas

Vi anser att spärregler motsvarande de som införts på skatteområdet (och marknadsmissbruksområdet) är en rimlig lösning även när det gäller fusk i livsmedelskedjan, och att reglerna kan utformas på ungefär samma sätt. Det innebär i korthet att Livsmedelsverket inte ska få fatta beslut om sanktionsavgift om åtal har väckts, strafföreläggande har utfärdats eller åtalsunderlåtelse har meddelats, och att åklagaren inte ska få åtala för brott, utfärda strafföreläggande eller besluta om åtalsunderlåtelse om Livsmedelsverket har fattat beslut om sanktionsavgift. Detta under förutsättning att det handlar om samma gärning, det vill säga avser ”samma faktiska omständigheter”, och samma fysiska person.

⁵¹ Prop. 2014/15:131, *Skattetillägg: Dubbelprovningsförbudet och andra rättssäkerhetsfrågor*, s. 72–73.

Något samlat sanktionsförfarande bör inte införas

På skatteområdet har det införts en ordning där åklagaren kan yrka på skattetillägg i brottmålsprocessen, vilket innebär att båda dessa sanktioner provas tillsammans i ett och samma sammanhang (samlad sanktionsprövning).

Den nya sanktionsavgiften för fusk i livsmedelskedjan förväntas träffa juridiska personer i avsevärt högre utsträckning än fysiska personer. Undantaget är enskilda näringsidkare och i vissa fall privatpersoner som inte bedriver någon verksamhet alls. Åtal för brott riktas däremot alltid mot fysiska personer. Det innebär att det kan förväntas bli mycket ovanligt att samma person riskerar att provas för sanktioner i olika förfaranden.

Eftersom en reglering om ett samlat sanktionsförfarande sannolikt bara skulle komma ett tillämpas i rena undantagsfall anser vi att det inte är lämpligt med en konstruktion motsvarande den som gäller för skattetillägg. Det skulle nämligen innebära att prövningen av sanktionsavgiften i vissa fall skulle komma att göras av Livsmedelsverket och i andra fall av allmän domstol, det vill säga i en helt annan processordning. En sådan lösning skulle motverka de effektivitetsvinster som är ett av syftena med den föreslagna bestämmelsen om sanktionsavgift.

Vi föreslår ingen regel om åtalsprövning

I 13 § skattebrottslagen anges att åtal för brott enligt 3 §, skatteförseelse (vilket är rubriceringen på skattebrott som är ringa), endast får väckas om det är påkallat av särskilda skäl. Detsamma gäller åtal för vissa andra brott enligt skattebrottslagen om det undandragna skattebeloppet understiger två prisbasbelopp, och en felaktighet eller passivitet som skulle omfattas av åtalet även kan läggas till grund för beslut om skattetillägg för samma person.

I samband med införandet av spärreglerna gjordes även vissa förändringar i reglerna om särskild åtalsprövning. Avsikten med de nya reglerna var att påverka Skatteverkets anmälningsskyldighet enligt 17 § skattebrottslagen och därigenom minska antalet anmälningar till åklagare.⁵² Tanken är att skattetillägg normalt ska vara den enda sanktionen vid skattebrottslighet av bagatellartad karaktär.

⁵² Prop. 2014/15:131, Skattetillägg: Dubbelprövningsförbudet och andra rättssäkerhetsfrågor, s. 118.

Även när det gäller överträdelser av bestämmelser i livsmedelskedjan kan resultatet bli olyckligt om man väljer ”fel väg”, alltså om åtal väcks för en överträdelse som hade kunnat föranleda en sanktionsavgift, och det senare visar sig att åtalet ogillas. Redan det förhållandet att den nya sanktionsavgiften i första hand förväntas träffa juridiska personer innebär dock att risken för dubbelprövning är liten. Det kan också nämnas att när bestämmelserna om åtalsprövning infördes på skatteområdet var ett tungt vägande skäl det stora antalet beslut om skattetillägg och anmälda brottsmisstankar om brott avseende skattebrottslagen. Under 2012 fattade Skatteverket 123 435 beslut om skattetillägg samtidigt som antalet anmälda brottsmisstankar uppgick till 22 942 och 3 277 brottsmisstankar ledde till åtal.⁵³ Risken för oönskade effekter var därmed ganska hög.

Med hänsyn till hur få överträdelser som i dag leder till anmälan eller åtal i livsmedelskedjan bedömer vi att risken för den typen av otillfredsställande olikbehandling som låg till grund för regleringen på skatteområdet inte gör sig gällande för en sanktionsavgift mot fusk i livsmedelskedjan. Mot denna bakgrund anser vi att det saknas behov av att införa en särskild bestämmelse om åtalsprövning.

Sanktionsavgiftens förhållande till vite

Även vite har karaktär av straff och aktualiserar en tillämpning av artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen. När det gäller överträdelser som föreslås kunna medföra en sanktionsavgift ska det därför inte vara möjligt att ingripa med avgift och vite mot samma förseelse. Högsta domstolen har i sin praxis slagit fast att det inte enbart är ett slutligt avgörande som utgör ett hinder mot ett andra förfarande utan även en pågående prövning utgör ett sådant hinder.⁵⁴ Sanktionsavgift bör alltså inte kunna tas ut om överträdelser har medfört att vite har dömts ut eller att en process om att döma ut vite har inletts. Sådana bestämmelser finns också som regel i den befintliga sanktionsavgiftslagstiftningen (se exempelvis 30 § livsmedelslagen, 7 § konkurrenslagen och 30 § marknadsföringslagen).

⁵³ Prop. 2014/15:131, *Skattetillägg: Dubbelprövningsförbudet och andra rättssäkerhetsfrågor*, s. 75.

⁵⁴ Se NJA 2013 s. 502.

Sanktionsavgiftens förhållande till förverkandebestämmelserna

Enligt våra direktiv ska vi vid utformningen av en ekonomisk sanktion mot fusk beakta förverkandebestämmelserna, så att de olika systemen kan samverka med varandra och att en tillämpning inte medför att den samlade sanktionen blir oproportionerligt stor.

Ett förverkande enligt 36 kap. brottsbalken kan bara bli aktuellt till följd av ett brott. Genom de spärregler vi föreslår ska det inte vara möjligt att dömas till ansvar för samma gärning som omfattas av en beslutad sanktionsavgift, och vice versa. Spärreglerna får därigenom även genomslag för möjligheten att förverka brottsvinster eller annat utbyte av brott. Däremot kan en situation fortfarande aktualiseras där en enskild anställd döms för en gärning som utgör fusk, samtidigt som näringsidkaren (företaget) åläggs en sanktionsavgift i syfte att eliminera den vinst som uppkommit genom överträdelsen. I sådana fall skulle även förverkandebestämmelsen i 36 kap. 4 § första stycket brottsbalken bli tillämplig, vilken anger att de ekonomiska fördelar (eller värdet därav) för näringsidkaren som har uppkommit till följd av ett brott som är begånget i utövningen av näringsverksamhet ska förklaras förverkat. Av andra stycket i samma bestämmelse framgår dock att något förverkande inte ska ske om det är oskäligt, varvid det särskilt ska beaktas om det finns anledning att anta att annan betalningsskyldighet som svarar mot de ekonomiska fördelarna av brottet kommer att åläggas näringsidkaren eller annars fullgöras av denne. Om näringsidkaren har ålagts att betala en sanktionsavgift finns det alltså redan hinder mot att samma ekonomiska fördel blir föremål för förverkande.

De befintliga förverkandereglerna i 36 kap. brottsbalken är emellertid föremål för en översyn. Regeringen har i en lagrådsremiss föreslagit en ny förverkandelagstiftning med ett helt nytt 36 kap. brottsbalken och en ny lag som reglerar rättegången vid förverkande av egendom och företagsbot.⁵⁵ Förslaget medför omfattande förändringar av den befintliga lagstiftningen och introducerar även en ny typ av förverkande (självständigt förverkande), som medger förverkande av egendom som härrör från brottslig verksamhet även utan att någon hålls straffrättsligt ansvarig för ett brott. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juni 2024 men regeringen har ännu inte gått fram med någon proposition.

⁵⁵ Lagrådsremiss den 21 december 2023, *En ny förverkandelagstiftning*.

Vi bedömer dock att den nya förverkandelagstiftningen, enligt regeringens förslag i lagrådsremissen, inte i någon nämnvärd utsträckning påverkar förhållandet till den sanktionsavgift för fusk i livsmedelskedjan vi föreslår. Spärreglerna, som hindrar att någon både döms till ansvar för ett brott och påförs en sanktionsavgift för samma gärning, kommer fortfarande hindra ett överlappande av sanktionsavgift och förverkande av sådana brottsvinster. I fråga om förverkande av brottsvinster i en näringsverksamhet innehåller även de nya förverkandereglererna en oskälighetsbestämmelse. Enligt lagrådsremissen ska det alltid prövas om ändamålet med förverkandet redan har tillgodosetts eller om brottsvinsten motsvarar ett belopp som med stor säkerhet kommer att drivas in på ett sätt som innebär att brottsvinsten neutraliseras.⁵⁶ Eftersom sanktionsavgiftens syfte bland annat är att verka vinsteliminierande bör det därmed aldrig bli aktuellt med ett förverkande av en brottsvinst i ett företag som redan har blivit föremål för en sanktionsavgift. Det är heller inte sannolikt att det skulle uppstå en konflikt mellan sanktionsavgiften och den nya formen av självständigt förverkande. Detta eftersom sanktionsavgiften tar sikte på att neutralisera vinster som gjorts på grund av ett agerande som utåt sett framstår som legitimt, medan självständigt förverkande handlar om att neutralisera brottsvinster genom att förverka oförklarade tillgångar.⁵⁷ Mot denna bakgrund bedömer vi att sanktionsavgiften skulle kunna samverka på ett tillfredsställande sätt även med de nya föreslagna förverkandebestämmelserna.

20.8.10 Handläggning av ärenden om sanktionsavgift

Utredningens förslag: Innan Livsmedelsverket beslutar om sanktionsavgift ska den som avgiften ska tas ut av ges tillfälle att yttra sig. Om så inte har skett inom två år från det att överträdelsen ägde rum får någon sanktionsavgift inte beslutas.

En sanktionsavgift ska betalas till Kammarkollegiet inom 30 dagar från det att beslutet om att ta ut avgiften har fått laga kraft eller inom den längre tid som anges i beslutet. Sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

⁵⁶ Lagrådsremiss, *En ny förverkandelagstiftning*, s. 270.

⁵⁷ Lagrådsremiss, *En ny förverkandelagstiftning*, s. 255.

En beslutad sanktionsavgift ska falla bort till den del beslutet om avgiften inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fick laga kraft.

Utredningens bedömning: Det behövs inte någon bestämmelse om att ett beslut om sanktionsavgift ska delges den avgiftsskyldige.

Skälen för utredningens bedömning och förslag

En anledning till att lagstiftaren väljer att införa sanktionsavgifter på ett visst område är många gånger att få tillgång till en snabbare, effektivare och mer avskräckande sanktion än straff. Detta skulle inte kunna uppnås om samma rättssäkerhetskrav ställdes på administrativa sanktioner som på straff. Även om vissa eftergifter med avseende på rättssäkerheten därför kan behöva accepteras när det gäller sanktionsavgifter finns det vissa rättssäkerhetsgarantier som följer direkt av Europakonventionen. Några grundläggande sådana är oskuldspresumtionen och rätten till en rättvis rättegång, rättigheter som i grunden gäller för såväl enskilda individer som för företag och andra juridiska personer.

Vi avser inte att redogöra närmare för de rättigheter som följer av rätten till en rättvis rättegång, men påminner om att de finns och att de gäller även för juridiska personer. Vi kommer nedan endast att redogöra för de förfarandefrågor vi anser ska regleras i den nya lagen.

Rätt att yttra sig

Den som riskerar att påföras en sanktionsavgift bör få möjlighet att yttra sig över myndighetens utredning innan beslutet fattas, för att på så vis få möjlighet att påtala eventuella felaktigheter och föra fram omständigheter som kan utgöra skäl för att någon avgift inte ska påföras eller för en befrielse från avgift. Möjligheten att yttra sig innan beslut fattas är en grundläggande förutsättning för materiellt korrekta avgöranden och systemets legitimitet som är motiverad av rättssäkerhetsskäl. En bestämmelse om att den som avgiften ska tas ut av alltid ska få möjlighet att yttra sig bör därför föras in i lagen. Motsvarande bestämmelser finns i befintliga regelverk om sanktionsavgifter (se till exempel 30 c § livsmedelslagen).

Kontrollmyndigheten ska ge den som avgiften ska tas ut av tillfälle att yttra sig över allt material av betydelse för beslutet. Det kan handla om den bedömning av överträdelsen som myndigheten har sammanställt, ett utkast till beslut eller liknande. Av materialet bör det framgå vad myndigheten anser har inträffat, de omständigheter som åberopas till stöd för detta och vilken bevisning som finns i ärendet. Det bör också framgå att myndigheten avser att påföra en sanktionsavgift och med vilket belopp.

Delgivning

Enligt 33 § förvaltningslagen ska en myndighet så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i ett beslut, om det inte är uppenbart obehövt. I bestämmelsen anges vidare att myndigheten bestämmer hur underrättelsen ska ske och att underrättelse får ske genom delgivning. Förvaltningslagen innehåller alltså inget krav på att ett beslut ska delges parten.

Vi föreslår att ett beslut om sanktionsavgift ska kunna verkställas när det fått laga kraft (se nedan). Tidpunkten för när beslutet får laga kraft är knuten till den tidpunkt när den avgiftsskyldige fick del av beslutet. Det finns därmed inte något behov av en uttrycklig bestämmelse om att den avgiftsskyldige ska delges beslutet, men delgivning torde ändå ofta krävas.⁵⁸

Verkställighet

Utgångspunkten är att beslut om sanktionsavgifter inte kan verkställas förrän de fått laga kraft. Det förekommer dock att beslut om sanktionsavgift gäller omedelbart och är direkt verkställbara, vilket innebär att ett beslut kan verkställas trots att det inte fått laga kraft. Beslutet kan då verkställas även om det överklagats till domstol. I sådana fall kan den domstol som ska pröva det överklagade beslutet hindra en omedelbar verkställighet genom att besluta om inhibition.

Eftersom sanktionsavgifterna har karaktär av straff talar hänsynen till den enskildes rättssäkerhet starkt för att en skyldighet att betala en sanktionsavgift inte bör uppkomma innan ett beslut eller, om beslutet överklagas, en dom fått laga kraft. Vi anser att det inte

⁵⁸ Jämför prop. 2017/18:165, *Effektiva sanktioner i livsmedelskedjan*, s. 71–72.

finns skäl att frångå huvudregeln om att ett beslut får verkställas först efter att det fått laga kraft (jämför 33 § livsmedelslagen, se även 35 § förvaltningslagen).

Den 1 september 2022 trädde en ändring av utsökningsbalken i kraft som innebär att förvaltningsmyndigheters beslut som innefattar betalningsskyldighet i sig räknas som exekutionstitlar (3 kap. 1 § första stycket 6 a utsökningsbalken). Det innebär att besluten är verkställbara efter att de har fått laga kraft (3 kap. 20 § utsökningsbalken). Myndigheten behöver därför inte längre ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten eller väcka talan vid allmän domstol för att få en exekutionstitel, utan redan beslutet i sig blir att betrakta som en exekutionstitel. Det saknas därmed anledning att i lagen föreskriva att ett beslut om sanktionsavgift får verkställas enligt utsökningsbalken när det fått laga kraft.

Det bör framgå av lagen att sanktionsavgiften ska tillfalla staten. Närmare föreskrifter om hur sanktionsavgifter ska betalas bör inte regleras i lagen.

Preskription

Behovet av att ingripa mot en överträdelse minskar över tid. Det är dessutom rimligt att den som begått en överträdelse vid någon tidpunkt ska kunna utgå från att överträdelsen inte kommer att mötas av någon reaktion från samhället. Inom straffrätten finns det därför bestämmelser om åtals- respektive påföljdspreskription (35 kap. brottsbalken). Det bör på motsvarande sätt finnas bestämmelser om under hur lång tid ansvar kan utkrävas och beslutad avgift kan krävas in. Tiden för åtalspreskription för ett brott med endast böter i straffskalan är två år och tiden för påföljdspreskription är fem år. Motsvarande preskriptionsfrister bör gälla för sanktionsavgiften.

Tvåårsfristen ska räknas från det att överträdelsen ägde rum. När det gäller pågående (perdurerande) överträdelser betyder det att fristen inte börjar löpa så länge överträdelsen kan anses pågå. Det innebär att det är först när överträdelsen har upphört som preskriptionstiden börjar löpa.⁵⁹

⁵⁹ Se prop. 2017/18:165, *Effektiva sanktioner i livsmedelskedjan*, s. 75.

20.8.11 Överklagande

Utredningens förslag: Ett beslut om sanktionsavgift får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Skälen för utredningens förslag

Eftersom den sanktionsavgift vi föreslår är att jämföras med ett straff enligt Europakonventionen följer en rätt till domstolsprövning av artikel 6.3 i konventionen. Att ett beslut om sanktionsavgift ska vara möjligt att överklaga och vem som får överklaga beslutet följer direkt av 41–42 §§ förvaltningslagen.

Även genom ett beslut om befrielse från avgift får Livsmedelsverket anses ha tagit slutlig ställning till den enskildes ”skuld”. Detta har betydelse för frågan om förbud mot dubbla prövningar. I de fall Livsmedelsverket kommer fram till att det finns skäl att befria en aktör från sanktionsavgift på grund av synnerliga skäl bör det fattas ett beslut om detta. Även ett sådant beslut bör kunna överklagas. Vem som har rätt att överklaga ett beslut enligt lagen får avgöras utifrån allmänna förvaltningsrättsliga principer, det vill säga i första hand utifrån en bedömning av om det kan anses ha gått den enskilde emot (42 § förvaltningslagen). Det bör i lagen därför endast anges att ett beslut om sanktionsavgift får överklagas.

Det saknas skäl för en annan ordning än den som följer av huvudregeln i 40 § förvaltningslagen, nämligen att beslut om sanktionsavgift överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Förvaltningsrätterna prövar redan i dag frågor som gäller bestämmelser inom kontrollförordningens tillämpningsområde, däribland flertalet av de sanktionsavgifter som gäller på livsmedelskedjans områden (se exempelvis 31 § livsmedelslagen), och har således redan tillgång till en viss sakkunskap. Förvaltningsrätterna prövar även en stor mängd sanktionsavgifter på andra rättsområden.

Vi föreslår inte någon särskild forumregel, vilket innebär att beslut ska överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats. Eftersom Livsmedelsverket finns i Uppsala är det enligt 14 § andra stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdom-

stolar till Förvaltningsrätten i Uppsala ett beslut om sanktionsavgift ska överklagas.

Huvudregeln enligt gällande sektorslagstiftning i livsmedelskedjan är att det krävs prövningstillstånd för överklagande till kammarrätten (se till exempel 32 § tredje stycket livsmedelslagen och 51 § andra stycket växtskyddslagen). Vi ser inte någon anledning till att en annan ordning ska gälla för ett beslut om sanktionsavgift enligt den nya lagen. För att prövningstillstånd ska gälla för överklagande till kammarrätten krävs att det är särskilt föreskrivet (34 a § förvaltningsprocesslagen [1971:291]).

21 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: Författningsändringarna i 11 g § epizootilagen, 8 g § zoonoslagen, 19 b § livsmedelslagen, 20 b § lagen om foder och animaliska biprodukter, 12 b § lagen om provtagning på djur, m.m., 9 f § lagen om kontroll av husdjur, m.m., 10 b §§ om lagen om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel, 7 d § lagen om kontroll av ekologisk produktion, 8 kap. 7 a § djurskyddslagen, 11 b § växtskyddslagen, 25 c § livsmedelsförordningen samt 4 § förordningen om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter ska träda i kraft den 1 juli 2025. Författningsändringarna i övrigt ska träda i kraft den 1 januari 2026.

Lagen om sanktionsavgifter för bedrägliga och vilseledande överträdelser i livsmedelskedjan ska inte tillämpas på överträdelser som har ägt rum före lagens ikraftträdande.

Skälen för utredningens förslag

Ikraftträdande

Våra förslag om att möjliggöra ett ändamålsenligt uppgiftsutbyte mellan kontrollmyndigheter och att säkerställa kommunernas möjligheter att kontrollera alla verksamheter som finns i kommunen handlar om att undanröja hinder för en effektiv kontrollverksamhet och bör därför börja gälla så snart som möjligt. Vi bedömer att dessa förslag, efter sedvanlig remisshantering, bör kunna träda i kraft den 1 juli 2025.

Förslagen som rör den nya ansvarsfördelningen och etablerandet av den myndighetsgemensamma organisationen för planerad fusk-

kontroll kräver dels vissa organisatoriska förändringar hos, i första hand, Livsmedelsverket, dels att verket har tilldelats de extra medel som behövs för att kunna inrätta den nya FUSK-enheten. Av såväl planerings- som budgetskäl finns det därmed fördelar med att författningsförslagen som rör dessa organisatoriska förändringar träder i kraft vid ett årsskifte. Såväl möjligheten för de tre centrala myndigheterna att kunna ta över kontrollansvar från en annan kontrollmyndighet i vissa ärenden som den nya sanktionsavgiften mot fusk bygger på att de nya gemensamma resurserna vid Livsmedelsverket har inrättats. Dessa förslag bör därmed träda i kraft samtidigt.

Vi föreslår att Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket ska få i uppdrag av regeringen att påbörja arbetet med att etablera och bygga upp den gemensamma organisationen under 2025 (se avsnitt 15.6). Författningsförslagen som rör förändringen av kontrollansvar och den nya sanktionsavgiften mot fusk bör därför träda i kraft den 1 januari 2026.

Övergångsbestämmelser

Enligt 2 kap. 10 § regeringsformen får ingen dömas till straff eller annan brottspåföljd för en gärning som inte var belagd med brottspåföljd när den begicks. Inte heller får någon dömas till svårare brottspåföljd för gärningen än den som var föreskriven vid tiden för gärningen. Av 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken framgår att ska straff ska bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs, men att om annan lag gäller när dom meddelas och om den leder till frihet från straff eller till lindrigare straff så ska den lagen i stället tillämpas.

En sanktionsavgift är inte ett straff i straffrättslig mening (jämför 1 kap. 3 § brottsbalken). Däremot har sanktionsavgiften en sådan straffrättslig karaktär att den i fråga om den enskildes rättssäkerhetsintressen enligt Europakonventionen ska jämföras med ett straff (se NJA 2013 s. 502).

De gärningar som träffas av den nya sanktionsavgiftslagen är redan i dag straffbelagda, antingen enligt en straffbestämmelse i specialstraffrätten eller genom att de omfattas av en straffbestämmelse i brottsbalken, i första hand bestämmelserna om bedrägeri. För vissa av straffbestämmelserna finns böter eller fängelse i straffskalan, medan

för andra endast böter är föreskrivet. Det bör därmed övervägas om sanktionsavgifterna bör betraktas som lindrigare än gällande straffbestämmelser och att de därmed, enligt 5 § andra stycket lagen om införande av brottsbalken, bör tillämpas även på överträdelse som skedde innan lagens ikraftträdande.

Mot detta talar dock att syftet med den nya sanktionsavgiften inte är att överträdelserna ska betraktas som lindrigare, utan att effektivisera sanktionssystemet och säkerställa att sanktionerna vid fusk är ändamålsenliga och proportionerliga i förhållande till den ekonomiska fördel som överträdelserna medfört. Vi bedömer därför att det inte vore ändamålsenligt att ge de nya sanktionsavgiftsbestämmelserna en retroaktiv effekt. Det finns inte heller något formellt hinder mot att i en övergångsbestämmelse göra undantag från regeln i 5 § andra stycket i lagen om införande av brottsbalken. Äldre föreskrifter bör därmed fortfarande gälla för överträdelse som ägt rum före den nya lagens ikraftträdande.

Vad gäller perdurerande, det vill säga pågående, överträdelse så innebär detta att bestämmelserna om sanktionsavgift kan tillämpas på alla överträdelse som sker efter att de nya bestämmelserna träder i kraft, även om de påbörjades före ikraftträdandet.¹

¹ Jämför prop. 2017/18:165, *Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan*, s. 77.

22 Konsekvenser av förslagen

I uppdraget ingår att analysera konsekvenserna av lämnade förslag. En konsekvensutredning ska innehålla en beskrivning av identifierade problem och vad man vill uppnå med en viss regeländring, vilka alternativa lösningar som finns för att uppnå det önskade resultatet, vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd samt vilka som berörs av regleringen. I betänkandet har vi kontinuerligt beskrivit problem inom de områden vi haft att kartlägga, lämnat förslag på förändring samt presenterat alternativa lösningar och de väntade effekterna av dessa. Det som sagts där upprepas inte i detta kapitel.

Vi bedömer inledningsvis att jämställdheten mellan kvinnor och män och möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen är områden som inte berörs alls av förslagen.

Även om våra förslag bygger på att en viss typ av kontroll i första hand ska utgå från en viss geografisk plats (Uppsala) bedöms förslagen inte heller påverka sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet. Detta eftersom förslagen inte i något väsentligt avseende påverkar omfattningen av den kontroll som kontrollmyndigheterna redan i dag utför, och ska fortsätta utföra. Den begränsade kontrollverksamhet som i huvudsak är tänkt att bedrivas med Uppsala som bas kommer att utföras av en ny enhet på Livsmedelsverket och kommer i utgångsläget innebära ett behov av att anställa åtminstone 30 personer.

22.1 Kostnadsberäkningar och finansieringsförslag

Utredningens bedömning: Kostnaderna för den nya enheten vid Livsmedelsverket uppskattas till cirka 60 miljoner kronor årligen. Enhetens avgiftsintäkter uppskattas till cirka 10 miljoner kronor årligen. De ökade nettokostnaderna till följd av utredningens förslag uppskattas därmed sammantaget till cirka 50 miljoner kronor årligen.

Utredningens förslag: Livsmedelsverkets ramanslag höjs med 60 miljoner kronor. Det ska av verkets regleringsbrev framgå att medlen ska användas för att finansiera Jordbruksverkets, Kemikalieinspektionens och Livsmedelsverkets myndighetsgemensamma arbete mot bedrägligt eller vilseledande agerande i livsmedelskedjan. Det ska av de tre myndigheters regleringsbrev framgå att myndigheterna inte får disponera avgiftsintäkter enligt förordningen om särskild kontroll av bedrägligt eller vilseledande agerande i livsmedelskedjan.

Statens ökade kostnader för Livsmedelsverkets höjda ramanslag finansieras genom en omprioritering av resurser från andra utgiftsområden eller genom att medel tas från statens reformutrymme.

Skälen för utredningens bedömning och förslag

Våra förslag innebär att Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket kommer att få ett utökat kontrolluppdrag, vilket medför att myndigheternas kostnader för att utföra kontroller kommer att öka. Eftersom vi föreslår att den planerade fuskkontrollen ska finansieras med skattemedel kommer förslagen medföra ökade kostnader för det allmänna.

Den kontroll som ska utföras i enlighet med artikel 9.2 i kontrollförordningen utförs inte av kontrollmyndigheterna i dag, även om de behöriga myndigheterna enligt gällande lagstiftning formellt sett har i uppgift att utföra den. Det är en kontroll som ska utföras utöver den vanliga kontroll som ska utföras enligt artikel 9.1 i kontrollförordningen. Det är inte möjligt att omfördela kontrollresurser från den vanliga planerade kontrollen (artikel 9.1) till den planerade

fuskkontrollen (artikel 9.2), eftersom det i så fall skulle ske på bekostnad av den vanliga kontrollen. För de tre centrala myndigheter som föreslås få detta utökade och i praktiken nya kontrolluppdrag kommer det alltså behövas nya resurser. Det behövs såväl personal som kan utföra själva kontrollerna som personal som kan ansvara för risk- och sårbarhetsbedömning, planering, samordning och administration. Etableringen av dessa nya kontrollresurser kommer att medföra ökade kostnader för de berörda myndigheterna.

Vårt förslag är det ska inrättas en ny enhet vid Livsmedelsverket med myndighetsgemensamma funktioner i fråga om dessa nya uppgifter (se kapitel 15). Enhetens personal ska vara anställd av Livsmedelsverket, men ska kunna användas gemensamt av de tre centrala myndigheterna för angivna ändamål. De ökade kostnaderna för att genomföra utredningens förslag kommer därmed i första hand att uppstå vid Livsmedelsverket.

Enligt nu gällande nationella bestämmelser ska den planerade fuskkontrollen för merparten av berörda aktörer och anläggningar finansieras med avgifter. Inom vissa områden är kontrollen dock anslagsfinansierad. Vi har i kapitel 16 redogjort för varför den planerade fuskkontrollen helt bör finansieras med skattemedel.

Den planerade fuskkontrollen bör finansieras med ett ökat ramanslag

Utförande av planerad fuskkontroll är en uppgift som, givet att den ska finansieras med skattemedel, behöver täckas av berörda myndigheters ramanslag. Myndigheternas ökade kostnader till följd av våra förslag kan då i praktiken finansieras antingen genom att de centrala myndigheterna får finansiera sina ökade kostnader genom en omprioritering av sina medel inom gällande ramanslag (finansiering inom ram), eller genom att staten finansierar de ökade kostnaderna genom att omprioritera resurser från andra utgiftsområden eller använder en del av sitt reformutrymme (ökat ramanslag).

Ingen av de tre berörda statliga myndigheterna har i dagsläget något anslag för planerad fuskkontroll. Livsmedelsverket har inom ramen för Livsmedelsstrategin tilldelats ett anslag om 3 miljoner kronor per år under perioden 2020–2025 i syfte att förstärka och vidareutveckla

insatserna för att motverka livsmedelsfusk.¹ Dessa medel är dock temporära och ska inte användas för att utföra offentlig kontroll, utan för att stärka samordningen och höja kompetensnivån kring fuskkontroll på livsmedelsområdet. Med andra ord finns det inte några befintliga anslag för detta ändamål som kan användas för att helt eller delvis täcka myndigheternas ökade kostnader.

Det är inte möjligt att genom en omprioritering av myndigheternas befintliga medel för offentlig kontroll (det vill säga de avgifter som den övriga kontrollen ger i inkomst) frigöra resurser som kan användas för att finansiera den planerade fuskkontrollen (se avsnitt 16.6.3). Om de ökade kostnaderna ska finansieras av myndigheterna inom ram skulle det därmed behöva ske genom en omprioritering av medel från myndigheternas övriga anslagsfinansierade verksamhet.

Eftersom de kontrollresurser som ska etableras ska fullgöra uppgifter för alla tre myndigheternas räkning blir en första utmaning med en sådan lösning att beräkna hur stor del av kostnaderna som i så fall ska bäras av respektive myndighet. Detta beror på att beslut om prioritering av enskilda operativa insatser ska ske utifrån en risk- och sårbarhetsanalys som löpande ska uppdateras. Omfattningen kan därför variera mellan myndigheternas ansvarsområden från år till år beroende på sårbarheter och drivkrafter i livsmedelskedjan. Det innebär att det på förhand är mycket svårt att uppskatta hur stor del av fuskkontrollen som kommer att utföras inom respektive myndighets område, och därmed hur stor del av kostnaden som respektive myndighet ska bära. Det går inte heller att se några uppenbara synergier mellan den planerade fuskkontrollen och myndigheternas övriga verksamhet som medför att dessa uppgifter i någon betydande utsträckning kan utföras tillsammans och med gemensam finansiering. En finansiering av de ökade kostnaderna inom ram skulle alltså innebära att myndigheterna inte längre fullt ut kan fullgöra övriga uppgifter de har ålagts att utföra.

Vår uppfattning är att det inte vore rimligt att lägga detta uppdrag på de aktuella myndigheterna utan att skjuta till nya medel. Orsaken till detta är följande. Det är staten som enligt kontrollförordningen har ett ansvar för att säkerställa att kontrollmyndigheterna har tillräckliga finansiella resurser tillgängliga för att tillhandahålla personal och andra resurser som de behöriga myndigheterna behöver för att

¹ Regeringsbeslut den 19 december 2019, *Uppdrag att genomföra åtgärder under 2020–2025 inom ramen för livsmedelsstrategin*, N2019/03245/DL.

utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet (artikel 78.1). Den planerade fuskkontrollen är i dag i huvudsak avgiftsfinansierad. Vårt förslag att den kontrollen i stället ska skattefinansieras innebär att det uppstår ett finansieringsunderskott för berörda kontrollmyndigheter. Valet av finansieringslösning är ett principiellt beslut som fattas av staten utifrån en avvägning mellan de olika finansieringslösningarnas för- och nackdelar samt övriga konsekvenser och samhällsliga effekter. De ökade kostnaderna som en skattefinansierad kontroll medför för det allmänna kan exempelvis vägas upp av näringspolitiska hänsyn som sammantaget gör en sådan lösning mer kostnadseffektiv även från statens perspektiv.² När en kontrollverksamhet går från avgiftsfinansiering till skattefinansiering är det därför många gånger rimligt att staten bär de ökade kostnaderna som en sådan ändrad finansiering medför för de berörda kontrollmyndigheterna.³

De ökade kostnaderna som uppstår för det allmänna kan antingen finansieras genom en omprioritering av resurser från andra utgiftsområden eller genom att staten använder en del av sitt reformutrymme. Det har inte funnits möjlighet för oss att närmare analysera och ta ställning till vilka områden som skulle kunna bli aktuella för en eventuell omprioritering av medel. Vilka uppdrag och vilken verksamhet som det allmänna från tid till annan ska prioritera är i grund och botten politiska beslut som måste grunda sig på övergripande avvägningar och bedömningar som ligger utanför vårt uppdrag.

Den planerade fuskkontrollen syftar till att förebygga och upptäcka fusk i livsmedelskedjan. Det är en typ av kontroll som inte utförs i dag men som Sverige är skyldigt att utföra. De förslag som utredningen lämnar utgör en betydande ambitionshöjning av arbetet mot fusk i livsmedelskedjan. Våra beräkningar längre fram i detta avsnitt visar att det handlar om en förhållandevis liten kostnad. Sammantaget talar detta för att staten bör bära kostnaderna genom ett ökat ramanslag och att detta bör finansieras genom en omprioritering av resurser från andra utgiftsområden eller genom att medel tas från statens reformutrymme.

² Jämför prop. 2007/08:63, *Djurskydds kontroll m.m. i statlig regi*, s. 54–55.

³ Jämför prop. 2007/08:63 s. 49–50.

Kostnaderna för den avgiftsfinansierade fuskkontrollen bör garanteras av staten

Den nuvarande avgiftsfinansieringen av den händelsestyrda klagomålskontrollen och den uppföljande kontrollen vid konstaterad bristande efterlevnad ska ligga fast även för ärenden som avser fuskkontroll (se avsnitt 16.5.1). Det gäller även för den kontroll som utförs av den nya nationella kontrollstyrkan vid uppföljning av bristande efterlevnad som konstaterats vid en tidigare planerad fuskkontroll, eller i ett ärende där kontrollen har tagits över av en av de centrala myndigheterna från en annan kontrollmyndighet.

Syftet med den nya FUSK-enheten är att säkerställa att det finns rätt kompetens och tillräckliga resurser för att utreda de mest komplicerade fuskärendena. För att detta syfte inte ska gå förlorat är det av stor vikt att enhetens arbete är fullt finansierat. Det gäller inte minst den uppföljande kontrollen eftersom den syftar till att utreda, åtgärda och följa upp konstaterade överträdelser. Det är dock svårt att uppnå full kostnadstäckning för kontroll som utförs till följd av klagomål och uppföljande kontroll efter konstaterad bristande efterlevnad. Svårigheten att få betalt för utförd kontroll är sannolikt ännu mer betydande i de typer av komplicerade fuskärenden som det här kommer vara fråga om (se avsnitt 16.5.1).

För att FUSK-enheten ska kunna bedriva ett effektivt arbete mot fusk, och ha möjlighet att utreda alla ärenden i den utsträckning och omfattning som varje enskilt fall kräver, måste den kunna utföra kontroll utan att behöva ta hänsyn till risken för att inte få betalt för den nedlagda kontrolltiden. Vi anser därför att kostnaderna för FUSK-enhetens avgiftsfinansierade kontroll bör garanteras av staten, det vill säga att eventuella förluster till följd av obetalda avgifter för kontroll som utförts av den nationella kontrollstyrkan ska täckas med skattemedel. Lösningen motsvarar den som tillämpas i Danmark för Rejseholdets avgiftsfinansierade kontroll (se avsnitt 10.1 och 16.3).

Vi föreslår därför att det höjda anslaget för att täcka kostnaderna för FUSK-enheten även ska omfatta kostnaderna för den händelsestyrda och uppföljande fuskkontroll som kontrollstyrkan utför. Med andra ord ska anslaget beräknas så att full kostnadstäckning för all verksamhet som utförs av den nya enheten uppnås, oavsett vilket kontrollområde det handlar om. De avgifter för kontroll av klagomål samt uppföljande kontroll som utförs av FUSK-enheten, och som

myndigheterna ska ta ut enligt förordningen om särskild kontroll av bedrägligt eller vilseledande agerande i livsmedelskedjan, ska därmed inte få disponeras av myndigheterna. I stället ska det, i likhet med vad som redan gäller för Kemikalieinspektionens avgiftsfinansierade kontroll, framgå av myndigheternas regleringsbrev att avgifterna ska redovisas av respektive myndighet mot inkomsttitel på statsbudgeten.

Endast Livsmedelsverkets ramanslag bör höjas

De förslag vi lämnar bygger på att Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket ska dela på de resurser som ska planera, utföra och samordna den myndighetsgemensamma fuskkontrollen. Dessa resurser ska samlas vid en ny enhet som ska inrättas på Livsmedelsverket. Kostnaderna för planeringen och utförandet av den gemensamma fuskkontrollen (löner, drift, lokaler, administration, IT med mera) kommer därmed i princip uteslutande att belasta den myndigheten. Utöver funktionerna för planering och utförande av fuskkontroll kommer den nya enheten vid Livsmedelsverket även att inrymma ett kansli för samordning av den myndighetsgemensamma kontrollen. Även detta är en ny och gemensam uppgift som inte ryms inom verkets befintliga anslag.

Finansieringslösningen för den nya FUSK-enheten bör konstrueras så att den är så enkel som möjligt. Om möjligt bör all form av interndebitering mellan myndigheterna för att bekosta den gemensamma kontrollen undvikas. Det kommer dessutom vara svårt att på förhand uppskatta hur stor del av kontrollen som kommer att utföras inom respektive myndighets ansvarsområde. Om varje myndighet skulle tilldelas ett höjt ramanslag för den gemensamma kontrollen inom sina sakområden finns det en uppenbar risk för att den tillgängliga finansieringen blir styrande för vilka beslut som fattas om inriktningen på den kontrollen. Allt detta talar sammantaget mot att kostnaderna för den gemensamma kontrollen som ska utföras av FUSK-enheten fördelas mellan de tre ansvariga myndigheterna och finansieras med höjda ramanslag för var och en av dem.

Vårt förslag är därför att endast Livsmedelsverkets ramanslag ska höjas och att samtliga kostnader som är förenade med den nya FUSK-enhetens samordning, planering och utförande av kontroll, oavsett för vilken av de tre myndigheternas räkning uppgiften utförs,

ska bäras helt och hållet av Livsmedelsverket. Det innebär att Livsmedelsverket inom ramen för det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk ska tillhandahålla Jordbruksverket och Kemikalieinspektionen de gemensamma resurserna, inklusive den operativa resursen som den nationella kontrollstyrkan utgör, utan ersättning från myndigheterna.

De nya medel som tillförs Livsmedelsverket genom en höjning av myndighetens ramanslag syftar alltså till att finansiera det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk som även ska utföras för Jordbruksverkets och Kemikalieinspektionens räkning. Medlen bör därför villkoras i Livsmedelsverkets regleringsbrev, så att de endast får användas för att finansiera de tre centrala myndigheternas gemensamma arbete mot bedrägligt eller vilseledande agerande i livsmedelskedjan.

Beräkningen av kostnader för utredningens förslag

Vårt förslag är att Livsmedelsverkets höjda anslag ska beräknas så att det täcker samtliga ökade kostnader för den nya FUSK-enheten. Den exakta kostnaden för enheten beror på vilken ambitionsnivå som sätts för arbetet.

För att kunna utföra de uppgifter som omfattas av förslagen bedömer vi dock att FUSK-enheten bör ledas av en egen chef och därutöver bestå av åtminstone 30 medarbetare med olika bakgrund och kompetenser (se avsnitt 15.4). Våra kostnadsberäkningar utgår därför från denna miniminivå. Kostnadsberäkningarna för enheten består av tre olika delar; lönekostnader, overheadkostnader (lokaler, IT och övrig administration), och driftskostnader (till exempel fordon, resor, provtagning och utrustning).

Vad gäller beräkningen av lönekostnader bedömer vi att det kommer att finnas ett behov av att rekrytera medarbetare med specialistkompetens inom en rad olika områden. Det handlar både om medarbetare med kontrollbakgrund som är experter på sina sakområden och om medarbetare med annan typ av utredningsbakgrund, exempelvis journalistik, IT-forensik, revision eller från brottsbekämpande myndigheter. Dessutom kommer det behövas medarbetare med specialistkompetens inom exempelvis underrättelse- och analys, statistik, juridik, kommunikation och projektledning. Mot bakgrund av befintliga lönenivåer för jämförbar personal vid Livsmedelsverket samt

behovet av beredskap och arbete på obekvämt arbetstid uppskattar vi personalkostnaderna för FUSK-enheten, inklusive en chef, till cirka 35 miljoner kronor per år.

Baserat på Livsmedelsverkets uppgifter uppskattas overheadkostnaden för enheten till cirka 15 miljoner kronor årligen. Detta inkluderar kostnader för att periodvis inhysa utstationerad personal från Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och eventuella andra myndigheter samt säkerställa att de har tillgång till den utrustning som krävs för att kunna fullgöra sina uppgifter inom ramen för FUSK-enhetens uppdrag (se avsnitt 15.4.1).

Den nya nationella kontrollstyrkan ska kunna utföra kontroll av anläggningar och aktörer i hela landet. Det innebär att de kommer behöva en driftbudget som täcker in såväl resekostnader och kostnader för övernattningskostnader som kostnader för egna fordon. Dessutom kommer det finnas ett behov av att kunna utföra provtagning och avancerade analyser för att kontrollera om en viss vara eller produkt uppfyller tillämpliga krav. Denna provtagning kan i vissa fall vara mycket kostsam och vissa analyser kräver att proverna skickas till speciella auktoriserade laboratorier i ett annat EU-land. Vi bedömer att driftbudgeten bör uppgå till åtminstone 10 miljoner kronor per år.

Sammantaget uppskattar vi därmed den totala kostnaden för den nya FUSK-enheten till cirka 60 miljoner kronor årligen från och med år 2026. Eftersom vi föreslår att staten ska garantera full finansiering av den nya FUSK-enheten, trots att händelsestyrd och uppföljande fuskkontroll fortfarande ska finansieras med avgifter, ska också kostnaderna för denna kontroll ingå i beräkningen av Livsmedelsverkets anslag. Avgifterna som de tre centrala myndigheterna tar ut för denna kontroll ska därmed inte disponeras av myndigheterna, utan i stället redovisas mot intäktspost i statsbudgeten. Därmed kommer de totala kostnaderna för staten att minska motsvarande de avgifter som tas in.

Hur stora dessa intäkter kommer att vara är mycket svårt att uppskatta eftersom det dels beror på i vilken utsträckning sådan kontroll blir nödvändig, dels i vilken utsträckning det är möjligt att ta ut avgifter för kontrollen och i vilken utsträckning avgifterna faktiskt betalas. Det är också någonting som kommer att variera från år till år. För att ändå kunna göra en uppskattning av dessa intäkter har vi försökt bilda oss en uppfattning av ungefär hur stor andel av den totala kontrollen i dag som består av uppföljande och händelsestyrd

kontroll samt vilken kostnadstäckningsgrad myndigheterna har för denna kontroll.

Vår kartläggning⁴ visar att dessa uppgifter varierar kraftigt mellan olika myndigheter. Under 2022 utgjorde kontrollmyndigheternas händelsestyrda och uppföljande kontroller mellan 8 och 40 procent av det totala antalet kontroller. Kostnadstäckningsgraden för sådana kontroller låg samma år på mellan 40 och 95 procent. Uppgifterna utgör dock endast en ögonblicksbild av hur den offentliga kontrollen fördelar sig under ett visst år och grundar sig i vissa fall på en uppskattning av myndigheterna. Det är därför svårt att dra några exakta slutsatser. Det är dock rimligt att anta att ungefär en fjärdedel av FUSK-enhetens kontroll bör utgöras av uppföljande kontroll eller kontroll till följd av tips eller klagomål. Det är vidare rimligt att utgå från att kostnadstäckningsgraden för denna kontroll bör kunna uppgå till omkring 65 procent.

Vilken nivå avgifterna för denna kontroll ska ligga på kommer behöva beräknas på grundval av de principer som slås fast i artiklarna 78, 81 och 82 i kontrollförordningen samt, i tillämpliga fall, utifrån avgiftsförordningens generella bestämmelser. Om vi mycket förenklat utgår från grundprincipen om full kostnadstäckning ger det följande grova uträkning: En fjärdedel av 60 miljoner är 15 miljoner och 65 procent av det är 9,75 miljoner.

Våra antaganden betyder därmed att den händelsestyrda och uppföljande kontroll som kommer att utföras av FUSK-enheten årligen bör medföra avgiftsintäkter för staten på cirka 10 miljoner kronor. Det innebär en ofinansierad kostnad för den nya FUSK-enheten på 50 miljoner kronor.

Denna beräkning avser alltså en FUSK-enhet med 30 medarbetare plus en chef, vilket enligt vår bedömning motsvarar en miniminivå. Erfarenheten från andra länder som infört liknande enheter är att man relativt snart haft behov av att skala upp storleken för att möta det faktiska behovet av kontroll (se kapitel 10). Om vi utgår från våra uppskattade kostnader för en FUSK-enhet med 30 medarbetare skulle nettokostnaderna för olika tänkbara scenarier ge följande resultat.

⁴ Uppgifter inhämtade från Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket och länsstyrelserna samt uppgifter från bilaga 4 och 9 till Sveriges livsmedelskontroll 2022 (Livsmedelsverkets rapportserie L 2023 nr 09) och SKR:s enkätundersökning om miljö- och hälsoskydd, hämtad den 22 februari 2024; <https://skr.se/skr/samhallsplaneringinfrastruktur/miljohalsa/tillsynochkontroll/statistik/nyckeltal.78009.html>.

Tabell 22.1 Uppskattad nettokostnad för FUSK-enhet av olika storlek

Kostnader angivna i miljoner kronor

Antal medarbetare	30	40	50	60	70	80
Personalkostnad	35	46,6	58,3	70	81,6	93,3
Overhead	15	20	25	30	35	40
Drift	10	13,3	16,7	20	23,3	26,7
Totalt	60	79,9	100	120	139,9	160

Anm: De uppskattade personalkostnaderna inbegriper även ökade kostnader för ytterligare chefstjänster.

Nivån för de uppskattade kostnaderna ligger väl i linje med kostnaderna för motsvarande fuskenheter i andra länder. Kostnaderna för Rejseholdet i Danmark ligger på omkring 42 miljoner svenska kronor (2023), för NVW-IOD i Nederländerna på omkring 130 miljoner kronor (2017) och för NFCU i Storbritannien på omkring 69 miljoner kronor (2023). I sammanhanget bör det dock noteras att den FUSK-enhet vi föreslår kommer att ha ansvar för att övervaka och utföra kontroller mot fusk i hela livsmedelskedjan, medan fuskenheterna i Danmark, Nederländerna och Storbritannien i huvudsak fokuserar på livsmedelsområdet (och då i flera fall endast överträdelser som utgör brott).

Finansieringen av de statliga myndigheternas ökade kostnader i övrigt

Utöver Livsmedelsverkets kostnader för den nya enheten kommer utredningens förslag medföra vissa ökade kostnader för Jordbruksverkets, Kemikalieinspektionens och Livsmedelsverkets arbete i övrigt. Det handlar exempelvis om de uppgifter som myndigheternas fusksamordnare ska utföra, om den tid som den övriga kontrollorganisationen i vissa fall kan behöva lägga på att bistå den nya enheten i ett visst ärende samt kostnader för administration av myndigheternas tillkommande uppgifter. Den tid och de kostnader som uppgifterna förväntas generera är dock förhållandevis begränsade och bedöms kunna utföras av myndigheternas befintliga organisation och inom befintliga ramanslag. Vi föreslår därför inte någon ytterligare finansiering till myndigheterna för kostnader utöver de som är direkt hänförliga till den nya FUSK-enheten.

Finansiella konsekvenser av förslaget till sanktionsavgift

Även förslaget att en ny sanktionsavgift för fusk i livsmedelskedjan ska införas får finansiella konsekvenser för det allmänna. Avgiften ska i första hand beräknas på den ekonomiska fördel som aktören har fått av överträdelsen, och i andra hand fastställas till ett skäligt belopp på upp till 50 miljoner kronor med hänsyn till bland annat överträdelsens art och omfattning.

Hur många ärenden om sanktionsavgift som kan tänkas aktualiseras per år är svårt att uppskatta. I Sveriges årliga rapport till EU om kontrollen i livsmedelskedjan för 2022,⁵ finns det endast på livsmedelsområdet uppgifter om misstänkta fall av bedrägligt eller vilseledande agerande. I rapporten anges att ungefär 500 sådana ärenden hanterades under året. Merparten av dessa handlar dock om företag som avsiktligt undanhöll sig livsmedelskontroll och tillverkade eller saluförde livsmedel utan att ha en registrerad eller godkänd anläggning, för vilket en särskild sanktionsavgift enligt livsmedelslagen redan utgår. Endast 18 av ärendena resulterade i en anmälan om åtal.⁶ För övriga områden angavs att några misstänkta fall av bedrägligt eller vilseledande agerande inte hade uppmärksamats, eller att några sådana uppgifter inte fanns tillgängliga.

Ett rimligt antagande är att den nya sanktionsavgiften åtminstone skulle ha varit aktuell i de ärenden som ledde till en åtalsanmälan. Sannolikt finns det ytterligare ärenden som inte ledde till en åtalsanmälan där en sanktionsavgift hade kunnat vara aktuell. Ett av målen med de förslag vi lämnar är dessutom att kontrollen av misstänkta avsiktliga överträdelser som utgör fusk ska öka. Det är därmed rimligt att anta att fler sådana överträdelser kommer upptäckas och beivras inom samtliga områden som ingår i livsmedelskedjan. Det är därför sannolikt att fler ärenden som kan leda till en sanktionsavgift enligt den förslagna lagen kommer att aktualiseras inom såväl livsmedelsområdet som övriga områden.

Det är svårt att uppskatta de intäkter till staten som sanktionsavgifterna totalt sett kommer att medföra. Det är inte bara beroende av hur många överträdelser som upptäcks utan även av det ekonomiska värdet av de enskilda överträdelserna, vilket kan variera i hög grad.

⁵ Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket, *Kontrollen i livsmedelskedjan*, S 2023 nr 06.

⁶ Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket, *Kontrollen i livsmedelskedjan*, S 2023 nr 06, s. 25.

Ansvaret för att besluta om sanktionsavgiften föreslås läggas på Livsmedelsverket. Uppgiften bör enligt vår uppfattning utföras av den nya FUSK-enheten, och de ökade kostnaderna för handläggningen av dessa ärenden ingår i kostnadsberäkningen för utredningens förslag som helhet.

Även om det alltså är väldigt svårt att uppskatta de ekonomiska konsekvenserna för staten av utredningens förslag om en ny sanktionsavgift, kan det åtminstone konstateras att det kommer att leda till en nettointäkt som – i förhållande till de kostnader som utredningens förslag medför – bedöms kunna bli betydande. Denna intäkt får visserligen inte användas som grund för finansiering av de ökade kostnaderna för våra förslag, men är trots det en nettoeffekt som är värd att nämnas.

22.2 Konsekvenser för det allmänna

I detta avsnitt beskriver vi de viktigast förändringarna för kontrollen som sådan, för kontrollmyndigheterna i livsmedelskedjan samt för övriga statliga myndigheter som berörs av förslagen.

22.2.1 Kvalitet och effektivitet

Att flytta ansvaret för den planerade fuskkontrollen till de tre centrala myndigheterna kommer, i kombination med en möjlighet för dessa myndigheter att under vissa förutsättningar ta över ansvaret även för komplicerade och/eller omfattande ärenden om fuskkontroll, innebära att förutsättningarna för en effektiv och ändamålsenlig fuskkontroll i livsmedelskedjan ökar väsentligt jämfört med om motsvarande kapacitet och förmåga skulle byggas upp på landets samtliga kontrollmyndigheter.

Ett centralt ansvar ger utrymme för effektivisering och förhöjd kvalitet av kontrollen då kontrollpersonalen får ökade möjligheter att renodla sitt arbete samt att fler specialiserade tjänster kan skapas. Det kommer att bli enklare att utveckla den riskbaserade fuskkontrollen samt att upprätthålla en beredskap, vilket i sin tur bidrar till en mer effektiv kontroll i hela landet då arbetet kan koncentreras på de verksamheter som innebär stora risker i livsmedelskedjan. Det innebär också en förbättrad rättssäkerhet för aktörerna som är verksamma

i livsmedelskedjan då risken för att olika bedömningar görs av olika kontrollmyndigheter minskar.

Den nya kontrollorganisationen innebär dock även att avståndet mellan kontrollmyndighet och kontrollobjekt kommer att öka till följd av att en nationell kontrollstyrka ansvarar för viss kontroll i hela landet. Detta kan exempelvis medföra att det blir svårare att genomföra oanmälda kontrollbesök. Det kommer dessutom att finnas en viss risk för dubbla kontroller. Vi bedömer dock att fuskkontrollen i livsmedelskedjan i och med den nya organisationen sammantaget kommer få betydligt bättre förutsättningar att utföra en likvärdig och effektiv fuskkontroll än den nuvarande kontrollorganisationen.

Förslagen om att möjliggöra för ett utökat informationsutbyte mellan kontrollmyndigheter i livsmedelskedjan i allmänhet kommer medföra att myndigheterna får tillgång till fler uppgifter som är nödvändiga för den offentliga kontrollen än vad de har i dag. Det bör i sin tur leda till att myndigheterna kan utföra en effektivare och mer ändamålsenlig kontroll i stort. Samtidigt medför det utökade informationsutbytet även att kontrollmyndigheterna kommer behöva dela med sig av fler uppgifter om sina kontrollobjekt än de är skyldiga att göra i dag, vilket kan medföra viss ökad administration.

När de föreslagna förändringarna genomförs är det viktigt att det går ut information om att ansvaret för den planerade fuskkontrollen har flyttats till de tre centrala myndigheterna och att det har inrättats en särskild enhet för sådan kontroll på Livsmedelsverket. Informationen fyller en signalfunktion till branscher och aktörer i livsmedelskedjan om en ambitionshöjning avseende såväl den förebyggande kontrollen som utredningen av misstänkt fusk, som i sig kan verka avskräckande för den som överväger att fuska.

22.2.2 De centrala samordnande myndigheterna

Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket berörs i egenskap av centrala samordnande myndigheter i livsmedelskedjan i flera avseenden på samma sätt av de förslag vi lämnar. Eftersom Livsmedelsverket kommer få ett särskilt ansvar i den nya organisationen berörs den myndigheten dock även i en del andra avseenden, vilket vi redovisar särskilt.

Livsmedelsverket

De förslag vi lämnar innebär att det ska inrättas en ny enhet med myndighetsgemensamma funktioner för fuskkontroll på Livsmedelsverket. Enheten ska ansvara för, och utföra, uppgifter för Jordbruksverkets, Kemikalieinspektionens och Livsmedelsverkets räkning inom ramen för myndigheternas gemensamma arbete mot fusk i livsmedelskedjan. Den nya enheten föreslås också få ansvar för att handlägga ärenden om påförande av sanktionsavgifter för fusk i livsmedelskedjan. Detta bedöms sammantaget i en uppstartsfas medföra ett behov av nyrekrytering av cirka 30 medarbetare med till viss del ny kompetens och bakgrund till den nya enheten.

Livsmedelsverket kommer även att få ett särskilt ansvar för det gemensamma arbetet med planering, samordning och utförande av fuskkontroll. Arbetet ska ske i nära samverkan med Jordbruksverket och Kemikalieinspektionen, som i viss utsträckning kommer ha viss utstationerad personal hos Livsmedelsverket. Detta kommer innebära ett behov av att etablera lokalutrymmen och tekniska lösningar för att samarbetet ska fungera. Livsmedelsverket kommer även utgöra kontaktpunkt för andra aktörer, såväl andra svenska myndigheter och aktörer i livsmedelskedjan som EU-organ och andra utländska myndigheter, i fråga om fuskkontroll. Denna typ av samordningsansvar har verket redan i andra närliggande frågor.

Vi föreslår att Livsmedelsverkets ökade kostnader till följd av den nya FUSK-enheten ska finansieras med ett höjt ramanslag som motsvarar alla kostnader för enheten (se avsnitt 22.1). I denna del kommer våra förslag alltså inte att medföra några ökade nettokostnader för myndigheten. Förslagen i övrigt kan komma att medföra vissa ökade kostnader för Livsmedelsverket. Det handlar bland annat om kostnader som kan uppstå för att säkerställa ett utökat och effektivt informationsutbyte i enlighet med utredningens förslag. Dessa kostnader bedöms dock som obetydliga i sammanhanget och bör kunna hanteras av myndigheten inom ram.

Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket

De tre centrala myndigheterna i livsmedelskedjan kommer inom de områden där de i dag är samordnande myndighet dels få kontrollansvar i fråga om den riskbaserade kontrollen som ska utföras enligt

artikel 9.2 i kontrollförordningen, dels få en möjlighet att under vissa förutsättningar ta över kontrollansvar i ett enskilt ärende om fusk från en länsstyrelse, en kommun eller någon med delegerade uppgifter. Det utökade kontrolluppdraget innebär att myndigheterna kommer behöva utöva viss typ av offentlig kontroll på aktörer och anläggningar som de i dag inte har något kontrollansvar för, vilket kommer medföra ett behov av att i viss utsträckning skaffa sig ny kompetens och beredskap för att med stöd av de gemensamma kontrollresurserna kunna utföra denna kontroll och fatta nödvändiga beslut. Myndigheterna behöver också säkerställa att de särskilda nationella samordnarna mot bedrägliga och vilseledande ageranden i livsmedelskedjan som ska ansvara för myndigheternas del i det gemensamma arbetet har tillgång till den information och de system som krävs för att kunna utföra sina uppgifter.

Förslagen i detta betänkande kan, utöver de kostnader som är förenade med den nya FUSK-enheten, komma att medföra vissa ökade kostnader för de centrala myndigheterna. För Jordbruksverket och Kemikalieinspektionen handlar det dels om att säkerställa de personella resurser som krävs för myndigheternas medverkan i ärenden som avser fuskkontroll enligt det utökade kontrollansvaret, dels om att säkerställa ett utökat och effektivt informationsutbyte. I den utsträckning en sådan kapacitet saknas i dag kan det uppnås antingen genom en omfördelning av arbetsuppgifter inom myndigheten, eller genom nyrekrytering. Kostnaderna för detta ska bäras av myndigheterna inom ram.

Kostnaderna bedöms under alla omständigheter vara lägre än i nollalternativet. De centrala myndigheterna har redan i dag ett ansvar för att planera för och utföra en riskbaserad fuskkontroll inom sina kontrollområden. Mot bakgrund av de slutsatser vi har dragit kring hur en planerad fuskkontroll bör utföras finns det alltså redan i nollalternativet ett behov för myndigheterna att förändra sitt arbetssätt kring utförande av planerad fuskkontroll. Även utan en förändring av kontrollansvaret och ett inrättande av de gemensamma funktionerna vid Livsmedelsverket skulle det alltså finnas ett behov av att bygga upp ny kompetens och kontrollkapacitet vid myndigheterna för att leva upp till kontrollförordningens krav. Trots att kostnaderna sannolikt kommer att öka något för Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket vid ett genomförande av våra förslag,

bedöms förslagen totalt sett medföra lägre kostnader för dessa myndigheter än nollalternativet.

22.2.3 Länsstyrelserna och kommunerna

Våra förslag innebär att ansvaret för den planerade fuskkontrollen inom länsstyrelsernas och kommunernas ansvarsområden flyttas till Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket. Det handlar dock om en typ av kontroll som länsstyrelserna och kommunerna inte utför i dag. Förslaget bedöms därmed inte komma att påverka omfattningen av kontrollverksamheten vid dessa myndigheter. Däremot befrias de från en i praktiken ny arbetsuppgift som annars skulle ha inneburit ett krav på att bygga upp en ny kapacitet och förmåga att utföra fuskkontroll, vilket för merparten av länsstyrelserna och kommunerna skulle vara en stor utmaning. Förslaget bedöms därför inte medföra några negativa konsekvenser för länsstyrelserna eller kommunerna i fråga om minskade intäkter eller minskad kontrollverksamhet.

Möjligheten för Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket att ta över kontrollansvar från en länsstyrelse eller en kommun i ett komplicerat eller omfattande ärende som avser misstänkt fusk innebär att gränsdragningen mellan olika kontrollmyndigheters kontrollansvar i vissa situationer riskerar att bli otydlig. I vissa fall kan förslaget också medföra att en länsstyrelse eller en kommun behöver avsluta handläggningen av ett ärende man redan har påbörjat. Förslaget kan därmed uppfattas som ett intrång i länsstyrelsernas och kommunernas möjlighet att planera, organisera och utföra den egna kontrollverksamheten (se avsnitt 22.6 angående bedömningen av konsekvenserna för det kommunala självstyret). Möjligheten för en central myndighet att ta över kontrollansvaret i ett visst ärende är dock inte avsedd att användas rutinmässigt, utan endast där det finns ett behov av att ärendet utreds av en myndighet med särskild kompetens och särskilda resurser i fråga om fuskkontroll. Åtgärden kommer troligtvis aktualiseras i förhållandevis få fall, och utgångspunkten är att ett övertagande av kontrollansvar ska ske i samråd med den ordinarie kontrollmyndigheten. Mot denna bakgrund får de negativa konsekvenserna av förslaget för kommuner och länsstyrelser betraktas som små.

Att ansvaret för kontrollen i ett fuskärende tas över kan också medföra ett flertal positiva konsekvenser för länsstyrelsen eller kommunen. Det har under en längre tid funnits ett önskemål från framför allt de kommunala kontrollmyndigheterna om mer stöd från de centrala myndigheterna i enskilda komplicerade ärende, exempelvis ett ärende som avser flera aktörer eller en aktör med anläggningar i mer än ett län eller en kommun. Sådana ärenden tar i regel mer tid att utreda, och kan medföra att länsstyrelsen eller kommunen tvingas omprioritera resurser från andra kontrollärenden. Dessutom är risken för att man inte får betalt för sin nedlagda kontrolltid stor. Vårt förslag innebär att det nu blir möjligt för en central myndighet att ge länsstyrelserna och kommunerna avlastning i de mest komplicerade eller omfattande ärendena.

Ytterligare en möjlig konsekvens av förslagen är att kompetensen kring fuskkontroll vid länsstyrelserna och kommunerna riskerar att minska. Det kan bli svårare att rekrytera eller behålla personal med ett särskilt intresse för fuskkontroll. Mot detta ska dock ställas att utgångspunkten i våra förslag är att de ordinarie kontrollmyndigheterna även fortsättningsvis ska utföra den absoluta huvuddelen av den fuskkontroll som utförs i dag. Genom att inte behöver lägga tid och resurser på de allra mest komplicerade och tidskrävande fuskärendena kan länsstyrelserna och kommunerna dessutom få möjlighet att utveckla sin generella kompetens och förmåga att utöva fuskkontroll.

Den specialistkunskap och erfarenhet som kommer att samlas vid den nya FUSK-enheten på Livsmedelsverket kommer också att vara värdefull för vidareutveckling av kontrollpersonalens kompetens och arbetsmetoder vid alla kontrollmyndigheter. Även vägledningen och samordningen av fuskkontroll i stort kommer att kunna stärkas med den nya organisationen. Vi bedömer därför att förslagen sammantaget bör kunna bidra till att kompetensen och förmågan att utföra fuskkontroll höjs inom kontrollkedjans alla delar.

22.2.4 Statliga myndigheter i övrigt

Utredningens förslag bedöms endast få marginella konsekvenser för statliga myndigheter i övrigt. Konsekvenserna bedöms inte medföra några nämnvärda ökade kostnader och bedöms därför inte ha

någon negativ påverkan på myndigheterna. Utredningens förslag kommer direkt eller indirekt att påverka vissa statliga myndigheter som på något sätt är en del av kontrollkedjan. Vissa andra statliga myndigheter kommer också att påverkas av våra förslag om utökad informationsutbyte samt införandet av en ny sanktionsavgift mot fusk.

Försvarsinspektören för hälsa och miljö

Vi föreslår inte något förändrat kontrollansvar för de aktörer och anläggningar som omfattas av Försvarsinspektören för hälsa och miljöns ansvarsområden. Våra förslag tydliggör dock att Försvarsinspektören även kommer behöva utföra sådan planerad fuskkontroll som följer av artikel 9.2 i kontrollförordningen och att denna kontroll ska utföras på grundval av en särskild risk- och sårbarhetsanalys. Eftersom detta är en uppgift som Försvarsinspektören redan har i dag bedömer vi att förslaget inte medför några negativa konsekvenser.

Den kontroll som Försvarsinspektören utför är redan i dag anslagsfinansierad. Förslaget att all planerad fuskkontroll inom samtliga områden ska finansieras med skattemedel får därmed inte heller några konsekvenser för Försvarsinspektören.

Statens veterinärmedicinska anstalt

Utredningens förslag kommer inte att påverka de uppdrag och ansvarsområden som Statens veterinärmedicinska anstalt har i dag. Däremot kommer myndigheten kunna beröras i egenskap av att den har en samordnande och stödjande roll vid utredningar av smittsamma djursjukdomar samt i egenskap av Sveriges nationella veterinärmedicinska laboratorium. Myndighetens expertis kring risker förknippade med djursjukdomar och på foderområdet kommer också vara av betydelse för den risk- och sårbarhetsanalys som ska ligga till grund för den planerade fuskkontrollen.

Vi bedömer att det sannolikt kommer finnas ett behov av att involvera Statens veterinärmedicinska anstalt i såväl riskbedömningar som i enskilda ärenden om fusk som utreds inom ramen för det myndighetsgemensamma arbetet. Dessa uppgifter ryms dock inom myndig-

hetens nuvarande uppdrag och finansiering och bedöms inte leda till några ökade kostnader eller negativa konsekvenser i övrigt.

Tullverket

Den gräns- och införselkontroll som Tullverket utför är av stor betydelse för att upptäcka och beivra överträdelser, inklusive fusk, i livsmedelskedjan. Myndigheten har dessutom tillgång till uppgifter som är av intresse för den risk- och sårbarhetsanalys som den planerade fuskkontrollen ska grundas på.

De förslag vi lämnar kommer inte ha någon direkt påverkan på de uppgifter och det ansvar som Tullverket har i dag. Däremot kommer behovet av samverkan med Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket att öka. Tullverket kommer också att behöva lämna ut fler uppgifter till övriga kontrollmyndigheter än i dag. Det handlar både om när Tullverket i sin kontrollverksamhet upptäcker en omständighet som kan leda till en åtgärd hos en annan kontrollmyndighet, och om när en annan kontrollmyndighet begär uppgifter från Tullverket (se avsnitt 19.3.1). Behovet av att anmäla omständigheter och lämna ut uppgifter kommer dock främst aktualiseras i förhållande till de tre centrala myndigheterna, med vilka kanaler för informationsdelning i viss utsträckning redan finns på plats. Den utökade uppgiftsskyldigheten bedöms därför inte medföra några negativa konsekvenser för Tullverket utan snarare förenkla och klargöra vilka förutsättningar myndigheten har att dela uppgifter som rör livsmedelskedjan.

Den risk- och sårbarhetsanalys som Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket ska utföra och löpande hålla uppdaterad ska omfatta alla områden i livsmedelskedjan. Det inkluderar även risker och sårbarheter som är förknippade med såväl import och export som införsel och utförsel av djur och varor. Denna analys kommer sannolikt även vara av intresse för Tullverkets egen verksamhet.

Vi bedömer att Tullverkets delaktighet i arbetet mot att upptäcka och beivra fusk i livsmedelskedjan kommer att öka i och med våra förslag och att Tullverkets materiella och personella resurser i ökad grad kan komma till användning i det gemensamma arbetet mot fusk. Det handlar dock inte om några nya uppgifter eller om uppgifter som

förväntas medföra några negativa konsekvenser för myndigheten. Tvärtom bedöms förslagen snarare leda till ökad effektivitet även för den verksamhet som Tullverket bedriver enligt kontrollförordningen och därmed rymmas inom ramen för myndighetens uppdrag och finansiering.

Havs- och vattenmyndigheten

Havs- och vattenmyndigheten har i dag ett begränsat kontrollansvar inom vissa sakområden i livsmedelskedjan. Det är endast i fråga om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade vattenlevande organismer i miljön för livsmedels- eller foderproduktion (2 kap. 13 § 2 miljö-tillsynsförordningen) som myndigheten är utpekad som ansvarig kontrollmyndighet. Genom delegation från Jordbruksverket utövar myndigheten även kontroll enligt den unionsrättsliga marknadsordningen på fiskeriområdet, vilket endast i vissa avseenden överlappas av kontrollförordningens tillämpningsområde (se avsnitt 4.11).

Myndighetens kontrollansvar kommer endast i mycket marginell utsträckning påverkas av utredningens förslag. Eftersom myndigheten i dag inte utför någon planerad fuskkontroll bedöms förslaget inte medföra några negativa konsekvenser för myndigheten.

Skatteverket

Konsekvenserna för Skatteverket är i första hand förknippade med den nya uppgiftsskyldigheten som föreslås i förhållande till Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket (se avsnitt 19.3.2). Det finns redan i dag ett stort antal uppgiftsskyldigheter för Skatteverket i förhållande till andra myndigheter, och verket har rimligtvis redan rutiner och arbetsmetoder på plats för att utföra den uppgiften. Vi bedömer att det kommer röra sig om en förhållandevis begränsad mängd uppgifter som kommer bli aktuell för Skatteverket att lämna ut. Uppgifterna ska dessutom lämnas ut på de centrala myndigheternas begäran. Förslaget kommer alltså inte innebära någon skyldighet för Skatteverket att på eget initiativ och löpande bedöma om det finns ett behov av att lämna ut uppgifter som kan vara av betydelse för Jordbruksverkets, Kemikalieinspektionens eller Livsmedelsverkets verksamhet. Vi bedömer därför att förslagen endast

kommer att få marginella konsekvenser för Skatteverket och att dessa sammantaget inte bedöms som negativa.

Kammarkollegiet och Kronofogdemyndigheten

Enligt vårt förslag till ny lag om sanktionsavgift för fusk i livsmedelskedjan ska avgiften betalas till Kammarkollegiet. Avgifter som vunnit laga kraft och som inte betalas i tid ska få verkställas enligt utsökningbalken och indrivningslagen. Den ökade arbetsbelastning som förslaget förväntas medföra för myndigheterna förväntas bli ytterst marginell och i vart fall inte större än att den kan hanteras inom myndigheternas givna resursramar.

22.2.5 Överprövande instanser

Utredningens förslag leder till vissa konsekvenser för överprövande instanser dels genom det förändrade kontrollansvaret för, och finansieringen av, den planerade fuskkontrollen, dels genom förslaget att det ska införas en ny särskild sanktionsavgift för fusk.

Konsekvenser till följd av ett förändrat kontrollansvar

En konsekvens av att ansvaret för den planerade fuskkontrollen flyttas från kommunerna till de tre centrala myndigheterna är att ett led i överklagandekedjan för sådana beslut kommer att försvinna. Enligt nu gällande lagstiftning kan de beslut en kommun meddelar överklagas till länsstyrelsen. Länsstyrelsens prövning av det överklagade beslutet kan i sin tur överklagas till mark- och miljödomstolen, om det är ett beslut enligt miljöbalken, respektive till allmän förvaltningsdomstol om det är ett beslut enligt övrig berörd sektorslagstiftning. Beslut i de ärenden där kontrollansvaret tagits över av en central myndighet kommer däremot att överklagas direkt till mark- och miljödomstolen eller förvaltningsrätten.

Eftersom det i dag egentligen inte bedrivs någon riskbaserad och planerad fuskkontroll är det svårt att uppskatta i vilken utsträckning beslut i sådana ärenden kommer att överklagas. Under 2022 fattade kontrollmyndigheterna på livsmedelsområdet beslut om åtgärder i

omkring tio procent av sina kontrollärenden där bristande efterlevnad konstaterades.⁷ Även om det är rimligt att anta att det kommer bli aktuellt med beslut om åtgärd i en större andel av de ärenden där fusk konstateras bedömer vi att det inte kommer att handla om någon betydande ökning av antalet överklaganden. Den största andelen av de beslut som överklagas i dag handlar om beslut om avgift. Genom att vi föreslår att den planerade fuskkontrollen ska bli avgiftsfri finns det snarare anledning att anta att antalet överklaganden totalt sett kommer att minska jämfört med om nuvarande kontrollansvar och finansieringslösning för sådan kontroll skulle bibehållas.

Vi bedömer sammantaget att måltillströmningen till de allmänna förvaltningsdomstolarna samt mark- och miljödomstolarna inte kommer att påverkas i någon nämnvärd omfattning, och att kostnaderna därför bör kunna rymmas inom ramen för domstolarnas ordinarie anslag.

Konsekvenser till följd av en ny sanktionsavgift mot fusk

Vi föreslår att det ska införas en ny sanktionsavgift mot fusk och att avgiften ska beslutas av Livsmedelsverket (se kapitel 20). Samtliga överklaganden av beslut om denna sanktionsavgift kommer att handläggas av den förvaltningsdomstol där Livsmedelsverket har sitt säte, det vill säga Förvaltningsrätten i Uppsala. Domstolen handlägger i dag överklaganden av de beslut som Livsmedelsverket fattar med stöd av kontrollförordningen och tillämplig sektorslagstiftning. Domstolen är därmed redan väl förtrogen med det regelverk som sanktionsavgiften grundas på och får betraktas som särskilt lämpad att handlägga överklaganden av denna nya typ av sanktionsavgifter.

Det är svårt att uppskatta hur många överklaganden det kan bli fråga om. Antalet överklaganden på andra områden där det finns sanktionsavgifter är relativt få.⁸ Till skillnad från de befintliga sanktionsavgifterna i livsmedelskedjans sektorslagstiftning, som syftar till att beivra mer frekventa och mindre allvarliga administrativa överträdelser, syftar den sanktionsavgift vi föreslår till att beivra mer allvarliga överträdelser som begås i näringsverksamhet. Det är därför rimligt att utgå från att det kommer att handla om betydligt färre beslut

⁷ Livsmedelsverket, *Sveriges livsmedelskontroll 2022*, L 2023 nr 09.

⁸ Prop. 2017/18:165, *Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan*, s. 79.

om sanktionsavgift för fusk än de befintliga sanktionsavgifterna för administrativa överträdelser i livsmedelskedjan, och därmed också ett mindre antal överklaganden. Eventuella merkostnader för Förvaltningsrätten i Uppsala kan därmed förväntas bli så begränsade att de bör kunna rymmas inom befintlig budgetram.

22.3 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Den kontroll som utförs enligt kontrollförordningen syftar inte till att upptäcka eller utreda brott, utan om att säkerställa regelefterlevnad. Däremot kan kontrollen leda till att överträdelser upptäcks som kan leda till ett administrativt straff (sanktionsavgift), eller som utgör en kriminaliserad gärning för vilket böter eller fängelse är föreskrivet. Om en kontrollmyndighet misstänker att ett brott har begåtts finns det en skyldighet att anmäla det till polis eller åklagare. En direkt konsekvens av den offentliga kontroll som utförs enligt kontrollförordningen är alltså att brottsliga gärningar upptäcks, anmäls och beivras. Det gäller inte minst när man i kontrollen upptäcker sådana avsiktliga överträdelser som utgör fusk.

Förmågan att upptäcka och beivra brott ökar

Den fuskkontroll som utförs i Sverige i dag är i första hand händelsestyrd och inte riskbaserad (se kapitel 9). Det innebär att upptäcktsrisken för den som medvetet bryter mot regelverket genom fusk är förhållandevis låg. Det nuvarande sanktionssystemet är heller inte anpassat för överträdelser som i första hand begås i näringsverksamhet och där det ofta är svårt att identifiera en enskild ansvarig person. Det medför att den som avsiktligt bryter mot bestämmelserna i syfte att tjäna pengar många gånger inte döms för gärningen, även om överträdelsen upptäcks och anmäls av en kontrollmyndighet. I de fall en överträdelse leder till en påföljd är den ofta påfallande mild, vilket innebär att det ändå kan vara ekonomiskt fördelaktigt att begå överträdelser.

Vi bedömer att en centralisering av ansvaret för den mest komplicerade fuskkontrollen, och etablerandet av en särskild enhet med specialistkompetens för att upptäcka och utreda misstänkt fusk,

kommer leda till att betydligt fler aktörer som avsiktligt bryter mot regelverket avslöjas. Detsamma gäller för den generella höjningen av kompetens och förmåga att utföra fuskkontroll vid samtliga kontrollmyndigheter i kontrollkedjan som vi bedömer att förslagen kan förväntas bidra till. Alla överträdelser som upptäcks kommer inte att utgöra brottsliga handlingar, men en del av dem kommer att vara det. Förslagen förväntas därmed innebära att fler allvarliga överträdelser som också utgör brottsliga handlingar kommer att upptäckas.

Förslaget om en ny sanktionsavgift mot fusk förväntas vidare medföra att betydligt fler avsiktliga överträdelser av regelverket än i dag kommer att beivras. Det handlar både om ärenden som i dag inte anmäls till brottsbekämpande myndigheter, och ärenden som anmäls men inte leder till någon påföljd. Genom att sanktionsavgiften ska beslutas av Livsmedelsverket kommer antalet ärenden som i dag måste handläggas av polis och åklagare sannolikt att minska, vilket gör det möjligt för dem att prioritera de mer allvarliga överträdelserna som bör bli föremål för straff. Eftersom sanktionsavgiftens storlek i första hand ska bestämmas utifrån den ekonomiska fördelen kommer den dessutom att få en vinstelimineringseffekt. Därigenom kommer sanktionsavgiften även att bidra till att minska inflödet av pengar till den kriminella ekonomin.

En mer effektiv fuskkontroll och ett mer ändamålsenligt sanktionssystem bör kunna leda till en minskning av de överträdelser i livsmedelskedjan som också utgör brott. Förslagen förväntas också ha en brottsförebyggande funktion, genom att den förhöjda risken för upptäckt och sanktionsavgiftens vinstelimineringseffekt kommer minska incitamenten för att bryta mot de aktuella regelverken.

Förmågan att bidra till det myndighetsgemensamma arbetet mot brottslighet ökar

Fusk i livsmedelskedjan handlar om att avsiktligt bryta mot gällande regelverk i syfte att bereda sig ekonomiska fördelar på någon annans bekostnad. Trots att mörkertalet är stort finns det åtskilliga exempel på när fusk har utförts organiserat eller i systematisk form och varit av allvarlig eller omfattande karaktär (se kapitel 3). Fusk i livsmedelskedjan har därmed flera beröringspunkter med arbetslivskri-

minalitet enligt den definition som föreslagits av Delegationen mot arbetslivskriminalitet.⁹

Trots att såväl restaurangbranschen som jordbruksområdet nämns som två av nio särskilt utpekade riskbranscher,¹⁰ är de berörda kontrollmyndigheterna fortfarande inte en del av detta myndighetsgemensamma arbete. Tänkbara orsaker till detta är att det inte har funnits någon organiserad fuskkontroll i livsmedelskedjan samt att kontrollansvaret är utspritt på ett stort antal kontrollmyndigheter. Det är dock rimligt att utgå från att de som begår medvetna överträdelser av regelverket i livsmedelskedjan också fuskar med regler på andra områden, såsom bokföring, skatter, bidrag och arbetskraft (vilka hittills varit huvudfokus för A-krim). Det är också rimligt att utgå från det omvända, att de som fuskar med till exempel bokföring och arbetskraft också fuskar med den faktiska verksamhet som bedrivs. De potentiella och outnyttjade synergier mellan det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet och arbetet för att upptäcka och motverka fusk i livsmedelskedjan får därmed antas vara stora. Det gäller såväl det förberedande underrättelsearbetet i form av informationsutbyte och risk- och sårbarhetsbedömningar som utförande av gemensamma kontrollinsatser.

Genom våra förslag att etablera en ny organisation för fuskkontroll kommer möjligheten att bidra till det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet att öka avsevärt. Inte minst genom att det ska inrättas en ny enhet med särskilda resurser för underrättelse, samordning och utförande av kontroller mot fusk. Arbete bedöms av samma skäl också kunna bidra till att stärka det myndighetsgemensamma arbetet mot den organiserade brottsligheten.

I regeringens skrivelse *Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet*¹¹ berörs särskilt potentialen i att använda administrativa åtgärder för att minska risken att viktiga verksamheter missbrukas och för att störa och försvåra för kriminella att bedriva brottslig verksamhet. Även åtgärder för att förhindra att företag används som brottsverktyg och att öka återtagandet av brottsvinster framhålls som prioriterade områden för att bekämpa den kriminella ekonomin. De förslag vi lämnar ligger i linje med denna

⁹ Jämför SOU 2022:36, *Arbetslivskriminalitet – En definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge*, s. 91.

¹⁰ Arbetsmiljöverket, *Lägesbild 2021 för det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*.

¹¹ Skr. 2023/24:67.

strategi och bedöms därför kunna bidra till att målsättningarna med strategin uppnås.

22.4 Konsekvenser för företagen

Företag i livsmedelskedjan är allt ifrån stora multinationella företag till lokala fåmansföretag och enskilda firmor. De kommer att beröras av utredningens förslag i egenskap av kontrollobjekt, men även påverkas i egenskap av aktörer som i dag utsätts för illojal konkurrens.

Förslaget om förändrat kontrollansvar

Det förändrade kontrollansvaret för planerad fuskkontroll medför i sig inte några konsekvenser för den kontroll som företagen är föremål för. Planerad fuskkontroll ska utföras i enlighet med artikel 9.2 i kontrollförordningen oavsett kontrollorganisation. Även om att utredningens förslag inte genomförs ska företagen alltså bli föremål för sådan kontroll. I praktiken kommer förändringarna av kontrollansvaret dock att medföra vissa konsekvenser för företagen eftersom förslagen syftar till att öka frekvensen och kvaliteten i den fuskkontroll som ska utföras. Genom att inrätta ett system för inriktning och urval av kontrollobjekt och genom att skapa en särskild kontrollstyrka som ska utföra den planerade fuskkontrollen bedömer vi att fler företag kommer att bli föremål för sådan kontroll än i dag. Kontrollen kommer med den nya organisationen också ha betydligt bättre förutsättningar att upptäcka och åtgärda fusk än i dag.

Den planerade fuskkontrollen kan sannolikt komma att uppfattas som både mer ingripande och verksamhetsstörande än den vanliga kontrollen. Kontrollen kommer dock inte utföras på alla aktörer, utan baseras på en risk- och sårbarhetsanalys som prioriterar de sektorer, branscher och aktörer där risken för avsiktliga överträdelse är störst. Det innebär att aktörer som är verksamma i sådana branscher också löper större risk att bli föremål för kontroll.

Den utökade kontrollen kommer emellertid även ha positiva konsekvenser för företagen. Genom att mer systematiskt och riskbaserat utföra kontroller för att upptäcka fusk kommer oseriösa aktörer upptäckas i större utsträckning och överträdelse beivras. Det kommer i sin tur leda till en sundare konkurrens på marknaden och en högre

grad av tillit från konsumenter i fråga om kvalitetsprodukter eller varor av visst ursprung. De positiva effekterna kommer dessutom vara störst för seriösa företag som verkar inom områden där risken för fusk är stor, eftersom det är på dessa områden den planerade fuskkontrollen kommer att inriktas.

Att ansvaret för den planerade fuskkontrollen flyttas till de tre centrala myndigheterna och att en nationell kontrollstyrka inrättas på Livsmedelsverket för detta ändamål bör också medföra en högre grad av likvärdighet i kontrollen och bedömningar. Att den vanliga planerade kontrollen och den planerade fuskkontrollen utförs av olika kontrollpersonal bidrar också till en tydlighet för företagen kring de olika kontrollbesökens syfte.

Möjligheten för de tre centrala myndigheterna att ta över kontrollansvar i ett ärende som avser misstänkt fusk medför en viss ökad risk för en otydlig fördelning av kontrollansvar i ärenden mellan berörda kontrollmyndigheter. Risken för överlappande kontroller bedöms dock vara låg, eftersom ett övertagande av kontrollansvar endast kommer att aktualiseras i ett begränsat antal ärenden av speciell karaktär. Samarbete och rutiner kring hanteringen av den aktuella typen av ärenden kommer dessutom utvecklas över tid. Vi bedömer sammantaget att förslaget inte medför några betydande negativa konsekvenser för företagen. Ambitionshöjningen i arbetet mot fusk i livsmedelskedjan kommer snarare medföra positiva konsekvenser för företagen i form av stärkt konkurrenskraft.

Förslaget om förändrad finansieringslösning

Förslaget att den planerade fuskkontrollen ska finansieras med skattemedel kommer få positiva effekter för de företag som blir föremål för sådan kontroll. Därigenom säkerställs att kontrollen kan utföras i den utsträckning och omfattning som krävs, utan att de företag som blir föremål för kontroll drabbas av vad som kan uppfattas som orättvisa och olikvärdiga avgifter. Att de företag där överträdelser av regelverket konstateras däremot får betala för den uppföljande kontrollen medför på samma sätt att de företag som följer regelverken premieras av förslaget till finansieringslösning.

Vi bedömer sammantaget att den finansieringslösning vi föreslår kommer att medföra minskade kostnader för företagen och att detta

särskilt kommer att gynna små- och medelstora företag som är verksamma inom branscher där risken för oseriösa aktörer och illojal konkurrens är stor.

Förslaget till ny sanktionsavgift för fusk

Förslaget om en ny sanktionsavgift innebär inte några utökade skyldigheter för företagen, och kommer endast beröra de som inte följer gällande regler. Avgiften bedöms kunna bidra till att minska den illojala konkurrensen i livsmedelskedjan genom att ha en både repressiv och preventiv funktion. Vid utformningen av förslagen har särskild hänsyn tagits till vikten av att säkerställa att sanktionerna är rättssäkra och proportionella för de som berörs. Förslagen bedöms därför inte leda till några negativa konsekvenser för företag i livsmedelskedjan.¹²

22.5 Konsekvenser för enskilda

Enskilda som inte bedriver näringsverksamhet

Regelverket inom flera av de berörda områdena gäller även för enskilda personer som är aktörer i kontrollförordningens mening men som inte bedriver näringsverksamhet. Som exempel kan nämnas bestämmelserna om djurskydd och djurhälsa, särskilda krav på djur eller varor samt användningen av växtskyddsmedel. Kontrollförordningens bestämmelser gäller för alla aktörer som träffas av tillämpliga regelverk, även de bestämmelser som direkt eller indirekt handlar om fuskkontroll. Man kan till exempel tänka sig att en privatperson förfalskar dokument eller på annat sätt försöker vilseleda en kontrollmyndighet för att skaffa sig ekonomiska fördelar i fråga om hantering eller införsel av vissa djur eller varor. De förslag vi lämnar kan alltså komma att träffa aktörer som inte är näringsidkare, och få konsekvenser för enskilda aktörer som inte följer regelverken. I övrigt bedömer vi att förslagen inte kommer att medföra några negativa konsekvenser för enskilda aktörer som inte bedriver näringsverksamhet.

¹² Jämför prop. 2017/18:165, *Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan*, s. 79.

Kontrollorgan och andra med delegerade uppgifter

Att flytta ansvaret för att utföra planerad fuskkontroll till Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket innebär att kontrollansvaret även för kontrollorganen som utför kontroller inom området ekologisk produktion och ekologiska produkter, liksom andra som har delegerats uppgifter inom kontrollförordningens tillämpningsområde, kommer att minska. Eftersom den planerade fuskkontrollen är en typ av kontroll som i praktiken inte utförs i dag bedöms förslaget inte medföra några negativa konsekvenser för dem. Kontrollorganen och andra med delegerade uppgifter ska i praktiken fortsätta med den kontrollverksamhet de bedriver i dag.

Möjligheten för de tre centrala myndigheterna att ta över kontrollansvar i ett enskilt ärende om fusk föreslås dessutom gälla även för sådan kontroll som utförs av kontrollorganen och andra med delegerade uppgifter. Med hänsyn till att denna möjlighet uteslutande ska tillämpas när det är fråga om omfattande eller komplicerade ärenden som avser misstänkt fusk bedömer vi att det för kontrollorganen och andra med delegerade uppgifter endast kommer bli aktuellt i undantagsfall. Syftet med att införa denna möjlighet är både att säkerställa en effektiv fuskkontroll och att avlasta de lokala och regionala kontrollmyndigheterna samt kontrollorganen och andra med delegerade uppgifter de mest komplicerade fuskärendena. Sammantaget bedömer vi att förslaget inte kommer medföra några negativa konsekvenser för kontrollorganen och andra med delegerade uppgifter.

22.6 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Utredningens bedömning: Förslagen medför ett visst intrång i den kommunala självstyrelsen. Intrånget bedöms vara nödvändigt för att säkerställa en effektiv och likvärdig fuskkontroll i hela landet. Intrånget går inte längre än vad som behövs för detta ändamål och är därför proportionerligt.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningens förslag innebär vissa inskränkningar av kommunernas befintliga uppdrag att utföra kontroll enligt kontrollförordningen, dels genom att ansvaret för att utföra planerad fuskkontroll i livsmedelskedjan flyttas från kommunerna, dels genom att det under vissa förutsättningar ska vara möjligt för Jordbruksverket, Kemi-kalieinspektionen och Livsmedelsverket att ta över ansvaret för kontrollen från en kommun i ett ärende om misstänkt fusk.

Uppgiften att utöva offentlig kontroll av verksamheter i livsmedelskedjan är inte en kommunal kärnuppgift, utan en uppgift som staten har ålagts av EU att utföra. Staten har i lag uppdragit åt kommunerna att utföra stora delar av den offentliga kontrollen. Den del av kontrollansvaret som enligt förslaget ska flyttas från kommunerna utgör en mycket begränsad del av det totala kontrolluppdraget. Det är också en uppgift som kommunerna i dag i praktiken inte utför. Förändringen förväntas därmed inte påverka omfattningen av, eller intäkterna för, den kontroll kommunerna utför. Förslaget utgör inte heller på något annat sätt ett ingrepp i hur kommunerna organiserar eller utför kontroll. Vi bedömer därför att förändringen av kontrollansvaret inte i sig innebär en inskränkning i den kommunala självstyrelsen i den mening som avses i 14 kap. 3 § regeringsformen.

Däremot innebär möjligheten för en central myndighet att ta över kontrollansvar från en kommun i ett visst ärende en inskränkning av kommunernas möjligheter att planera och styra den kontrollverksamhet de ålagts av staten att utföra. Därigenom får förslaget i denna del konsekvenser för det kommunala självstyret.¹³

En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör enligt 14 kap. 3 § regeringsformen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Lagrådet har avseende den proportionalitetsprövning som ska göras enligt bestämmelsen uttalat att den bör innefatta en utförlig beskrivning och analys av de konsekvenser förslaget får för den kommunala självstyrelsen och en tydlig redovisning av avvägningen mellan de kommunala självstyrelseintressena och de nationella intressen som den föreslagna lagstiftningen ska tillgodose.¹⁴ Den reglering som väljs bör inte inskränka den kommunala

¹³ Jämför prop. 2004/05:72, *Förbättrad djurskydds- och livsmedelstillsyn*, s. 42.

¹⁴ Se prop. 2021/22:45, *Ökade möjligheter att stänga skolor med allvarliga brister*, s. 50.

självstyrelsen i större utsträckning än vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

Vilka konsekvenser förslaget medför för kommunerna har redan berörts i avsnitt 22.2.3. Våra slutsatser där är att förslaget förväntas medföra både positiva och negativa konsekvenser för kommunerna. Vid den avvägning mellan motstående intressen som ska göras i förhållande till intrånget i den kommunala självstyrelsen bör det särskilt understrykas att möjligheten att ta över kontrollansvar i ett ärende som avser misstänkt fusk inte är avsedd att användas rutinmässigt. Avsikten är att den endast ska användas där det med hänsyn till ärendets omfattning eller komplexitet finns ett behov av att det utreds av en myndighet med särskild kompetens och särskilda resurser i fråga om fuskkontroll. Det kan också framhållas att de kommunala kontrollmyndigheterna under 2022 utförde drygt 95 000 kontrollbesök på livsmedelsområdet.¹⁵ Med hänsyn till det stora antal kontrollärenden som handläggs av kommunerna, och då möjlighet att ta över kontrollansvar endast ska tillämpas i mer komplicerade ärenden som rör misstänkt fusk, kommer denna möjlighet endast undantagsvis aktualiseras, och då i förhållandevis få fall. Det ska också framhållas att en stor del av de ärenden som "tas över" av en central myndighet kan komma att avse ärenden som inte har påbörjats vid den kommunala kontrollmyndigheten, och som kommunen många gånger inte ens känner till; exempelvis när kontrollansvaret tas över i ett ärende som initierats genom ett tips direkt till en central myndighet eller som sker som en del av en koordinerad internationell insats.

En för den kommunala självstyrelsen mindre ingripande lösning är att överflyttning av kontrollansvar i ett ärende förutsätter konsensus mellan kommunen och den centrala myndigheten. Med hänsyn till att ett övertagande av kontrollansvaret endast ska ske i komplicerade ärenden, vilket i många fall kommer att vara fördelaktigt även ur den enskilda kommunens perspektiv, kan man anta att det sällan kommer råda delade meningar mellan kommunen och den centrala myndigheten om huruvida ett övertagande ska ske eller inte. Vi bedömer dock att en lösning som förutsätter ett samtycke från berörda kommuner skulle bli administrativt besvärligt och dessutom riskera att äventyra effektiviteten i kontrollen, i synnerhet i de fall där de föreligger fara i dröjsmål (se avsnitt 13.5 och 17.3). Även om vi förordar att ett övertagande av kontrollansvar så långt som möjligt ska

¹⁵ Livsmedelsverket, *Sveriges livsmedelskontroll 2022*, L 2023 nr 09, bilaga 9.

ske i samförstånd med den berörda kommunen bedömer vi därför att det är nödvändigt att en central myndighet ensidigt ska kunna besluta i frågan. Däremot ska det som huvudregel finnas ett krav på den centrala myndigheten att samråda med kommunen innan den fattar ett beslut om att ta över kontrollansvar i ett ärende. Det ska också finnas en skyldighet att så snart som möjligt underrätta kommunen om beslutets innehåll samt löpande underrätta om eventuella förändringar av betydelse för ärendets omfattning, bland annat i syfte att minska konsekvenserna av detta intrång i kommunens verksamhet.

Mot bakgrund av det angelägna behovet av en effektiv och likvärdig fuskkontroll över hela landet får inskränkningen i den kommunala självstyrelsen som förslaget medför anses vara proportionerlig och godtagbar.

22.7 Samhällsekonomiska konsekvenser

Vi har tidigare i detta betänkande beskrivit att fusk i livsmedelskedjan är ett omfattande problem som kostar samhället stora pengar, inte minst genom att en bristande kontroll med ineffektiva sanktioner drar till sig organiserad brottslighet (se kapitel 3). De förslag vi lämnar kommer innebära att kontrollmyndigheternas kapacitet och förmåga att upptäcka och ingripa mot aktörer som avsiktligt bryter mot reglerna i livsmedelskedjan för att tjäna pengar stärks i flera avseenden.

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, vilket ligger i linje med de övergripande målen för den svenska livsmedelsstrategin om en konkurrenskraftig och hållbar livsmedelskedja.¹⁶

De förslag vi lämnar utgör en behövlig och nödvändig ambitionshöjning i arbetet mot fusk i livsmedelskedjan. Målsättningen har varit att utforma förslagen på ett kostnadseffektivt sätt. Att bygga upp erforderlig kompetens och kapacitet hos samtliga kontrollmyndigheter

¹⁶ Prop. 2016/17:104, *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet*.

skulle bli dyrare och sannolikt mindre effektivt. Alla uppskattningar av konsekvenserna av fusk i livsmedelskedjan visar att det kostar företag, konsumenter och samhället i stort miljardbelopp varje år. De ökade kostnaderna för staten för att genomföra förslagen bedöms därför vara relativt små i förhållande till de förväntade positiva samhällsekonomiska effekterna. Även om sådana konsekvenser är svåra att kvantifiera i förväg bedömer vi att alternativet att inte genomföra förslagen sammantaget skulle vara en betydligt sämre affär ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

23 Författningskommentar

23.1 Förslaget till lag (2026:000) om sanktionsavgifter för bedrägliga och vilseledande överträdelser i livsmedelskedjan

Lagens syfte och tillämpningsområde

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om sanktionsavgift för överträdelser av bestämmelser på de områden som omfattas av offentlig kontroll enligt artikel 1.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 av den 15 mars 2017 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 999/2001, (EG) nr 396/2005, (EG) nr 1069/2009, (EG) nr 1107/2009, (EU) nr 1151/2012, (EU) nr 652/2014, (EU) 2016/429 och (EU) 2016/2031, rådets förordningar (EG) nr 1/2005 och (EG) nr 1099/2009 och rådets direktiv 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG och 2008/120/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 854/2004 och (EG) nr 882/2004, rådets direktiv 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG och 97/78/EG samt rådets beslut 92/438/EEG (förordningen om offentlig kontroll).

Syftet med lagen är att motverka bedrägligt och vilseledande agerande på de områden som omfattas av förordning (EU) 2017/625.

Ord och uttryck i denna lag har samma innebörd som i förordning (EU) 2017/625.

Paragrafen klargör syftet med lagen och lagens tillämpningsområde.

I första stycket anges att lagen tillämpas för överträdelser av bestämmelser på de områden som omfattas av kontrollförordningens tillämpningsområde. På det sättet tydliggörs att lagen ska tillämpas även i de fall då det saknas närmare reglering i EU-lagstiftningen, men där

kontrollförordningen ändå ska tillämpas med stöd av nationell lagstiftning (jämför prop. 2020/21:43 s. 199–200).

Lagens övergripande syfte är enligt *andra stycket* att motverka bedrägliga och vilseledande ageranden på de områden som omfattas av offentlig kontroll enligt kontrollförordningen. Sanktionsavgiften ska verka avskräckande men har också ett vinsteliminierande syfte.

Av *tredje stycket* framgår att de ord och uttryck som används i lagen har samma betydelse som i kontrollförordningen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 20.7.2.

Förutsättningar för sanktionsavgift

2 § *En sanktionsavgift får tas ut en aktör som*

1. genom tillsatser, utspädning, utbyte av innehåll, behandling eller på något annat otillåtet sätt förändrar en varas sammansättning eller egenskaper på ett sätt som är eller kan vara vilseledande,

2. på ett otillåtet sätt märker, marknadsför eller presenterar ett djur eller en vara på ett sätt som är eller kan vara vilseledande,

3. bryter mot en skyldighet att kunna identifiera den som ett djur eller en vara tagits emot från, eller ett djur eller en vara har levererats till, eller

4. lämnar oriktiga uppgifter, underlåter att lämna en uppgift man är skyldig att lämna eller vidtar andra åtgärder som medför att offentlig kontroll av en aktör, ett djur eller en vara försvåras eller kan komma att försvåras.

Paragrafen reglerar dels vem en sanktionsavgift får tas ut av, dels vilka överträdelser som kan leda till en sanktionsavgift enligt lagen. Bestämmelsen utgår från strikt ansvar, vilket innebär att det varken krävs uppsåt eller oaktsamhet för att en sanktionsavgift ska kunna tas ut.

Det är inte obligatoriskt att ta ut en sanktionsavgift när en överträdelse har konstaterats, utan det är den myndighet som beslutar om avgiften som avgör om en avgift ska tas ut i det enskilda fallet. De omständigheter som ska beaktas vid den bedömningen anges i 3 §.

Sanktionsavgifter ska kunna påföras en aktör. Med aktör avses varje fysisk eller juridisk person som har skyldigheter enligt bestämmelser på områden där kontrollförordningen ska tillämpas (artikel 3.29 i förordningen). Det finns inget krav på att den som begår överträdelsen bedriver näringsverksamhet. Om en överträdelse sker inom ramen för en verksamhet som bedrivs av en juridisk person är det dock den

juridiska personen som är ansvarig för verksamheten som blir föremål för avgiften.

I paragrafen anges vilka typer av agerande som ska kunna leda till en sanktionsavgift. Av 1 § följer att sanktionsavgift kan tas ut för överträdelse av bestämmelser på områden där kontrollförordningen är tillämplig. För att en sanktionsavgift ska kunna aktualiseras måste det alltså vara fråga om dels ett sådant agerande som anges i någon av de fyra punkterna i bestämmelsen, dels en överträdelse av en bestämmelse i den materiella lagstiftningen.

Den *första punkten* handlar om *fusk med varan* och tar sikte på sådana otillåtna förändringar av en varas innehåll, sammansättning eller egenskaper som är eller kan vara vilseledande. Med tillägget ”på något annat otillåtet sätt förändrar” tydliggörs att de åtgärder som anges i lagtexten inte är en uttömmande uppräkningslista, utan att även andra otillåtna förändringar av en vara omfattas av punkten. Typexempel på ageranden som utgör fusk med en vara är utspädning, utbyte av en dyr ingrediens mot en billig och tillsattande av otillåtna färgämnen eller smakförstärkare som syftar till att dölja brister i varan.

Den *andra punkten* handlar om *fusk med information* och tar sikte på överträdelse som består av felaktig eller bristfällig information om ett djur eller en vara, som är eller kan vara vilseledande för köparen. Med information avses märkning, marknadsföring och presentation. Exempel på detta kan vara att ange innehåll som inte finns i en vara, en felaktig ursprungsmärkning eller kvalitetsbeteckning, varumärkesintrång, oriktiga hälso- eller näringspåståenden och att ändra bäst före-datum. Det kan också handla om att utelämna information om visst innehåll eller en viss tillsats i eller behandling av en vara. För att avgöra om det är fråga om en överträdelse behöver man kunna knyta den bristande eller felaktiga informationen till de informations- eller märkningskrav som finns inom den för området tillämpliga lagstiftningen, på livsmedelsområdet exempelvis bestämmelserna i förordningen (EU) nr 1169/2011.

Den *tredje punkten* handlar om *spårbarhet* och tar sikte på handel med djur eller varor som inte går att identifiera eller spåra på grund av fusk med varans handelskedja. Det kan exempelvis handla om svartslakt, tjuvskytte, handel med stulna djur eller varor, olaglig import, otillåtna transporter eller återintroduktion av animaliska biprodukter i livsmedelskedjan. Det behöver inte förekomma något fusk med vare sig själva djuret eller varan, eller den märkning eller information

som finns tillgänglig, utan överträdelsen består i att varan eller djuret inte längre kan spåras i handelskedjan.

En förutsättning för att en sanktionsavgift ska bli aktuell är att det finns en tillämplig bestämmelse som medför en skyldighet att kunna spåra en vara eller ett djur. Som exempel kan nämnas att det i förordning (EU) nr 178/2002 finns en skyldighet för varje livsmedels- och foderföretagare att kunna identifiera avsändare och mottagare från vem man har fått, respektive till vilket företag man har lämnat, ett livsmedel, ett foder, ett livsmedelsproducerande djur eller ett ämne som är avsett för eller som kan antas ingå i ett livsmedel eller ett foder. En sanktionsavgift får därmed tas ut om en aktör i strid med en sådan bestämmelse inte kan redogöra för från vem ett djur eller en vara tagits emot, eller till vem ett djur eller en vara har levererats.

Den *fjärde punkten* handlar om *åtgärder som syftar till att dölja att man fuskar*. Ofta är det ett agerande som syftar till att dölja förekomsten av, eller metoder för, fusk för en kontrollmyndighet. Exempel på åtgärder i denna kategori är oriktiga uppgifter i form av förfalskade handelsdokument eller intyg och andra officiella dokument, oriktiga uppgifter (inklusive underlåtenhet att lämna uppgifter man är skyldig att lämna) om den verksamhet som bedrivs, åtgärder för att under en kontroll gömma undan eller på annat sätt dölja djur, varor eller utrymmen där verksamhet bedrivs samt hänvisning till påhittade kunder och leverantörer.

Den som är föremål för offentlig kontroll har enligt kontrollförordningen en skyldighet att ge kontrollmyndigheterna tillgång till alla lokaler och andra platser, djur och varor samt dokument och annan information som behövs för kontrollen (artikel 15.1). Det finns också bestämmelser i sektorslagstiftningen som innehåller specifika skyldigheter att lämna information om den verksamhet som bedrivs, exempelvis skyldigheten enligt förordning (EG) nr 852/2004 att underrätta en kontrollmyndighet om betydande ändringar i verksamheten. Att lämna vilseledande information eller underlåta att lämna information om sin verksamhet som man är skyldig att göra utgör därmed en överträdelse mot dessa bestämmelser.

För att det ska vara fråga om en överträdelse som utgör fusk måste de felaktiga eller undanhållna uppgifterna också medföra att kontrollmyndighetens möjlighet att utöva offentlig kontroll enligt kontrollförordningen försvåras eller riskerar att försvåras. Här avses inte

vilket försvårande som helst, utan det måste vara fråga om att kontrollmyndighetens bedömning i ett enskilt ärende, eller möjlighet att upptäcka en överträdelse, på ett inte obetydligt sätt har påverkats eller skulle ha påverkats. Varje felaktig uppgift eller underlåtelse att lämna information träffas därmed inte av bestämmelsen. Det avgörande är att de felaktiga eller ofullständiga uppgifterna är vilseledande för kontrollmyndigheten på ett sätt som typiskt sett skadar syftet med kontrollen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 20.8.1–20.8.4.

3 § *Vid bedömningen av om en sanktionsavgift ska tas ut ska hänsyn särskilt tas till om aktören vidtagit åtgärder som typiskt sett utförs i syfte att vilseleda.*

Det ska också tas hänsyn till

- 1. överträdelsens art, varaktighet och omfattning,*
- 2. om överträdelsen har varit uppsåtlig eller berott på oaktsamhet,*
- 3. om aktören tidigare har begått liknande överträdelser, och*
- 4. om överträdelsen utgör en del av mer omfattande eller systematiska överträdelser som involverar ytterligare aktörer.*

I paragrafen anges vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om en sanktionsavgift enligt 2 § ska tas ut eller inte. Samma omständigheter ska också beaktas vid bestämmande av avgiftens storlek i de fall den ekonomiska fördelen inte kan beräknas (se kommentaren till 4 §). Uppräkningen är inte uttömmande.

I *första stycket* anges att det särskilt ska tas hänsyn till om aktören vidtagit åtgärder som typiskt sett utförs i syfte att vilseleda. Avsikten med bestämmelsen är att markera att ageranden som visserligen är eller kan vara vilseledande, men som typiskt sett inte utförs i det syftet, inte ska föranleda en sanktionsavgift. Ett exempel på ett sådant agerande kan vara en märkning eller marknadsföring av en produkt som av kontrollmyndigheten bedömts vara vilseledande enligt artikel 7.1 i förordning (EU) nr 1169/2011. Att information bedöms vara vilseledande är dock inte detsamma som att vilseledandet ska betraktas som fusk och leda till en sanktionsavgift. Det finns en gråzon mellan kreativ, men tillåten, marknadsföring och avsiktligt vilseledande påståenden. Det är inte meningen att sanktionsavgiften ska träffa denna gråzon, utan endast sådant agerande som typiskt sett utförs i syfte att vilseleda någon. Om det inte går att föreställa sig något annat syfte med en åtgärd än att vilseleda, exempelvis en

ändring av bäst före-datum, så är det en omständighet som talar för att en sanktionsavgift typiskt sett ska påföras.

I *andra stycket* anges vilka ytterligare omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av om en sanktionsavgift ska tas ut eller inte.

Första punkten tar sikte på omständigheter som hänför sig till själva överträdelsen. Hänsyn ska enligt punkten tas till överträdelsens art, varaktighet och omfattning. De uppräknade omständigheterna är delvis överlappande och ger uttryck för att man ska beakta hur allvarlig överträdelsen är. Punkten innebär att mindre allvarliga eller bagatellartade förseelser inte alltid ska behöva föranleda en sanktionsavgift. Det kan handla om enstaka överträdelser där endast ett fåtal varor av begränsat värde är berörda, eller överträdelser som medför en obetydlig fördel för aktören och en försumbar skada för det ändamål som den överträdelsen bestämmelsen syftar till att skydda.

Med överträdelsens art avses framför allt den risk som agerandet medfört och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser. Det behöver inte konstateras att någon skada har uppstått utan det räcker att det funnits en sådan risk. Som regel blir det fråga om att göra en helhetsbedömning av de potentiella skadeverkningarna. En faktisk skada behöver inte heller vara allvarligare än risken för skada, särskilt om risken varit mycket hög och skadan, om den hade inträffat, skulle kunna ha fått stora konsekvenser.

Med varaktighet och omfattning avses hur lång tid agerandet har pågått och hur många som berörts, eller hade kunnat beröras, av överträdelsen. Även antalet djur eller varor som överträdelsen avser och den potentiella vinsten eller fördelen som överträdelsen medfört, eller skulle ha medfört, är faktorer som ingår vid bedömningen av omfattningen.

I *andra punkten* anges att det ska tas hänsyn till om överträdelsen har varit uppsåtlig eller berott på oaktsamhet. Som framgår av kommentaren till 2 § är ansvaret i grunden strikt, och något krav på att fastställa ett uppsåt hos aktören finns inte. Om det kan konstateras att en överträdelse är avsiktlig är det dock något som starkt talar för att ta ut en sanktionsavgift. Det finns också skäl att se allvarligt på överträdelser som har tydlig karaktär av nonchalans mot regelverket. Däremot kan det finnas situationer där det framstår som klart att det handlar om ett missförstånd om hur regleringen ska tillämpas eller om ursäktliga bedömningsfel. I sådana fall handlar det inte om en överträdelse som ska betraktas som fusk och en sanktionsavgift ska därför inte heller behöva påföras.

I tredje *punkten* anges att hänsyn ska tas till om aktören tidigare har begått liknande överträdelser. Med liknande överträdelser avses överträdelser som utgör ett åsidosättande av samma eller snarlika bestämmelser, eller som bygger på ett likartat tillvägagångssätt. Tidigare överträdelser av liknande slag indikerar att det inte rör sig om ett misstag och är ett tungt vägande skäl för att en sanktionsavgift ska tas ut. Det är också en omständighet som bör tillmätas särskild betydelse vid bestämmandet av avgiftens storlek enligt 4 § andra stycket.

I *fjärde punkten* anges att hänsyn ska tas till om överträdelserna utgör en del av mer omfattande eller systematiska överträdelser som involverar ytterligare aktörer. På samma sätt som i tredje punkten talar omständigheten att även andra aktörer är inblandade för att det inte rör sig om ett oavsiktligt misstag. Detsamma gäller om en aktör bedriver verksamhet vid flera olika anläggningar och samma typ av överträdelser konstaterats vid flera av dessa.

Vid bedömningen av om en sanktionsavgift ska påföras ska det göras en samlad bedömning av alla relevanta omständigheter i ärendet. Det innebär att en överträdelse som i sig kan bedömas som bagatellartad ändå ska medföra en sanktionsavgift om den utgör en del av mer omfattande eller systematiska överträdelser. På motsvarande sätt behöver en överträdelse, som visserligen utgör ett vilseledande och är betydande till sin omfattning, inte leda till en sanktionsavgift om den orsakats av ett oavsiktligt eller ursäktligt misstag. Genom kravet i 12 § på att aktören ska få möjlighet att yttra sig innan ett beslut om sanktionsavgift fattas säkerställs att omständigheter som talar emot en sanktionsavgift kan beaktas vid bedömningen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 20.8.5.

Sanktionsavgiftens storlek

4 § *Sanktionsavgiften ska fastställas till två gånger aktörens ekonomiska fördel till följd av överträdelserna, om denna fördel går att beräkna.*

Om den ekonomiska fördelen inte går att beräkna ska avgiften i stället fastställas med hänsyn till sådana omständigheter som anges i 3 § andra stycket, dock till högst 50 miljoner kronor.

I paragrafen regleras hur storleken på sanktionsavgiften ska beräknas i det enskilda fallet.

I *första stycket* finns huvudregeln som anger att sanktionsavgiften ska fastställas till två gånger aktörens ekonomiska fördel till följd av överträdelsen. Syftet med att koppla sanktionsavgiftens storlek till den ekonomiska fördelen är dels att eliminera den vinst som har gjorts genom överträdelsen, dels att säkerställa att sanktionen är avskräckande och står i proportion till den aktuella överträdelsen. Genom att knyta sanktionsvärdet till aktörens vinst blir det inte möjligt för en aktör att begå överträdelser som man kan tjäna på även om man blir avslöjad. Ekonomisk fördel är det uttryck som används i artikel 139.2 kontrollförordningen. Med uttrycket avses såväl den vinst som de kostnadsbesparingar en aktör har gjort till följd av överträdelsen (jämför prop. 1981/82:142 s. 68). Fördelarna måste ha uppkommit som en direkt följd av överträdelsen, det måste med andra ord föreligga en adekvat kausalitet mellan själva överträdelsen och den ekonomiska fördelen (jämför prop. 1981/82:142 s. 36–37). Huvudregeln ska användas i de fall den ekonomiska fördelen går att beräkna. Att det i vissa avseenden kan behöva göras uppskattningar av den ekonomiska fördelen utesluter dock inte en tillämpning av regeln.

Det kommer dock finnas situationer då den ekonomiska fördelen inte alls låter sig uppskattas, till exempel där det ekonomiska värdet av en aktörs försvårande av en kontroll inte går att fastställa eller när fusk upptäcks i ett sådant tidigt skede att någon ekonomisk fördel ännu inte har uppkommit. I *andra stycket* finns därför en alternativ regel om hur sanktionsavgiftens storlek ska bestämmas i de fall den ekonomiska fördelen inte låter sig beräknas. Avgiften ska då fastställas med beaktande av de omständigheter som anges i 3 § andra stycket. För sanktionsavgifter som fastställs enligt den alternativa regeln finns det ett tak på 50 miljoner kronor. Maximivån är inte avsedd att utgöra en indikation eller vägledning kring normalnivån på sanktionsavgiftens storlek.

Paragrafen behandlas i avsnitt 20.8.6.

Befrielse från sanktionsavgift

5 § *Aktören får befrias från att betala sanktionsavgiften om det finns synnerliga skäl för det.*

Befrielse från avgift på grund av synnerliga skäl är tänkt som en ventil för att undvika påförande av en sanktionsavgift i de fall där det framstår som orimligt att påföra en sådan. Det kan handla om en överträdelse som berott på en omständighet som aktören varken kunnat förutse eller påverka, exempelvis att överträdelsen har orsakats av ett illojalt beteende från en anställd eller en annan anlita aktör, samtidigt som den ansvariga aktören vidtagit de åtgärder för att förebygga den aktuella överträdelsen som man skäligen kan förvänta sig. Kravet på synnerliga skäl indikerar dock att möjligheten att befria en aktör från sanktionsavgift ska användas restriktivt. Okunnighet om de regler som gäller, att en verksamhet är nystartad eller att aktören har ekonomiska problem ska inte anses utgöra synnerliga skäl.

Paragrafen behandlas i avsnitt 20.8.7.

Beslut om sanktionsavgift

6 § *Beslut om sanktionsavgift fattas av Livsmedelsverket.*

Av paragrafen framgår att det endast är Livsmedelsverket som ska kunna besluta om påförande av sanktionsavgift. Livsmedelsverket är därigenom ansvarigt för att fatta beslut om sanktionsavgift för en överträdelse som träffas av lagen oavsett vilken kontrollmyndighet som upptäckte, utredde och konstaterade överträdelsen, eller annars är behörig myndighet att utöva kontroll i fråga om den aktör och det område som överträdelsen avser.

Att ett beslut om sanktionsavgift kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol framgår av 15 §.

Våra övervägande kring val av beslutsmyndighet finns i avsnitt 20.8.8.

Föreskrifter om skyldighet att anmäla ett ärende som kan leda till en sanktionsavgift

7 § *Livsmedelsverket får meddela föreskrifter om skyldighet för en kontrollmyndighet, ett kontrollorgan, ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter att anmäla ärenden som kan leda till en sanktionsavgift enligt denna lag till verket. Föreskrifterna får även avse vilka uppgifter som ska lämnas i samband med anmälan och hur anmälan ska göras.*

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för Livsmedelsverket att meddela föreskrifter om skyldighet för övriga kontrollmyndigheter, och någon med delegerade uppgifter, att till verket anmäla ärenden som kan leda till en sanktionsavgift. Föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandet ska avse sådana sanktionsavgifter som regleras i denna lag och får endast avse under vilka omständigheter det finns en skyldighet att anmäla en överträdelse som kan leda till en sanktionsavgift, formerna för en sådan anmälan och vilka uppgifter den som gör en anmälan ska lämna till Livsmedelsverket.

Paragrafen behandlas i avsnitt 20.8.8.

Hinder mot beslut om sanktionsavgift

8 § *En sanktionsavgift får inte beslutas om överträdelsen redan ligger till grund för en anmälan om brott eller en av någon annan anledning inledd förundersökning om sådant brott, om anmälan eller förundersökningen avser samma fysiska person som avgiften skulle tas ut av.*

Ett hinder enligt första stycket upphör om åklagare har beslutat att lägga ner eller inte inleda en förundersökning, att inte väcka åtal eller om överträdelsen på annat sätt inte längre är föremål för utredning om brott och inte har prövats slutligt.

I paragrafen finns spärregler som ska hindra att en fysisk person drabbas av dubbla prövningar eller straff för samma överträdelse. Paragrafen är utformad med 49 kap. 10 a § skatteförfarandelagen som förebild.

I första stycket finns en spärr som gäller om den överträdelse som kan leda till en sanktionsavgift redan ligger till grund för en brottsanmälan eller en av någon annan anledning inledd förundersökning om brott, om dessa åtgärder avser samma fysiska person som sanktionsavgiften skulle tas ut av. Om det är Livsmedelsverket som anmäler en överträdelse till åklagaren, inträder spärrverkan i samband med

att anmälan görs. Om överträdelsen kommer till åklagarens kännedom av någon annan anledning, inträder spärreverkan däremot först när en förundersökning inleds. Spärren är av tillfällig karaktär, och kan senare bli slutlig (se kommentaren till 9 §) eller upphöra.

I *andra stycket* regleras när den tillfälliga spärren i första stycket upphör. Bestämmelsen innebär att en sanktionsavgift får tas ut, om åklagaren i fall som avses i första stycket beslutat att inte inleda förundersökning eller lägga ned förundersökningen, eller om överträdelsen på annat sätt inte längre är föremål för utredning om brott och inte har prövats slutligt. Ett exempel på det sistnämnda är ett beslut om förundersökningsbegränsning, som innebär att en utredning om brott avslutas utan att överträdelsen slutligt har prövats. Dessa åtgärder förutsätter att det meddelas ett formellt beslut. En brottsutredning kan även avslutas på mer formlösa sätt, till exempel genom att den minskar i omfattning på ett sådant sätt att den aktuella överträdelsen inte längre omfattas av den pågående utredningen.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 20.8.9.

9 § En sanktionsavgift får inte beslutas om överträdelsen redan omfattas av ett väckt åtal, ett utfärdat strafföreläggande eller ett beslut om åtalsunderlåtelse som avser samma fysiska person som sanktionsavgiften skulle tas ut av.

I paragrafen finns bestämmelser om en slutlig spär för Livsmedelsverket att fatta beslut om sanktionsavgift. Paragrafen är utformad med 49 kap. 10 b § skatteförfarandelagen som förebild.

Paragrafen gäller om den överträdelse som kan leda till ett beslut om sanktionsavgift av Livsmedelsverket redan omfattas av ett väckt åtal, ett utfärdat strafföreläggande eller ett beslut om åtalsunderlåtelse, och dessa åtgärder avser samma fysiska person som sanktionsavgiften skulle tas ut av. Har åklagaren vidtagit någon av dessa uppräknade åtgärder, får Livsmedelsverket alltså inte fatta beslut om sanktionsavgift för samma gärning.

Utöver att det ska röra sig om samma överträdelse, med vilket avses att det ska vara fråga om samma faktiska omständigheter, framgår av ordalydelsen att åklagarens åtgärder ska avse samma fysiska person. Det innebär att det fortfarande är möjligt att för samma överträdelse besluta om sanktionsavgift för en juridisk person, trots att åklagare har väckt åtal för brott mot en företrädare för den juridiska personen.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 20.8.9.

10 § *En sanktionsavgift får inte heller beslutas om överträdelsen omfattas av ett föreläggande om vite och överträdelsen ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet.*

Bestämmelsen syftar till att förhindra att någon prövas två gånger för samma sak på ett sätt som kan strida mot dubbelprövningsförbudet. Om ett vitesföreläggande har meddelats och föreläggandet inte följs, kan den kontrollmyndighet som förelagt aktören vid vite välja att ansöka om att vitet utdöms. Det faktum att föreläggandet inte följs kan samtidigt innebära en överträdelse av bestämmelser i livsmedelskedjan som kan utgöra grund för att påföra en sanktionsavgift. Den avgörande tidpunkten för när hindret uppkommer är tidpunkten då en domstolsprocess inleds om utdömande av vitet.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 20.8.9.

11 § *Om Livsmedelsverket har beslutat att ta ut sanktionsavgift av en fysisk person, får åklagaren inte väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller besluta om åtalsunderlåtelse för samma person i fråga om den överträdelse som ligger till grund för beslutet om sanktionsavgift.*

Paragrafen anger när åklagaren inte får inleda en brottsprocess i fråga om en viss överträdelse. Om Livsmedelsverket har beslutat att ta ut en sanktionsavgift av en fysisk person, får åklagaren inte väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller besluta om åtalsunderlåtelse för samma person i fråga om den överträdelse som ligger till grund för beslutet om sanktionsavgift. Detta under förutsättning att det handlar om samma överträdelse och samma fysiska person. Härigenom förhindras att samma person prövas avseende brott och sanktionsavgift i olika förfaranden.

Åklagaren ska kunna förlita sig på att Livsmedelsverket inte efter en brottsanmälan fattar något beslut om sanktionsavgift i fråga om samma överträdelse. I de fall då brottsutredningen initieras på annat sätt än efter en anmälan från Livsmedelsverket bör åklagaren kontrollera hos verket om det har fattats något beslut om sanktionsavgift avseende överträdelsen, för att försäkra sig om att det är möjligt att väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller besluta om åtalsunderlåtelse.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 20.8.9.

Handläggning av ärenden om sanktionsavgift

12 § *Innan en sanktionsavgift beslutas ska den som avgiften ska tas ut av ges tillfälle att yttra sig.*

En sanktionsavgift får inte beslutas, om den som avgiften ska tas ut av inte har getts tillfälle att yttra sig inom två år från den dag då överträdelsen ägde rum.

Paragrafen anger vad som gäller vid handläggningen av ett ärende om sanktionsavgift.

I *första stycket* anges att innan en sanktionsavgift beslutas ska den som avgiften ska tas ut av ges tillfälle att yttra sig. Möjligheten att göra undantag från kommunikationsskyldigheten enligt 25 § förvaltningslagen gäller därmed inte vid beslut om en sanktionsavgift. I övrigt gäller dock förvaltningslagens bestämmelse om kommunikation, såsom vilket material som ska kommuniceras och hur kommunikationen ska genomföras.

I *andra stycket* anges att om den som avgiften ska tas ut av inte har getts tillfälle att yttra sig inom två år från den dag då överträdelsen skedde, får någon sanktionsavgift inte beslutas. När det gäller överträdelser som är perdurerande, det vill säga pågående, börjar preskriptionstiden löpa först när överträdelsen har upphört (se prop. 2017/18:165 s. 85). Bestämmelsen syftar till att ge den avgiftsskyldige möjlighet att påtala eventuella felaktigheter och omständigheter i utredningsmaterialet som kan utgöra skäl för att det inte ska tas ut någon avgift. Om rättelse vidtas i detta skede innebär det dock inte att möjligheten att påföra en sanktionsavgift bortfaller. Så snart förutsättningarna har uppkommit kan en sanktionsavgift påföras även om omständigheterna ändras innan beslut meddelas.

Paragrafen behandlas i avsnitt 20.8.10.

Verkställighet

13 § *En sanktionsavgift ska betalas till Kammarkollegiet inom 30 dagar från det att beslutet om att ta ut avgiften har fått laga kraft eller inom den längre tid som anges i beslutet.*

Sanktionsavgiften tillfaller staten.

Paragrafen reglerar betalning av sanktionsavgiften. Den motsvarar i allt väsentligt vad som gäller för betalningen av en marknadsstörensavgift enligt 33 § marknadsföringslagen.

Första stycket innehåller en bestämmelse som anger när och till vem en beslutad sanktionsavgift ska betalas. Normalt ska betalning ske inom 30 dagar efter det att beslutet har fått laga kraft. Livsmedelsverket har dock en möjlighet att medge senare inbetalning. Skäl för en sådan senareläggning kan exempelvis vara att avgiften är stor och kan rubba ett företags likviditet på ett olämpligt sätt om den tas ut just inom 30-dagarsperioden. Även tillfälliga ekonomiska svårigheter hos en aktör vid tidpunkten för beslutet kan beaktas.

Ett beslut om sanktionsavgift utgör en exekutionstitel (3 kap. 1 § första stycket 6 utsökningsbalken). Det innebär att verkställighet enligt utsökningsbalken kan ske utan att det krävs något domstolsavgörande.

I *andra stycket* anges att avgiften tillfaller staten.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 20.8.10.

Preskription

14 § *En beslutad sanktionsavgift faller bort om beslutet inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fick laga kraft.*

Paragrafen fastställer en preskriptionstid för överträdelser som ska leda till sanktionsavgift och innebär att betalning av beslutad sanktionsavgift inte kan krävas efter det att fem år har gått sedan beslutet vann laga kraft.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 20.8.10.

Överklagande

15 § *Beslut om sanktionsavgift får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.*

Paragrafen anger vad som gäller vid överklagande av ett beslut om sanktionsavgift

Av *första stycket* framgår att Livsmedelsverkets beslut om sanktionsavgift får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Detta omfattar både beslut som innebär att en avgift tas ut och ett beslut som fastställer att det finns grund för att ta ut en sanktionsavgift men att det finns synnerliga skäl för befrielse från avgiften.

I andra stycket anges att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen behandlas i avsnitt 20.8.11.

23.2 Förslaget till förordning (2026:000) om särskild kontroll av bedrägligt eller vilseledande agerande i livsmedelskedjan

Tillämpningsområde

1 § I denna förordning finns kompletterande bestämmelser om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som utförs för att identifiera och utreda avsiktliga överträdelse som begåtts genom bedrägligt eller vilseledande agerande enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 av den 15 mars 2017 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 999/2001, (EG) nr 396/2005, (EG) nr 1069/2009, (EG) nr 1107/2009, (EU) nr 1151/2012, (EU) nr 652/2014, (EU) 2016/429 och (EU) 2016/2031, rådets förordningar (EG) nr 1/2005 och (EG) nr 1099/2009 och rådets direktiv 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG och 2008/120/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 854/2004 och (EG) nr 882/2004, rådets direktiv 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG och 97/78/EG samt rådets beslut 92/438/EEG (förordningen om offentlig kontroll).

Bestämmelserna i denna förordning gäller

1. sådan riskbaserad offentlig kontroll som ska utföras för att identifiera eventuella avsiktliga överträdelse som begåtts genom bedrägligt eller vilseledande agerande enligt artikel 9.2 i förordning (EU) 2017/625, samt

2. sådan offentlig kontroll som utförs enligt förordning (EU) 2017/625 i ett ärende som avser misstänkta avsiktliga överträdelse genom bedrägligt eller vilseledande agerande och där Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen eller Livsmedelsverket har tagit över ansvaret för den offentliga kontrollen i ärendet med stöd av en särskild bestämmelse i någon av de lagar som kompletteras av förordningen enligt 2 §.

Denna förordning ska även tillämpas i fråga om annan offentlig verksamhet som hänger samman med sådan offentlig kontroll som utförs enligt andra stycket.

Paragrafen anger förordningens tillämpningsområde. Av *första stycket* framgår att tillämpningsområdet är begränsat till sådan offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som utförs enligt kontrollförordningen. Vilken nationell lagstiftning förordningen kompletterar framgår av 2 §. Det anges också att förordningen endast ska tillämpas i fråga om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som utförs för att identifiera och utreda avsiktliga överträdelser som begåtts genom bedrägligt eller vilseledande agerande. I *andra stycket* anges för vilken typ av sådan kontroll förordningens bestämmelser ska tillämpas.

Av *andra stycket första punkten* framgår att förordningen gäller för sådan riskbaserad kontroll som är inriktad mot att upptäcka avsiktliga överträdelser genom bedrägligt och vilseledande agerande (fusk) och som ska utföras enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen. Punkten syftar till att avgränsa förordningens tillämpningsområde från den riskbaserade kontroll som utförs enligt artikel 9.1 i kontrollförordningen. Denna avgränsning förtydligas ytterligare i 4 §.

Av *andra stycket andra punkten* framgår att förordningen även gäller för offentlig kontroll i sådana enskilda ärenden om fusk där Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen eller Livsmedelsverket har tagit över kontrollansvar i ett ärende från en länsstyrelse, en kommun eller någon med delegerade uppgifter med stöd av en bestämmelse i de lagar som förordningen enligt 2 § kompletterar. Den offentliga kontroll som utförs i dessa ärenden är alltså inte kontroll enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen. Det handlar i stället om att ta över ansvaret för utredningen av ett tips eller klagomål som avser misstänkt fusk eller om uppföljande kontroll för att utreda omfattningen och konsekvenserna av, eller ansvaret för, en bristande efterlevnad som den ordinarie kontrollmyndigheten upptäckt under en tidigare kontroll och där fusk misstänks.

I *tredje stycket* anges att förordningen även gäller för annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen. Bestämmelsen syftar till att klargöra att kontrollmyndigheterna i de ärenden som omfattas av förordningen har samma befogenheter att utöva offentlig kontroll och vidta åtgärder i övrigt som i andra ärenden enligt respektive sektorslagstiftning.

Paragrafen behandlas i avsnitt 17.2.1.

2 § Bestämmelserna i denna förordning kompletterar

1. miljöbalken, de föreskrifter som har meddelats med stöd av balken och de EU-bestämmelser som balken kompletterar i fråga om

a) avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön för livsmedels- och foderproduktion, och

b) krav för utsläppande på marknaden och användning av växtskyddsmedel samt vad gäller hållbar användning av bekämpningsmedel,

2. epizootilagen (1999:657), de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de EU-bestämmelser som lagen kompletterar,

3. zoonoslagen (1999:658), de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de EU-bestämmelser som lagen kompletterar,

4. livsmedelslagen (2006:804), de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de EU-bestämmelser som lagen kompletterar,

5. lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter, de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de EU-bestämmelser som lagen kompletterar,

6. lagen (2006:806) om provtagning på djur, m.m., de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de EU-bestämmelser som lagen kompletterar,

7. lagen (2006:807) om kontroll av husdjur, m.m., de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de EU-bestämmelser som lagen kompletterar,

8. lagen (2009:1424) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel, de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de EU-bestämmelser som lagen kompletterar,

9. lagen (2013:363) om kontroll av ekologisk produktion, de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de EU-bestämmelser som lagen kompletterar,

10. djurskyddslagen (2018:1192), de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de EU-bestämmelser som lagen kompletterar, och

11. växtskyddslagen (2022:725) de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de EU-bestämmelser som lagen kompletterar,

De ord och uttryck som används i förordningen har samma betydelse som i de lagar som kompletteras av förordningen.

Paragrafen innehåller en uppräkningslista av de lagar med tillhörande regelverk som förordningen kompletterar.

I första stycket listas samtliga lagar som kompletterar kontrollförordningen. Bestämmelserna i denna förordning blir därmed tillämpliga vid sådan kontroll som utförs med stöd av dessa lagar, de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagarna och de EU-bestämmelser som lagarna kompletterar.

I *andra stycket* förtydligas att de ord och uttryck som används i förordningen har samma betydelse som i de lagar som kompletteras av förordningen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 17.2.1.

Risk- och sårbarhetsanalys

3 § *Den offentliga kontrollen enligt 1 § andra stycket 1 ska utföras på grundval av en risk- och sårbarhetsanalys för eventuella avsiktliga överträdelser genom bedrägligt eller vilseledande agerande i fråga om de bestämmelser som avses i artikel 1.2 i förordning (EU) 2017/625. Risk- och sårbarhetsanalysen ska tas fram gemensamt av Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelverket och ska löpande hållas uppdaterad.*

I *första meningen* anges att den kontroll som ska utföras enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen ska utföras på grundval av en risk- och sårbarhetsanalys som specifikt ska avse risker för fusk. Risk- och sårbarhetsanalysen ska omfatta samtliga lagstiftningsområden som faller inom kontrollförordningens tillämpningsområde. Bestämmelsen syftar till att avgränsa den planerade kontroll som ska utföras enligt artikel 9.2 från den planerade kontroll som ska utföras enligt artikel 9.1 i samma förordning. Genom att kontrollen enligt artikel 9.2 ska utgå från en särskild risk- och sårbarhetsanalys som enbart fokuserar på fusk, är en planerad kontroll som utförs på grundval av den riskbedömning som utförs enligt de kriterier som anges i artikel 9.1 aldrig en kontroll enligt artikel 9.2. På motsvarande sätt är en kontroll som utgår från den särskilda risk- och sårbarhetsanalysen enligt denna bestämmelse aldrig en kontroll enligt artikel 9.1.

Bestämmelsen anger inte närmare hur risk- och sårbarhetsanalysen ska göras, eller hur myndigheterna ska gå till väga för att välja ut de aktörer som ska bli föremål för kontroll enligt artikel 9.2. Urvalet av aktörer ska dock utgå från risken för avsiktliga överträdelser genom bedrägligt eller vilseledande agerande enligt all tillgänglig information som tyder på sådana överträdelser. Det innebär att kontrollmyndigheterna inom dessa ramar har stor frihet att bedöma var det finns sådan risk för fusk att en särskild kontroll enligt artikel 9.2 är nödvändig. Av bestämmelsen följer också att en kontroll som utförs som en direkt följd av ett tips eller ett klagomål inte är kontroll enligt artikel 9.2, eftersom den kontrollen inte utförs på grundval av den

särskilda risk- och sårbarhetsanalysen utan som en direkt konsekvens av det specifika tipset eller klagomålet.

Av *andra meningen* framgår att risk- och sårbarhetsanalysen ska tas fram gemensamt av de tre centrala myndigheterna och att den löpande ska hållas uppdaterad. Drivkrafter och risker för fusk kan snabbt förändras beroende på händelser i omvärlden, till exempel på grund av väpnade konflikter eller väderfenomen som skapar överskott eller brist på vissa produkter eller råvaror. För att den riskbaserade fuskkontrollen ska vara effektiv krävs det att den riktas dit risken, och därmed behovet av kontroll, är som störst. Den underliggande risk- och sårbarhetsanalysen måste därför löpande omvärderas och uppdateras så att kontrollplaneringen kan justeras utifrån aktuella behov.

Paragrafen behandlas i avsnitt 13.4 och 17.2.2.

Underrättelse vid övertaget kontrollansvar

4 § Om Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen eller Livsmedelsverket beslutar att ta över ansvaret för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i ett ärende enligt 1 § andra stycket 2 ska myndigheten så snart som möjligt underrätta alla berörda kontrollmyndigheter om vilket ärende som avses samt vilka aktörer och anläggningar som är berörda. Om ytterligare aktörer eller anläggningar blir föremål för offentlig kontroll eller fler kontrollmyndigheter blir berörda under handläggningen av ärendet, ska de kontrollmyndigheter som berörs av ändringen underrättas av myndigheten så snart som möjligt.

Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket ska även underrätta berörda kontrollorgan, organ med delegerade uppgifter och fysiska personer som har delegerats vissa uppgifter.

Av *första stycket* framgår en skyldighet för Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket att underrätta alla kontrollmyndigheter som berörs av ett ärende om misstänkt fusk där myndigheten har tagit över kontrollansvaret i ärendet. Enligt *första meningen* ska underrättelsen ske så snart som möjligt och innehålla uppgift om vilket ärende som avses samt vilka aktörer och anläggningar som är berörda. Enligt *andra meningen* ska en ny underrättelse lämnas om ytterligare aktörer eller anläggningar blir föremål för offentlig kontroll, eller fler kontrollmyndigheter blir berörda under

handläggningen av ärendet. Även denna underrättelse ska lämnas till de kontrollmyndigheter som berörs av ändringen så snart som möjligt.

Syftet med underrättelseskyldigheten är att klargöra för den ordinarie kontrollmyndigheten, vars kontrollansvar i ärendet den centrala myndigheten har tagit över, vad ärendet avser samt vilken aktör och vilken anläggning som berörs (det vill säga föremålet för ärendet) så att de berörda myndigheternas kontroll av de aktuella aktörerna och anläggningarna kan samordnas. Ett övertagande av kontrollansvar i ett ärende innebär att den centrala myndigheten och den ordinarie kontrollmyndigheten, så länge ärendet pågår, har ett överlappande kontrollansvar i fråga om den berörda aktören eller anläggningen. Det behöver därför säkerställas att myndigheterna inte utför separata kontroller som avser samma sak, att deras kontrollåtgärder inte motverkar varandra och att det överlappande kontrollansvaret inte på annat sätt medför onödiga administrativa pålagor för berörda aktörer.

Enligt huvudregeln i de bestämmelser i sektorslagarna som övertagandet grundas på ska den centrala myndigheten, innan den beslutar att ta över kontrollansvar i ett ärende, samråda med den som kontrollansvaret tas över från. I de allra flesta fall kommer därmed underrättelseplikten enligt denna bestämmelse att fullgöras vid detta samråd. Underrättelseskyldigheten gäller dock även i de undantagsfall när den centrala myndigheten tar över kontrollansvar i ett ärende utan att det föregås av ett samråd. Likaså medför bestämmelsen en skyldighet för den centrala myndigheten att kontinuerligt underrätta berörda kontrollmyndigheter om förändringar i ärendets omfattning av betydelse för dem. Bestämmelsen kompletterar därmed kravet på samråd och medför en löpande underrättelseplikt för den centrala myndigheten så länge det aktuella ärendet pågår.

Underrättelsen ska enligt bestämmelsen lämnas till den ordinarie kontrollmyndigheten så snart som möjligt, vilket innebär att det finns ett visst utrymme för den centrala myndigheten att vänta med att lämna vissa uppgifter om det finns skäl för det. Så kan exempelvis vara fallet om förutsättningarna för att ta över kontrollansvar i ett ärende utan föregående samråd är uppfyllda, eller om det annars finns risk för att ändamålet med kontrollen blir lidande om en underrättelse lämnas innan en kontroll utförs eller någon annan handläggningsåtgärd vidtas i ärendet. Det är den centrala myndigheten som bedömer om det finns behov av en underrättelse och när det med hänsyn till omständigheterna i aktuella ärendet är möjligt att lämna en

sådan till den ordinarie kontrollmyndigheten, men utgångspunkten är att det ska ske genast.

I *andra stycket* klargörs att de centrala myndigheternas under rättelseplikt enligt första stycket även gäller kontrollorgan, organ med delegerade uppgifter och fysiska personer som utför delegerade uppgifter enligt kontrollförordningen, som berörs av ett övertaget ärende. Dessa kan beröras både i rollen som den som ärendet ursprungligen togs över från eller som ansvarig för kontroll av en viss aktör som omfattas av ett ärende där kontrollansvar har tagits över från någon annan kontrollmyndighet eller någon med delegerade uppgifter.

Paragrafen behandlas i avsnitt 14.2.3 och 17.3.

Kontrollmyndigheter

5 § *Om inget annat följer av andra stycket eller 6 § är behörig myndighet att utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt 1 §*

1. Jordbruksverket, när det gäller bestämmelserna i 2 § första stycket 1 a), 2–3, 5–7, 9 såvitt avser produkter som inte är livsmedel, 10 och 11,

2. Kemikalieinspektionen, när det gäller bestämmelserna i 2 § första stycket 1 b), och

3. Livsmedelsverket, när det gäller bestämmelserna i 2 § första stycket 4 och 8 samt 9 såvitt avser livsmedel.

Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, respektive Livsmedelsverket är behörig myndighet att utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt 1 § när det gäller verksamhet där myndigheten enligt de bestämmelser som anges i 2 § är behörig kontrollmyndighet.

I bestämmelsen regleras vilka myndigheter som är behöriga att utöva offentlig kontroll och utföra annan offentlig verksamhet inom förordningens tillämpningsområde.

I *första stycket* fördelas kontrollansvaret mellan Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket i enlighet med de områden för vilka dessa myndigheter i dag har det centrala samordnande ansvaret. Fördelningen utgår från den förteckning av tillämplig sektorslagstiftning som finns i 2 §. Genom bestämmelsen ges respektive myndighet behörighet att utöva offentlig kontroll och utföra annan offentlig verksamhet i den typen av ärenden som framgår av 1 § andra stycket för samtliga aktörer och anläggningar enligt sektorslagstiftningen, i den utsträckning inte någonting annat följer

av andra stycket eller kontrollansvaret tillhör Förvarsinspektören för hälsa och miljö enligt 6 §.

Undantaget i *andra stycket* handlar om sådana särskilda kontrollområden inom respektive sektorslagstiftning där någon av de tre centrala myndigheterna är behörig myndighet för kontrollen i övrigt. Som exempel kan nämnas Jordbruksverkets ansvar över vissa handelsnormer på livsmedelsområdet enligt 26 § livsmedelsförordningen, Kemikalieinspektionens ansvar i fråga om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade mikroorganismer i miljön för livsmedels- eller foderproduktion enligt 2 kap. 14 § 2 miljötillsynsförordningen samt Livsmedelsverkets ansvar för viss djurskyddskontroll på slakterier enligt 8 kap. 9 § djurskyddsförordningen. Bestämmelsen innebär att ansvaret för planerad fuskkontroll av en aktör eller anläggning enligt förordningen ligger kvar på den av de tre centrala myndigheterna som ansvarar för att utföra vanlig kontroll, trots att ansvaret för den planerade fuskkontrollen på kontrollområdet i övrigt flyttas till en annan central myndighet. Hänvisningen till bestämmelserna om kontrollansvar i sektorslagstiftningen är dynamisk, det vill säga avser den gällande fördelningen av kontrollansvar på området vid varje given tidpunkt.

Paragrafen behandlas i avsnitt 17.2.3.

6 § Förvarsinspektören för hälsa och miljö är behörig myndighet att utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt 1 § andra stycket 1 och tredje stycket för sådana verksamheter inom Förvarsmakten, Fortifikationsverket, Förvarets materielverk och Förvarets radioanstalt som drivs av eller för respektive myndighet och för vilka inspektören enligt de bestämmelser som anges i 2 § är behörig kontrollmyndighet.

I bestämmelsen anges att Förvarsinspektören för hälsa och miljö är behörig myndighet att utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet över sådana verksamheter som den är behörig myndighet att utöva kontroll över enligt gällande sektorslagstiftning. Bestämmelsen gäller endast kontroll enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen. Hänvisningen till bestämmelserna om kontrollansvar i sektorslagstiftningen är dynamisk, det vill säga avser den gällande fördelningen av kontrollansvar på området vid varje given tidpunkt.

Paragrafen behandlas i avsnitt 17.2.3.

Samordnande myndighet

7 § Livsmedelsverket ansvarar för att samordna Jordbruksverkets och Kemikalieinspektionens verksamhet enligt denna förordning. Livsmedelsverket ska även samordna samarbetet och kontakterna med Europeiska kommissionen, övriga medlemsstater samt andra myndigheter och aktörer när det gäller offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt denna förordning.

Genom bestämmelsen ges Livsmedelsverket ett särskilt samordningsansvar för den verksamhet som omfattas av förordningen.

Avgränsningen av samordningsansvaret i *första meningen* till Jordbruksverkets och Kemikalieinspektionens verksamhet enligt förordningen medför att ansvaret i denna del i princip är begränsat till planering och utförande av offentlig kontroll i sådana ärenden som omfattas av förordningens tillämpningsområde. Det innebär att huvudansvaret för övriga samordningsuppgifter, exempelvis vägledning och kompetenshöjande insatser i fråga om fusk i förhållande till övriga kontrollmyndigheter, fortfarande ligger kvar på den centralt samordnande myndigheten inom respektive område.

I *andra meningen* anges att ansvaret även omfattar samordningen av kontakterna med andra aktörer i fråga om uppgifter enligt förordningen. Det kan exempelvis handla om rapportering till kommissionen eller kontakter med myndigheter i andra medlemsstater i fråga om kontroll enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen i allmänhet, eller koordinering av ett enskilt ärende om fusk. Det kan också handla om att föra en dialog med berörda aktörer eller organisationer inom näringslivet, eller om att administrera en gemensam tips- eller visselblåsarfunktion för fusk.

Av 16 c § förordningen med instruktion för Livsmedelsverket framgår att uppgifterna utförs av det samordningskansli som är en del av den särskilda enheten som inrättas vid myndigheten.

Paragrafen behandlas i avsnitt 17.2.4.

Myndighetsgemensamma resurser

8 § Tjänstemän vid den enhet som regleras i 16 a § förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket får medverka i Jordbruksverkets och Kemikalieinspektionens offentliga kontroll och annan offentlig verksamhet enligt denna förordning och har då samma befogenhet som en tjänsteman vid den myndighet i vars verksamhet medverkan sker.

Paragrafen innehåller bestämmelser om Jordbruksverkets, Kemikalieinspektionens och Livsmedelsverkets gemensamma resurser som ska användas för att fullgöra myndigheternas gemensamma uppgifter enligt denna förordning.

Bestämmelsen klargör att de tjänstemän som är anställda vid den särskilda enhet som regleras i Livsmedelsverkets instruktion får medverka i Jordbruksverkets och Kemikalieinspektionens offentliga kontroll och annan offentlig verksamhet enligt denna förordning. Det klargörs även att tjänstemännen då har samma befogenhet som en tjänsteman vid den myndigheten i vars kontrollverksamhet medverkan sker. Bestämmelsen syftar till att göra det tydligt att tjänstemännen vid den särskilda enheten är myndigheternas gemensamma personalresurs och innebär att det är möjligt för Jordbruksverket och Kemikalieinspektionen att använda sig av de gemensamma personalresurserna vid den fuskkontroll som ska utföras enligt förordningen, trots att tjänstemännen formellt sett är anställda vid Livsmedelsverket. Uppgifterna omfattar såväl offentlig kontroll som annan offentlig verksamhet. De kan till exempel bestå i att delta vid själva kontrollbesöket, granska handlingar och dokument, bistå med bedömningar, provtagningar och analyser samt upprätta förslag till beslut och sköta kontakten med andra berörda myndigheter eller aktörer.

Att bestämmelsens tillämpningsområde är begränsat till uppgifter enligt förordningen innebär att tjänstemännen inte får användas för sådana uppgifter som hör till myndigheternas verksamhet i övrigt. Genom bestämmelsens utformning står det klart att det är den enskilda *tjänstemannen*, och inte *Livsmedelsverket*, som medverkar i kontrollen. Även den kontroll som utförs av de gemensamma personalresurserna utförs därmed i formell mening av den myndighet i vars kontrollverksamhet medverkan sker. Detta har betydelse för vilken myndighet som i ett ärende ansvarar för myndighetsutövning, handläggningsåtgärder, diarieföring och arkivering, eventuella beslut om åtgärder och avgifter samt hantering av överklaganden med mera. Att de tjänstemän som medverkar i kontrollen ska ha samma befogenhet som en tjänsteman vid den ansvariga myndigheten betyder att de när de medverkar får utöva offentlig kontroll och har rätt att få tillgång till handlingar och utrymmen enligt den tillämpliga lagstiftningen på området. Det innebär också att de omfattas av den ansvariga myndig-

hetens interna bestämmelser och anvisningar om rutiner och befogenheter vid kontrollen.

Eftersom kostnaderna för enheten ska finansieras med ett särskilt anslag till Livsmedelsverket ska personalens medverkan i Jordbruksverkets och Kemikalieinspektionens kontrollverksamhet enligt bestämmelsen ske utan att någon ersättning mellan myndigheterna utgår.

Paragrafen behandlas i avsnitt 17.2.5.

Biträde vid offentlig kontroll

9 § *Tullverket, länsstyrelsen och en sådan kommunal nämnd som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet får biträda vid sådan offentlig kontroll enligt 1 § som Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen eller Livsmedelsverket bestämmer.*

Bestämmelsen är utformad med 32 § livsmedelsförordningen som förebild och anger att Tullverket, en länsstyrelse eller en kommun vid behov får biträda någon av de tre centrala myndigheterna i kontroll som utförs enligt 1 §. Genom att ange att kontrollmyndigheterna *får* biträda klargörs att en central myndighet inte kan tvinga en kontrollmyndighet att biträda vid kontrollen. Bestämmelsen gäller både sådan planerad kontroll som de centrala myndigheterna utför enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen och kontroll i enskilda ärenden om fusk där kontrollansvar har tagits över från en ordinarie kontrollmyndighet. Vilken typ av uppgifter, och i vilken utsträckning det är möjligt och lämpligt för Tullverket, länsstyrelsen eller kommunen att biträda den centrala myndigheten i ett enskilt ärende, får avgöras från fall till fall med hänsyn till kontrollmyndighetens förmåga, uppgiftens komplexitet och omständigheterna i övrigt.

Paragrafen behandlas i avsnitt 17.2.6.

Avgifter

10 § *En kontrollmyndighet ska ta ut en avgift för kostnader för offentlig kontroll enligt denna förordning som utförs efter klagomål och som är nödvändig för att undersöka den påstådda bristen. Kontrollmyndigheten ska även ta ut avgift för kostnader för annan offentlig verksamhet som hänger samman med sådan kontroll.*

I artikel 83.1 i förordning (EU) 2017/625 finns en bestämmelse om att avgift enligt första stycket endast får tas ut om kontrollen bekräftar en bristande efterlevnad.

Paragrafen anger att en kontrollmyndighet ska ta ut en avgift för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som utförs i ett klagomålsärende med stöd av förordningen. Bestämmelsen har utformats i enlighet med motsvarande bestämmelser i den befintliga sektorslagstiftningen.

Eftersom bestämmelsen enligt *första stycket* endast gäller för kontroll som utförs efter klagomål blir den inte tillämplig för sådan planerad fuskkontroll som utförs enligt 1 § andra stycket 1. I praktiken kommer bestämmelsen därmed endast att aktualiseras i sådana ärenden enligt 1 § andra stycket 2 som avser en utredning av ett konkret tips eller klagomål om fusk och där kontrollansvaret har tagits över av Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen eller Livsmedelsverket från en länsstyrelse, en kommun eller någon med delegerade uppgifter.

I *andra stycket* finns en upplysningsbestämmelse om att en avgift enligt kontrollförordningen endast får tas ut för befogade klagomål.

Paragrafen behandlas i avsnitt 16.5.1 och 17.2.7.

11 § *I artikel 79.2 c i förordning (EU) 2017/625 finns bestämmelser om att avgift i vissa fall ska tas ut för offentlig kontroll som ursprungligen inte var planerad och som blivit nödvändig efter det att bristande efterlevnad påvisats. Kontrollmyndigheten ska även ta ut avgift för kostnader för annan offentlig verksamhet som hänger samman med sådan kontroll.*

Paragrafen utgör en upplysningsbestämmelse om att kontrollmyndigheterna enligt kontrollförordningen ska ta ut en avgift för sådan uppföljande kontroll som blivit nödvändig efter det att bristande efterlevnad konstaterats vid en tidigare kontroll. Av *andra mening*en följer att avgiften även ska omfatta kostnader för åtgärder som utgör annan offentlig verksamhet och som hänger samman med kontrollen. Bestämmelsen har utformats i enlighet med motsvarande bestämmelser i den befintliga sektorslagstiftningen.

Bestämmelsen gäller både för sådan uppföljande kontroll som utförs efter att bristande efterlevnad har konstaterats i ett ärende som avser planerad fuskkontroll enligt 1 § andra stycket 1, och sådan uppföljande kontroll som utförs i ett ärende där bristande efter-

levnad har konstaterats och där kontrollansvaret därefter har tagits över från en annan kontrollmyndighet eller någon med delegerade uppgifter enligt 1 § andra stycket 2.

Paragrafen behandlas i avsnitt 16.5.1 och 17.2.7.

12 § *Avgifter ska beräknas på grundval av den allmänna principen om tillräckliga finansiella resurser i artikel 78.1 i förordning (EU) 2017/625.*

I artiklarna 81 och 82 i förordning (EU) 2017/625 finns bestämmelser om hur avgiften för offentlig kontroll som ursprungligen inte var planerad och som blivit nödvändig efter det att bristande efterlevnad påvisats ska beräknas. Artiklarna 81 och 82 ska även tillämpas vid beräkningen av avgift för annan offentlig verksamhet som hänger samman med sådan kontroll.

Paragrafen innehåller en upplysningsbestämmelse om kontrollförordningens bestämmelser om hur avgifter för offentlig kontroll ska beräknas. I *andra stycket andra meningen* anges att principerna för de obligatoriska kontrollavgifterna även ska tillämpas för beräkningen av avgifter för annan offentlig verksamhet som hänger samman med sådan kontroll. Bestämmelsen har utformats i enlighet med motsvarande bestämmelser i den befintliga sektorslagstiftningen.

Bestämmelsen innebär att samma principer för beräkning av avgifter som gäller för myndigheternas avgiftsfinansierade kontroll i övrigt ska tillämpas även för beräkning av avgifterna enligt denna förordning.

Paragrafen behandlas i avsnitt 17.2.7.

13 § *Om det finns särskilda skäl får kontrollmyndigheten sätta ned avgiftsbeloppet helt eller delvis. I fråga om obligatoriska avgifter som ska tas ut enligt artikel 79 i förordning (EU) 2017/625 anges förutsättningar för att minska avgiftens belopp i artikel 79.3 i samma förordning.*

Kontrollmyndigheten får även, i det fall som anges i artikel 79.4 i förordning (EU) 2017/625, besluta att en avgift i det enskilda fallet inte ska tas ut om beloppet är så lågt att ett uttag skulle vara oekonomiskt med hänsyn till kostnaderna för uttaget och de totala förväntade inkomsterna från avgiften.

Paragrafen innehåller bestämmelser om i vilken utsträckning en kontrollmyndighet får sätta ner eller efterskänka en avgift enligt förordningen.

Av *första stycket första meningen* följer en generell möjlighet för kontrollmyndigheten att, om det föreligger särskilda skäl, sätta ned en av-

gift som inte omfattas av kontrollförordningens obligatoriska avgiftsområde. I *andra meningen* finns en upplysningsbestämmelse om att kontrollförordningens särskilda bestämmelse om nedsättning av avgifter däremot ska tillämpas för avgifter inom det obligatoriska området.

Av *andra stycket* följer att kontrollförordningens möjlighet att efterskänka vissa lägre obligatoriska avgifter även får tillämpas för avgifter som inte omfattas av det obligatoriska området.

Bestämmelsen har utformats i enlighet med motsvarande bestämmelser i den befintliga sektorslagstiftningen.

Bestämmelsen innebär att samma principer och bedömningsgrunder för nedsättning av avgifter som gäller för myndigheternas avgiftsfinansierade kontroll i övrigt ska tillämpas även för beräkning av avgifterna enligt denna förordning.

Paragrafen behandlas i avsnitt 17.2.7.

14 § *Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket får meddela föreskrifter om betalningen av avgifter till respektive myndighet.*

Bestämmelsen bemyndigar de tre centrala myndigheterna att meddela föreskrifter om verkställigheten av de avgifter som ska tas ut enligt förordningen.

Bestämmelsen har utformats i enlighet med motsvarande bestämmelse i 12 § andra stycket förordningen om offentlig kontroll av livsmedel som importeras från ett tredjeland. Motsvarande bemyndiganden i sak finns dock i samtliga förordningar som reglerar avgiftsuttag enligt kontrollförordningen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 17.2.7.

Uppgiftsskyldighet

15 § *Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket ska lämna de uppgifter till varandra som behövs för att göra den risk- och sårbarhetsanalys som avses i 3 §.*

Bestämmelsen syftar till att göra det möjligt för de tre centrala myndigheterna att utbyta information med varandra i den utsträckning som krävs för att de ska kunna göra den gemensamma risk- och sårbarhetsanalys som ska ligga till grund för planeringen av kontroll enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen. Möjligheten att dela upp-

gifter med stöd av bestämmelsen är begränsad till ändamålet att ta fram en gemensam risk- och sårbarhetsanalys enligt 3 § i förordningen. Rekviritet *behövs* syftar till att ge bestämmelsen ett relativt vidsträckt tillämpningsområde. Vilket behov som finns av att dela uppgifter för det angivna ändamålet avgörs i varje enskilt fall av de berörda myndigheterna. Genom att bestämmelsen anger att uppgifterna ska *lämnas* mellan myndigheterna finns det inte något krav på de andra myndigheterna att framställa en begäran om att få ta del av uppgifterna hos den myndighet där uppgifterna finns.

Framtagandet av risk- och sårbarhetsanalysen sker inom ramen för funktionen för underrättelse och analys inom den särskilda enheten med myndighetsgemensamma resurser som inrättas vid Livsmedelsverket, där medarbetare från Jordbruksverket och Kemikalieinspektionen också ingår (16 b § förordningen med instruktion för Livsmedelsverket). Bestämmelsen innebär att myndigheterna inom ramen för denna funktion löpande kan dela all information med varandra som behövs för denna uppgift.

Paragrafen behandlas i avsnitt 15.4.1 och 19.2.1.

16 § Skatteverket ska på begäran lämna Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket de uppgifter som behövs för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen enligt 1 §.

Bestämmelsen innebär en uppgiftsskyldighet för Skatteverket i fråga om uppgifter de tre centrala myndigheterna behöver för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt förordningen.

Uppgiftsskyldigheten gäller för all kontroll och därmed sammanhängande annan offentlig verksamhet som utförs enligt 1 § andra stycket, det vill säga både sådan planerad kontroll som myndigheterna utför enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen och kontroll i enskilda ärenden om fusk där kontrollansvar har tagits över från en länsstyrelse, en kommun eller någon med delegerade uppgifter. Uppgiftsskyldigheten gäller dock inte för uppgifter som är hänförliga till arbetet med att ta fram den risk- och sårbarhetsanalys som ska ligga till grund för den planerade fuskkontrollen enligt 3 §.

Uppgifterna ska lämnas ut på begäran och ska behövas för att utöva offentlig kontroll eller utföra annan offentlig verksamhet som hänger samman med sådan kontroll i ett visst ärende enligt förordningen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 19.3.2.

Överklagande

- 17 § *Bestämmelser om överklagande finns i*
- 19 kap. 1 § miljöbalken,
 - 21 § epizootilagen,
 - 13 § zoonoslagen,
 - 31 och 32 §§ livsmedelslagen
 - 31 och 32 §§ lagen om foder och animaliska biprodukter,
 - 23 och 24 §§ lagen om provtagning på djur, m.m.,
 - 20 § lagen om kontroll av husdjur, m.m.,
 - 29 och 30 §§ lagen om kontroll av ekologisk produktion,
 - 11 kap. 2 § djurskyddslagen,
 - 19 och 20 §§ lagen om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel,
 - 51 § växtskyddslagen.

Paragrafen innehåller en upplysningsbestämmelse om var det finns bestämmelser om överklaganden av beslut enligt förordningen. De beslut som avses är sådana beslut om avgift som fattas med stöd av 11–13 §§ i förordningen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 17.2.8.

23.3 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

26 kap.

Överflyttning av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet

34 a §

Kemikalieinspektionen får, i fråga om krav för utsläppande på marknaden och användning av växtskyddsmedel samt vad gäller hållbar användning av bekämpningsmedel, besluta att ta över ansvaret för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet från en länsstyrelse eller en kommun i ett ärende som avser offentlig kontroll enligt förordning (EU) 2017/625 av misstänkta avsiktliga överträdelser genom bedrägligt eller vilseledande agerande. Kemikalieinspektionen får även besluta att ta över ansvaret för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i ett sådant ärende från ett organ eller en fysisk person som i enlighet med artikel 28 eller 31 i förordning (EU) 2017/625 utför delegerade uppgifter som ingår i sådan kontroll eller annan offentlig verksamhet som avses i 30 §.

Rubriken och paragrafen är nya. Genom bestämmelsen införs en möjlighet för Kemikalieinspektionen att ta över kontrollansvaret i vissa enskilda ärenden om fusk från en länsstyrelse, en kommun, ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter.

Av *första meningen* framgår att bestämmelsen endast gör det möjligt att ta över kontrollansvaret i enskilda ärenden. Det är alltså inte möjligt att med stöd av bestämmelsen ta över allt kontrollansvar för en viss aktör eller anläggning. Det framgår också att bestämmelsen endast är tillämplig på ärenden som avser offentlig kontroll enligt kontrollförordningen och att Kemikalieinspektionens möjlighet att ta över kontrollansvar är begränsat till ärenden som avser kontroll av krav för utsläppande på marknaden och användning av växtskyddsmedel eller hållbar användning av bekämpningsmedel. Formuleringen är hämtad från artikel 1.2 h i kontrollförordningen och syftar till att avgränsa tillämpningsområdet till de bestämmelser om växtskyddsmedel som omfattas av förordningens tillämpningsområde. Att ärendet därutöver måste avse *avsiktliga överträdelser genom bedrägligt eller vilseledande agerande* innebär att paragrafen endast är tillämplig på ärenden som avser fusk. Genom tillägget *misstänkta* klargörs att det måste finnas en misstanke eller indikation om fusk för att kontrollansvaret i ärendet ska kunna tas över (exempelvis en iakttagelse vid en tidigare kontroll i ett ärende eller ett tips som indikerar att fusk kan förekomma). Däremot krävs det inte att fusk har konstaterats. Bestämmelsen är formulerad på så sätt att samtliga dessa rekvisit måste vara uppfyllda för att kontrollansvar i ärendet ska kunna tas över. Det räcker alltså inte med att det är fråga om en misstänkt avsiktlig överträdelse (som inte utgör ett bedrägligt eller vilseledande agerande) eller en överträdelse som bedöms utgöra ett vilseledande (men som inte misstänks vara avsiktlig). De ärenden som i praktiken kan komma i fråga är därmed antingen ett tips- eller klagomålsärende där fusk misstänks, eller ett ärende om uppföljande kontroll där en konstaterad bristande efterlevnad som misstänks utgöra fusk har iakttagits vid en tidigare kontroll efter ett klagomål, eller vid en planerad kontroll enligt artikel 9.1 i kontrollförordningen. I 34 c § finns ytterligare förutsättningar som i det enskilda fallet måste vara uppfyllda för att ett övertagande av kontrollansvar ska komma på fråga.

Ett övertagande av kontrollansvar i ett visst ärende kan initieras av antingen Kemikalieinspektionen eller av en länsstyrelse eller en kommun vars kontrollansvar det aktuella ärendet omfattas av. Det finns inte några hinder i tid för när övertagandet av kontrollansvar i ett ärende kan ske. Övertagandet kan avse såväl ett redan uppstartat ärende (exempelvis ett tips eller klagomål som kommit in till den ordinarie kontrollmyndigheten eller en misstanke om fusk som uppstått vid myndighetens tidigare kontroll) som ett ärende som ännu inte startats upp hos den ordinarie kontrollmyndigheten (exempelvis ett tips eller klagomål som kommit in direkt till Kemikalieinspektionen eller ett ärende som omfattar aktörer eller anläggningar som tillhör flera olika kontrollmyndigheter). Det är också möjligt att ett ärende som avser misstänkt fusk ligger kvar hos den ordinarie kontrollmyndigheten för vidare utredning fram till dess att omständigheterna i ärendet i ett senare skede utvecklas på ett sätt som gör att kontrollansvaret i ärendet behöver tas över. Det är dock Kemikalieinspektionen som ensamt bedömer om förutsättningarna för att ta över kontrollansvaret i ett ärende enligt denna bestämmelse och 34 c § är uppfyllda. Det finns därmed inte någon skyldighet för Kemikalieinspektionen att ta över kontrollansvaret i ett ärende som en länsstyrelse eller kommun bedömer, eller önskar, att myndigheten ska ta över ansvaret för utredningen i.

Kontrollansvaret i ett ärende övergår till Kemikalieinspektionen i samband med att myndigheten beslutar att inleda ärendet. Gränserna för kontrollansvaret styrs av det föremål som föranledde ärendets initierande. Handlar det om ett tips eller klagomål är det föremålet för detta tips eller klagomål som ärendet avser. Handlar det om en uppföljande kontroll av en konstaterad bristande efterlevnad är det orsaken och omfattningen av denna bristande efterlevnad samt aktörens ansvar som är föremålet för ärendet. Det är dock naturligt att gränserna för ärendet kan komma att skifta under handläggningen, exempelvis kan en utredning av orsak och omfattning medföra att ytterligare aktörer eller anläggningar tillkommer. I vilken utsträckning ytterligare aktörer, anläggningar eller överträdelser omfattas av föremålet för ärendet måste avgöras av Kemikalieinspektionen med hänsyn till omständigheterna i varje enskilt fall. Kemikalieinspektionen behåller kontrollansvaret i ett ärende så länge ärendet pågår och det upphör först när ärendet avslutas. Ansvaret för eventuella uppföljande kontroller av avslutade ärenden ligger därmed som

utgångspunkt på den ordinarie kontrollmyndigheten. Det finns dock ingenting som hindrar att Kemikalieinspektionen, om förutsättningarna i denna bestämmelse och 34 c § är uppfyllda, inleder ett nytt ärende och tar över kontrollansvaret på nytt avseende denna uppföljande kontroll.

I *andra meningen* anges att Kemikalieinspektionen på motsvarande sätt har möjlighet att ta över kontrollansvaret i ett ärende om misstänkt fusk från ett organ eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter enligt kontrollförordningen. Bestämmelsen är utformad i enlighet med den formulering som används för sådana organ eller fysiska personer med delegerade uppgifter i miljöbalken (se 26 kap. 33, 34 och 37 §§).

Paragrafen behandlas i avsnitt 17.3.

34 b §

Jordbruksverket får, i fråga om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön för livsmedels- och foderproduktion, besluta att ta över ansvaret för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet från en länsstyrelse eller en kommun i ett ärende som avser offentlig kontroll enligt förordning (EU) 2017/625 av misstänkta avsiktliga överträdelser genom bedrägligt eller vilseledande agerande. Jordbruksverket får även besluta att ta över ansvaret för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i ett sådant ärende från ett organ eller en fysisk person som i enlighet med artikel 28 eller 31 i förordning (EU) 2017/625 utför delegerade uppgifter som ingår i sådan kontroll eller annan offentlig verksamhet som avses i 30 §.

Paragrafen är ny. Genom bestämmelsen införs en möjlighet för Jordbruksverket att ta över kontrollansvaret i vissa enskilda ärenden om fusk från en länsstyrelse, en kommun, ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter.

Jordbruksverkets möjlighet att ta över kontrollansvaret i ett ärende som avser fusk enligt bestämmelsen är begränsat till ärenden som avser avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön för livsmedels- och foderproduktion. Formuleringen är hämtad från artikel 1.2 b i kontrollförordningen och syftar till att avgränsa tillämpningsområdet till de bestämmelser om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön som omfattas av förordningens

tillämpningsområde. I övrigt överensstämmer bestämmelsen i sak med vad som gäller för Kemikalieinspektionen enligt 34 a §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 17.3.

34 c §

Ett beslut enligt 34 a eller 34 b §§ får fattas om ärendet är särskilt omfattande eller komplicerat eller om det finns andra särskilda skäl, efter samråd med den som ansvaret i ärendet tas över från. Samråd behöver dock inte ske om ärendet är brådskande eller det annars är olämpligt.

Bestämmelsen är ny och anger kriterier för i vilka ärenden Kemikalieinspektionen och Jordbruksverket får ta över kontrollansvaret enligt 34 a och 34 b §§ samt formerna för ett sådant övertagande.

Bestämmelsen har sin grund i att huvudansvaret för att utreda enskilda ärenden om fusk som upptäcks inom ramen för en vanlig planerad kontroll enligt artikel 9.1 i kontrollförordningen, eller som utförs till följd av ett tips eller klagomål, ligger på varje enskild kontrollmyndighet eller någon med delegerade uppgifter. Möjligheten för en central myndighet att ta över kontrollansvar i enskilda ärenden om fusk syftar inte till att göra det möjligt att flytta över ansvaret för kontrollen av sådana ärenden rutinmässigt eller i någon större omfattning. Syftet är att säkerställa en effektiv och ändamålsenlig fusk-kontroll inom kontrollförordningens alla områden i hela landet, genom att möjliggöra ett nyttjande av de centrala myndigheternas särskilda kompetenser, resurser och befogenheter att utreda fusk i de mest komplicerade ärendena. Det innebär att det i det enskilda fallet måste finnas ett sådant behov för att ett övertagande av kontrollansvaret i ärendet ska vara befogat.

Ett ärende får enligt *första meningens första led* tas över om det är särskilt omfattande eller komplicerat eller om det finns andra särskilda skäl. Det kan handla om att det rör fusk som misstänks eller den utredning som krävs är särskilt omfattande eller komplicerad. Det kan också handla om att det rör flera aktörer, eller en aktör som är verksam på flera olika geografiska platser, och att ärendet därmed involverar flera olika kontrollmyndigheter, vilket riskerar att äventyra en effektiv och ändamålsenlig kontroll. Ett tredje exempel är att det handlar om tips som kommer in till den centrala myndigheten där det krävs ett skyndsamt agerande och där vikten av att en kon-

troll utan dröjsmål utförs motiverar att kontrollansvaret i ärendet tas över från den ordinarie kontrollmyndigheten.

Bedömningen av vad som är ett komplicerat eller omfattande ärende kommer att skilja sig mellan olika ärenden och kontrollmyndigheter beroende på deras storlek, resurser och förmåga i övrigt att utreda ärenden om fusk. Bestämmelsen är därför utformad för att ge den centrala myndigheten ett visst utrymme att från fall till fall bedöma behovet av, och lämpligheten i, att ta över kontrollansvaret i det enskilda ärendet. Vid den bedömningen bör omfattningen och konsekvenserna av det misstänkta fusket, den aktuella kontrollmyndighetens förutsättningar att utreda ärendet samt behovet av koordinering mellan olika kontrollmyndigheter och behovet av en skyndsam utredning särskilt beaktas.

Ett beslut om övertagande ska enligt *första meningens andra led* föregås av ett samråd med den som ansvaret i ärendet tas över från. Utgångspunkten när en central myndighet tar över kontrollansvar från en ordinarie kontrollmyndighet är alltså att de inblandade myndigheterna först ska rådgöra med varandra. Krav på att samråda med den ordinarie kontrollmyndigheten innan ett beslut ska inte förstås som ett krav på konsensus (jämför exempelvis 15 § första stycket första meningen livsmedelslagen). Samrådet syftar till att stämna av behovet av ett övertagande av kontrollansvaret i ärendet med den ordinarie kontrollmyndigheten och inhämta nödvändiga uppgifter för denna bedömning. Även om myndigheterna bör vara lyhörda inför varandras uppfattning är själva beslutet att ta över kontrollansvar i ärendet förbehållet den centrala myndigheten. Bestämmelsen reglerar inte hur samrådet ska ske eller omfattningen av detsamma, utan syftar till att beslutet ska föregås av någon form av dialog. De närmare formerna för samrådet får avgöras av de berörda myndigheterna utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

I *andra meningen* finns ett undantag från kravet på samråd, om ärendet är brådskande eller det av andra skäl är olämpligt med samråd. Med att ett ärende är brådskande avses att det är angeläget att ett kontrollbesök eller andra handläggningsåtgärder utförs omgående, exempelvis att det finns ett behov av att agera innan den aktör som ska kontrolleras hinner vidta åtgärder för att dölja en överträdelse. Det ska med andra ord inte finnas tid för den centrala myndigheten att kontakta och samråda med den ordinarie kontrollmyndigheten utan risk för att äventyra föremålet för kontrollen. I första hand handlar

det om situationer där ärendet har initierats av den centrala myndigheten till följd av ett konkret tips eller klagomål. Det kan dock även handla om situationer där ett befintligt ärende hos den centrala myndigheten förgrenar sig på ett sätt som gör att det berör ytterligare kontrollmyndigheter, men där den centrala myndigheten måste agera innan något samråd med den nya kontrollmyndigheten kan äga rum.

Med olämpligt menas att ett samråd på grund av någon särskild omständighet riskerar att medföra negativa konsekvenser för det enskilda ärendet eller något närliggande intresse. En sådan situation kan exempelvis vara när den centrala myndighetens bedömning att det finns ett behov av att ta över kontrollansvaret bygger på särskilt känslig information som om den skulle spridas riskerar att äventyra föremålet för den aktuella kontrollen eller andra pågående utredningar. Det gäller särskilt om det är många kontrollmyndigheter som berörs av ärendet och kravet på samråd, och i synnerhet om informationen utgör en del av en myndighetsgemensam insats med andra nationella och/eller utländska myndigheter och EU-organ.

Paragrafen behandlas i avsnitt 17.3.

23.4 Förslaget till lag om ändring i epizootilagen (1999:657)

Överflyttning av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet

11 f §

Om ett ärende avser misstänkta avsiktliga överträdelser genom bedrägligt eller vilseledande agerande får Jordbruksverket besluta att ta över ansvaret för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i ärendet från en länsstyrelse, ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter.

Ett sådant beslut får fattas om ärendet är särskilt omfattande eller komplicerat eller om det finns andra särskilda skäl, efter samråd med den som ansvaret i ärendet tas över från. Samråd behöver dock inte ske om ärendet är brådskande eller det annars är olämpligt.

Rubriken och paragrafen är nya. Genom bestämmelsen införs en möjlighet för Jordbruksverket att under vissa omständigheter ta över kontrollansvaret i vissa enskilda ärenden om fusk från en läns-

styrelse, ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter.

Första stycket överensstämmer i sak med den föreslagna nya 26 kap. 34 a § i förslaget till lag om ändring i miljöbalken. *Andra stycket* överensstämmer i sak med den föreslagna nya 26 kap. 34 c § i förslaget till lag om ändring i miljöbalken. Se kommentarerna under dessa bestämmelser i avsnitt 23.3.

Uppgiftsskyldighet mellan kontrollmyndigheter

11 g §

En kontrollmyndighet som uppmärksammar en omständighet som kan leda till åtgärder med stöd av förordning (EU) 2017/625 men som omfattas av en annan myndighets ansvarsområde, ska anmäla denna omständighet till den behöriga myndigheten.

En kontrollmyndighet ska också lämna en uppgift om den begärs av en annan kontrollmyndighet och behövs för den myndighetens offentliga kontroll eller annan offentlig verksamhet enligt förordning (EU) 2017/625.

Rubriken och paragrafen är nya. Genom bestämmelsen införs en uppgiftsskyldighet som gör det möjligt för kontrollmyndigheter att lämna den information och de uppgifter till varandra som behövs för att de ska kunna utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt kontrollförordningen. Bestämmelsen gäller i förhållande till alla myndigheter som utövar offentlig kontroll eller utför annan offentlig verksamhet enligt kontrollförordningen och syftar till att säkerställa samordningen mellan dessa samt en enhetlig och effektiv kontroll på alla områden i enlighet med vad som anges i artikel 4.2 a i kontrollförordningen.

Av *första stycket* följer en skyldighet för alla kontrollmyndigheter att anmäla omständigheter som myndigheterna uppmärksammar, och som kan leda till en åtgärd enligt kontrollförordningen, till ansvarig kontrollmyndighet. Bestämmelsen är utformad med 1 kap. 16 § miljö tillsynsförordningen som förebild och syftar till att säkerställa att den kontrollmyndighet som är ansvarig för ett visst kontrollområde får kännedom om omständigheter av betydelse för myndighetens kontroll. Med *omständighet* avses såväl uppgifter som kommer in till myndigheten från någon annan som iakttagelser myndig-

heten själv gör, exempelvis i samband med en offentlig kontroll. Bestämmelsen medför dock inte en skyldighet för kontrollmyndigheterna att aktivt leta efter omständigheter eller samla in uppgifter som rör någon annan kontrollmyndighets ansvarsområde. Genom rekvisitet *kan leda till åtgärder* avgränsas underrättelseskyldigheten till omständigheter av viss betydelse. Underrättelseskyldigheten gäller alltså inte alla uppgifter eller omständigheter som rör en annan kontrollmyndighets ansvarsområde, utan endast sådana där kontrollmyndigheten kan antas behöva vidta en åtgärd. Rekvisitet *åtgärd* har samma innebörd som i kontrollförordningen, vilket innebär att det i första hand (men inte uteslutande) är fråga om omständigheter som tyder på misstänkt bristande efterlevnad som avses. Anmälan ska ske på initiativ av den myndighet som uppmärksammar omständigheten och förutsätter således inte att uppgifter begärs ut av den mottagande kontrollmyndigheten. Av detta följer att det är den kontrollmyndighet som uppmärksammar omständigheten som ska bedöma av om en anmälan ska göras till den ansvariga kontrollmyndigheten eller inte.

Enligt *andra stycket* ska alla kontrollmyndigheter dessutom på begäran lämna ut en uppgift som myndigheten förfogar över till en annan kontrollmyndighet, om uppgiften behövs för den myndighetens offentliga kontroll eller annan offentlig verksamhet enligt kontrollförordningen. Bestämmelsen är utformad med 13 a § förordningen om marknadskontroll som förebild. Bestämmelsen syftar till att säkerställa att en kontrollmyndighet som behöver tillgång till en viss uppgift för att kunna utöva offentlig kontroll ska kunna få tillgång till dessa uppgifter, även om det är en annan kontrollmyndighet som förfogar över dem. Bedömningen av om en uppgift *behövs* för en kontrollmyndighets offentliga kontroll eller annan offentlig verksamhet görs av den myndighet som begär ut uppgiften. Myndigheten måste dock noga överväga vilka uppgifter som behövs och avgränsa sin begäran till dessa uppgifter. Det innebär att en begäran till den myndighet hos vilken uppgiften finns måste vara tydlig och precis så att inte fler uppgifter lämnas ut än vad som faktiskt behövs.

Paragrafen behandlas i avsnitt 19.3.1.

23.5 Förslaget till lag om ändring i zoonoslagen (1999:658)

Överflyttning av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet

8 f §

Om ett ärende avser misstänkta avsiktliga överträdelser genom bedrägligt eller vilseledande agerande får Jordbruksverket besluta att ta över ansvaret för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i ärendet från en länsstyrelse, ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter.

Ett sådant beslut får fattas om ärendet är särskilt omfattande eller komplicerat eller om det finns andra särskilda skäl, efter samråd med den som ansvaret i ärendet tas över från. Samråd behöver dock inte ske om ärendet är brådskande eller det annars är olämpligt.

Rubriken och paragrafen är nya. Genom bestämmelsen införs en möjlighet för Jordbruksverket att ta över kontrollansvaret i vissa enskilda ärenden om fusk från en länsstyrelse, ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter.

Första stycket överensstämmer i sak med den föreslagna nya 26 kap. 34 a § i förslaget till lag om ändring i miljöbalken. Andra stycket överensstämmer i sak med den föreslagna nya 26 kap. 34 c § i förslaget till lag om ändring i miljöbalken. Se kommentarerna under dessa bestämmelser i avsnitt 23.3.

Uppgiftsskyldighet mellan kontrollmyndigheter

8 g §

En kontrollmyndighet som uppmärksammar en omständighet som kan leda till åtgärder med stöd av förordning (EU) 2017/625 men som omfattas av en annan myndighets ansvarsområde, ska anmäla denna omständighet till den behöriga myndigheten.

En kontrollmyndighet ska också lämna en uppgift om den begärs av en annan kontrollmyndighet och behövs för den myndighetens offentliga kontroll eller annan offentlig verksamhet enligt förordning (EU) 2017/625.

Rubriken och paragrafen är nya. Genom bestämmelsen införs en uppgiftsskyldighet som gör det möjligt för kontrollmyndigheter att lämna den information och de uppgifter till varandra som behövs för att de ska kunna utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt kontrollförordningen.

Bestämmelsen överensstämmer i sak med den föreslagna nya 11 g § i förslaget till lag om ändring i epizootilagen och kommenteras under den bestämmelsen i avsnitt 23.4.

23.6 Förslaget till lag om ändring i livsmedelslagen (2006:804)

17 a §

Om ett ärende avser misstänkta avsiktliga överträdelser genom bedrägligt eller vilseledande agerande får Livsmedelsverket besluta att ta över ansvaret för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i ärendet från en länsstyrelse, en kommun, ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter.

Ett sådant beslut får fattas om ärendet är särskilt omfattande eller komplicerat eller om det finns andra särskilda skäl, efter samråd med den som ansvaret i ärendet tas över från. Samråd behöver dock inte ske om ärendet är brådskande eller det annars är olämpligt.

Paragrafen är ny. Genom bestämmelsen införs en möjlighet för Livsmedelsverket att ta över kontrollansvaret i vissa enskilda ärenden om fusk från en länsstyrelse, en kommun, ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter.

Första stycket överensstämmer i sak med den föreslagna nya 26 kap. 34 a § i förslaget till lag om ändring i miljöbalken. Andra stycket överensstämmer i sak med den föreslagna nya 26 kap. 34 c § i förslaget till lag om ändring i miljöbalken. Se kommentarerna under dessa bestämmelser i avsnitt 23.3.

Uppgiftsskyldighet mellan kontrollmyndigheter

19 b §

En kontrollmyndighet som uppmärksammar en omständighet som kan leda till åtgärder med stöd av förordning (EU) 2017/625 men som omfattas av en annan myndighets ansvarsområde, ska anmäla denna omständighet till den behöriga myndigheten.

En kontrollmyndighet ska också lämna en uppgift om den begärs av en annan kontrollmyndighet och behövs för den myndighetens offentliga kontroll eller annan offentlig verksamhet enligt förordning (EU) 2017/625.

Rubriken och paragrafen är nya. Genom bestämmelsen införs en uppgiftsskyldighet som gör det möjligt för kontrollmyndigheter att lämna den information och de uppgifter till varandra som behövs för att de ska kunna utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt kontrollförordningen.

Bestämmelsen överensstämmer i sak med den föreslagna nya 11 g § i förslaget till lag om ändring i epizootilagen och kommenteras under den bestämmelsen i avsnitt 23.4.

23.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter

18 a §

Om ett ärende avser misstänkta avsiktliga överträdelser genom bedrägligt eller vilseledande agerande får Jordbruksverket besluta att ta över ansvaret för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i ärendet från en länsstyrelse, en kommun, ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter.

Ett sådant beslut får fattas om ärendet är särskilt omfattande eller komplicerat eller om det finns andra särskilda skäl, efter samråd med den som ansvaret i ärendet tas över från. Samråd behöver dock inte ske om ärendet är brådskande eller det annars är olämpligt.

Paragrafen är ny. Genom bestämmelsen införs en möjlighet för Jordbruksverket att ta över kontrollansvaret i vissa enskilda ärenden om fusk från en länsstyrelse, en kommun, ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter.

Första stycket överensstämmer i sak med den föreslagna nya 26 kap. 34 a § i förslaget till lag om ändring i miljöbalken. Andra stycket överensstämmer i sak med den föreslagna nya 26 kap. 34 c § i förslaget till lag om ändring i miljöbalken. Se kommentarerna under dessa bestämmelser i avsnitt 23.3.

Uppgiftsskyldighet mellan kontrollmyndigheter

20 b §

En kontrollmyndighet som uppmärksammar en omständighet som kan leda till åtgärder med stöd av förordning (EU) 2017/625 men som omfattas av en annan myndighets ansvarsområde, ska anmäla denna omständighet till den behöriga myndigheten.

En kontrollmyndighet ska också lämna en uppgift om den begärs av en annan kontrollmyndighet och behövs för den myndighetens offentliga kontroll eller annan offentlig verksamhet enligt förordning (EU) 2017/625.

Rubriken och paragrafen är nya. Genom bestämmelsen införs en uppgiftsskyldighet som gör det möjligt för kontrollmyndigheter att lämna den information och de uppgifter till varandra som behövs för att de ska kunna utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt kontrollförordningen.

Bestämmelsen överensstämmer i sak med den föreslagna nya 11 g § i förslaget till lag om ändring i epizootilagen och kommenteras under den bestämmelsen i avsnitt 23.4.

23.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:806) om provtagning på djur, m.m.

Överflyttning av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet

12 a §

Om ett ärende avser misstänkta avsiktliga överträdelser genom bedrägligt eller vilselärande agerande får Jordbruksverket besluta att ta över ansvaret för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i ärendet från en länsstyrelse, en kommun, ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter.

Ett sådant beslut får fattas om ärendet är särskilt omfattande eller komplicerat eller om det finns andra särskilda skäl, efter samråd med den som ansvaret i ärendet tas över från. Samråd behöver dock inte ske om ärendet är brådskande eller det annars är olämpligt.

Rubriken och paragrafen är nya. Genom bestämmelsen införs en möjlighet för Jordbruksverket att ta över kontrollansvaret i vissa enskilda ärenden om fusk från en länsstyrelse, en kommun, ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter.

Första stycket överensstämmer i sak med den föreslagna nya 26 kap. 34 a § i förslaget till lag om ändring i miljöbalken. Andra stycket överensstämmer i sak med den föreslagna nya 26 kap. 34 c § i förslaget till lag om ändring i miljöbalken. Se kommentarerna under dessa bestämmelser i avsnitt 23.3.

Uppgiftsskyldighet mellan kontrollmyndigheter

12 b §

En kontrollmyndighet som uppmärksammar en omständighet som kan leda till åtgärder med stöd av förordning (EU) 2017/625 men som omfattas av en annan myndighets ansvarsområde, ska anmäla denna omständighet till den behöriga myndigheten.

En kontrollmyndighet ska också lämna en uppgift om den begärs av en annan kontrollmyndighet och behövs för den myndighetens offentliga kontroll eller annan offentlig verksamhet enligt förordning (EU) 2017/625.

Rubriken och paragrafen är nya. Genom bestämmelsen införs en uppgiftsskyldighet som gör det möjligt för kontrollmyndigheter att lämna den information och de uppgifter till varandra som behövs för att de ska kunna utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt kontrollförordningen.

Bestämmelsen överensstämmer i sak med den föreslagna nya 11 g § i förslaget till lag om ändring i epizootilagen och kommenteras under den bestämmelsen i avsnitt 23.4.

23.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:807) om kontroll av husdjur, m.m.

Överflyttning av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet

9 e §

Om ett ärende avser misstänkta avsiktliga överträdelse genom bedrägligt eller vilseledande agerande får Jordbruksverket besluta att ta över ansvaret för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i ärendet från en länsstyrelse, ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter.

Ett sådant beslut får fattas om ärendet är särskilt omfattande eller komplicerat eller om det finns andra särskilda skäl, efter samråd med den som ansvaret i ärendet tas över från. Samråd behöver dock inte ske om ärendet är brådskande eller det annars är olämpligt.

Rubriken och paragrafen är nya. Genom bestämmelsen införs en möjlighet för Jordbruksverket att ta över kontrollansvaret i vissa enskilda ärenden om fusk från en länsstyrelse, ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter.

Första stycket överensstämmer i sak med den föreslagna nya 26 kap. 34 a § i förslaget till lag om ändring i miljöbalken. Andra stycket överensstämmer i sak med den föreslagna nya 26 kap. 34 c § i förslaget till lag om ändring i miljöbalken. Se kommentarerna under dessa bestämmelser i avsnitt 23.3.

Uppgiftsskyldighet mellan kontrollmyndigheter

9 f §

En kontrollmyndighet som uppmärksammar en omständighet som kan leda till åtgärder med stöd av förordning (EU) 2017/625 men som omfattas av en annan myndighets ansvarsområde, ska anmäla denna omständighet till den behöriga myndigheten.

En kontrollmyndighet ska också lämna en uppgift om den begärs av en annan kontrollmyndighet och behövs för den myndighetens offentliga kontroll eller annan offentlig verksamhet enligt förordning (EU) 2017/625.

Rubriken och paragrafen är nya. Genom bestämmelsen införs en uppgiftsskyldighet som gör det möjligt för kontrollmyndigheter att lämna den information och de uppgifter till varandra som behövs för att de ska kunna utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt kontrollförordningen.

Bestämmelsen överensstämmer i sak med den föreslagna nya 11 g § i förslaget till lag om ändring i epizootilagen och kommenteras under den bestämmelsen i avsnitt 23.4.

23.10 Förslaget till lag om ändring i lag om ändring i lagen (2009:1424) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel

Överflyttning av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet

9 a §

Om ett ärende avser misstänkta avsiktliga överträdelser genom bedrägligt eller vilseledande agerande får Livsmedelsverket besluta att ta över ansvaret för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i ärendet från en länsstyrelse, en kommun, ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter.

Ett sådant beslut får fattas om ärendet är särskilt omfattande eller komplicerat eller om det finns andra särskilda skäl, efter samråd med den som ansvaret i ärendet tas över från. Samråd behöver dock inte ske om ärendet är brådskande eller det annars är olämpligt.

Rubriken och paragrafen är nya. Genom bestämmelsen införs en möjlighet för Livsmedelsverket att ta över kontrollansvaret i vissa enskilda ärenden om fusk från en länsstyrelse, en kommun ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter.

Första stycket överensstämmer i sak med den föreslagna nya 26 kap. 34 a § i förslaget till lag om ändring i miljöbalken. Andra stycket överensstämmer i sak med den föreslagna nya 26 kap. 34 c § i förslaget till lag om ändring i miljöbalken. Se kommentarerna under dessa bestämmelser i avsnitt 23.3.

Uppgiftsskyldighet mellan kontrollmyndigheter

10 b §

En kontrollmyndighet som uppmärksammar en omständighet som kan leda till åtgärder med stöd av förordning (EU) 2017/625 men som omfattas av en annan myndighets ansvarsområde, ska anmäla denna omständighet till den behöriga myndigheten.

En kontrollmyndighet ska också lämna en uppgift om den begärs av en annan kontrollmyndighet och behövs för den myndighetens offentliga kontroll eller annan offentlig verksamhet enligt förordning (EU) 2017/625.

Rubriken och paragrafen är nya. Genom bestämmelsen införs en uppgiftsskyldighet som gör det möjligt för kontrollmyndigheter att lämna den information och de uppgifter till varandra som behövs för att de ska kunna utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt kontrollförordningen.

Bestämmelsen överensstämmer i sak med den föreslagna nya 11 g § i förslaget till lag om ändring i epizootilagen och kommenteras under den bestämmelsen i avsnitt 23.4.

23.11 Förslaget till lag om ändring i lagen (2013:363) om kontroll av ekologisk produktion

Överflyttning av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet

7 a §

Livsmedelsverket får besluta att ta över ansvaret för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet från en länsstyrelse, en kommun eller ett kontrollorgan i ett ärende som gäller livsmedel och som avser offentlig kontroll av misstänkta avsiktliga överträdelser genom bedrägligt eller vilseledande agerande.

Rubriken och paragrafen är nya. Genom bestämmelsen införs en möjlighet för Livsmedelsverket att ta över kontrollansvaret i vissa enskilda ärenden om fusk från en länsstyrelse, en kommun eller ett kontrollorgan.

Möjligheten för Livsmedelsverket att ta över kontrollansvaret gäller enligt bestämmelsen för enskilda ärenden som avser misstänkta avsiktliga överträdelser genom bedrägligt eller vilseledande agerande. Bestämmelsen överensstämmer i detta avseende i sak med den före-

slagna nya 26 kap. 34 a § i förslaget till lag om ändring i miljöbalken och kommenteras under den bestämmelsen i avsnitt 23.3.

Av bestämmelsen framgår vidare att Livsmedelsverkets möjlighet att ta över kontrollansvaret är begränsat till ärenden som avser livsmedel (jämför 1 § första stycket 1 förordningen om kontroll av ekologisk produktion).

7 b §

Jordbruksverket får besluta att ta över ansvaret för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet från en länsstyrelse eller ett kontrollorgan i ett ärende som avser offentlig kontroll av misstänkta avsiktliga överträdelser genom bedrägligt eller vilseledande agerande och som inte omfattas av 7 a §.

Paragrafen är ny. Genom bestämmelsen införs en möjlighet för Jordbruksverket att ta över kontrollansvaret i vissa enskilda ärenden om fusk från en länsstyrelse eller ett kontrollorgan.

Möjligheten för Jordbruksverket att ta över kontrollansvaret gäller enligt bestämmelsen för enskilda ärenden som avser misstänkta avsiktliga överträdelser genom bedrägligt eller vilseledande agerande. Bestämmelsen överensstämmer i detta avseende i sak med den föreslagna nya 26 kap. 34 a § i förslaget till lag om ändring i miljöbalken och kommenteras under den bestämmelsen i avsnitt 23.3.

Av bestämmelsen framgår vidare att Jordbruksverkets möjlighet att ta över kontrollansvar i ett ärende som avser fusk är begränsat till andra ärenden än sådana som avser livsmedel och där Livsmedelsverket har möjlighet att ta över kontrollansvaret enligt 7 a §. I praktiken handlar det om ärenden som avser produktion och hantering av jordbruks- och vattenbruksprodukter som inte är livsmedel, produktion av insatsmedel för användning i ekologisk jordbruks- och vattenbruksproduktion, och produktion av andra produkter som är nära kopplade till jordbruk men som inte är livsmedel enligt förteckningen i bilaga I till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/848 av den 30 maj 2018 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 834/2007 (jämför 1 § första stycket 1 förordningen om kontroll av ekologisk produktion).

7 c §

Ett beslut enligt 7 a eller 7 b §§ får fattas om ärendet är särskilt omfattande eller komplicerat eller om det finns andra särskilda skäl, efter samråd med den som ansvaret i ärendet tas över från. Samråd behöver dock inte ske om ärendet är brådskande eller det annars är olämpligt

Bestämmelsen är ny och anger kriterier för i vilka ärenden Livsmedelsverket och Jordbruksverket får ta över kontrollansvar enligt 7 a och 7 b §§. Bestämmelsen överensstämmer i detta avseende i sak med den föreslagna nya 26 kap. 34 c § i förslaget till lag om ändring i miljöbalken och kommenteras under den bestämmelsen i avsnitt 23.3.

Uppgiftsskyldighet mellan kontrollmyndigheter

7 d §

En kontrollmyndighet som uppmärksammar en omständighet som kan leda till åtgärder med stöd av förordning (EU) 2017/625 men som omfattas av en annan myndighets ansvarsområde, ska anmäla denna omständighet till den behöriga myndigheten.

En kontrollmyndighet ska också lämna en uppgift om den begärs av en annan kontrollmyndighet och behövs för den myndighetens offentliga kontroll eller annan offentlig verksamhet enligt förordning (EU) 2017/625.

Rubriken och paragrafen är nya. Genom bestämmelsen införs en uppgiftsskyldighet som gör det möjligt för kontrollmyndigheter att lämna den information och de uppgifter till varandra som behövs för att de ska kunna utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt kontrollförordningen.

Bestämmelsen överensstämmer i sak med den föreslagna nya 11 g § i förslaget till lag om ändring i epizootilagen och kommenteras under den bestämmelsen i avsnitt 23.4.

23.12 Förslaget till lag om ändring i djurskyddslagen (2018:1192)

8 kap.

Överflyttning av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet

4 a §

Om ett ärende avser misstänkta avsiktliga överträdelser genom bedrägligt eller vilseledande agerande får Jordbruksverket besluta att ta över ansvaret för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i ärendet från en länsstyrelse, ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter.

Ett sådant beslut får fattas om ärendet är särskilt omfattande eller komplicerat eller om det finns andra särskilda skäl, efter samråd med den som ansvaret i ärendet tas över från. Samråd behöver dock inte ske om ärendet är brådskande eller det annars är olämpligt.

Rubriken och paragrafen är nya. Genom bestämmelsen införs en möjlighet för Jordbruksverket att ta över kontrollansvaret i vissa enskilda ärenden om fusk från en länsstyrelse, ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter.

Första stycket överensstämmer i sak med den föreslagna nya 26 kap. 34 a § i förslaget till lag om ändring i miljöbalken. Andra stycket överensstämmer i sak med den föreslagna nya 26 kap. 34 c § i förslaget till lag om ändring i miljöbalken. Se kommentarerna under dessa bestämmelser i avsnitt 23.3.

Uppgiftsskyldighet mellan kontrollmyndigheter

7 a §

En kontrollmyndighet som uppmärksammar en omständighet som kan leda till åtgärder med stöd av förordning (EU) 2017/625 men som omfattas av en annan myndighets ansvarsområde, ska anmäla denna omständighet till den behöriga myndigheten.

En kontrollmyndighet ska också lämna en uppgift om den begärs av en annan kontrollmyndighet och behövs för den myndighetens offentliga kontroll eller annan offentlig verksamhet enligt förordning (EU) 2017/625.

Rubriken och paragrafen är nya. Genom bestämmelsen införs en uppgiftsskyldighet som gör det möjligt för kontrollmyndigheter att lämna den information och de uppgifter till varandra som behövs för att de ska kunna utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt kontrollförordningen.

Bestämmelsen överensstämmer i sak med den föreslagna nya 11 g § i förslaget till lag om ändring i epizootilagen och kommenteras under den bestämmelsen i avsnitt 23.4.

23.13 Förslaget till lag om ändring i växtskyddslagen (2022:725)

Överflyttning av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet

11 a §

Om ett ärende avser misstänkta avsiktliga överträdelser genom bedrägligt eller vilseledande agerande får Jordbruksverket besluta att ta över ansvaret för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i ärendet från ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter.

Ett sådant beslut får fattas om ärendet är särskilt omfattande eller komplicerat eller om det finns andra särskilda skäl, efter samråd med den som ansvaret i ärendet tas över från. Samråd behöver dock inte ske om ärendet är brådskande eller det annars är olämpligt.

Rubriken och paragrafen är nya. Genom bestämmelsen införs en möjlighet för Jordbruksverket att ta över kontrollansvaret i vissa enskilda ärenden om fusk från ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter.

Första stycket överensstämmer i sak med den föreslagna nya 26 kap. 34 a § i förslaget till lag om ändring i miljöbalken. Andra stycket överensstämmer i sak med den föreslagna nya 26 kap. 34 c § i förslaget till lag om ändring i miljöbalken. Se kommentarerna under dessa bestämmelser i avsnitt 23.3.

Uppgiftsskyldighet mellan kontrollmyndigheter

11 b §

En kontrollmyndighet som uppmärksammar en omständighet som kan leda till åtgärder med stöd av förordning (EU) 2017/625 men som omfattas av en annan myndighets ansvarsområde, ska anmäla denna omständighet till den behöriga myndigheten.

En kontrollmyndighet ska också lämna en uppgift om den begärs av en annan kontrollmyndighet och behövs för den myndighetens offentliga kontroll eller annan offentlig verksamhet enligt förordning (EU) 2017/625.

Rubriken och paragrafen är nya. Genom bestämmelsen införs en uppgiftsskyldighet som gör det möjligt för kontrollmyndigheter att lämna den information och de uppgifter till varandra som behövs för att de ska kunna utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt kontrollförordningen.

Bestämmelsen överensstämmer i sak med den föreslagna nya 11 g § i förslaget till lag om ändring i epizootilagen och kommenteras under den bestämmelsen i avsnitt 23.4.

Kommittédirektiv 2022:99

Stärkt offentlig kontroll för att upptäcka och motverka fusk i den jordbruksbaserade livsmedelskedjan

Beslut vid regeringssammanträde den 30 juni 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda och lämna förslag som syftar till att stärka arbetet med att upptäcka och motverka fusk i den jordbruksbaserade livsmedelskedjan. I uppdraget ingår att lämna förslag som säkerställer en fungerande organisation och finansiering med effektiva sanktioner som gör det möjligt att identifiera, förhindra och beivra fusk enligt unionsrättens krav om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i den jordbruksbaserade livsmedelskedjan.

Utredaren ska bland annat

- föreslå hur den samordnande rollen i fråga om fuskkontroll kan utvecklas och stärkas hos en myndighet på central nivå (central myndighet) med samordnande uppgifter när det gäller offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i den jordbruksbaserade livsmedelskedjan,
- ta ställning till om en enda central myndighet i den befintliga myndighetsstrukturen för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet bör utses för att på nationell nivå få ett särskilt ansvar för att samordna arbetet med fuskkontroll i hela den jordbruksbaserade livsmedelskedjan, och, om så bedöms lämpligt, föreslå vilken myndighet det bör vara,

- bedöma om en central myndighet bör få i uppgift att utreda enskilda ärenden om fusk och, om så bedöms lämpligt, lämna förslag som innebär att myndigheten får de befogenheter som behövs eller att ansvar och befogenheter i fråga om enskilda ärenden om fusk kan flyttas över från de operativa kontrollmyndigheterna till en samordnande myndighet,
- ta ställning till om fuskkontrollen bör finansieras genom avgifter eller om det finns vägande samhällsekonomiska skäl för att kontrollen i någon del bör vara skattefinansierad samt, om avgifter bedöms lämpligast, utreda om avgiftssystemet bör konstrueras på ett annat sätt än vad som gäller vid exempelvis en ordinarie livsmedelskontroll,
- ta ställning till och, om så bedöms lämpligt, föreslå hur erfarenhets- eller informationsutbyte mellan berörda myndigheter kan möjliggöras när det gäller utbyte av uppgifter med olika skyddsvärde,
- ta ställning till och, om det bedöms lämpligt, föreslå en särskild ekonomisk sanktion som kan verka avskräckande genom att den ekonomiska vinningen beaktas i enlighet med vad som krävs enligt artikel 139.2 i kontrollförordningen och föreslå vilka befogenheter en myndighet skulle behöva, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 februari 2024.

Behovet av ett uppdrag

Fusk i livsmedelskedjan har sannolikt alltid funnits och förekommer både bland de verksamheter som är godkända eller registrerade och i annan verksamhet som inte är känd för myndigheterna. Näringslivet har under en lång tid arbetat med att stävja fusk genom att skaffa sig en bättre överblick i fråga om vilka kategorier och varor som är riskområden när det gäller inköp. Fusk påverkar aktörerna i livsmedelskedjan då den enskilda företagaren hamnar i en utsatt situation vid ett bedrägligt beteende från leverantören. Kontrollmyndigheternas erfarenhet är att de ekonomiska vinsterna av fusk är så omfattande att fusk drar till sig organiserad brottslighet. Fusk

påverkar samhället även på andra sätt. Konsumenter och företag kan vilseledas och konkurrensen mellan företag kan snedvridas. Fusk kan också skada varumärken och immateriella tillgångar samt medföra att tilltron till produktion och hantering i livsmedelskedjan minskar. Det kan dessutom äventyra människors och djurs liv och hälsa. På sikt kan det även leda till att förtroendet för livsmedelsbranschen minskar.

Fusk i den jordbruksbaserade livsmedelskedjan är ett växande problem

Det finns många uppmärksammade fall av fusk i livsmedelskedjan. Under 1999 upptäcktes att det fanns transformatorolja i foder till grisar i Belgien.

Under 2008 uppmärksammades att mjölk och modersmjölkersättning hade blandats ut med melamin (en kemisk förening). Under 2011 hittades höga halter av miljögiftet dioxin i foder till både fjäderfä och gris. Dioxin från dioxinhaltigt fett, som sannolikt var tänkt för pappersindustrin, hade blandats i foder av tillverkare i Tyskland. Den sistnämnda händelsen bidrog till att EU en kort tid därefter beslutade om harmoniserade bestämmelser om ursprungsmärkning på bland annat kött från gris och fjäderfä.

Vidare uppdagades under 2013 den så kallade hästköttskandalen som innebar att hästkött hade sålts under beteckningen nötkött. Efter den skandalen inrättades inom EU ett särskilt nätverk, EU:s nätverk för frågor rörande bedrägerier i livsmedelskedjan, som sedan dess har arbetat för att upptäcka och motverka bedrägligt och vilseledande agerande (fusk) i livsmedelskedjan inom EU. Sedan 2015 utbyter nätverket information inom systemet för administrativ stöd och samarbete (AAC).

Den så kallade Fipronilskandalen inträffade 2017. Den innebar att fjäderfä hade behandlats mot kvalster med läkemedlet Fipronil som inte är godkänt för behandling av livsmedelsproducerande djur. Behandlingen ledde till otillåtna resthalter i ägg. Efter skandalen enades medlemsstaterna i EU och kommissionen om ett antal konkreta åtgärder för att stärka EU:s arbete mot fusk i livsmedelskedjan. Åtgärderna innebar bland annat ett åtagande om förbättrad interaktion mellan systemet för snabb varning (RASFF) och AAC samt ett införande av nationella kontaktpunkter för båda systemen.

Även i Sverige har det inträffat liknande händelser. Under 2008 åtalades en ägare till ett företag för brott mot livsmedelslagen för att ha blandat nötkött i förpackningar med renskav utan att det framgick av märkningen. Två företag utreddes 2016 för att ha sålt hundratal tons kött som märkts som svenskt, men som var utländskt. Utredningen lades ned, men efter händelsen skärptes straffen för brott mot livsmedelslagen.

Bestämmelser om fuskkontroll finns i kontrollförordningen

Unionsrättsliga bestämmelser om fuskkontroll finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 av den 15 mars 2017 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 999/2001, (EG) nr 396/2005, (EG) nr 1069/2009, (EG) nr 1107/2009, (EU) nr 1151/2012, (EU) nr 652/2014, (EU) 2016/429 och (EU) 2016/2031, rådets förordningar (EG) nr 1/2005 och (EG) nr 1099/2009 och rådets direktiv 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG och 2008/120/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 854/2004 och (EG) nr 882/2004, rådets direktiv 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG och 97/78/EG samt rådets beslut 92/438/EEG (förordningen om offentlig kontroll), här kallad kontrollförordningen.

Kontrollförordningen innehåller bestämmelser om hur offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i den jordbruksbaserade livsmedelskedjan ska organiseras, genomföras och finansieras i medlemsstaterna. Förordningen har ett brett tillämpningsområde och gäller kontroll inom en rad olika områden som ingår i livsmedelskedjan. Utöver livsmedel och livsmedelssäkerhet omfattar förordningen kontroll bland annat av genetiskt modifierade organismer (GMO) i livsmedels- och foderproduktionen, foder och fodersäkerhet, djurhälsa, animaliska biprodukter, djurskydd, växtskadegörare, växtskyddsmedel, ekologisk produktion och skyddade beteckningar (artikel 1.2). Kontrollförordningen ska även tillämpas på offentlig kontroll som genomförs för att säkerställa att man inom berörda

områden följer de bestämmelser som är tillämpliga på varor som förs in i unionen från tredjeland och som exporteras från unionen till tredjeland. Förordningen omfattar inte kontroll av utsäde. Kommissionen avser under det fjärde kvartalet 2022 att lämna ett förslag till lagstiftning på utsädesområdet som kan komma att innebära att vissa bestämmelser i kontrollförordningen ska vara tillämpliga på området.

Behöriga myndigheter att utföra offentlig kontroll inklusive fuskkontroll

Medlemsstaterna ska för vart och ett av de områden som omfattas av kontrollförordningen utse den eller de behöriga myndigheter som ska organisera eller utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Om flera behöriga myndigheter utses inom ett och samma område ska medlemsstaterna säkerställa en verkningsfull och effektiv samordning mellan dessa samt en enhetlig och effektiv offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet inom hela sitt territorium. Vidare ska inom vart och ett av områdena en central myndighet utses med ansvar för att samordna samarbetet och kontakterna med kommissionen och övriga medlemsstater avseende offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet (artikel 4 i kontrollförordningen).

Ansvaret för att utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet inom de berörda områdena är i Sverige fördelat på flera olika myndigheter under regeringen eller på kommunala förvaltningsmyndigheter. På livsmedelsområdet står merparten av livsmedelsanläggningarna under kommunal kontroll, medan länsstyrelserna ansvarar för kontroller av anläggningar i primärproduktionen. Livsmedelsverket kontrollerar vissa anläggningar, däribland anläggningar som omfattas av särskilda hygienregler. Myndigheten ansvarar också för att kontrollera livsmedel som förs in i Sverige över en gränskontrollstation från tredjeland. För kontroll av handelsnormer som omfattas av livsmedelslagens bestämmelser gäller samma ansvarsfördelning som för övrig livsmedelskontroll. På området animaliska bi-produkter är kontrollansvaret fördelat mellan Statens jordbruksverk (Jordbruksverket), Livsmedelsverket, länsstyrelserna och kommunerna. På foderområdet är kontrollansvaret fördelat mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna. Även när det gäller djurhälsa utförs kontrollerna av Jordbruksverket och länsstyrelserna samt i vissa fall av kommunerna. Länsstyrelserna utför även kontroll inom området

djurskydd. På växtskyddsområdet utförs kontrollen huvudsakligen av Jordbruksverket, och när det gäller införsel från tredjeländ av Tullverket, medan kontrollen av växtskyddsmedel är fördelad mellan kommunerna, länsstyrelserna och Kemikalieinspektionen. Kontrollen av ekologisk produktion utförs som regel av privata kontrollorgan, men i vissa fall, till exempel då det inte finns något ackrediterat kontrollorgan för en viss produkt, utförs kontrollen av de kontrollmyndigheter som i övrigt kontrollerar den anläggning där livsmedlet eller jordbruksprodukten hanteras. Slutligen är Försvarsinspektören för hälsa och miljö behörig myndighet att utföra kontroll av vissa verksamheter inom Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt som drivs av eller för respektive myndighet.

Ansvar för att samordna kontrollen nationellt inom ett sakområde, och för att lämna stöd, råd och vägledning, ligger på centrala förvaltningsmyndigheter under regeringen. De huvudsakligen ansvariga myndigheterna för att samordna kontrollen i livsmedelskedjan är Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Kemikalieinspektionen.

Inom livsmedelsområdet och för skyddade beteckningar där kommunerna utför kontroll sker även en samordning på regional nivå. Det är länsstyrelserna som har i uppgift att samordna kontrollen inom länet. Länsstyrelserna har även en generell uppgift att inom sin verksamhet främja samverkan mellan bland annat kommuner och statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i länet.

Vad är en fusk kontroll?

Den grundläggande bestämmelsen om fusk kontroll finns i artikel 9.2 i kontrollförordningen. Enligt den bestämmelsen ska de behöriga myndigheterna utföra kontroller regelbundet och med lämplig riskbaserad frekvens för att identifiera eventuella avsiktliga överträdelser av de bestämmelser som avses i artikel 1.2 som begåtts genom bedrägligt eller vilseledande agerande. Kommissionen arbetar för närvarande med att ta fram en vägledning som närmare beskriver vad kravet innebär och hur kontrollen kan utföras.

Fusk kontrollen handlar, till skillnad från annan offentlig kontroll, inte i första hand om att kontrollera om ett företag följer de regler som gäller inom olika områden utan om att identifiera de typer

av avsiktliga överträdelser av regelverken som är bedrägliga och vilseledande. Bristande efterlevnad av bestämmelserna inom ett område upptäcks genom en jämförelse mellan vad företagen gör och vad de ska göra enligt lagstiftningen. Sådana fall av bristande efterlevnad kan upptäckas med effektiva kontroller, men är svårare att upptäcka om de har dolts avsiktligt, vilket är fallet med bedrägliga och vilseledande överträdelser. De senare kontrollerna är av en utredande natur och kräver andra kompetenser än traditionella offentliga kontroller. Sårbarhetsbedömningar av branscher, produktionsprocesser, handelsmönster osv. kan vara användbara för att fastställa var i kedjan risken för avsiktligt bedrägligt eller vilseledande agerande kan uppstå. Sakkunniga från många olika områden kan behöva delta i insatserna för att upptäcka bedrägerier, från kriminaltekniska revisorer till it-experter. Olika typer av diagnostiska tester kan behövas beroende på typen av bedrägligt eller vilseledande agerande (utspädning, förfalskning, felaktig märkning osv.).

Fuskkontrollen har ett nära samband med det arbete som brottsbekämpande myndigheter utför. Ett bedrägligt och vilseledande agerande i den jordbruksbaserade livsmedelskedjan kan leda till administrativa eller straffrättsliga sanktioner. Om en gärning är straffbar enligt brottsbalken kan åtal visserligen väckas enligt den materiella lagstiftningen, men det går inte att döma någon för brott mot exempelvis livsmedelslagen om man döms för brott enligt brottsbalken. De kontrollmyndigheter som har ansvar för kontroll enligt kontrollförordningen har inte befogenhet att förebygga, motverka eller utreda brott. Om kontrollmyndigheten vid en fuskkontroll misstänker brott ska en anmälan i stället göras till ansvarig brottsutredande myndighet. I Sverige är det främst polis eller åklagare som har i uppgift att utreda misstänkta brott. När en kontrollmyndighet misstänker fusk brukar det dock inte omedelbart leda till en polisanmälan. Myndigheten utreder först vad överträdelsen består av och vid konstaterad bristande efterlevnad beslutar myndigheten om lämplig åtgärd. Kontrollmyndigheten avgör i varje enskilt fall om vitesföreläggande eller sanktionsavgift ska beslutas eller om ärendet ska överlämnas till brottsutredande myndigheter för utredning om brott. Fusk i livsmedelskedjan kan utgöra brott mot speciallagstiftning, skattebrott, varusmuggling, bedrägeri eller andra brottsbalksbrott.

Påtalade brister i den svenska fuskkontrollen

I april 2021 genomförde EU-kommissionens generaldirektorat för hälsa och livsmedelssäkerhet (DG SANTE) i enlighet med artiklarna 116–118 i kontrollförordningen en undersökning av om de svenska åtgärder som vidtas för att motverka fusk i livsmedelskedjan är lämpliga och verkningsfulla utifrån kraven i kontrollförordningen. DG SANTE konstaterar att Sverige med undantag för kontroll av olagliga växtskyddsmedel och vissa kommuners kontroll brister i att utföra regelbundna riskbaserade kontroller för att upptäcka fusk enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen. Vidare konstateras att Sverige saknar en funktion för samverkan på nationell nivå som säkerställer att informations- och erfarenhetsutbyte kan ske samt en särskild ordning för att underlätta överföring av information från brottsbekämpande myndigheter till behöriga kontrollmyndigheter om eventuell bristande efterlevnad av bestämmelserna i livsmedelskedjan som kan utgöra fusk.

Livsmedelsverket har också lyft fram utmaningar med fuskkontrollen. Av myndighetens rapport Livsmedelsfusket omfattning och karaktär från 2020 (L-2020 nr 02) framgår bland annat att samordning och samarbete mellan kontrollmyndigheter samt att få tillräcklig tid till att utföra fuskkontroller och att rekrytera rätt kompetens för fuskkontroller är de större utmaningarna. För kontrollmyndigheterna är det vidare svårt att upptäcka överträdelser och att ha tid och resurser till att skriva åtalsanmälningar. Även flera kommunala kontrollmyndigheter har påtalat svårigheter med att bedriva fuskkontroller inom livsmedelsområdet. Malmö kommun har till exempel i olika sammanhang framfört att organisationen och finansieringen av fuskkontrollen brister. Kommunen har även hänvisat till hur andra länder har organiserat sitt arbete. Danmark, Nederländerna och Storbritannien har exempelvis samordnade nationella kontrollorganisationer som fokuserar på kontroll av fusk och samordning av kontrollen med andra länder.

Uppdraget att säkerställa en fungerande fuskkontroll i den jordbruksbaserade livsmedelskedjan

Regeringen har som prioritering att vända på varje sten för att bekämpa den brottslighet som i dag hotar hela samhällsgemenskapen. Fusk i livsmedelskedjan kan gälla omfattande belopp och kan dra till sig organiserad brottslighet. En fungerande och effektiv kontroll har betydelse för att minska fusk i livsmedelskedjan och förekomst av organiserad brottslighet, samt för att förebygga brott generellt. Detta uppdrag utgör därmed en del i arbetet mot sådan brottslighet.

Alla kontrollmyndigheter i livsmedelskedjan i Sverige har i uppgift att utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet inom sina respektive ansvarsområden. En av de uppgifterna är att utföra en regelbunden riskbaserad kontroll för att identifiera fusk.

DG SANTE uppmärksammade vid sin undersökning under april 2021 att det finns brister i den svenska fuskkontrollen. Även svenska myndigheter har påtalat att fuskkontrollen har vissa brister och att mer vägledning och samordning krävs för att fuskkontrollerna ska blir effektiva och enhetliga. En effektiv kontroll som fokuserar på att upptäcka och motverka fusk är en självklarhet i en välfungerande livsmedelskedja.

För att Sverige ska få en fungerande organisation där kraven på regelbundna riskbaserade kontroller för att upptäcka fusk i livsmedelskedjan enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen är uppfyllda behöver myndighetsstrukturen förstärkas och finansieringen av kontrollen klargöras.

Ett större och tydligare ansvar för en samordnande myndighet

Inom den jordbruksbaserade livsmedelskedjan finns i dag flera centrala myndigheter som har ansvar för att samordna kontrollen inom sitt respektive ansvarsområde. I de samordnande uppgifterna ingår att samordna kontrollen nationellt och att lämna stöd, råd och vägledning. Rollen kombineras ofta med uppgiften att samordna samarbete och kontakter med kommissionen och andra medlemsstater. I den samordnande rollen ligger också att göra den övergripande riskvärdering som krävs för att identifiera riskerna och bestämma frekvensen för kontroll.

Det är Livsmedelsverket som samordnar livsmedelskontrollen och kontrollen av skyddade beteckningar samt lämnar råd, stöd och vägledning till övriga kontrollmyndigheter. Livsmedelsverket är även ansvarigt för att samordna samarbetet och kontakterna med kommissionen och andra medlemsstater inom livsmedelsområdet och området skyddade beteckningar. Myndigheten är även nationell kontaktpunkt för EU:s mekanism för AAC och samordnar uppföljningar av livsmedelsbedrägerier.

Jordbruksverket har till uppgift att samordna övriga kontrollmyndigheter och att lämna råd, stöd och vägledning för kontrollen av foder, animaliska biprodukter, växtskadegörare och ekologisk produktion och i fråga om djurhälsa och djurskydd. Myndigheten är också ansvarig för att samordna samarbetet och kontakterna med kommissionen och andra medlemsstater inom de områdena.

Flera av fuskkontrollens utmaningar bedöms kunna hanteras genom en ökad samordning och ytterligare vägledning av de centrala myndigheterna. Exempel på stöd och vägledning kan vara att bedöma vilka kompetenser och utbildningsinsatser som kontrollmyndigheterna behöver för att utföra fuskkontroll eller om att vägleda de behöriga myndigheterna när det gäller vilka kontrollmetoder som är lämpliga att använda vid fuskkontrollen. Även gränserna mellan det arbete som kontrollmyndigheterna ska utföra enligt kontrollförfordningen och det arbete som de brottsutredande myndigheterna utför i ett senare led kan behöva klargöras.

Utredaren ska därför

- på en övergripande nivå redogöra för kontrollmyndigheternas arbete med fuskkontroll inom de olika områden som omfattas av kontrollförfordningen och i samverkan med branschen identifiera förbättringsområden för att möjliggöra en verkningfull och effektiv fuskkontroll,
- redogöra för hur Danmark, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland arbetar med motsvarande kontroll och bedöma om något av dessa länders arbetssätt går att tillämpa i den svenska fuskkontrollen, och
- föreslå hur den samordnande rollen hos en central myndighet med samordnande uppgifter kan utvecklas och stärkas.

Ska det finnas endast en myndighet som samordnar fuskkontrollen?

Ett alternativ till att förstärka den samordnande funktionen hos berörda myndigheter kan vara att centralisera samordningen på nationell nivå till en enda myndighet, detta eftersom fusket inte följer den myndighetsstruktur som finns i Sverige för offentlig kontroll. Fusket följer inga gränser och är inte nödvändigtvis kopplat till ett visst geografiskt område, sakområde eller en viss anläggning. Det kan sträcka sig över flera sakområden, olika typer av anläggningar och verksamheter samt omfatta alla led av aktörer i livsmedelskedjan. Om det bedöms lämpligt kan en av de centrala myndigheterna i den befintliga myndighetsstrukturen för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet utses för att på nationell nivå få ett särskilt ansvar för att samordna arbetet med fuskkontroll. Samtidigt har nuvarande struktur tillkommit för att respektive myndighet har expertkompetens inom sitt område, vilket kan vara nödvändigt för en ändamålsenlig kontroll. Detta behöver vägas in i eventuella förslag om en förändrad ansvarsfördelning.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om en enda central myndighet i den befintliga myndighetsstrukturen för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet bör utses för att på nationell nivå få ett särskilt ansvar för att samordna arbetet med fuskkontroll i hela den jordbruksbaserade livsmedelskedjan, och, om så bedöms lämpligt, föreslå vilken myndighet det bör vara,
- bedöma i vilken utsträckning en sådan myndighet bör ha rätt att meddela föreskrifter för att genomföra sina uppgifter, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Bör en samordnande myndighet få befogenhet att utreda kontrollärenden?

Inom flera sakområden är det kommunerna och länsstyrelserna som utför offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. En kommun eller en länsstyrelse kan ha svårt att utreda omfattande och särskilt komplicerade ärenden där fusk misstänks. Ärendena kan beröra anläggningar som kontrolleras av olika kontrollmyndigheter, vilket

kan innebära att en kontrollmyndighet upptäcker misstänkt fusk som inte faller under dess ansvarsområde. Det bör mot den bakgrunden bedömas om de centrala myndigheterna i vissa situationer bör ha befogenhet att utreda enskilda ärenden om fusk. Det bör också utredas vilka verktyg som myndigheten i så fall behöver. Ett alternativ kan vara att göra det möjligt att under vissa förutsättningar överföra ansvar och befogenheter i enskilda ärenden om fusk från de operativa kontrollmyndigheterna till de samordnande myndigheterna.

Om utredaren föreslår att det endast ska finnas en central myndighet som samordnar fuskkontrollen nationellt ska utredaren ta ställning till om även befogenheten att utreda kontrollärenden ska ligga på en och samma myndighet.

Utredaren ska därför

- bedöma om en central myndighet bör få i uppgift att utreda enskilda ärenden om fusk och, om så bedöms lämpligt, lämna förslag som innebär att myndigheten får de befogenheter som behövs eller att ansvar och befogenheter i fråga om enskilda ärenden om fusk kan flyttas över från de operativa kontrollmyndigheterna till en samordnande myndighet,
- redogöra för och bedöma hur en sådan funktion påverkar arbetet med att hantera fusk och näringslivets aktörer i livsmedelskedjan,
- bedöma i vilken utsträckning en central samordnande myndighet bör ha rätt att meddela föreskrifter för att genomföra sina uppgifter, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Finansieringen av fuskkontrollen

Enligt artikel 78 i kontrollförordningen ska medlemsstaterna säkerställa att tillräckliga finansiella resurser finns tillgängliga för att tillhandahålla personal och andra resurser som de behöriga myndigheterna behöver för att utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. För vissa typer av offentlig kontroll är det obligatoriskt att ta ut avgifter, dock med möjlighet till viss nedsättning i vissa fall (artikel 79 i kontrollförordningen). Medlemsstaterna får bestämma att andra avgifter eller pålagor ska tas ut, under förutsättning att det

inte är förbjudet enligt den lagstiftning som är tillämplig för sakområdet (artikel 80 i kontrollförordningen).

I Sverige finansieras en stor del av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i livsmedelskedjan med avgifter. Livsmedelskontrollen, kontrollen av foder och animaliska biprodukter samt kontrollen av ekologisk produktion är i huvudsak finansierad genom avgifter. Avgifter tas även ut för exempelvis registrering och godkännande av anläggningar och annan offentlig verksamhet och för viss provtagning och undersökning. Avgiftsuttagen för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet regleras bland annat genom förordningen (2021:176) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter samt förordningen (2006:1165) om avgifter för offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter.

I vissa fall finansieras offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet med anslag. Det gäller exempelvis kontrollen av primärproduktion av foder och livsmedel och vissa kontroller på djurhälsoområdet. Även vissa delar av den kontroll som utförs vid slakterier och vilthanteringsanläggningar är anslagsfinansierad.

Det nuvarande avgiftssystemet är anpassat för att täcka de kostnader som uppstår med anledning av till exempel en ordinarie livsmedelskontroll vid en anläggning eller en verksamhet. Fuskkontrollen skiljer sig emellertid åt från en sådan kontroll. Fusk handlar om medvetna bedrägliga förfaranden av vitt skilda slag som kan vara svåra att upptäcka. Det är inte alltid den anläggning eller den verksamhet som kontrolleras som är ansvarig för fusket. I vissa fall kan det handla om organiserad brottslighet som dessutom kan vara gränsöverskridande. Fusket kan beröra flera kommunala och regionala kontrollmyndigheter och även flera centrala kontrollmyndigheter samt myndigheter i andra medlemsstater. Detta gör att kontrollerna är mer komplexa, tidskrävande och tar mer resurser i anspråk. Det är viktigt att ett system för att kontrollera fusk i livsmedelskedjan utformas med beaktande av samhällsekonomisk effektivitet. Utgångspunkten ska vara att de sammanlagda administrativa och kostnadsdrivande bördorna inte ökar för vare sig offentliga eller privata aktörer. Livsmedelskedjan i Sverige ska vara konkurrenskraftig. Det finns således anledning att ta ställning till hur fuskkontrollen bör finansieras. Utredaren ska vid val av finansieringsform och utformning av tillsynsavgift beakta regeringens skrivelse En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79 s. 19–24).

Utredaren ska därför

- redogöra för hur kontrollmyndigheter inom olika områden i livsmedelskedjan finansierar sin fuskkontroll,
- redogöra för hur Danmark, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland finansierar fuskkontrollen och bedöma om något av dessa länders avgiftsmodeller går att tillämpa för den svenska fuskkontrollen,
- analysera vilka alternativ för finansiering av fuskkontrollen som finns,
- ta ställning till om fuskkontrollen bör finansieras genom avgifter eller om det finns vägande samhällsekonomiska skäl för att kontrollen i någon del bör vara skattefinansierad samt, om avgifter bedöms lämpligast, utreda om avgiftssystemet bör konstrueras på ett annat sätt än vad som gäller vid exempelvis en ordinarie livsmedelskontroll,
- i samverkan med livsmedelskedjans näringslivsaktörer bedöma hur den föreslagna finansieringsmodellen påverkar livsmedelskedjans konkurrenskraft, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Informationsutbyte mellan kontrollmyndigheter och brottsbekämpande myndigheter

Artiklarna 102–108 i kontrollförordningen reglerar administrativt stöd och samarbete i kontrollen mellan medlemsstaters behöriga myndigheter och med kommissionen när det gäller gränsöverskridande överträdelser. Bestämmelserna innebär bland annat en skyldighet för medlemsstaterna att bistå varandra med administrativt stöd om resultatet av den offentliga kontrollen kräver åtgärder i fler än en medlemsstat. Detta stöd kan ges både på eget initiativ och på begäran av en annan myndighet (artikel 104–105 i kontrollförordningen). Bestämmelserna innebär också att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att underlätta överföring från andra brottsbekämpande myndigheter och rättsliga myndigheter till den behöriga kontrollmyndigheten (artikel 102.4 i kontrollförordningen). Enligt artikel 103 ska varje medlemsstat även utse ett eller flera förbindelseorgan som

ska fungera som kontaktpunkter och ha ansvaret för att underlätta utväxling av meddelanden mellan behöriga myndigheter enligt artiklarna 104–107.

Med stöd av kontrollförordningen har kommissionen inrättat ett datoriserat informationssystem för offentlig kontroll (Imsoc) för integrerad drift av de mekanismer och verktyg genom vilka data, information och dokument som gäller offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet förvaltas, hanteras och utbyts automatiskt (artikel 131 i kontrollförordningen). Systemet regleras genom kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/1715 av den 30 september 2019 om fastställande av bestämmelser för ett datoriserat informationshanteringssystem för offentlig kontroll och dess systemkomponenter (Imsoc-förordningen). Imsoc består av flera olika integrerade elektroniska system. En av de grundläggande funktionerna i Imsoc är att tillhandahålla en mekanism för utbyte av data, information och dokument enligt artiklarna 102–108 (artikel 132.b i kontrollförordningen). I Imsoc-förordningen finns bestämmelser om utbytet av uppgifter om bland annat anmälningar av bedrägerier.

Vid fuskkontrollen ska de behöriga kontrollmyndigheterna enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen beakta den information om överträdelse som delats genom Imsoc och all annan information som kan tyda på att en överträdelse skett. Detta innebär bland annat att en medlemsstat ska vidta åtgärder för att underlätta överföring från brottsbekämpande myndigheter och domstolar till den behöriga myndigheten av information om fusk. Som DG SANTE konstaterar har Sverige ingen särskild organisation eller ordning som kan underlätta överföring av information mellan kontrollmyndigheter och brottsbekämpande myndigheter. När det gäller myndigheternas möjlighet att utbyta information med varandra regleras detta genom bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL.

Enligt 6 kap. 5 § OSL är en myndighet skyldig att på begäran av en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Skyldigheten omfattar varje uppgift som myndigheten förfogar över och inte bara uppgifter ur allmänna handlingar.

Vissa uppgifter hos en myndighet kan vara sekretessbelagda i förhållande till allmänheten samtidigt som de inte är sekretessbelagda för en annan myndighet. Det gäller till exempel för uppgifter där sekretessen följer med oavsett till vilken myndighet uppgifterna lämnas.

Den mottagande myndigheten är i de situationerna skyldig att tillämpa samma sekretessbestämmelse och uppgifterna anses då inte vara sekretessbelagda i förhållande till den myndigheten (se HFD 2021 not. 58). En myndighet är därför skyldig att i enlighet med 6 kap. 5 § OSL lämna ut sådana uppgifter.

Om en uppgift omfattas av sekretess hos en myndighet gäller enligt 8 kap. 1 § OSL sekretessen som huvudregel mot såväl enskilda som andra myndigheter. Sekretess gäller även mot utländska myndigheter och mellanfolkliga organisationer. I 8 kap. 3 § OSL anges under vilka förutsättningar som sekretessbelagda uppgifter får röjas för dessa. För att myndigheterna ska kunna fullgöra de uppgifter som har ålagts dem kan de behöva få tillgång även till sådan information som är sekretessbelagd hos andra myndigheter. I 10 kap. OSL finns därför ett antal bestämmelser som kan bryta den sekretess som råder mellan myndigheterna. Flera av bestämmelserna i kapitlet kan vara tillämpliga när det gäller uppgifter om misstanke om fusk. I 10 kap. 2 § OSL anges att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Enligt 10 kap. 24 § OSL har myndigheter, med vissa undantag, en generell möjlighet att vid misstanke om brott lämna uppgifter till myndigheter som har till uppgift att ingripa mot brott. Av 10 kap. 28 § OSL framgår dessutom att sekretess inte hindrar en myndighets uppgiftsskyldighet om den är reglerad i lag eller förordning. Sekretessen kan alltså brytas om det finns särskilda bestämmelser som reglerar uppgiftsskyldigheten mellan myndigheterna. Ett exempel på sådan uppgiftsskyldigheter finns i lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet. Vilka myndigheter som är skyldiga att lämna uppgifter enligt den lagen framgår av förordningen (2016:775) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet.

Utöver att det kan vara nödvändigt att ha bestämmelser som bryter sekretessen för uppgifter som utväxlas mellan myndigheter ska hanteringen av uppgifterna uppfylla de krav som ställs i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här kallad dataskyddsförordningen. Dataskyddsförordningen gäller

för personuppgiftsbehandling inom EU och är i alla delar bindande och direkt tillämplig i medlemsstaterna.

Artikel 5 i dataskyddsförordningen innehåller grundläggande principer för personuppgiftsbehandling. Det framgår bland annat att personuppgifter ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade. Vidare anges bland annat att personuppgifterna ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas. För att behandling av personuppgifter ska vara laglig måste den ha stöd i någon av de rättsliga grunder som räknas upp i artikel 6.1 i dataskyddsförordningen. Uppgifter som rör bland annat lagöverträdelse regleras särskilt i artikel 10 i samma förordning. Enligt 3 kap. 8 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning får sådana personuppgifter som avses i artikel 10 i dataskyddsförordningen behandlas av myndigheter. Även andra än myndigheter får behandla sådana personuppgifter, om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna följa föreskrifter om arkiv. Av 3 kap. 9 § samma lag framgår vidare att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om i vilka fall andra än myndigheter får behandla sådana personuppgifter som avses i artikel 10 i dataskyddsförordningen.

När brottsbekämpande myndigheter behandlar personuppgifter i brottsbekämpande syften tillämpas inte dataskyddsförordningen. Sådan behandling faller i stället under det så kallade dataskyddsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv [EU] 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF), som i svensk rätt genomförts genom brottsdatalagen (2018:1177) med kompletterande registerförfattningar. I sådana fall måste behandlingen alltså vara förenlig med den regleringen.

De kontrollmyndigheter som utför offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet har i dag ett visst informationsutbyte mellan varandra och med de brottsbekämpande myndigheterna, åklagarna och domstolarna. Utbytet av information behöver dock sannolikt utökas för att fuskkontrollen ska vara tillräckligt verkningsfull, effektiv och

enhetlig. Samtidigt måste enskildas skydd för den personliga integriteten beaktas.

Utöver att utbytet av information och erfarenheter mellan de behöriga kontrollmyndigheterna bör förstärkas behöver samverkan utvecklas på andra sätt. Av kontrollförordningen framgår att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att underlätta överföring av information från brottsbekämpande myndigheter och domstolar till de behöriga kontrollmyndigheterna. Det saknas i dag ett informationsflöde från svenska brottsbekämpande myndigheter och domstolar till olika behöriga kontrollmyndigheter som utför offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Det är nödvändigt att åtgärder vidtas för att underlätta informationsflödet mellan dessa. Information från de berörda myndigheterna kan vara till stor nytta för kontrollmyndigheternas arbete och deras möjligheter att upptäcka misstänkt fusk. Det framgår dock inte av kontrollförordningen vilken typ av information som myndigheterna bör lämna till kontrollmyndigheterna. Den information som de brottsbekämpande myndigheterna, åklagarna och domstolarna hanterar eller får del av i sin verksamhet är av vitt skilda slag och har dessutom olika skyddsvärden. Detta måste utredaren beakta.

När det gäller informationsutbyte behöver det därmed utredas om en skyldighet att utbyta information mellan de behöriga kontrollmyndigheterna samt mellan de behöriga kontrollmyndigheterna och de brottsbekämpande myndigheterna, åklagarna och domstolarna behöver regleras, vilka uppgifter som bör utbytas och hur uppgifterna ska hanteras samt om det krävs sekretessbrytande regler för att möjliggöra ett utbyte. Det behöver också utredas på vilket sätt informationen bäst kan lämnas. Hanteringen av uppgifterna ska även uppfylla de krav som ställs i dataskyddslagstiftningen. Ett förstärkt informationsutbyte bör även, både vad gäller offentlighet och sekretess samt dataskydd, inkludera de kontrollorgan som utför kontroller av ekologisk produktion.

Utredaren ska därför

- beskriva hur kontrollmyndigheterna utbyter information och erfarenheter med varandra inom olika områden, vilka uppgifter som utbyts och hur motsvarande utbyte sker med brottsbekämpande myndigheter och domstolar,

- ta ställning till vilka uppgifter som kontrollmyndigheterna behöver få del av eller lämna ut för att en effektiv fuskkontroll ska kunna bedrivas,
- analysera hur ett utökat informationsutbyte förhåller sig till regelverken om offentlighet och sekretess och dataskydd och därvid analysera förslagets effekter för den personliga integriteten samt ta ställning till behovet av författningsändringar,
- ta ställning till och, om så bedöms lämpligt, föreslå hur erfarenhets- eller informationsutbyte mellan berörda myndigheter kan möjliggöras när det gäller utbyte av uppgifter med olika skyddsvärde,
- föreslå, om det bedöms lämpligt, vilken uppgift en samordnande myndighet ska ha för att möjliggöra och främja informations- och erfarenhetsutbyte mellan kontrollmyndigheter och mellan kontrollmyndigheter och brottsbekämpande myndigheter och domstolar, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Sanktioner

Sanktioner är en viktig del i att stävja fusk i den jordbruksbaserade livsmedelskedjan. Kontrollförordningen reglerar även denna fråga. Enligt artikel 139.2 i kontrollförordningen ska medlemsstaterna säkerställa att ekonomiska sanktioner för överträdelse av förordningen och av de bestämmelser som avses i artikel 1.2, om de begåtts genom bedrägligt eller vilseledande agerande, i enlighet med nationell rätt återspeglar åtminstone antingen aktörens fördel eller, beroende på vad som är lämpligt, en procentandel av aktörens omsättning.

Systemet med ekonomiska sanktioner behöver ses över

När svensk rätt anpassades till bestämmelserna i kontrollförordningen bedömde regeringen i propositionen En anpassning av bestämmelser om kontroll i livsmedelskedjan till EU:s nya kontrollförordning att överträdelse som begåtts genom fusk i livsmedelskedjan typiskt sett inte omfattas av sanktionsavgiftssystemet utan av det straffrättsliga

systemet. Systemet med sanktionsavgifter lämpar sig bäst när det gäller överträdelser som inte kräver några ingående bedömningar för att avgöra om en överträdelse har skett eller inte. Regeringen uttalade vidare att det svenska bötesystemet inte är konstruerat så att det syftar till att hindra en ekonomisk vinning vid brott. Ekonomiska fördelar som uppkommit till följd av brott som är begångna i utövningen av näringsverksamhet kan dock beaktas vid beslut om förverkande enligt 36 kap. brottsbalken. Regeringen bedömde mot den bakgrunden att ändamålet med artikel 139.2 uppfylldes genom möjligheten att besluta om förverkande vid brott (prop. 2020/21:43 s. 161–162).

Ett sådant förverkande skulle till exempel kunna vara aktuellt vid bedrägeri eller ringa bedrägeri enligt 9 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken när en näringsidkare gör sig skyldig till fusk exempelvis genom att sälja kött som anges vara en viss typ av kött men som i själva verket är något annat kött med lägre värde (prop. 2020/21:43 s. 161–162).

Förverkanderegleringen har setts över av 2020 års förverkandeutredning. Utredningen presenterar sina förslag i betänkandet Ny förverkandelagstiftning, SOU 2021:100. Ändringarna syftar bland annat till att det ska bli enklare att förverka brottsvinster från kriminella.

I denna utredning bör det analyseras om det, i stället för att tillämpa bestämmelserna om förverkande i brottsbalken, finns skäl att konstruera en särskild ekonomisk sanktion som träffar fusk i livsmedelskedjan på ett effektivt sätt och som kan verka avskräckande genom att antingen beakta den ekonomiska vinning som aktören har fått på grund av fusket eller som beaktar en procentandel av aktörens omsättning. Vid utformningen av en sådan sanktion ska dock förverkandebestämmelserna beaktas så att de olika systemen kan samverka med varandra och att en tillämpning inte medför att den samlade sanktionen blir oproportionerligt stor. Det finns många olika typer av fusk och för att ta tillvara samhällets intressen och resurser på ett bra sätt bör en sådan typ av ekonomisk sanktion beslutas av kontrollmyndigheterna.

Utredaren ska därför

- redogöra för de påföljder i form av böter och sanktionsavgifter som finns i Sverige när det gäller överträdelse i livsmedelskedjan,
- beskriva de sanktionssystem som finns i Danmark, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland samt bedöma om något av dessa länders system skulle gå att tillämpa på motsvarande sätt i Sverige,
- ta ställning till och, om det bedöms lämpligt, lägga fram förslag på en särskild ekonomisk sanktion som kan verka avskräckande genom att den ekonomiska vinningen beaktas i enlighet med vad som krävs enligt artikel 139.2 i kontrollförordningen och föreslå vilka befogenheter en myndighet skulle behöva, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Konsekvensbeskrivningar och kostnadsberäkningar ska lämnas i enlighet med 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Utredaren ska även ange hur olika aktörer påverkas av förslagen i övrigt, till exempel när det gäller administrativa bördor och deltagande i olika typer av insatser. Viktiga ställningstaganden som har gjorts under utformningen av förslagen ska beskrivas. Alternativa lösningar som har övervägts men förkastats ska beskrivas, liksom skälen till det. Eventuella inskränkningar i den kommunala självstyrelsen bör enligt 14 kap. 3 § regeringsformen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att proportionalitetsbedömningar som gjorts under utredningen också måste redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i den utsträckning det behövs inhämta upplysningar från berörda myndigheter, organisationer, företag och andra aktörer i livsmedelskedjan, särskilt Livsmedelsverket, Jordbruksverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Kommerskollegium, Konsumentverket, Statens veterinärmedicinska anstalt, Sveriges lant-

bruksuniversitet, länsstyrelserna, Försvarsmakten, försvarsinspektören för hälsa och miljö, Tullverket, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen, Sveriges Kommuner och Regioner, miljöförvaltningarna i Göteborgs, Malmö och Stockholms kommuner, Lantbrukarnas riksförbund, Livsmedelsföretagen, Visita, Svensk Dagligvaruhandel, Svensk Handel och berörda fackförbund.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, kommittéväsendet och EU, särskilt kommissionens pågående arbete med att ta fram en vägledning till kontrollförordningen och övriga undersökningar av andra medlemsstaters efterlevnad av artikel 9.2 i kontrollförordningen och kommissionens arbete med att ta fram en lagstiftning för utsäde. Vid behov ska information om erfarenheter hämtas från andra länder utöver vad som anges specifikt i dessa direktiv. Vid utformningen av eventuella förslag ska utredaren även ta särskild hänsyn till de unionsrättsliga bestämmelserna om fri rörlighet för varor och tjänster samt Världshandelsorganisationens avtal om tekniska handelshinder (TBT).

Uppdraget ska redovisas senast den 29 februari 2024.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv 2023:124

Tilläggsdirektiv till Utredningen om stärkt offentlig kontroll för att upptäcka och motverka fusk i den jordbruksbaserade livsmedelskedjan (N 2022:05)

Beslut vid regeringssammanträde den 24 augusti 2023

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 30 juni 2022 kommittédirektiv om stärkt offentlig kontroll för att upptäcka och motverka fusk i den jordbruksbaserade livsmedelskedjan (dir. 2022:99). Enligt direktiven ska en utredare bl.a. bedöma om en myndighet på central nivå bör få i uppgift att utreda enskilda ärenden om fusk och, om så bedöms lämpligt, lämna förslag som innebär antingen att myndigheten får de befogenheter som behövs eller att ansvar och befogenheter i fråga om enskilda ärenden om fusk kan flyttas över från de operativa kontrollmyndigheterna till en samordnande myndighet.

Utöver att bedöma om en myndighet ska få utreda endast enskilda ärenden ska utredaren nu också

- bedöma om en enda statlig myndighet i den befintliga myndighetsstrukturen för offentlig kontroll, för samtliga kontrollområden med undantag för de kontrollområden som avser utsläppande på marknaden och användning av växtskyddsmedel samt avsiktlig utsättning av genetiskt modifierad organism, bör få i uppgift att planera och utföra all sådan riskbaserad kontroll som regleras i artikel 9.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 av den 15 mars 2017 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om

djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 999/2001, (EG) nr 396/2005, (EG) nr 1069/2009, (EG) nr 1107/2009, (EU) nr 1151/2012, (EU) nr 652/2014, (EU) 2016/429 och (EU) 2016/2031, rådets förordningar (EG) nr 1/2005 och (EG) nr 1099/2009 och rådets direktiv 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG och 2008/120/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 854/2004 och (EG) nr 882/2004, rådets direktiv 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG och 97/78/EG samt rådets beslut 92/438/EEG (förordningen om offentlig kontroll), och

- om så bedöms lämpligt, lämna förslag som innebär att myndigheten får de befogenheter som är nödvändiga för att uppgiften ska kunna fullgöras.

Om utredaren lämnar ett sådant förslag, ska utredaren dessutom

- tydligt redogöra för gränsdragningen mot annan typ av kontroll enligt förordning (EU) 2017/625, och
- föreslå hur eventuella gränsdragningssvårigheter till och samverkan med andra kontrollmyndigheter bör hanteras.

Utredningstiden ligger fast. Uppdraget ska alltså redovisas senast den 29 februari 2024.

(Landsbygds- och infrastrukturdepartementet)

Kommittédirektiv 2024:6

Tilläggsdirektiv till Utredningen om stärkt offentlig kontroll för att upptäcka och motverka fusk i den jordbruksbaserade livsmedelskedjan (N 2022:05)

Beslut vid regeringssammanträde den 18 januari 2024

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 30 juni 2022 kommittédirektiv om att utreda och lämna förslag som syftar till att stärka arbetet med att upptäcka och motverka fusk i den jordbruksbaserade livsmedelskedjan (dir. 2022:99). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 29 februari 2024. Genom tilläggsdirektiv som beslutades den 24 augusti 2023 utvidgades uppdraget (dir. 2023:124).

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 juni 2024.

(Landsbygds- och infrastrukturdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2024

Kronologisk förteckning

1. Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. Ju.
2. Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. S.
3. Ett starkt juridiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka juridiskt liv i Sverige 2025–2034. Ku.
4. Inskränkningarna i upphovsrätten. Ju.
5. Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. Ju.
6. Steg mot stärkt kapacitet. Fi.
7. Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. Ju.
8. Livsmedelsberedskap för en ny tid. LI.
9. Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. U.
10. Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. Ju.
11. Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. KN.
12. Mål och mening med integration. A.
13. En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. Ju.
14. Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. A.
15. Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. Ju.
16. Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. U.
17. Skolor mot brott. U.
18. Nya regler om cybersäkerhet. Fö.
19. En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. KN.
20. Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighets-skatt. Fi.
21. Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. A.
22. En ny organisation för förvaltning av EU-medel. Fi.
23. En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. S.
24. Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. Fi.
25. En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. S.
26. En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. S.
27. Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. Ju.
28. Offentlighetsprincipen eller insyns-lag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. U.
29. Goda möjligheter till ökat välbefinnande. Fi.
30. En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. S.
31. En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. Ju.
32. Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. Fi.
33. Delad hälsodata – dubbel nytta. Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. S.
34. Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider. Ku.
35. En framtid för alm och ask – förädling, forskning och finansiering. LI.

36. Förenkla och förbättra! Fi.
37. Förbättrade ränteavdragsregler för företag. Fi.
38. Digitala fastighetsköp & Förförköpsrätt vid fastighetstransaktioner. LI.
39. Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga. Ju.
40. Genomförande av lönetransparensdirektivet. A.
41. Styrkraft för lyckad integration. A.
42. Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid. U.
43. Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. Fi.
44. Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan. LI.

Statens offentliga utredningar 2024

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Mål och mening med integration. [12]
- Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöver-skridande arbete. [14]
- Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. [21]
- Genomförande av lönetransparensdirektivet. [40]
- Styrkraft för lyckad integration. [41]

Finansdepartementet

- Steg mot stärkt kapacitet. [6]
- Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighetsskatt. [20]
- En ny organisation för förvaltning av EU-medel [22]
- Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. [24]
- Goda möjligheter till ökat välbefinnande. [29]
- Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. [32]
- Förenkla och förbättra! [36]
- Förbättrade ränteavdragsregler för företag. [37]
- Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. [43]

Försvarsdepartementet

- Nya regler om cybersäkerhet. [18]

Justitiedepartementet

- Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. [1]
- Inskränkningarna i upphovsrätten. [4]
- Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. [5]

- Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. [7]
- Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. [10]
- En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. [13]
- Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. [15]
- Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. [27]
- En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. [31]
- Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga. [39]

Klimat- och näringslivsdepartementet

- Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. [11]
- En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. [19]

Kulturdepartementet

- Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. [3]
- Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider. [34]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

- Livsmedelsberedskap för en ny tid. [8]
- En framtid för alm och ask – förädling, forskning och finansiering. [35]
- Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner. [38]
- Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan. [44].

Socialdepartementet

- Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. [2]
- En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. [23]
- En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. [25]
- En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. [26]
- En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. [30]
- Delad hälsodata – dubbel nytta. Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. [33]

Utbildningsdepartementet

- Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. [9]
- Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. [16]
- Skolor mot brott. [17]
- Offentlighetsprincipen eller insynslag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. [28]
- Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid. [42]