



Betänkande - Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan (SOU 2024:44)

Remiss från Landsbyggsdepartementet
Remisstid den 15 januari 2024

Förslag till beslut

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Åsa Lindhagen

Sammanfattning av ärendet

Regeringen tillsatte sommaren 2022 en särskild utredning för att stärka arbetet mot livsmedelsfusk. Utredningens uppdrag var 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. Utredningen 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

För att stärka kontrollen över fusk föreslår betänkandet en centralisering till Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket, där Livsmedelsverket har ett samordningsansvar. Målet är effektivare kontroll genom samarbete mellan myndigheter, med finansiering genom skattemedel.

Landsbyggsdepartementet har remitterat betänkandet till bland annat Stockholms stad för yttrande.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Stadsledningskontoret är generellt positivt till de föreslagna ändringarna för att stärka livsmedelsfuskkontrollen, särskilt att effektivisera livsmedelsfuskkontrollen genom specialistkompetens.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden framhåller att en nationell kontrollstyrka med bred specialistkompetens framstår som det mest effektiva sättet att bedriva den typen av planerad fuskkontroll som behöver utgå från en övergripande risk- och sårbarhetsanalys.

Föredragande borgarrådets synpunkter

Stockholms stad kraftsamlar nämnder och bolagsstyrelser i arbetet med det brottförebyggande arbetet. I kommunfullmäktiges budget för 2025 framgår att staden ska öka samverkan i tillstånd- och tillsynsprocesser för att möjliggöra en sammanhållen och förenklad myndighetsutövning samt samverka och samarbeta i tillsynsuppdrag för motverka organiserad brottslighet och kriminell ekonomi.

Förutsättningarna för att bedriva effektiv kontroll varierar kraftigt mellan de 270 kontrollmyndigheterna på nationell, regional och lokal nivå. En nationell kontrollstyrka med bred specialistkompetens är därför ett effektivt sätt att bedriva den planerade fuskkontroll som behöver utgå från en övergripande risk- och sårbarhetsanalys.

Livsmedelskontrollen i Stockholm har en särskild grupp som arbetar med inriktning mot livsmedelsfusk och har utvecklat specialistkompetens och arbetsmetod inom området. Jag uppfattar att förslagen i utredningen inte innebär att denna kontroll ska upphöra utan kan fortsätta att bedrivas inom ramen för den fuskkontroll som de ordinarie kontrollmyndigheterna avses fortsatt ansvara för.

I övrigt hänvisar jag till miljöförvaltningens tjänsteutlåtande.

Stockholm den 15 januari 2025

Åsa Lindhagen

Bilaga

Remiss - Stärkt kontroll i livsmedelskedjan (SOU 2024:44), dnr KS 2024/987-1.1

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Ärendet

Regeringen beslutade den 30 juni 2022 att ge en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag som kan stärka arbetet med att upptäcka och motverka fusk i den jordbruksbaserade livsmedelskedjan.

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.

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.

Betänkandet "Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan" föreslår en centralisering av fuskkontrollen till Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket. Detta syftar till att effektivisera kontrollen genom en gemensam enhet med specialiserad personal. Varje myndighet ska ansvara för sin sektor, medan Livsmedelsverket får ett övergripande samordningsansvar. Centraliseringen ska möjliggöra samarbete med andra myndigheter och internationella aktörer. Finansiering av den planerade kontrollen ska ske genom skattemedel, medan den händelsestyrda kontrollen fortsätter som vanligt med avgiftsfinansiering. En ny sanktionsavgift för livsmedelsfusk föreslås också för att öka avskräckningseffekten.

Om förslagen inte genomförs skulle samtliga kontrollmyndigheter behöva bygga upp egen kapacitet för att uppfylla EU-krav, vilket skulle bli dyrare. Den centrala fuskkontrollen väntas stärka rättvisa och konkurrenskraft för företag, särskilt små och medelstora. Förslagen planeras träda i kraft 1 januari 2026, med vissa delar redan 1 juli 2025.

Remissammanställning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och miljö- och hälsoskydds nämnden

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 22 november 2024 har i huvudsak följande lydelse.

Stockholms stad kraftsamlar nämnder och bolagsstyrelser i arbetet med det brottförebyggande arbetet. I kommunfullmäktiges budget för 2025 framgår att staden ska öka samverkan i tillstånd- och tillsynsprocesser för att möjliggöra en sammanhållen och förenklad myndighetsutövning samt samverka och samarbeta i tillsynsuppdrag för motverka organiserad brottslighet och kriminell ekonomi.

Livsmedelfusk har blivit en viktig födkrok för den organiserade brottsligheten och kan medföra hälsorisker, ekonomiska förluster samt skada allmänhetens förtroende för livsmedelsprodukter. Stadsledningskontoret anser därför att det är ytterst angeläget att vidta åtgärder för att stärka den gemensamma förmågan att stå emot organiserad brottslighet, illegala verksamheter och den kriminella ekonomin. Stockholms stad arbetar med att utveckla samordnad tillsyn för att öka förmågan att koordinerat, effektivt och rättssäkert bedriva tillsynsarbetet. I detta arbete ligger också att värna de seriösa företagen, sund konkurrens och rättvisa villkor.

Stadsledningskontoret är generellt positiv till de föreslagna ändringarna för att stärka livsmedelsfuskkontrollen, särskilt med en nationell kontrollstyrka som kan effektivisera kontrollen genom att samla specialistkompetens. Stadsledningskontoret vill lyfta vikten av att de föreslagna ändringarna genomförs på ett sätt som undviker administrativa pålagor och främjar en effektiv och rättssäker livsmedelskontroll.

Stadsledningskontoret vill betona vikten av tydlig informationsdelning mellan myndigheter samt att säkerställa att kommunerna som lokala kontrollmyndigheter upprätthåller sin roll då lokalkännedom och upparbetade kontakter är viktiga för effektiv tillsyn.

I övrigt hänvisar stadsledningskontoret till miljöförvaltningens tjänsteutlåtande.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 5 november 2024 följande.

1. Miljö- och hälsoskyddsnämnden godkänner miljöförvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.
2. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 15 oktober 2024 har i huvudsak följande lydelse.

Miljöförvaltningen är genomgående positiv till de förslag som lämnas i utredningen. Förvaltningen delar utredningens bedömning att förutsättningarna för att bedriva effektiv kontroll varierar kraftigt mellan kontrollmyndigheter. En nationell kontrollstyrka med bred specialistkompetens framstår därför som det mest effektiva

sättet att bedriva den typen av planerad fuskkontroll som behöver utgå från en övergripande risk- och sårbarhetsanalys.

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

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

Avgifter för händelsestyrd fuskkontroll

Såsom utredningen konstaterar¹ är det en utmaning att ta betalt för den komplicerade fuskkontroll som utförs av kommunerna idag. Detta dels eftersom ärendena tenderar att ta mycket tid (och det inte alltid är möjligt att ta ut avgifter för kontrollen, exempelvis vid obefogade klagomål), men också eftersom den här typen av aktörer ofta undviker att betala avgifter och inte sällan hinner gå i konkurs innan kontrollmyndigheten har fått betalt. Idag hanteras det på sina håll genom särskilda anslag från kommunfullmäktige, men i stor utsträckning behöver kostnaderna täckas upp av andra delar av verksamheten. Fuskkontrollen påverkar med andra ord möjligheterna att nå en hög självfinansieringsgrad. Detta utgör enligt förvaltningen fortsatt ett potentiellt hot mot en effektiv lokal fuskkontroll, även med utredningens förslag. Exempelvis kan förhållandevis enkla ärenden i större utsträckning behöva hanteras av den nationella kontrollstyrkan om tillräcklig finansiering för att genomföra fuskkontrollen på sina håll saknas på lokal nivå. Detta riskerar i sin tur motarbeta syftet med att den nationella kontrollstyrkan ska samla spetskompetens för att arbeta med de mest invecklade ärendena. Frågan bör därför adresseras av staten.

¹ Se sid 401-402 i utredningen

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

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

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

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

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

Överväganden och tydlighet vid övertagande av ärenden från övriga kontrollmyndigheter

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

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

Tydliga bestämmelser som reglerar vad som ska utgöra ett respektive flera ärenden hos de myndigheter som bedriver livsmedelskontroll saknas idag. Som exempel kan nämnas att det inte finns några regler som avgör om uppföljande kontroll som gäller separata överträdelser hos ett kontrollobjekt ska bedrivas inom ramen för ett ärende eller delas upp i flera ärenden. Detta är istället upp till den aktuella myndigheten att bestämma. Förvaltningen anser därför att det inte alltid kan förutsättas finnas en gemensam uppfattning myndigheterna emellan om vad ett ärende omfattar i det enskilda fallet. För att undvika oklarheter kring vad som övertas är det därför viktigt att den centrala myndigheten med eftertanke avgränsar den del av kontrollen eller den fråga som den centrala myndigheten avser att överta i beskrivningen av det ärende som övertas.

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

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

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

Fråga om säkerhet för personal som arbetar med fuskkontroll

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

Beslut om att överta ärenden bör inte få överklagas

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