

li.remissvar@regeringskansliet.seli.dl@regeringskansliet.se

Livsmedelsverkets yttrande över remiss från Landsbygds- och infrastrukturdepartementet angående betänkandet *Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan*, SOU 2024:44

Sammanfattning

Livsmedelsverket är i grunden väldigt positivt till varje åtgärd som syftar till att i något avseende stärka eller i övrigt förbättra den offentliga kontrollen. Livsmedelsverket välkomnade således regeringens beslut 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) 2017/625¹ och välkomnar nu även utredningens betänkande *Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan*, SOU 2024:44.

Livsmedelsverket instämmer i stort i de slutsatser utredningen redogör för i betänkandet och delar utredningens bedömning att Sverige med nuvarande kontrollorganisation inte har förmåga att genomföra en ändamålsenlig riskbaserad fuskkontroll. En förändring är enligt Livsmedelsverket därför nödvändig.

Vidare är Livsmedelsverket positivt till många av utredningens förslag, men avstyrker förslaget till ny lag om sanktionsavgifter för bedrägliga och vilseledande överträdelse i livsmedelskedjan.

¹ Kommittédirektiv – Stärkt offentlig kontroll för att upptäcka och motverka fusk i den jordbruksbaserade livsmedelskedjan, dir. 2022:99.

Generella synpunkter

Utredningen har avrapporterat sitt uppdrag vid en tidpunkt då det också har tagits flera andra initiativ som kan komma att påverka de förutsättningar utredningen haft att utgå från och som, enligt Livsmedelsverkets bedömning, i förlängningen även kan påverka behovet av vissa av utredningens förslag.

Av särskilt betydelse är att regeringen i december 2023 gav en särskild utredare i uppdrag att

- analysera ansvarsfördelningen mellan de myndigheter som utför offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet, inklusive revision, och föreslå lämpliga ändringar för att kontrollen ska bli så verkningsfull, effektiv, enhetlig och likvärdig som möjligt samtidigt som det ska bli enklare för företagen,
- föreslå en ändamålsenlig finansiering för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet, inklusive revision, för att minska de kostnader som ett företag får till följd av krav i olika författningar (regelkostnader) och få till stånd mer likvärdiga avgifter, och
- kartlägga begränsningar som påverkar möjligheterna att samverka mellan kontrollmyndigheterna och föreslå hur samverkan kan förbättras.²

Därutöver kan nämnas att det pågår eller i närtid har avrapporterats flera utredningar som kan påverka förutsättningarna för uppgiftslämnande kontrollmyndigheter och andra myndigheter emellan.³

Synpunkter i detalj

Avsnitt 2.3 Terminologi

Av avsnittet framgår att utredningen har valt att använda sig av orden *fusk* och *fuskkontroll* samt uttrycket *planerad fuskkontroll* med viss innebörd. Vad som anges om begrepps användningen överensstämmer dock inte fullt med begrepps användningen i betänkandet i övrigt.

Av rättssäkerhetsskäl, och för att begränsa risken för gränsdragningsproblem, vill Livsmedelsverket påtala vikten av en stringent och tydlig begrepps användning i ett eventuellt kommande lagstiftningsarbete. Inte minst i sammanhanget sanktionsavgifter.

² Dir. 2023:170, En översyn av kontrollorganisationen och finansieringen av kontroll i livsmedelskedjan för att förenkla för företagen.

³ Se bland annat SOU 2023:69 och SOU 2024:63.

Avsnitt 12, 13 och 15 Ansvar för planerad fuskkontroll centraliseras

Livsmedelsverket instämmer i utredningens slutsats att ansvaret för att utföra offentlig kontroll av det slag som avses i 9.2 i förordning (EU) 2017/625, ”planerad fuskkontroll”, bör centraliseras.

Även om fördelarna med en centralisering är övervägande, så vill Livsmedelsverket ändå framhålla att med en centralisering enligt utredningens förslag följer stora utmaningar. Förslaget medför en reell risk för fattande av motstridiga beslut och för att den myndighet som ansvarar för annan offentlig kontroll än den planerade fuskkontrollen inte vidtar nödvändiga omedelbara åtgärder i situationer då ”ärendet” kan tas över av den centrala myndigheten.

Vidare innebär en centralisering ett stort avsteg från den på livsmedelsområdet sedan länge rådande uppfattningen om att endast en myndighet bör vara behörig att utöva offentlig kontroll över en anläggning eller annan verksamhet (ett ”kontrollobjekt”), och därmed behörig att, vid behov, vidta åtgärder med anledning av bristande efterlevnad. En ordning med endast en kontrollmyndighet per kontrollobjekt har många gånger framhållits som positiv sett ur ett verksamhetsutövarperspektiv.

Vad gäller den föreslagna möjligheten för central myndighet att besluta om att ta över ansvaret för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i ett ”ärende” från en annan kontrollmyndighet, ett kontrollorgan eller annan med delegerade uppgifter, så anser Livsmedelsverket att utredningens förslag kommer att innebära gränsdragningsproblem. En livsmedelskontrollmyndighets ansvar för offentlig kontroll är enligt livsmedelsförordningen, som utgångspunkt, en konsekvens av myndighetens behörighet att pröva frågor om godkännande av anläggningar eller att registrera anläggningar eller verksamheter.⁴

Livsmedelsverket anser att utredningens förslag i praktiken förutsätter att den centrala myndigheten som beslutar om att ta över kontrollansvaret i ett ”ärende” väldigt tydligt måste kunna sätta och kommunicera ramarna för ärendet. Därutöver förutsätts en mycket god samordning kontrollmyndigheterna emellan. Om så inte sker aktualiseras alla de risker som fått utredningen att avfärda den alternativa lösningen med överlappande kontrollansvar.

Vidare noterar Livsmedelsverket att utredningen inte berör möjligheten för en central myndighet som tagit över kontrollansvaret i ett ärende att återlämna ansvaret, vilket Livsmedelsverket uppfattar som en brist.

⁴ Se 23 och 25 §§ livsmedelsförordningen (2006:813).

Avsnitt 15 En stärkt central organisation mot fusk i livsmedelskedjan

Utöver förslaget om att ansvaret för den planerade fuskkontrollen ska centraliseras till Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Kemikalieinspektionen föreslår utredningen att de tre centrala myndigheterna ska arbeta tillsammans i en gemensam organisation.

En nationell kontrollstyrka föreslås inrättas vid Livsmedelsverket, vilken ska ha möjlighet att medverka vid fuskkontroll som utförs av var och en av de centrala myndigheterna. Förslaget innebär inte att all planerad fuskkontroll, eller samtliga ärenden om fusk där kontrollansvaret har tagits över från en annan kontrollmyndighet, ska utföras av den gemensamma kontrollresursen. Ansvaret för att utföra kontroll ligger i grunden kvar på respektive central myndighet.

Förslaget motiveras primärt utifrån resursskäl. Förslaget skulle enligt Livsmedelsverkets bedömning dock medföra såväl praktiska som rättsliga utmaningar och skulle därtill sannolikt innebära en omfattande och krånglig administration. Det finns enligt Livsmedelsverket därmed en uppenbar risk för att vinsterna med utredningens förslag uteblir.

Ett möjligt alternativ till utredningens förslag skulle enligt Livsmedelsverket vara att, åtminstone i ett första skede, flytta ansvaret för ”den planerade fuskkontrollen” till respektive central myndighet, i kombination med att myndigheternas samarbete utvidgas och formaliseras. Om en sådan åtgärd efter en tid skulle visa sig inte ha avsedd effekt eller i övrigt visa sig vara ineffektiv skulle andra åtgärder, såsom införandet av en gemensam kontrollstyrka, fortsatt stå till buds.

Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) för i sitt remissvar fram att fördelningen av personuppgiftsansvar mellan kontrollmyndigheterna inom FUSK-enheten behöver förtydligas i det fortsatta beredningsarbetet. Det gäller enligt IMY även frågan om huruvida FUSK-enheten ska anses ha ett eget personuppgiftsansvar i någon del. Livsmedelsverket delar IMY:s uppfattning när det gäller behovet av förtydligande.

Livsmedelsverket anser vidare att det i det fortsatta beredningsarbetet bör uppmärksamma om det, vad gäller FUSK-enhetens verksamheten, kan uppstå gränsdragningsfrågor gällande tillämplig dataskyddsreglering. Utredningen resonerar i avsnitt 6.7 om gränsdragningen mellan fuskkontroll och framför allt brottsutredande verksamhet. Brottsdatalogen (2018:1177), BDL, är tillämplig även på behandling av personuppgifter som behandlas i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. Med anledning av hur FUSK-enhetens

verksamhet beskrivs,⁵ går det inte att utesluta att det, när behandling av personuppgifter sker inom FUSK-enhetens verksamhet, kan uppstå frågor om huruvida BDL är tillämplig i stället för GDPR.

Avsnitt 16 Finansiering

Livsmedelsverket anser att det finns tungt vägande skäl för att den offentliga kontroll som avses i artikel 9.2 i förordning (EU) 2017/625, det vill säga ”planerad fuskkontroll”, bör finansieras med skattemedel. Livsmedelsverket anser dock inte att utredningen i tillräcklig grad har tagit bestämmelserna i förordning (EU) 2017/625 om obligatoriska avgifter i beaktande. Det är enligt Livsmedelsverket angeläget att det i det fortsatta arbetet säkerställs att en eventuell skattefinansiering av den planerade fuskkontrollen är förenlig med unionslagstiftningen.

Utöver att den planerade fuskkontrollen ska finansieras med skattemedel föreslår inte utredningen några förändringar av de principer som styr finansieringen av den offentlig kontrollen. Det innebär enligt utredningen 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.

Livsmedelsverket anser att i de fall central myndighet väljer att ta över kontrollansvaret från en annan kontrollmyndighet så är det av likabehandlingsskäl viktigt att myndighetens beslut inte påverkar hur berörda aktörer behandlas sett ur ett avgiftsperspektiv. Det bör därvid sakna betydelse om ärendet föranletts av klagomål, av att bristande efterlevnad tidigare har påvisats eller av annat.

Livsmedelsverket anser inte att det kan förutsättas att all kontroll som utförs efter det att en central myndighet har tagit över kontrollansvaret i ett ärende kommer att föranleda beslut om avgift. Det finns begränsningar i en kontrollmyndighets möjlighet och skyldighet att ta ut avgifter för offentlig kontroll som utförs på förekommen anledning, så kallad ”händelsestyrd kontroll”. Livsmedelsverket ser en uppenbar risk för att utredningens förslag om att de centrala myndigheterna ska kunna ta över kontrollansvar i ärenden kommer att medföra kostnader för de centrala myndigheterna, vilka inte alltid kommer kunna täckas genom avgifter och inte heller genom det särskilda anslaget för ”planerad fuskkontroll”. Sådana kostnader skulle därmed behöva täckas av myndigheternas förvaltningsanslag på bekostnad av annan verksamhet.

⁵ Se 16 b § förslaget till förordning om ändring i förordning (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket.

Avsnitt 18 och 19 Informationsutbyte och uppgiftsskyldighet

Livsmedelsverket instämmer i uppfattningen att det råder en osäkerhet om i vilken utsträckning kontrollmyndigheter får dela uppgifter med varandra och ser ett behov av att den osäkerheten, i den utsträckning det är möjligt, undanröjs. Utredningens förslag bör enligt Livsmedelsverkets bedömning tillgodose de centrala myndigheternas behov i egenskap av behöriga myndigheter att utöva offentlig kontroll av det slag som avses i artikel 9.2 i förordning (EU) 2017/625.

Livsmedelsverket anser dock inte att utredningens förslag undanröjer den osäkerhet som idag råder i fråga om kontrollmyndigheter alltid kan göra tillgängligt register som omfattar uppgifter om enskildas affärs- och driftförhållanden för andra kontrollmyndigheter, annat än i situationer då uppgifterna begärs av en annan kontrollmyndighet. Ett flertal avgöranden bidrar till den osäkerhet som råder i frågan om i vilken utsträckning en registerförande tillsynsmyndighet på eget initiativ kan göra register tillgängliga för andra tillsynsmyndigheter.⁶

Avsnitt 20 och 23.1 En särskild ekonomisk sanktion mot fusk

Livsmedelsverket delar utredningens uppfattning att det kan ifrågasättas om det befintliga sanktionssystemet i livsmedelskedjan i praktiken är så effektivt och avskräckande som förväntas. Utredningen anser, av bland annat effektivitetsskäl, att en eventuell avgiftsskyldighet bör bygga på strikt ansvar, vilket även det är en uppfattning Livsmedelsverket instämmer i.

Utredningens jämförelser med andra bestämmelser om sanktionsavgifter

Utredningen gör flera gånger jämförelser med marknadsstörningsavgift, konkurrensskadeavgift och sanktionsavgift enligt brottsdatalagen (2018:1177). Detta är dock sanktionsavgifter som enligt Livsmedelsverkets uppfattning i vissa avseenden avviker från hur sanktionsavgifter i regel brukar vara utformade.

Då marknadsstörningsavgift beslutas av domstol, emedan utredningens förslag innebär att Livsmedelsverket ska besluta om sanktionsavgift, anser Livsmedelsverket att det inte är uppenbart lämpligt att göra jämförelser med 29 § marknadsföringslagen (2008:486).

Vidare anser Livsmedelsverket att det bör tas i beaktande att brottsdatalagen gäller vid behörig myndighets behandling av personuppgifter för visst ändamål.⁷ En sanktionsavgift enligt utredningens förslag till lag (2026:000) om sanktionsavgifter för bedrägliga och vilseledande överträdelser i livsmedelskedjan kan dock träffa

⁶ Se bl.a. RÅ 1994 not 624, RÅ 2010 ref 77 samt KamR Jönköping 3526-21 och 2209-23.

⁷ Se 1 kap. 2 § brottsdatalagen

varje aktör. Enligt Livsmedelsverkets uppfattning finns det skäl att ställa högre krav på förutsebarhet och rättssäkerhet i förhållande till enskilda, än i förhållande till det allmänna.

I utredningens förslag till lag om sanktionsavgifter för bedrägliga och vilseledande överträdelse i livsmedelskedjan konkretiseras de överträdelser som ska kunna föranleda sanktionsavgift enbart genom att det i 2 § mer eller mindre detaljerat anges vilka typer av handlingar som ska kunna föranleda en sanktionsavgift. Hänvisning till den materiella lagstiftningen saknas helt. Utredningens förslag skiljer sig i det avseendet från bestämmelserna i konkurrenslagen (2008:579) och brottsdatalogen.

Utredningens förslag

Utredningen menar att krav på förutsägbarhet och rättssäkerhet kan uppfyllas genom att det konstrueras en bestämmelse som anger vilka typer av ageranden som ska medföra en sanktionsavgift. Utredningen anser vidare att det är möjligt att konstruera en bestämmelse som fångar in ageranden som typiskt sett begås avsiktligt, men att det inte är möjligt att konstruera bestämmelsen så att den aldrig träffar överträdelser som är oavsiktliga eller saknar ett vilseledande. Enligt utredningen behöver det därför finnas en möjlighet att underlåta att påföra en avgift under vissa omständigheter (en slags ”ventil”).

Livsmedelsverket anser att de av utredningen föreslagna gärningsbeskrivningarna utformats på sådant sätt som bland annat medför att:

- även ageranden som överhuvudtaget inte innebär bristande efterlevnad av livsmedelslagstiftningen kan uppfylla de objektiva förutsättningarna för en sanktionsavgift, och
- en stor andel av de fall av bristande efterlevnad av livsmedelslagstiftningen som kommer att uppfylla de objektiva förutsättningarna för en sanktionsavgift inte kommer ha förövats avsiktligt, än mindre i syfte att vilseleda någon för ekonomisk vinning.

Av 1 § första stycket i den föreslagna lagen om sanktionsavgifter för bedrägliga och vilseledande överträdelser i livsmedelskedjan framgår visserligen att lagen innehåller bestämmelser om sanktionsavgift för *överträdelser* av bestämmelser som avses i artikel 1.2 i förordning (EU) 2017/625 och av andra stycket att syftet med lagen är att motverka *bedrägligt och vilseledande agerande*. Livsmedelsverket menar trots det att utredningens förslag innebär att de objektiva förutsättningarna för en sanktionsavgift skulle vara uppfyllda i allt för många fall då aktören inte bör drabbas av en sanktionsavgift, utifrån från vad som förefaller vara syftet med de föreslagna bestämmelserna. Såväl förutsebarheten som rättssäkerheten blir lidande av att det i så hög grad åläggs beslutande myndighet att sälla fram de gärningar som

2024-12-04

Dnr 2024/03137

faktiskt bör föranleda en sanktionsavgift, vilket inte blir bättre av att det är långt från uppenbart vad som avses med *bedrägligt och* vilseledande agerande.

Syftet med den offentliga kontroll som bedrivs i enlighet med förordning (EU) 2017/625 ska vara att verifiera att aktörer efterlever och att djur eller varor uppfyller kraven enligt vissa utpekade bestämmelser.⁸ Vid misstanke om respektive konstaterande av bristande efterlevnad ska behöriga myndigheter vidta åtgärder i enlighet med artiklarna 137 och 138 i samma förordning.

Livsmedelsverket befarar att de omständigheter beslutande myndighet ska ta hänsyn till enligt 3 § i den förslagna lagen många gånger inte kommer att vara kända ens för kontrollmyndigheten, än mindre för den beslutande myndigheten. Kontrollmyndigheter kan därför komma att behöva vidta ”utredande åtgärder” enbart i syfte att skapa förutsättningar för påförande av sanktionsavgift i ett senare skede, det vill säga åtgärder utöver vad som krävs för att en myndighet ska fullgöra sitt ansvar för utövandet av offentlig kontroll.

Som utredningen redogör för gjordes inte några förändringar av det befintliga sanktionssystemet när den svenska lagstiftningen anpassades till förordning (EU) 2017/625. Syftet med artikel 139.2 i förordningen bedömdes säkerställas genom möjligheten att besluta om förverkande vid brott enligt reglerna i 36 kap. brottsbalken. Den bedömningen har, trots att tillfälle funnits, inte föranlett någon kritik från EU-kommissionen.

Livsmedelsverket instämmer visserligen i utredningens redogörelse om att få överträdelse 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. Enligt Livsmedelsverkets uppfattning innebär det dock inte att de centrala myndigheterna eller andra kontrollmyndigheter framgent kommer att underlåta att anmäla allvarliga överträdelse av exempelvis livsmedelslagstiftningen som kan antas ha begåtts medvetet i syfte att vilseleda annan för ekonomisk vinnings skull. Överträdelse av bestämmelser inom Livsmedelsverkets ansvarsområde har i hög grad kriminaliserats genom 28 a och 29 §§ livsmedelslagen eller brottsbalken, och Livsmedelsverket förutsätter att anmälningar av allvarliga överträdelse av livsmedelslagstiftningen som kan antas ha begåtts medvetet i syfte att vilseleda annan för ekonomisk vinnings skull kommer att omhändertas på lämpligt vis av polis och åklagare.

⁸ Artikel 2.1 i förordning (EU) 2017/625.

2024-12-04

Dnr 2024/03137

Mot bakgrund av vad som anförs ovan avstyrker Livsmedelsverket utredningens förslag till ny lag om sanktionsavgifter för bedrägliga och vilseledande överträdelser i livsmedelskedjan, i dess nuvarande form.

Eventuellt fortsatt lagstiftningsarbete

Livsmedelsverket instämmer i vad Åklagarmyndigheten framför i sitt svar om behovet av att belysa frågan om företagsbot i ett eventuellt fortsatt lagstiftningsarbete. Därtill kommer att flertalet lagar som kompletterar förordning (EU) 2017/625 omfattar bestämmelser om sanktionsavgifter, vilket bör tas i beaktande i ett eventuellt fortsatt arbete.

Konsekvenser

Ett genomförande av utredningens förslag skulle påtagligt påverka Livsmedelsverket.

Livsmedelsverket är givetvis positivt till att myndighetens ramanslag föreslås höjas till följd av vissa av de kostnader utredningens förslag för med sig. Förslaget att de tre centrala myndigheterna ska dela på en gemensam kontrollstyrka innebär dock inte att all kontroll av det slag som avses i artikel 9.2 i förordning (EU) 2017/625 ska utföras av den gemensamma kontrollresursen. Det är därtill inte alldeles tydligt hur en central myndighets kostnader för offentlig kontroll i ärenden där kontrollansvar tagits över från annan ska täckas, i de fall en avgift inte kan tas ut.

En utökning av de centrala myndigheternas ansvar i enlighet med utredningens förslag skulle, såvitt Livsmedelsverket i nuläget kan bedöma, medföra kostnader för myndigheten som den inte skulle kompenseras för genom den höjning av myndighetens ramanslag som utredningen föreslår. För att myndighetens övriga verksamhet inte ska bli lidande och den höjning av ambitionsnivån som utredningens förslag syftar till inte ska riskera att utebli bör myndigheten tillföras ytterligare anslagsmedel för fullgörandet av sitt uppdrag vid sidan av den myndighetsgemensamma fuskkontrollen.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Annica Sohlström. I den slutliga handläggningen medverkade avdelningschef Mattias Åsander, chefsjurist Elin Häggqvist och verksjurist Jonatan Lindgren. Föredragande var Daniel Kardell, verksjurist.

Annica Sohlström

Daniel Kardell