

**Yttrande**

Datum
2024-12-05

Diarienummer
3.1.17-13994/2024

Regeringskansliet
Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet
103 33 Stockholm

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

Sammanfattning

Jordbruksverket ser positivt på att stärka arbetet med planerade kontroller mot fusk. Jordbruksverket anser vidare att det är lämpligt att ansvaret för planerad fuskkontroll centraliseras hos Livsmedelsverket, Kemikalieinspektionen och Jordbruksverket vilket föreslås i betänkandet. Det är även bra att införa en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet som gör det möjligt för kontrollmyndigheter att lämna de uppgifter till varandra som behövs för utförande av offentlig kontroll. Vidare är det positivt att det ges möjlighet att besluta om en särskild sanktion mot fusk.

Jordbruksverket är dock tveksam till delar av utredningens förslag.

För det första är verket tveksamt till en FUSK-enhet som utför vissa kontroller. I stället anser verket att ett effektivare alternativ är att ansvaret ligger kvar fullt ut på de centrala myndigheterna och den nya FUSK-enheten istället utgör ett stöd för dessa med bistånd i form av metodutveckling, underrättelsearbete, samverkansstöd och kompetens som de centrala myndigheterna saknar.

Jordbruksverket anser för det andra att det är en brist att utredningen inte har föregåtts av en risk- och sårbarhetsanalys som uppskattar i vilken omfattning fusk förekommer. Utredningens förslag är en klar ambitionshöjning i förhållande till hur kontrollmyndigheterna idag arbetar med planerad fuskkontroll. Det är i nuläget oklart om den är motiverad fullt ut.

För det tredje så kommer ambitionshöjningen som föreslås i betänkandet att medföra betydande ökade kostnader för Jordbruksverket. Dessa kommer inte att finansieras enligt förslaget i vilket kostnadsökningarna beskrivs som marginella. Kostnadsökningarna för arbetet för den planerade fuskkontrollen hos samtliga centrala myndigheter bör finansieras.

För det fjärde bör samtliga centrala kontrollmyndigheter ha möjlighet att besluta om sanktionsavgift inom sina ansvarsområden, inte enbart Livsmedelsverket.

Vidare bör möjligheterna att besluta om sanktionsavgift snävas in, förslagsvis genom krav på uppsåt.

Övergripande synpunkter

Ett viktigt arbete

Det är viktigt att stärka arbetet med att upptäcka och motverka fusk i livsmedelskedjan och Jordbruksverket ser positivt på en utveckling inom området. Planerade fuskkontroller behövs för att begränsa fusk i avsikt att skydda människors och djurs hälsa, begränsa risken för spridning av zoonoser och andra smittsamma sjukdomar, förhindra att djurskyddsbrister som kan leda till lidande för djuren uppstår, säkerställa att nya växtskadegörare inte kan etablera sig samt för att nå rättssäker hantering, en sund konkurrens och för att motverka brott och kriminalitet. Det är också viktigt att understryka att fuskkontroll främjar livsmedelskedjan och stärker förtroendet för denna samt motverkar ett snedvridande av konkurrensen.

Fusk påverkar primärproducenters konkurrenskraft och lönsamhet negativt, vilket visas konkret i biodlingssektorn (honungsproduktionen). Utredningen citerar årsrapporten för 2022 för EU:s gemensamma varnings- och assistanssystem inom livsmedelskedjan att honung och bidrottninggelé var den varukategori som var föremål för flest varningsmeddelanden om fusk i livsmedelskedjan, följt av levande djur (fusk med hälsocertifikat, djurpass och illegal handel).¹ Biodlingsorganisationer både i Sverige och på EU-nivå lyfter återkommande att fusk med märkning men framför allt med innehåll (främst från tredjeland) har stor negativ påverkan för dem och deras lönsamhet.

Flera utredningar pågår inom området

Jordbruksverket noterar att det pågår flera andra utredningar som har relevans i förhållande till detta betänkande. Framför allt ”*En översyn av kontrollorganisationen och finansieringen av kontroll i livsmedelskedjan för att förenkla för företagen*”.² I den utredningen ska utredaren se över hur offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i livsmedelskedjan organiseras och finansieras inom områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter. Utredaren ska också se över den djurskyddskontroll som utförs i nära anslutning till, eller i samband med, kontrollerna inom dessa områden. Det pågår även utredningar om delning av data mellan myndigheter.³ Många frågeställningar och lösningar i dessa

¹ SOU 2024:44, s 112

² LI 2023:09, Dir. 2023:170

³ Bland andra Dir 2024:45

utredningar liknar de som tas upp i betänkandet och kan komma att påverka dess relevans och möjligheten att förverkliga förslagen.

Livsmedelskedjans kontrollområden

Livsmedelskedjans olika kontrollområden varierar tydligt i storlek. I Livsmedelsverkets ansvarsområden finns mer än 200 kontrollmyndigheter och årligen görs ett mycket stort antal kontroller. Detta kan jämföras med vissa av Jordbruksverkets ansvarsområden där Jordbruksverket är den enda kontrollmyndigheten och där det genomförs ett fåtal kontroller per år.

Risken är att den föreslagna organisationen inte på ett effektivt sätt kan hantera samtliga kontrollområden då förutsättningarna ser så olika ut. Livsmedelsverkets kontrollområden kan komma att gynnas medan de områden som Jordbruksverket och Kemikalieinspektionen ansvarar för riskerar att försvinna i den stora mängden livsmedelskontroller.

Ansvar och genomförande

Det är otydligt vem som ska utföra både den planerade fuskkontrollen och den händelsestyrda eller uppföljande fuskkontrollen som en central myndighet övertar från andra kontrollmyndigheter. Betänkandet slår fast att ansvaret för kontrollen kommer att ligga på respektive central myndighet, men det är otydligt om den enskilda fuskkontrollen kommer att utföras av den centrala myndigheten eller den föreslagna nationella kontrollstyrkan på Livsmedelsverket.

Det framgår av betänkandet att: *”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.”*[...] *”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.”*⁴ Det framgår dock även av betänkandet att det är *”den mest komplicerade fuskkontrollen”*⁵ som bör utföras av kontrollstyrkan och att *”kontrollstyrkan ska ha möjlighet att medverka vid fuskkontroll som utförs av var och en av de centrala myndigheterna”*⁶ samt vidare att det är *”den planerade*

⁴ SOU 2024:44 s. 368

⁵ SOU 2024:44 s. 366

⁶ SOU 2024:44 s. 364

fuskkontrollen som de tre centrala myndigheterna ska ansvara för [...] som i huvudsak kommer att utföras av anställda på Livsmedelsverket".⁷

Jordbruksverket tolkar detta som att de centrala myndigheterna för den planerade fuskkontrollen förutom den gemensamma fuskstyrkan även kommer att behöva bemanna planerade fuskkontroller med ordinarie personal, i nuläget dock oklart i vilken grad.

Det är även otydligt vad ett övertagande från den centrala myndighetens sida av kontrollansvaret från annan kontrollmyndighet innebär.

Effektivitet och resurser

Utredningens förslag medför sannolikt ett behov av en omfattande administration. Exempelvis ska kontrollmyndigheter aktivt arbeta med risker, underrättelser, analyser och prioriteringar. Slutsatserna från detta arbete måste komma central myndighet tillhanda och den måste också aktivt arbeta med risker, underrättelser, analyser och prioriteringar. Central myndighets slutsatser måste i sin tur komma den föreslagna fuskorganisationen tillhanda. Vidare kommer prioriteringar behöva göras i olika forum på föreslagna fuskorganisationen. Prioriteringarna måste baseras på bland annat analyser.

Beaktat de skilda förutsättningarna för olika kontrollområden så vore det möjligen mer effektivt om ansvaret låg kvar fullt ut på de centrala myndigheterna och den nya FUSK-enheten istället utgjorde ett stöd för dessa med bistånd i form av metodutveckling, underrättelsearbete, samverkansstöd och kompetens som centrala myndigheter saknar (till exempel kompetens från revisionsarbete och brottsutredning).

Utredningens förslag är en klar ambitionshöjning i förhållande till hur kontrollmyndigheterna idag arbetar med planerad fuskkontroll. Av betänkandet framgår dock att någon risk- och sårbarhetsanalys inte har genomförts som uppskattar hur stort och utbrett problemet med fusk i livsmedelskedjan är eller var i livsmedelskedjan de största riskerna finns. Innan det genomförts är det svårt att bedöma hur stora resurser som bör läggas på detta område. Sannolikt finns det fusk inom alla kontrollområden. Det bör dock göras en analys för att veta om det är lämpligt med en ambitionshöjning i denna omfattning. Även om fusk är ett utbrett problem i Europa så finns skillnader mellan länder och sannolikt även mellan olika kontrollområden

I Sverige anses företagen vara förhållandevis skötsamma, livsmedelsproduktionen relativt säker och fusk förekommer i mindre omfattning. Frågan är då om så mycket resurser som föreslås i betänkandet ska läggas på att kontrollera något som

⁷ SOU 2024:44 s. 593

kan vara ett mindre problem i förhållande till annat? För att göra den bedömningen krävs en risk- och sårbarhetsanalys.

Kontrollmyndigheterna känner i dag till att det förekommer brister och fusk i livsmedelskedjan. Djur transporteras utan giltiga dokument. Förfalskade handlingar såsom felaktiga uppgifter i pass och förfalskade veterinärintyg om att djur är i skick att transporteras utgör exempel på brister inom slakt- och transportområdet. Myndigheterna har också kännedom om att såväl friska som sjuka och skadade djur transporteras till icke godkända slakterier för att slaktas. Djuren blir livsmedel men köttet är inte veterinärbesiktigat. Personalen på dessa icke godkända slakterier saknar troligtvis erforderlig utbildning i form av kompetensbevis för slakt och avlivning. Risk finns att illegal slakt ger upphov till animaliska biprodukter (ABP) som riskerar att inte tas omhand utan deponeras i naturen. Denna bortskaffning äventyrar biosäkerheten genom exempelvis spridning av afrikansk svinpest (ASF). Illegal slakt är en avsiktlig åtgärd för att undgå kontroll, men myndigheter har dålig kunskap om i vilken omfattning denna verksamhet förekommer.

Jordbruksverket noterar att Livsmedelsverket får ett stort ansvar i fuskkontrollen, både genom den föreslagna nya enhetens placering och bemanning och genom att Livsmedelsverket är enda myndighet som föreslås få besluta om sanktionsavgift. Jordbruksverket vill med anledning av det framhålla att det är viktigt att alla risker med fusk beaktas, inte bara sådana risker som har en direkt påverkan på folkhälsan. Jordbruksverket betonar också att det finns en risk att de insatser Jordbruksverket behöver göra underskattas då Jordbruksverkets kostnadsökningar av förslaget beskrivs som marginella. Som framgår av betänkandet pågår i nuläget ett begränsat arbete avseende planerade fuskkontroller enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen hos kontrollmyndigheterna. Utredningens förslag utgör en tydlig ambitionsökning även för Jordbruksverket som en av de centrala kontrollmyndigheterna. Förslaget kommer att medföra ökade kostnader i betydande omfattning, även för Jordbruksverket. Kostnadsökningarna kommer därvid inte att vara marginella.

Författningsförslag (1 kap)

Jordbruksverket vill tydliggöra att det är viktigt att den som ska utföra kontrollen har kunskap om vad den skyddade EU-beteckningen är, hur kontrollen ska genomföras och att det är produktspecifikationen som styr bedömningen, oavsett vilken myndighet det är som utför kontrollen.⁸

⁸ SOU 2024:44, s. 91

Avgränsningar (2 kap)

Det framgår inte av betänkandet att den utredning som nämns avseende djurskyddskontroller gäller kontroller som sker i samband med slakt.⁹

Vad är problemet (3 kap)

RASFF-systemet används nationellt för livsmedel men inte för andra kontrollområden såsom illegal handel med hundar och osäkert foder. I de fall utfärdas enbart RASFF när produkter/djur passerat mellan länder.¹⁰

Omfattning av begreppet livsmedelskedjan i utredningen (kap 4)

Jordbruksverket gör bedömningen att fusk inom illegal handel med sällskapsdjur faller inom ramen för utredningens förslag. Bedömningen gör Jordbruksverket med anledning av hur utredningen beskriver begreppet i betänkandet och då de offentliga kontrollerna som ska göras inom området faller in under kontrollförordningens tillämpningsområde.¹¹ Dock är denna tolkning inte helt självklar med hänsyn till att sällskapsdjur i form av hundar och katter inte naturligt utgör en del av livsmedelskedjan.

Ett av Jordbruksverkets ansvarsområden handlar om att fatta beslut om vad som ska hända med djur som anträffas antingen vid Sveriges gräns eller inne i landet, men som inte uppfyller införselvillkoren. Jordbruksverket kommer naturligt i kontakt med många fall av förflyttningar av framförallt sällskapsdjur som antingen har försökts föras in i landet, eller som har förts in i landet illegalt. Med illegalt menas framförallt att djuren inte uppfyllt införselvillkoren, men i flera fall kan det även urskiljas grader av bedrägligt beteende hos inblandade aktörer. Det förekommer bland annat förfalskade sällskapsdjurspass eller djurhälsointyg, eller felaktiga uppgifter om djuren, mottagare eller avsändare. Arbetsområdet kräver tät kontakt och samarbete med Tullverket, och det är samma enhet som tar del av information om smuggling och illegal handel av djur som EU-kommissionen sprider.

Illegalt införda sällskapsdjur kan medföra risker för såväl djur- som folkhälsa, där den i särklass största risken handlar om sjukdomen rabies. Det är i synnerhet viktigt att djur som förs in från länder där rabies förekommer har ett fullgott rabiesskydd, men tyvärr är detta något som såväl Jordbruksverket som EU-kommissionen har

⁹ SOU 2024:44, s 107, Dir 2023:170

¹⁰ SOU 2024:44, s 112

¹¹ Artikel 1.2 punkt d om djurhälsokrav

identifierat som brister i fall av illegala förflyttningar av sällskapsdjur (huvudsakligen hundar). Att det genomförs riskbaserade fuskkontroller av aktörer som för in sällskapsdjur blir därför oerhört viktigt, eftersom risken för att en sådan förflyttning en dag för med sig sjukdomen till Sverige inte kan uteslutas.

Offentlig kontroll vid gränskontroll (5 kap)

Jordbruksverket noterar att offentlig kontroll vid gränskontrollstation beskrivs som en händelsestyrd typ av kontroll tillsammans med kontroll efter klagomål eller tips. Myndigheten ser kontrollen som planerad då alla sändningar med gränskontrollpliktiga djur och varor ska kontrolleras. Precis som inom andra kontrollområden kan det sedan uppstå situationer som leder till en händelsestyrd kontroll.¹²

Fuskkontroll (Kap 6)

Jordbruksverkets inställning är att det är minst lika viktigt att man är kunnig inom sakområdet som kontrolleras som att man är kunnig om fusk-kontroller för att fusk ska kunna upptäckas. Det kan därför vara mer effektivt att utbilda de centrala myndigheternas ordinarie inspektörer om fusk-kontroll än att lämna över kontroll av fusk till en särskild nationell kontrollstyrka.

De företag som är registrerade och genomgår kontroll är sannolikt bättre på att följa lagar och regler än de som inte alls är registrerade. Det är viktigt att en kontroll av fusk i livsmedelskedjan omfattar och särskilt inriktar sig mot det fusk som sker i det dolda, där myndigheterna kanske inte ens har kännedom om verksamheten. Det kan till exempel vara företag som på pappret har en helt annan verksamhet än livsmedel men skapar sig sidoverksamhet inom livsmedel. Frågan har diskuterats vid samtal med branschen i myndighetsöverskridande dialoger om regelförenkling och bemötande.

En annan viktig åtgärd indirekt kopplad till detta är tydliga informationsinsatser som når företag med mindre vana av myndighetskontakter inom livsmedel- och foderområdet i syfte att de ska få kunskap om kraven på olika former av registrering. Klarspråk är viktigt för att nå fram. Det kan finnas nya aktörer i exempelvis restaurangbranschen. En del av dessa har kanske annan verksamhet i botten men utökar den med livsmedelsverksamhet. Det kan också vara företag som är livsmedelsföretag men utökar verksamheten med foder då man vill utnyttja sina restströmmar.

¹² SOU 2024:44, s 138

Exempel på när stöd från en nationell kontrollstyrka skulle kunna vara ändamålsenlig:

- Kontroll av aktörer som medvetet har verksamhet utan att ha den registrering och eventuellt godkännande som krävs. Kontroll för att upptäcka sådana aktörer skulle kunna göras genom sökningar på olika webbsidor.
- Kontroll om verksamhet verkligen bedrivs endast på de platser som anges i registret över anläggningar eller om det sker på fler eller andra platser
- Kontroll av om verksamhet verkligen har upphört på anläggningar som avregistrerats eller om aktörerna försöker dölja en fortsatt verksamhet
- Kontroll av om verksamhet ändå bedrivs när en ansökan om godkännande dragits tillbaka då man misstänker att aktören upplever godkännandeprocessen som kostsam eller besvärlig
- Kontroll av förekomst av säsongsbetonat fusk, t.ex. inför jul

Gällande nationell rätt (7 kap)

I avsnitt 7.4 om djurhälsa och fördelningen av kontrollansvar står det om kontroll vid gränskontrollstation. Jordbruksverket vill förtydliga att det också finns djurhälsovillkor vid import av livsmedel från tredje land, vilka kontrolleras av Livsmedelsverket. Det vill säga: För kontroll av djurhälsovillkoren för djur och varor som omfattas av kontroll vid gränskontrollstationer ansvarar Livsmedelsverket för livsmedel och Jordbruksverket för levande djur och djurprodukter som inte är avsedda som livsmedel.¹³

Nuvarande kontrollorganisation (8 kap)

Handelsnormer

Sedan 2024 görs kontrollerna av Jordbruksverket, inte av Havs- och vattenmyndigheten.¹⁴ Detta nämns även i kapitel 22 om konsekvenser av förslagen.¹⁵

Den offentliga kontrollens organisation

I avsnittet framgår det både i text och i tabellerna 8.1 och 8.2 att Jordbruksverket inte har något kontrollansvar inom området djurhälsa vilket är felaktigt.¹⁶

¹³ SOU 2024:44, s. 186

¹⁴ SOU 2024:44, s. 218

¹⁵ SOU 2024:44, s. 633

¹⁶ SOU 2024:44, s. 207 ff

Jordbruksverket ansvarar för kontroll inom flera delar av området djurhälsa, som till exempel hönshälsokontroller, vattenbruksanläggningar, TSE-provtagning, utbrottshantering och intygande vid utförsel av djur och varor. Detsamma nämns också i kapitel 13 Ansvaret för planerad fuskkontroll centraliseras.¹⁷

I tabell 8.2 framgår det inte att tullen även ansvarar för kontroll vid införsel av sällskapsdjur och inte bara varor.¹⁸

Kontrollmyndigheternas organisation och ansvar

I avsnittet om Jordbruksverket vill vi förtydliga att importkontrollen i stor utsträckning styrs av direkt tillämpliga EU-bestämmelser. Det gäller såväl vilka djur och produkter som endast får föras in via en gränskontrollstation som kontrollfrekvens och kontrollmetod. Samtliga sändningar ska dokumentkontrolleras och därutöver sker identitets- och fysiska kontroller (inklusive provtagning).¹⁹

Av betänkandet framgår inte att Jordbruksverkets kontrollansvar omfattar foderindustrin samt lager och transportörer och att det avser foder till alla djur. Bara butiker som säljer foder enbart till sällskapsdjur är undantagna.²⁰

Det framgår dock att det avseende länsstyrelsens kontrollansvar 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. Jordbruksverket vill förtydliga att urvalet görs av branscher inom primärproduktionen inte av anläggningar.²¹

Av betänkandet framgår det vidare att 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 foder-anläggningar per år. Här vill Jordbruksverket förtydliga att frekvensen även på foder är ca 2 procent.²²

Det framgår även att inom ramen för foder- och livsmedelskontrollen av primärproducenter, till exempel jordbrukare och växthusodlare, kontrollerar länsstyrelserna användningen av växtskyddsmedel vid anläggningen.

¹⁷ SOU 2024:44, s. 315

¹⁸ SOU 2024:44, s. 209

¹⁹ SOU 2024:44, s. 214 ff

²⁰ SOU 2024:44, s. 217

²¹ SOU 2024:44, s. 222

²² SOU 2024:44, s. 223

Jordbruksverket vill förtydliga att användningen inte kontrolleras vid denna kontroll, det som kontrolleras är dokumentation och journalföringen.²³

Beträffande det betänkandet beskriver avseende att kommunerna också ansvarar för att kontrollera nedgrävning av döda sällskapsdjur samt utlämnande, transport och kompostering av matavfall vill Jordbruksverket förtydliga att kontrollen av nedgrävningen rör även nedgrävning av döda djur från primärproduktionen, döda hästar och biprodukter från slakt.²⁴

Organisation (kap 15)

Centralisering av fuskkontroll

Ansvar för kontroll inom fuskområdet är i dagsläget utspridd och kontrollområdet är komplext. Det utgör skäl för att centralisera kontrollen och det behöver tillföras medel för att få en effektiv kontrollverksamhet jämfört med nuläget. Centralisering av arbetsområden kombinerat med en ökad kompetensnivå samt förbättrad samverkan anser Jordbruksverket är positivt. En effektiv och framgångsrik brottbekämpning har mycket att vinna på en väl fungerande myndighetssamverkan.

Bemanning och kompetens i den föreslagna fuskorganisationen

Den föreslagna organisationen för fuskkontroll ska hantera många kontrollområden som har olika förutsättningar och behov av kompetens och som kräver ett varierat antal kontroller. Det framgår inte av betänkandet att specialistkunskap inom livsmedelskedjans olika kontrollområden kommer att finnas i den nya föreslagna organisationen vilket kanske är omöjligt i den här utformningen, men också en brist. Jordbruksverket bedömer att fuskutredningar inom verkets områden kommer att kräva sakkunskap och mycket support från verkets ordinarie organisation. Det är också så att den omvärldsbevakning, sårbarhetsanalys och riskbedömning som ska ligga till grund för planeringen av kontrollen måste till del baseras på den specifika kunskap som finns inom de olika sakområdena. Det finns en risk att i vart fall vissa av Jordbruksverkets sakområden inte får det utrymme de behöver eller prioriteras ned i förhållande till större mer tongivande sakområden som till exempel livsmedelskontrollen.

Jordbruksverket vill beskriva risker som myndigheten identifierat med ett konkret exempel om fusk inom illegal handel med hundar och katter:

²³ SOU 2024:44, s. 224

²⁴ SOU 2024:44, s. 228

En gemensam funktion för underrättelse och analys

Som tidigare beskrivits så faller fusk inom illegal handel med hundar och katter inte självklart inom betänkandets ramar. En oro som detta för med sig är att otydligheten kring om området omfattas eller inte kan leda till att fuskkontroller inom området inte prioriteras eller utförs. Likt övriga fuskområden så är fusk inom illegal verksamhet/handel med hundar/katter i många fall svårt att identifiera och kräver specialiserad kompetens hos de personer som arbetar med detta. EU-kommissionen tillsammans med Europol och myndigheter i respektive medlemsstat har under de senaste åren bedrivit insatser kring den illegala handeln med hundar och katter. Insatserna har lett till att samarbetet mellan och inom medlemsstater har ökat, och på det sättet har fler fall av misstänkt bedrägligt beteende uppdagats. Genom analys av de av medlemsstaterna upptäckta fallen har EU-kommissionen tillsammans med Europol kunnat identifiera kriminella nätverk verksamma inom området. Information mellan veterinärmyndigheterna delas framförallt i iRASFF. Mängden notifieringar har ökat så pass mycket att kommissionen valt att utveckla en separat modul för dessa ärenden (från sammanlagt 20 notifieringar i iRASFF gällande hundar/katter år 2020 så ökade det till mer än 400 notifieringar under 2023).

I betänkandet föreslås att det bör inrättas en ny enhet på Livsmedelsverket med en myndighetsgemensam funktion för underrättelse och analys, ett samordningskansli och en gemensam nationell kontrollstyrka för operativ fuskkontroll. Den nya enheten refereras till som FUSK-enheten. FUSK-enheten föreslås bland annat bestå av en underrättelse- och analysfunktion, som ska genomföra risk- och sårbarhetsanalyser som ligger till grund för planering.²⁵ Underrättelse- och analysfunktionen föreslås bestå av åtminstone 10 personer.²⁶ För att kunna bedriva underrättelseverksamhet samt genomföra risk-och sårbarhetsanalyser inom området illegal handel med sällskapsdjur krävs, som tidigare nämnts, specialistkompetens. Utöver de notifieringar som skapas i iRASFF så sitter idag Jordbruksverket med på möten med bland andra EU-kommissionen för att tillägna sig aktuell information om sakområdet. Om det inte är så att den tilltänkta underrättelse- och analysfunktionen själva ska delta på sådana informationstillfällen, så kommer de behöva inhämta en stor del av sin information från Jordbruksverket. Detta gäller även för flera andra sakområden som respektive myndighet ansvarar för. Jordbruksverket kontaktas även av bland annat veterinärer och Tullverkets personal när djur som inte uppfyller införselkraven påträffas i landet eller på svensk gräns för att utreda ärendet och besluta om smittskyddsåtgärder. I och med detta kommer Jordbruksverket även i kontakt med bedrägligt beteende i det dagliga arbetet och en stor bredd av tillvägagångssätt för detta.

²⁵ SOU 2024:44 s. 374

²⁶ SOU 2024:44 s. 376

Det kan därför finnas anledning att låta specialister på myndigheterna själva vara delaktiga eller ansvariga för att göra de risk- och sårbarhetsanalyser som ligger till grund för planeringen av fuskkontrollerna, för att undvika att viktig information missas eller misstolkas på grund av bristande insyn i sakområdet.

Nationella samordnare mot bedrägliga och vilseledande ageranden i livsmedelskedjan

Betänkandet föreslår även att var och en av de centrala myndigheterna ska utse en samordnare som ansvarar för att samordna myndighetens arbete med fuskkontroll samt representerar myndigheten i funktionen för underrättelse och analys (s.374). Med tanke på vidden av Jordbruksverkets samtliga ansvarsområden är frågan om en person verkligen kan tillägna sig den kunskap som krävs för att kunna representera samtliga sakområden på ett effektivt och heltäckande sätt. Jordbruksverket ser att det finns en risk att en enskild samordnare – även om denne understöds av andra anställda – kan komma att utgöra en flaskhals i informationsflödet från Jordbruksverket till FUSK-enheten då denne kommer behöva tid för att i tillräcklig utsträckning förstå verksamhetens samtliga behov.

Operativ nationell kontrollstyrka

I betänkandet föreslås att en del av FUSK-enheten ska bestå av en operativ nationell kontrollstyrka, vars funktion ska kunna nyttjas av alla tre centrala myndigheter. Kontrollstyrkan ska fungera som specialister på planerad fuskkontroll och ska både kunna genomföra kontroller självständigt och delta i planerade fuskkontroller som bedrivs av myndigheterna.²⁷ Oavsett vem som skulle bedriva planerad fusk-kontroll kopplad mot illegal handel med sällskapsdjur, så skulle specialister på Jordbruksverket behöva bli inblandade om djur anträffas som inte uppfyller eller har uppfyllt införselkraven eftersom det är Jordbruksverket som beslutar om vad som ska hända med sådana djur. Det kan därför tyckas ineffektivt om specialisterna på Jordbruksverket inte skulle vara inblandad i en sådan fuskkontroll redan från början. Med tanke på specialistkunskapen som krävs så finns även en risk att specialister på myndigheterna behöver lägga resurser som konsulterande när fuskkontroller bedrivs, även om själva kontrollen inte bedrivs huvudsakligen av dem. Detta kan i sig leda till ökade ledtider vid genomförandet av planerade fuskkontroller.

Den illegala sällskapsdjurshandeln kan vidare involvera fler myndigheter än Jordbruksverket i det akuta skedet när djur som ej uppfyller införselkraven påträffas. Föreligger tillexempel djurskyddsproblematik kan aktuell länsstyrelse behöva fatta beslut utifrån detta. Även tullpersonal eller polis kan behöva fatta beslut.

²⁷ SOU 2024:44, s. 377

I det akuta skedet bedömer Jordbruksverket att det främst är mellan Jordbruksverket och ovanstående myndigheter som en fördjupad samverkan skulle behövas inom det aktuella området.

Europol ser att den illegala sällskapsdjurshandeln används av organiserade kriminella nätverk bland annat för att finansiera andra illegala verksamheter varför det är av särskild vikt att samordning även kan ske med polis vid denna typ av fuskkontroller.

Samverkan

För att den föreslagna organisationen ska fungera effektivt finns det ett stort behov av väl fungerande informationskanaler. Mycket information kommer behöva strömma mellan behöriga myndigheter, kontrollmyndigheter, andra myndigheter samt fuskstyrka.

Informationsutbyte (18 kap)

Det är enbart för livsmedel som RASFF hanteras även nationellt.²⁸

Nya bestämmelser om uppgiftsskyldighet (19 kap)

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. Jordbruksverket vill komplettera med att detta även genomfördes och numera finns samlat hos länsstyrelserna.²⁹ Inom ramen för foder- och livsmedelskontrollen av primärproducenter, till exempel jordbrukare och växthusodlare, kontrollerar länsstyrelserna även användningen av växtskyddsmedel vid anläggningen.³⁰

En särskild sanktion mot fusk (Kap 20)

Förslaget om en särskild ekonomisk sanktion mot fusk välkomnas. Jordbruksverket instämmer i betänkandets bedömningar att 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.³¹

²⁸ SOU 2024:44, s. 463, se även kommentar under 3 kap. och SOU 2024:44, s. 112

²⁹ SOU 2024:44, s. 540

³⁰ Se även under kommentaren för 8 kap och SOU 2024:44, s. 224

³¹ SOU 2024:44, s. 547

Utredningen föreslår dock att endast Livsmedelsverket ska ha rätt att besluta om sanktionsavgifter.³² Även om detta torde gagna enhetligheten finns risk för att det vid andra kontrollområden än livsmedelskontroll blir ett ineffektivt och resurskrävande upplägg. Jordbruksverket anser därför att det finns skäl att ifrågasätta att det endast är Livsmedelsverket som ska kunna besluta om sanktionsavgift. De tre centrala myndigheterna kommer alla att ansvara för kontroller (där fuskstyrkan inte är inblandade) som måste överlämnas till Livsmedelsverket för beslut om sanktionsavgift.

Jordbruksverket vill exemplifiera sitt ifrågasättande med exemplet om fusk inom illegal handel med sällskapsdjur:

Inom området illegal handel med sällskapsdjur förekommer ofta variationer av de överträdelser som betänkandet föreslår ska kunna leda till avgift – så som att djuren marknadsförs och presenteras för köpare på sätt som är eller skulle kunna vara vilseledande, aktörer vidtar åtgärder för att inte leva upp till skyldigheterna gällande att kunna identifiera den som djuren tagits emot från eller levererats till, och oriktiga uppgifter lämnas. För att kunna styrka och upptäcka detta behövs i många fall djupgående kunskap om lagstiftningen som reglerar förflyttningar av sällskapsdjur, såväl som kunskap om hur fusket genomförs. Det finns risk att det är svårt att besluta om sanktionsavgifter gällande fall som den beslutande inte har tillräcklig kunskap om.

Bortsett från straffbestämmelse, saknas det stöd i svensk lag för att besluta om ekonomiska sanktioner mot personer som illegalt för djur till Sverige. Viss ekonomisk påverkan kan uppstå i form av förlorade intäkter när djur avlivas, eller i form av extra utgifter när aktören behöver ordna återresa när djur avvisas. I sammanhanget är denna påverkan ringa och bedöms av Jordbruksverket inte fylla ett avskräckande syfte. Givet omfattningen av fall med fusk vid förflyttningar av sällskapsdjur bedömer Jordbruksverket att möjligheten till att besluta om sanktionsavgifter vore önskvärd. Verket instämmer i utredningens förslag att beslut om sanktionsavgift inte bör vara obligatoriskt.³³

Av 2 § Förslaget till lag (2026:000) om sanktionsavgifter för bedrägliga och vilseledande överträdelser i livsmedelskedjan framgår förutsättningar för sanktionsavgift. För att en sanktionsavgift ska vara aktuell krävs ett agerande som beskrivs i punkterna samt en överträdelse av en bestämmelse i den materiella lagstiftningen. Det krävs alltså inget uppsåt och bestämmelsen slår väldigt brett. Vid överträdelser på grund av okunskap skulle det kunna vara lämpligare med information från kontrollmyndigheten sida istället för påförande av en avgift. Den föreslagna bestämmelsen kan komma att innebära att en stor mängd ärenden kan

³² SOU 2024:44, s. 590

³³ SOU 2024:44, s. 32

vara aktuella för sanktionsavgift och det blir upp till den centrala myndigheten att bedöma i vilka fall sanktionsavgift ska beslutas istället för att en begränsning görs redan i lagstiftningen till exempel genom krav på uppsåt.

Jordbruksverket bedömer att det kan vara väldigt svårt att fastställa sanktionsavgiftens storlek genom att fastställa aktörens ekonomiska fördel till följd av överträdelsen.

Jordbruksverket vill förtydliga att det även finns spårbarhetskrav för ABP i ABP-lagstiftningen.³⁴

Finansiering och resurser (kap 22)

Som Jordbruksverket beskrivit ovan under avsnittet Övergripande synpunkter anser myndigheten att vad som framkommer i utredningens förslag avseende myndighetens kostnadsökningar är mycket underskattat. De kommer inte att vara marginella utan motsvara den ambitionshöjning som betänkandet innebär. Även ansvar som ligger på Livsmedelsverket som till exempel beslut om sanktionsavgifter kommer att innebära arbete och därmed kostnader också för Jordbruksverket.

Jordbruksverket ser även att det finns en problematik kring de kontroller som rör fusk men som inte är planerad kontroll och som är avgiftsfinansierad. När uppföljande kontroller behöver utföras samtidigt som avgift för tidigare kontroller inte har betalats är det utmanande att få ytterligare kontroller till stånd samtidigt som finansieringen av dessa är oklar.

Förutom själva kontrollarbetet krävs ett stort arbete avseende utveckling och digitalisering. Jordbruksverket arbetar i likhet med andra myndigheter med frågan om hur ökad datadelning kan möjliggöras på ett rättssäkert sätt. Att strukturera data och göra den tillgänglig tar tid och det är inte säkert att myndigheten i dagsläget har den data som kommer att efterfrågas strukturerad. Detta innebär att Jordbruksverket kan behöva lägga tid på att hitta och strukturera efterfrågad data. Hur mycket arbete detta skulle innebära är i dagsläget oklart och kräver mer information för att bedöma.

Den information som kontroller levererar kan i dagsläget vara digitala men det kan även vara så att informationen bara finns på papper eller saknas helt. Detta innebär att myndigheten behöver utveckla och digitalisera den avsaknade eller eventuellt analog informationen i något eller några system.

Det skulle innebära en stor utmaning för Jordbruksverket att prioritera det utvecklingsarbete som behöver göras på detta område om det ska hinnas med innan

³⁴ SOU 2024:44 s. 575 och 650

ett eventuellt ikraftträdande i enlighet med utredningens förslag den 1 januari 2026. Det skulle innebära att Jordbruksverket blir tvunget att prioritera bort annan viktig utveckling till förmån för detta. Verkets utvecklingsplan inklusive budget för den är redan hårt pressad. Detta arbete kommer inte att innebära marginella kostnadsökningar för Jordbruksverket.

Särskilt om ekologiska produkter

Jordbruksverket är positivt till att stärka möjligheterna att utreda fusk med ekologiska produkter, eftersom Jordbruksverket på EU-nivå har sett ett ökat antal fall med bedrägerier som drabbar den ekologiska sektorn eller konsumenter som vill köpa ekologiska produkter.

Om planerad fuskkontroll ska ske i enlighet med betänkandet hos ekologiskt certifierade aktörer, får vi en situation där Jordbruksverket respektive Livsmedelsverket ska utföra kontroll som annars är delegerad till kontrollorgan. För detta område saknas då kopplingen mellan den vanliga kontrollen och fuskkontrollen. De specialkunskaper man bör ha för att revidera ekologiska aktörer tar tid att bygga upp och det krävs en kritisk massa vad gäller de planerade fuskkontrollerna för att vidmakthålla kompetensen. Av den anledningen är det viktigt att behålla möjligheten att kontrollorganen inte bara bistår i enskilda ärenden, utan att de även kan engageras i planerad fuskkontroll.

I avsnitt 18.1.2 beskrivs innebörden i artikel 43 i förordning (EU) 2018/848. Det är viktigt att betona att informationsöverföringen som regleras i artikel 43 enkom gäller bristande efterlevnad eller misstänkt bristande efterlevnad i ekologisk produktion/på ekologiska produkter eller produkter under omställning. Om ett kontrollorgan ser misstänkta brister inom andra områden, exempelvis att regler inom miljöskydd, djurskydd eller arbetarskydd skulle kunna vara åsidosatta av det granskade företaget, så har kontrollorganet inte någon informationsskyldighet gentemot den myndighet som ska kontrollera dessa områden. Däremot ska all misstänkt eller konstaterad bristande efterlevnad mot det ekologiska regelverket rapporteras dels till delegerande myndighet, men också till andra kontrollorgan om bristerna gäller produkter producerade av kunder till dessa andra kontrollorgan. Kontrollorganen har konfidentialitetskrav på sig med anledning av ackrediteringen och kan inte informera andra myndigheter om brister i andra regelområden.

I avsnitt 1.11 finns förslag till nya 7 a-7 d §§ i lag om ändring i lagen (2013:363) om kontroll av ekologisk produktion. Paragraferna 7a- 7c omfattar uttryckligen inte bara myndigheter utan även kontrollorgan till vilka myndigheter har delegerat ansvar. Även om kontrollorganen har en skyldighet att meddela olika omständigheter till delegerande myndighet så bör den uppgiftsskyldighet som regleras i 7d §, avseende andra myndigheters ansvarsområden, även omfatta dessa kontrollorgan.

I detta ärende har ställföreträdande generaldirektören Jan Cedervärn beslutat. Emma Johansson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också chefsjuristen Ida Lindblad Hammar, Annett Kjellberg och Eva Kjell deltagit.

Jan Cedervärn

Emma Johansson

Yttrandet har signerats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.