



Handläggare  
Helena Götherfors  
Miljökontoret  
Miljöchef  
0852301928  
helena.gotherfors@sodertalje.se

Landsbygds- och  
infrastrukturdepartementet

## Yttrande över ”Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan”, SOU 2024:44

Ert dnr LI2024/01678

### Sammanfattning av ärendet

Miljönämnden har fått betänkandet ”Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan”, SOU 2024:44, på remiss från Landsbygds- och infrastrukturdepartementet.

Miljönämnden anser att:

- en centralisering av fuskkontrollerna är varken lämpligt eller effektivt utan nuvarande kontrollorganisation har fördelar och ska bibehållas.
- omvärldsanalys samt risk- och sårbarhetsanalyser ska genomföras på central nivå och delas med övriga kontrollmyndigheter genom till exempel RASFF-systemet
- att en central FUSK-enhet ska inrättas för att ge stöd i kommunernas fuskkontroller
- det finns gränsdragningsproblem kring fusk som påträffas inom planerad kontroll (9.1) och fusk inom planerad fuskkontroll (9.2). Uppdelningen mellan olika myndigheter riskerar att vara en svaghet i kontrollsystemet som kan utnyttjas av organiserad brottslighet.
- finansiering av en FUSK-enhet bör ske med skattemedel, men kontroller där fusk konstateras ska avgiftsfinansieras
- även kommunerna ska kunna besluta om sanktionsavgifter för uppdagat fusk annars blir hanteringen orimligt trög och risken att förhindra fusk kan påverkas negativt
- en centralisering av fuskkontrollerna skulle försvåra kommunernas kompetensförsörjning ytterligare
- livsmedelsfusk är en del av kommunernas ansvar för det brottsförebyggande arbetet
- Livsmedelsverkets föreskrift LIVSFS 2023:2 bör kompletteras med reglering av 9.2-kontroller
- minsta storlek på en kontroll/tillsynsmyndighet bör lagstiftas

### Miljönämndens synpunkter - fördjupning

#### Centralisering av fuskkontroller och inrättande av en FUSK-enhet

Miljönämnden delar inte utredarens slutsats om att utförandet av de planerade fuskkontrollerna behöver centraliseras i sin helhet för att Sverige ska uppfylla kraven från EU. Nämnden anser att det varken är

lämpligt eller effektivt. Risker finns att den föreslagna organisationen blir väldigt trög, oflexibel och med ett mycket stort upptagningsområde. Miljönämnden anser att det är effektivare att ha kvar fuskkontrollerna på kommunerna men att arbetet behöver styras upp från Livsmedelsverket och lagstiftaren på ett bättre sätt. Resurssätt Livsmedelsverket så att tillräckligt stöd finns för de kommunala kontrollmyndigheterna för att underlätta och skapa möjligheter för kommuner att ta sitt ansvar avseende fuskkontroller.

På sidan 367 skriver utredaren:

*” 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.”*

I och med att fuskkontrollerna enligt utredaren ska flyttas till de centrala myndigheterna och att den nationella kontrollstyrkan enbart ska ha möjlighet att medverka vid fuskkontroll, så kommer den svagaste länken vara de centrala myndigheterna och deras ordinarie resurser för kontroll. Det innebär att själva 9.2-kontrollerna och ansvaret för de ärenden som tagits över från till exempel kommuner enligt utredaren ska ligga kvar på de centrala myndigheterna och inte på FUSK-enheten.

Miljönämnden ser redan idag svårighet att få stöd från Livsmedelsverket när behov finns att involvera verket i ärenden som har koppling till verksamheter som de har kontrollansvar för. Nämnden kan inte se att en centralisering skulle effektivisera fuskkontrollerna utan risken blir att handläggning och åtgärder fördröjs. Företagen kan hinna byta organisationsnummer, flytta eller undanröja varor.

Däremot är förslaget att skapa en FUSK-enhet på Livsmedelsverket positivt eftersom Livsmedelsverket behöver en förstärkning inom detta område. I dagsläget så är endast 1,8 årsarbetskrafter avsatta för fuskarbetet. Enheten skulle vid behov kunna stötta och vägleda övriga kontrollmyndigheter på ett bra sätt inom fuskkontroll och även i vissa fall ta över fuskkontrollen. På så sätt ökar också kompetensen ute bland de kommunala inspektörerna. Det borde även vara möjligt för övriga kontrollmyndigheter att lämna över särskilt komplicerade ärenden till FUSK-enheten till exempel ärenden som involverar flera olika kommuner, länsstyrelser eller länder. Det är i likhet med miljöbalken där länsstyrelsen kan handlägga ärenden som involverar flera kommuner.

Miljönämndens bedömning är att de centrala myndigheterna inte kommer klara av att utföra planerade fuskkontroller i hela Sverige i tillräcklig omfattning. Det vill säga en centralisering löser inte problemet. Vissa av FUSK-kontrollerna ska dessutom utföras av samma FUSK-styrka, inom de tre centrala myndigheternas ansvar inom hela livsmedelskedjan.

Utredaren framför relativt omfattande kritik kring att många små kommuner inte genomför kontroller och framför allt inte fuskkontroller. Enligt utredaren uppfyller inte ens övriga länder, som exemplifieras i utredningen, det som krävs för att kallas fuskkontroller enligt utredarens definition. Det måste då innebära att inte ens Danmark som är så framgångsrika genomför några planerade fuskkontroller enligt kontrollförordningen.

Generellt sett pekar utredaren ut kommunerna som den svaga länken i kontrollsystemet gällande fuskkontroller, när i praktiken kommunerna har genomfört fler fuskkontroller än de statliga myndigheterna inklusive länsstyrelsen gjort tillsammans.

Miljönämnden bedömer att utredarens förslag inte kommer att öka antalet kontroller i glesbygd och i små kommuner genom ett centraliserat ansvar. Här behöver i stället förutom ökad satsning på stöd och vägledning från Livsmedelsverket även förändringar i lagstiftningen kring minsta storlek på en kontroll/tillsynsmyndighet. På så sätt tvingas kommuner att samarbeta. En minskad storlek har föreslagits även i till exempel miljötillsynsutredningen. Hänsyn behöver då tas till hela kontroll/tillsynsmyndighetens storlek, det vill säga räkna in både inspektörer inom livsmedel och miljö.

Livsmedelsverket bör även i större omfattning förelägga de kommuner som brister i kontrolluppgiften.

Nämnden anser inte heller att uppdraget ska regionaliseras och flyttas till länsstyrelserna. De har idag ansvaret att utföra kontrollen på primärproduktionssidan och de har väldigt låg kontrollfrekvens. De har inte heller erfarenhet av fuskkontroller och ingen erfarenhet utanför primärproduktionskedjan.

### **Styrkan och fördelar med oförändrad organisation och samtidig förstärkning med central FUSK-enhet**

Styrkan och fördelen med nuvarande organisation med lokala kontrollmyndigheter är att den lokala kontrollmyndigheten har god kännedom om och erfarenhet av de livsmedelsverksamheter som finns inom kommunen samt att vi snabbt kan agera och vara ute på plats för kontroller. Den lokala förankringen är viktig. Företagen och konsumenterna känner en tillit till kommunens kontroller och till den kompetens som inspektörerna har. Alla kommuner har även ansvar för tillsyn enligt miljöbalken och de flesta kommuner utom kanske de allra största har både livsmedelskontroll och miljötillsyn inom samma enhet/avdelning. Dessa två delar kan samarbeta och nyttja varandras kompetens. Fusk inom livsmedelskontroll är snarlik tillsynen inom till exempel illegal avfallshantering vilket innebär att kommuner har erfarenhet av att granska andra delar än själva egenkontrollen. Även här handlar det om att förstå brottsupplägg och göra fördjupade utredningar där vi tittar på spårbarhet, granska äkthet på analysrapporter och andra ekonomiska underlag. Många kommuner har redan upparbetade kontaktnät och genomför kontroller och tillsyn i myndighetssamarbeten med bland annat Polisen, Skatteverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Arbetsmiljöverket. Den samverkan berör både kontroller inom livsmedel och miljöbalken.

### **Kommunernas ansvar för det brottsförebyggande arbetet**

Kommunerna har även ansvar för det brottsförebyggande arbetet. Miljönämnden anser att livsmedelsfusk är en del av det arbetet, som bäst sker på lokal nivå. Kommunerna tar fram lokala lägesbilder som skulle kunna fungera som en del i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser. Det bästa vore om kommunerna kunde använda en nationell lägesbild utifrån livsmedelsfusk för att ta fram den lokala lägesbilden. Det förutsätter att centrala myndigheter tar fram en nationell lägesbild och delar den med kommunerna.

#### ***Fördelarna kan sammanfattas enligt följande:***

Närhet och flexibilitet – kortare avstånd och lokalkännedom gör det enklare att vara flexibel och snabbare kunna agera.

Tydlighet för företag och kontrollmyndigheter – tydligare vem som gör vad och vad som ingår i kontrollansvaret

Minskade resor och tidsvinst – mer hållbara och kortare sträckor för att genomföra kontroller än om kontrollerna centraliseras. Det sparar även tid.

Kommunens ansvar för det brottsförebyggande arbetet bibehålls - gränsdragningen kring kommunens brottsförebyggande stärks.

Erfarenhet av livsmedelsverksamheterna – kommunerna har erfarenhet och kunskap om de livsmedelsverksamheter som finns inom kontrollansvaret. Till exempel när inspektörerna kan behöva ha med språkstöd/tolk för att säkerställa att kontrollen får effekt. Inspektörerna vet vad verksamheterna gör och om något har förändrats och har kunskap om hur företagen interagerar med varandra.

Kompetensförsörjning och utmaningar för erfarna inspektörer – Att arbeta med fusk är utmanande och det behövs utmanande arbetsuppgifter för att kunna motivera och engagera erfarna inspektörer. Risk finns annars att kommunen tappar kompetens och även får svårare att genomföra den ordinarie planerade kontrollen. Det måste finnas utvecklingsmöjligheter även på lokal nivå. Det gynnar livsmedelskontrollen över lag och även den sunda konkurrensen.

Behålla den uppbyggda myndighetssamverkan – Kommunen har redan en mycket bra uppbyggd myndighetssamverkan som kan fortsätta att utvecklas. Inspektörerna har ett nära samarbete med de tillsynspoliserna som finns lokalt samt med de andra centrala myndigheterna som arbetar brottsförebyggande.

Synergieffekter lokalt inom miljökontor, kommunens övriga myndigheter samt mellan kommuner – Möjlighet att samutnyttja och dela kompetenser inom kommunens olika tillsyns- och myndighetsdelar samt inom det brottsförebyggande arbetet. Alla kommuner arbetar med tillsyn och myndighetsutövning inom livsmedel, miljötillsyn, bygglov, socialtjänst med mera.

### **Kommunernas planering och Livsmedelsverkets föreskrift**

Nuvarande riskklassningsmodell har gjort det oerhört svårt för kommunerna att planera livsmedelskontrollen för att få ett jämt antal kontroller per år så att en "normal" bemanning kan beräknas. I och med att vi nu ska planera för en kontrollfrekvens i stället för med kontrolltimmar så blir påverkan från minskad kontrollfrekvens på grund av god efterlevnad och certifiering faktorer som försvårar planeringen. Det behövs system/lösningar som kan fördela ut de planerade kontrollerna jämnt mellan åren. Riskklassningsmodellen och den föreskrift som finns kopplad till den gör det inte enklare att planera för 9.2 – kontroller.

För att även kunna planera för 9.2-kontroller behöver Livsmedelsverkets föreskrift och allmänna råd kompletteras med hur fuskkontrollerna ska planeras, riskbedömas och utföras. Detta saknas idag vilket är olyckligt i och med att det försvårar likvärdigheten och kommunernas möjlighet att genomföra hela kontrollansvaret.

### **Ansvar att utföra risk- och sårbarhetsanalys centraliseras**

Miljönämnden anser i enlighet med utredarens förslag att det ska vara de centrala myndigheterna som har ett uttalat ansvar för att omvärldsbevaka och genomföra de risk- och sårbarhetsanalyser som ska ligga till grund för de planerade fuskkontrollerna.

Det bör sannolikt ligga i ansvaret redan idag i och med att dessa myndigheter ska vägleda övriga kontrollmyndigheter till exempel genom de strategiska ställningstaganden som görs i den nationella kontrollplanen och de operativa målen. Samtliga centrala myndigheter inom livsmedelskedjan har ett ansvar för att vägleda övriga kontrollmyndigheter. Om styrning och vägledning brister så fungerar

sannolikt inte likvärdigheten mellan de olika kontrollmyndigheterna och inte heller genomförandet av kontroller.

Miljönämnden anser att Livsmedelsverket som samordnande myndighet ska vara skyldig att dela omvärldsanalyser samt risk- och sårbarhetsanalyser med de övriga kontrollmyndigheterna. Det skulle vara en viktig del i att skapa grundförutsättningar för en fungerande fuskkontroll i hela landet och underlätta för befintliga kontrollmyndigheter att utföra hela kontrollansvaret.

RASFF-systemet skulle kunna användas för att snabbt få ut information till övriga kontrollmyndigheter och skulle även vara mer flexibelt än att enbart styra via nationella kontrollplanen, operativa mål och vägledning. I systemet kan även känslig information delas.

### **Gränsdragningsproblem och övertagande av kontrollärenden**

I och med att övriga kontrollmyndigheter (till exempel kommuner) inom den vanliga planerade kontrollen fortsatt ska kontrollera fusk och oegentligheter anser miljökontoret att det uppstår gränsdragningsproblem.

Det innebär att alla kontrollmyndigheter även i fortsättningen ska utföra kontroll av tips och klagomål eller misstankar om fusk som uppstått vid den vanliga 9.1-kontrollen. Samtidigt ska de centrala myndigheterna kunna ta över även ärenden inom 9.1-kontrollen om de är särskilt komplicerade eller omfattande. *"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."* (s.26)

Miljönämnden anser att det skapar otydlighet för både kommuner och för livsmedelsföretagen. Enligt förslaget så har den centrala myndigheten tolkningsföreträde gällande vad som är särskilt komplicerat och omfattande. Nämnden anser att det är bättre att den ordinarie kontrollmyndigheten kan få stöd i ärendet från Livsmedelsverkets FUSK-enhet och vid behov lämna över ärendet om det är allt för komplicerat, om det till exempel omfattar flera olika kommuner eller länder. På så sätt kan kommunerna "lära" och stärka sin förmåga.

Utredaren anger att de flesta ärenden som flyttas över till central myndighet kommer vara ärenden som flyttas på initiativ av till exempel kommunerna. Det behöver i så fall förtydligas om de centrala myndigheterna har en skyldighet att hjälpa kommuner med mer komplicerade ärenden eller hjälper den centrala myndigheten enbart till om de själva anser att de vill ta över ett ärende.

Det kan ifrågasättas om handläggningen av ärenden verkligen kommer ske mer skyndsamt för att de tagits över av en central myndighet.

I och med att det inte finns uttalat vad som avses vara en omvärldsanalys eller en risk- och sårbarhetsanalys eller hur de faktiskt ska tas fram så blir det svårt att veta om det är en 9.1- eller 9.2-kontroll.

Om en kommun tar fram ett fokusområde eller bransch för den planerade kontrollen efter en omvärldsanalys, som kommunen gör årligen, och utifrån tidigare erfarenheter. Gör en risk- och sårbarhetsanalys och kommer fram till att det i en bransch finns risk för fusk som kan påverka förtroendet bland konsumenterna. Kommunen planerar att kontrollera hälften av företagen i branschen. Är det då 9.1- eller 9.2-kontroller enligt definitionen? Kan kommunen då göra dessa kontroller om 9.2-kontrollerna centraliseras? Om kommunen struntar i att göra risk- och sårbarhetsanalysen, gör det någon skillnad? Dessa oklarheter behöver tydliggöras.

Utredaren anger att: *"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."* (s.279)

Miljönämnden ser ovanstående risker kopplat till de gränsdragningsproblem som uppstår gällande tolkningen av fusk och vem som är behörig myndighet. Detsamma gäller om centrala myndigheter ska ta över 9.1 ärenden från kommuner och det vakuum som kan uppstå då avseende hur vi ska bedriva planerad kontroll framåt.

Kommunens inspektörer kommer behöva bemöta frågor och synpunkter i de ärenden som Livsmedelsverket driver (9.2) eller tagit över (9.1), vilket kommer påverka arbetsmiljön negativt och öka riskerna för medarbetarna.

Det finns även administrativa frågeställningar om diarieföring och arkivering av ärenden som tagits över, hur ska det gå till och vem är till exempel arkivmyndighet?

### **Finansiering**

Utredaren föreslår att de planerade fuskkontrollerna ska skattefinansieras. Miljönämnden anser att det kan behövas en skattefinansiering för att kunna bygga upp och tillhandahålla en FUSK-enhet på central nivå. Men det finns också en fara i att en organisation som ska vara skattefinansierad inte får tillräckligt med resurser för att driva verksamheten. Då kan det bli ännu sämre än det system som vi har nu.

I och med att det handlar om planerade fuskkontroller så bör det vara möjligt att ta betalt för utförd offentlig kontroll och övrig offentlig verksamhet. Miljönämnden anser att åtminstone planerade fuskkontroller ska vara avgiftsfinansierade, i de fall som fusk kan konstateras. Den drabbar då enbart de som faktiskt fuskar och kan bidra till att minska fusket.

Samma resonemang förs av utredaren: *"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 fusket 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."* (s.412)

Det blir i så fall samma upplägg som finns idag där befogat klagomål kan avgiftsfinansieras. Det bör även vara möjligt att debitera för provtagning och analyskostnader om det visar sig att det handlar om fusk.

### **Sanktionsavgifter**

Miljönämnden håller med utredaren om att sanktionsavgifter är ett effektivare system än att gå via polis- och åtalsanmälan.

Utredaren anger att: *"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 överträdelser som typiskt sett inte utgör fusk."* (s.32)

Miljönämnden anser att det är viktigt att sanktionsavgifterna bygger på ett strikt ansvar och att det alltså inte krävs uppsåt. Enligt lagförslaget om sanktionsavgifter anges i 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."*

Inledningen i paragrafen anger att i bedömningen ska hänsyn tas till om aktören agerat vilseledande. Därefter ska även hänsyn tas till bland annat överträdelsens art, varaktighet och omfattning samt om överträdelsen varit uppsåtlig eller berott på oaktsamhet.

Nämnden anser att de olika skrivningarna i text och lagförslag inte är förenliga om avsikten är att ett strikt ansvar ska råda.

Utredaren föreslår vidare att bagatellartad fusk inte ska straffsanktioneras även om syftet med sanktionsavgifter är att avskräcka aktörer från att fuska.

*"Att utreda och besluta om sanktionsavgifter 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."* (s.583)

Miljönämnden anser inte att kontrollmyndighetens resurser ska vara avgörande om en sanktionsavgift ska påföras eller inte. Det ska påföras sanktionsavgift vid allt fusk.

Förslaget om att enbart centrala myndigheter ska kunna besluta om sanktionsavgifter riskerar att bli ett orimligt trögt system. Kommunerna är vana att hantera sanktionsavgifter. Om det enbart är Livsmedelsverket som kan besluta sanktionsavgifter så hämmar det kontrollen under den tid som Livsmedelsverket prövar ärendena. Under tiden som handläggning pågår så kan inte kommunerna förelägga med vite som påtryckningsmedel eftersom det då riskerar att bli fråga om "dubbelbestraffning". Om Livsmedelsverket kommer fram till att det inte ska påföras sanktionsavgift har kommunen kanske förhindrats att stoppa fusk under tiden. Det är även svårt att efter ett avslag om sanktionsavgift få trovärdighet att driva ett ärende vidare gällande fusk.

### **Kompetensförsörjning**

Kommunernas kompetensförsörjning kommer försvåras ytterligare om fuskkontrollerna centraliseras helt och hållet. Kommunerna behöver kunna behålla och utmana de som arbetat länge i yrket. Det är viktigt även för att säkerställa att nya inspektörer har möjlighet att ha mer erfarna kollegor som mentorer.

Erfarna inspektörer är trygga i sin roll och har lättare att ge verksamhetsutövare stöd och rådgivning vilket i sig gör att livsmedelssäkerheten och tilliten till kontrollmyndigheten ökar.

Om kontrollorganisationen lämnas oförändrad samtidigt som en fristående central FUSK-enhet skapas så kan inspektörer från kommunerna få stöd och hjälp därifrån samtidigt som erfarna inspektörer sannolikt kan dela och utbyta erfarenheter med FUSK-enheten.

Lars Greger  
Ordförande