

Regeringen
li.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia:
li.dl@regeringskansliet.se

Yttrande över remitterat betänkande Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan (SOU 2024:44)

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Halland är i stort positiv till de förslag som presenterats och till att ansvaret för fuskkontrollen centraliseras.

En centraliserad organisation kan bättre hantera omfattande utredningar av misstänkta fall av systematiskt fusk, vilket ibland kräver samarbete mellan flera instanser. Fusk är ofta en gränsöverskridande fråga, och genom att ha centraliserade myndigheter kan det bli enklare att samordna arbetet såväl inom landet som med andra länder.

Centralisering innebär dock vissa utmaningar, särskilt initialt. Det krävs en välplanerad organisation och struktur samt tydliga förfskrifter, vägledningar och andra administrativa åtgärder för att minimera otydligheter mellan myndigheter och för en snabb och effektiv hantering av ärenden.

I syfte att arbeta mot den ekonomiska brottsligheten inom livsmedelskedjan ser Länsstyrelsen det som positivt att en nationell FUSK-enhet placerad på Livsmedelsverket till stöd för landets fuskkontroller inrättas. I förslag på instruktionerna till de centrala myndigheterna anges att en FUSK-enhet ska inrättas och att fuskenheten ska innehålla tre namngivna funktioner. I betänkandet beskrivs dock var FUSK-enheten organisatoriskt bör vara placerad och var organisatoriskt olika typer av beslut bör tas och vilka roller som ska fatta besluten. För att den nya organisationen med arbetet mot fusk ska fungera så som det är tänkt bör detta föras in i instruktionerna till de centrala myndigheterna. Till exempel finns

inte de i betänkandet föreslagna samverkansgruppen och styrgruppen med i instruktionerna.

Länsstyrelsen ser det som positivt att sanktionsavgift införs för att motverka fusk inom livsmedelskedjan. För en avskräckande och flexibelt system för sanktionsavgifter bör dock sanktionsavgiften höjas samtidigt som det införs en möjlighet att anpassa sanktionsavgiften till ett lägre belopp. Detta möjliggör ett högre belopp av sanktionsavgift samtidigt som det ger myndigheten utrymme att vid behov sätta ned sanktionsavgiften. På detta vis kan sanktionsavgiften slå hårdare mot dem som verkligen fuskar.

Länsstyrelsens synpunkter nedan sorteras under utredningens rubriker och numrering.

Länsstyrelsen har i yttrandet använt sig av den vokabulär som använts i betänkandet avseende "fusk", det vill säga "bedrägligt eller vilsedande agerande i livsmedelskedjan". I yttrandet har även benämningen FUSK-enheten använts vilket är en förkortning av *funktioner för underrättelse, samordning och kontroll*.

1.1 Sanktionsavgift

1 § Lagens syfte och tillämpningsområde

Länsstyrelsen stödjer förslaget att införa sanktionsavgift för att motverka fusk i livsmedelskedjan. Dagens regelverk är varken tillräckligt effektiv eller tillräckligt avskräckande.

2 § Förutsättningar för sanktionsavgift

De fyra föreslagna förutsättningarna för att få ta ut en sanktionsavgift av en aktör anser Länsstyrelsen vara väl avvägda och tydliga.

3 § Förutsättningar för sanktionsavgift

Enligt förslaget finns fyra bedömningsgrunder för om *en sanktionsavgift ska tas ut eller inte*. Länsstyrelsen föreslår även att bedömningsgrunderna ska ligga till grund för om *hela eller del av sanktionsavgiften ska tas ut*.

4 § Sanktionsavgiftens storlek

Länsstyrelsen stödjer att sanktionsavgiften grundas på aktörens ekonomiska fördel som kan härledas till fusket. Andra alternativ

såsom att grunda sanktionsavgiftens storlek på omsättningen eller på fasta summor blir varken lika rättvist mellan aktörerna i förhållande till det de tjänat på att fuska, eller lika rättvist gentemot den ekonomiska fördelen aktören fått av fusket. Att sanktionsavgiften i stället knyts till den ekonomiska fördelen ger en direkt och "ärlig" sanktion till fusket.

Länsstyrelsen är dock tveksam till om sanktionsavgiftens storlek på två gånger den ekonomiska fördelen är tillräckligt avskräckande. Fusk är svårt att upptäcka och när det väl upptäcks, misstänker Länsstyrelsen, att det inte är ovanligt att en och samma aktör upptäckt fuskat under en längre tid och med olika typer av fusk. Det kan då kanske vara värt för aktören att betala två gånger den ekonomiska fördelen denne fått av det upptäckta fusket, i förhållande till den ekonomiska fördelen av dennes totala fusk över tid. Länsstyrelsen föreslår därför att sanktionsavgiften ska sättas högre än två gånger den ekonomiska fördelen.

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

Livsmedelsverket får meddela föreskrifter om skyldigheter för en kontrollmyndighet att anmäla ärenden till Livsmedelsverket. Föreskrifterna får innehålla vilka uppgifter som ska lämnas i samband med anmälan. Länsstyrelsen vill här framföra vikten av tydlighet i föreskrifterna så att kontrollmyndigheterna får rätt förutsättningar att anmäla misstänkt fusk. De uppgifter som kontrollmyndigheten ska lämna i anmälan bör endast omfattas av de uppgifter kontrollmyndigheten redan innehar i ärendet. Att ta fram uppgifter okända för kontrollmyndigheten bör åläggas Livsmedelsverket som ska hantera ärendet. När en kontrollmyndighet har anmält ett ärende som kan leda till en sanktionsavgift bör Livsmedelsverket hantera anmälan snabbt då en eventuell sanktionsavgift bör påföras snabbt för att sanktionsavgiften ska ge effekt och fusket upphöra.

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

1 § Tillämpningsområde

Länsstyrelsen välkomnar förslaget att införa en förordning om en riskbaserad offentlig kontroll av avsiktliga överträdelse som begåtts

genom bedrägligt eller vilseledande agerande enligt 9.2 i förordning (EU) 2017/625. Området är eftersatt och kontrollmyndigheterna har svårt för att genomföra fuskkontroller då de metoder och den teknik som behöver användas för att upptäcka fusk är mer komplicerade och mer tids- och resurskrävande.

I andra stycket punkt två anges att förordningen även ska tillämpas på sådana ärenden där Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen eller Livsmedelsverket har tagit över kontrollansvaret från andra kontrollmyndigheter. Länsstyrelsen vill här understryka vikten av att förordningen kompletteras med vägledningar och/eller riktlinjer för när kontrollansvaret ska föras över från andra kontrollmyndigheter till någon av de tre centrala kontrollmyndigheterna. För att säkerställa en effektiv och rättssäker kontroll av livsmedelskedjan krävs att ansvarsområdena för olika kontrollmyndigheter är klart definierade. Detta förhindrar överlappningar, minimerar risken för missförstånd och möjliggör smidiga överlämningar av ärenden mellan kontrollmyndigheterna.

Överlämning av ärenden mellan kontrollmyndigheter kan leda till längre handläggningstider. Det är därför mycket viktigt att överlämningen sker på ett så smidigt och effektivt sätt som möjligt, för att minimera eventuella fördröjningar och på så sätt undvika att fuskare får tid på sig att undanröja bevis eller förändra sin verksamhet.

3 § Risk- och sårbarhetsanalys

Länsstyrelsen stödjer förslaget att de offentliga kontrollerna ska utföras på grundval av en risk- och sårbarhetsanalys samt att den ska tas fram gemensamt av de tre centrala kontrollmyndigheterna. Att det ställs krav på att en risk- och sårbarhetsanalysen tas fram är en förutsättning för att resurserna ska riktas till de områden där de största riskerna för fusk i livsmedelskedjan finns. Det är även av betydelse att risk- och sårbarhetsanalysen tas fram gemensamt av de tre kontrollmyndigheterna för att den ska vara väl förankrad inom respektive myndighet.

4 § Underrättelse vid övertagande av kontrollansvar

Länsstyrelsen ser positivt på att det tydliggörs att berörda kontrollmyndigheter ska underrättas i de fall de centrala kontrollmyndigheterna beslutar att ta över kontrollansvaret i ett ärende enligt 1 § andra stycket punkt 2. Det är dock viktigt att de centrala kontrollmyndigheterna tar fram tydliga samarbetsformer

och kommunikationsvägar för att underlätta ett effektivt informationsflöde mellan de centrala kontrollmyndigheterna och andra kontrollmyndigheter.

Det framstår för Länsstyrelsen som oklart när det gäller underrättelser i samband med den riskbaserade offentliga kontrollen enligt 1 § andra stycket punkt 1. När en central kontrollmyndighet gör en planerad fuskkontroll av en aktör, kan den aktören vara en annan kontrollmyndighets kontrollobjekt. Sker ingen underrättelse till berörd kontrollmyndighet kan det skapa missförstånd, dubbelarbete och eventuellt kan även effekten av fuskkontrollen utebli. Länsstyrelsen föreslår därför att även den riskbaserade fuskkontrollen underrättas kontrollmyndigheten när så är möjligt. Det gör att kontrollmyndigheten har möjlighet avvakta med att utföra sina egna kontroller av aktören.

5 § Kontrollmyndigheter

Länsstyrelsen är positiv till förslaget att ansvaret för att fuskkontrollen centraliseras. En centraliserad organisation kan bättre hantera omfattande utredningar av misstänkta fall av systematiskt fusk, vilket ibland kräver samarbete mellan flera instanser. Fusk är ofta en gränsöverskridande fråga, och genom att ha en centraliserade kontrollmyndigheter kan det bli enklare att samordna kontrollen både inom som utanför landets gränser.

7 § Samordnande myndighet

Förutsättningarna för en effektiv kontroll av fusk ökar om någon ges ansvaret att samordna verksamheten. Länsstyrelsen har inget att invända mot att Livsmedelsverket ges det ansvaret.

8 § Myndighetsgemensamma resurser

Länsstyrelsen instämmer med utredningen att det är nödvändigt att tjänstemännen i den särskilda enhet hos Livsmedelsverket, som ska arbeta med fusk i livsmedelskedjan, ges samma befogenheter som en tjänsteman vid den myndighet i vars verksamhet medverkan sker. Andra lösningar såsom exempelvis att tillfälligt anställa tjänstemännen på den särskilda enheten under tiden arbetet sker är, såsom Länsstyrelsen bedömer det, ett ineffektivt sätt att arbeta på.

16 § Uppgiftsskyldighet

Paragrafen innehåller en sekretessbrytande bestämmelse som säger att Skatteverket på begäran ska lämna de uppgifter som behövs till

de tre kontrollmyndigheterna. Länsstyrelsen vill här framföra att Skatteverket själva kan uppmärksamma uppgifter som tyder på fusk i livsmedelskedjan. Den sekretessbrytande bestämmelsen bör därför även inkludera att Skatteverket på eget initiativ får överlämna sådana uppgifter till de tre centrala kontrollmyndigheterna.

1.3 – 1.13 Ändring i lagar

Överflyttning av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet

I de lagar som omfattas av 2 § *Förslag till förordning (2026:000) om särskildkontroll av bedrägligt eller vilseledande agerande i livsmedelskedjan* föreslås att när ett ärende avser misstänkta avsiktliga överträdelser genom bedrägligt eller vilseledande agerande, får respektive central kontrollmyndighet ta över ansvaret från en kontrollmyndighet.

Länsstyrelsen vill framföra vikten av att tydliga samarbetsformer och kommunikationsvägar tas fram för att underlätta ett effektivt informationsflöde mellan de centrala kontrollmyndigheterna och övriga kontrollmyndigheter. Bland annat behöver det klargöras hur överlämnanden av ärenden ska gå till samt hur det överlappande kontrollansvar mellan de centrala kontrollmyndigheterna och övriga kontrollmyndigheter bör hanteras.

Uppgiftsskyldighet mellan kontrollmyndigheter

I de lagar som omfattas av 2 § *Förslag till förordning (2026:000) om särskildkontroll av bedrägligt eller vilseledande agerande i livsmedelskedjan* finns bestämmelser om uppgiftsskyldighet mellan kontrollmyndigheter. Länsstyrelsen stödjer den sekretessbrytande bestämmelsen och ser den som nödvändig för att en effektiv kontroll av fusk ska kunna genomföras.

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

16 a § Organisation

Länsstyrelsen stödjer förslaget att inrätta en särskild FUSK-enhet på Livsmedelsverket och ser den föreslagna skrivningen som tydligt utformad i den delen det framgår att Livsmedelsverket ska vara ansvarig myndighet för enheten.

Den föreslagna skrivningen framstår dock inte tydlig avseende den organisatoriska utformningen och belägenheten. I betänkandet framgår att den särskilda enheten bör vara organisatorisk självständig från Livsmedelsverkets övriga verksamhet och ledas av en egen chef som gärna är direkt under generaldirektören. Detta för att enheten ska vara tillräcklig självständig för att kunna bedriva en effektiv och ändamålsenlig verksamhet. Länsstyrelsen delar denna bedömning. Den föreslagna utformningen av paragrafen bör ändras så att den även innehåller ett organisatoriskt krav för den särskilda enheten. Till exempel: *"Vid myndigheten finns en särskild organisatorisk enhet direkt under generaldirektören med funktioner för..."*

16 b § Organisation

Länsstyrelsen stödjer förslaget att det i FUSK-enheten ska finnas en funktion för underrättelse och analys som ska ansvara för risk- och sårbarhetsanalys.

16 c § Organisation

Länsstyrelsen stödjer förslaget att det i FUSK-enheten ska finnas ett samordningskansli med de uppgifter som anges i paragrafen.

16 d § Organisation

Länsstyrelsen stödjer förslaget att det i FUSK-enheten ska finnas en nationell resurs för offentlig kontroll enligt förordningen om särskild kontroll av bedrägligt eller vilseledande agerande i livsmedelskedjan.

I betänkandet föreslås att Livsmedelsverket rekryterar personal med kompetens för sådan kontroll. Länsstyrelsen ser det som avgörande för framgången av den föreslagna organisationen och utförandet av fusk-kontroller att det finns en särskild kontrollstyrka som består av tillräckligt många personer med olika specialistkompetenser.

15.5 Samverkansgrupp och styrgrupp

Länsstyrelsen delar bedömningen av att det finns ett behov av att etablera beslutforum på olika nivåer. Det kommer både att behövas att fatta mer långsiktiga strategiska beslut, och mer återkommande och snabba operativa beslut om gemensamma kontrollinsatser. Betänkandet föreslår att den högsta nivån, det vill säga strategiska beslut ska fattas i en samverkansgrupp bestående av bland annat de tre generaldirektörerna. För de operativa besluten av prioritering och beslut om operativa insatser föreslås att operativa chefer in de

respektive centrala kontrollmyndigheterna utgör en styrgrupp. Länsstyrelsen finner detta som ett gott förslag eftersom de tre centrala kontrollenheterna gemensamt ska bistå med personal till FUSK-enheten och de ska "samsas" om den gemensamma kontrollstyrkan anställd på FUSK-enheten. Dessa förslag finns dock inte i förslagen på ny lagstiftning. I betänkandet framkommer inte någon förklaring till varför de tre funktionerna i den föreslagna fuskenheten är detaljerat angivet i lagförslagen medan vare sig samverkansgruppen eller styrgruppen finns som lagförslag. Det är en stor skillnad på detaljeringsnivån utan förklaring. Länsstyrelsen föreslår att den tänkta organisationen fullt ut skrivs in i instruktionerna till de tre centrala kontrollmyndigheterna.

Länsstyrelsen vill framföra att för en väl fungerande och effektiv fusk-kontroll bör de olika nivåerna för beslut ha tydliga och enkla kommunikationsvägar mellan varandra.

16 Finansiering

Länsstyrelsen stödjer förslaget i betänkandet att den planerade fuskkontrollen finansieras med skattemedel. Redan idag finansieras Länsstyrelsernas planerade kontroll enligt Kontrollförordning 2017/625 med skattemedel. Kommunernas planerade kontroll enligt samma förordning finansieras av aktörerna. Kommunerna lägger jämförelsevis mycket resurser på samsyn och likriktning av storleken på avgifterna, på faktureringen och på överklaganden av avgifterna. Vid en skattefinansierad planerad fusk-kontroll minskar administrationen för de centrala kontrollmyndigheterna och gör det lättare för dem att resurs sätta och planera verksamheten.

För uppföljande kontroll av konstaterade brister och vid klagomålskontroller där brister bekräftas bör däremot aktören betala en avgift för kontrollen. Det blir mer rättvist att den som inte följer lagarna ska betala för den extra kontroll som genomförs. Detta föreslås också i betänkandet och förslagen finns i §§ 10 och 11 *Förslag till förordning (2026:000) om särskild kontroll av bedrägligt eller vilseledande agerande i livsmedelskedjan*.

19.7.1 Ett gemensamt nationellt anläggningsregister

Enligt artikel 10.2 i kontrollförordningen ska kontrollmyndigheterna upprätta en förteckning över de aktörer som är föremål för offentlig kontroll och hålla den uppdaterad. I dag har varje kontrollmyndighet

ett eget register över de anläggningar som den har kontrollansvar för. Registrerad information är vanligen bara känd av respektive myndighet.

Betänkandet konstaterar att ett gemensamt anläggningsregister länge har efterfrågats av kontrollmyndigheterna och är något som skulle vara till stor nytta för fuskkontrollen. 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 flera olika regelverk. Anläggningsregistret bör vara åtkomligt för alla relevanta kontrollmyndigheter. Kontinuerlig registervård är avgörande för att säkerställa att informationen i registret är korrekt och aktuellt.

Länsstyrelsen ser de positiva fördelarna med ett nationellt anläggningsregister och skulle välkomna ett sådant med bakgrund av fördelarna det skulle ge både kontrollmyndigheterna och för företagen.

Allmänna synpunkter

Det finns risker vid kontroll av verksamheter kopplade till organiserad brottslighet och de som kommer att arbeta med fuskkontroller kan komma att utsättas för hot och våld. Redan idag ser vi ökat hot och våld framför allt gentemot djurskyddsinspektörerna. Att arbeta gentemot den organiserade brottsligheten kan innebära betydligt allvarigare hot och eventuellt våld mot den enskilda medarbetaren och även mot dennes närstående. Länsstyrelsen föreslår därför att identiteten för de som arbetar med fuskkontroller bör omfattas av sekretess. De ska inte behöva presentera sig med namn vid sina kontrolluppdrag, de bör inte stå namngivna i beslut eller andra handlingar och deras uppgifter ska inte gå att begäras ut.

Det är även viktigt med tillgång till rätt stöd och resurser för att hantera stress och psykisk belastning för dem som arbetar med fuskkontroller.

De som medverkat i yttrandet

Yttrandet har fattats av landshövding Anders Thornberg med tillförordnad enhetschef på veterinärenheten Vanja Kinch som föredragande. Länsråd Lovisa Ljungberg, djurskyddshandläggare på veterinärenheten Sofia Åström samt funktionschef på landsbygdsenheten Martin Karlsson har medverkat.

*Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför
namnunderskrift.*