

Landsbygds och infrastrukturdepartementet  
Landsbygdsavdelningen, Enheten för djur och livsmedel

[li.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:li.remissvar@regeringskansliet.se)  
[li.dl@regeringskansliet.se](mailto:li.dl@regeringskansliet.se)

Stockholm 2024-12-02

**REMISSYTTRANDE;  
Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan (SOU 2024:44) (Ert  
diarienummer LI2024/01678)**

Visita är bransch- och arbetsgivarorganisation för den svenska besöksnäringen. Visita samlar nästan 6 000 medlemsföretag med drygt 9 000 arbetsställen, huvudsakligen hotell, restauranger, caféer, nöjesrestauranger, cateringföretag, konferensanläggningar, spa, campingföretag, vandrarhem, skidanläggningar, nöjes- och djurparker, turistbyråer, museer samt turist- och eventföretag. Visita tecknar branschens kollektivavtal och är en medlemsorganisation i Svenskt Näringsliv. Som branschorganisation hjälper Visita företagen att växa och utvecklas och är besöksnäringens företrädare i politiska frågor.

Visita har tagit del av rubricerat betänkande och får härmed inkomma med följande.

**YTTRANDE**

**1. Förslagen i betänkandet**

**1.1. Planerad fuskkontroll**

För att kunna arbeta mer effektivt mot livsmedelsfusk och för att uppnå krav i kontrollförordningen, om att myndigheterna ska utföra särskilda riskbaserade kontroller för att identifiera eventuella avsiktliga överträdelser som begåtts genom bedrägligt eller vilseledande agerande (planerad fuskkontroll), föreslås bland annat ett utökat centralt ansvar för fuskkontrollen. Ansvaret för att utföra planerad fuskkontroll föreslås flyttas till Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket, och en ny enhet mot fusk inrättas på Livsmedelsverket. Den planerade fuskkontrollen ska utgå från en särskild risk- och sårbarhetsanalys och ska inte vidtas vid samtliga livsmedelsanläggningar, utan kontrollen ska riktas mot de verksamheter där riskerna för fusk bedöms vara störst.

Den planerade fuskkontrollen föreslås finansieras med skattemedel då en avgiftsfinansiering av denna kontroll varken skulle bli rättvis eller konkurrensneutral. Om Livsmedelsverket däremot övertagit ett ärende eller utför offentlig kontroll efter klagomål och som är nödvändig för att undersöka den påstådda bristen föreslås att verket ska ta ut en avgift av relevant företag. En sådan avgift får dock endast tas ut om kontrollen bekräftar en bristande efterlevnad. Om det finns särskilda skäl får kontrollmyndigheten sätta ner avgiftsbeloppet helt eller delvis.

## **1.2. Övertagande av ärenden**

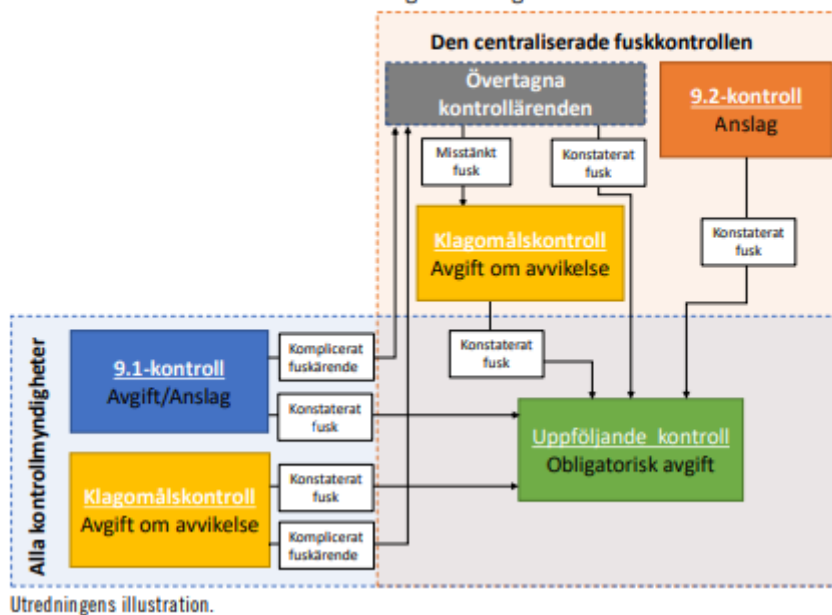
Förutom att planerad fuskkontroll föreslås införas så ska ansvaret för kontrollen i övrigt inte förändras, vilket innebär att alla kontrollmyndigheter ska fortsätta utföra kontroll av tips och klagomål eller misstankar om fusk som uppstått vid den vanliga kontrollen. Däremot föreslås, om ett ärende avser misstänkta avsiktliga överträdelser genom bedrägligt eller vilseledande agerande, att Livsmedelsverket får besluta att ta över ansvaret för ärendet från den ordinarie kontrollmyndigheten (ofta efter initiativ från denna). Ett sådant beslut får fattas om ärendet är särskilt omfattande eller komplicerat eller det finns andra särskilda skäl. Detta efter samråd med den som ansvaret i ärendet tas över från. Samråd behöver dock inte ske om ärendet är brådskande eller det annars är olämpligt.

Till skillnad från den planerade fuskkontrollen som föreslås skattefinansieras föreslås att en kontrollmyndighet ska ta ut en avgift för kostnader för kontroll som utförs efter klagomål och som är nödvändig för att undersöka den påstådda bristen. Kontrollmyndigheten ska även ta ut avgift för kostnader för annan offentlig verksamhet som hänger samman med sådan kontroll. Avgift får dock endast tas ut om kontrollen bekräftar bristande efterlevnad.

Utredningen ger följande sammanställning av hur de olika typerna av kontrollärenden ska finansieras:

Figur 16.1 Finansieringslösningar för olika typer av kontroll av fusk

Illustration över utredningens förslag



### 1.3. Sanktionsavgifter

Utredningen föreslår även att sanktionsavgifter ska införas för bedrägliga och vilseledande överträdelser i livsmedelskedjan. En sanktionsavgift föreslås få tas ut av en aktör som

1. genom tillsatser, utspädning, utbyte av innehåll, behandling eller på något annat otillåtet sätt förändrar en varas sammansättning eller egenskaper på ett sätt som är eller kan vara vilseledande,
2. på ett otillåtet sätt märker, marknadsför eller presenterar ett djur eller en vara på ett sätt som är eller kan vara vilseledande,
3. bryter mot en skyldighet att kunna identifiera den som ett djur eller en vara tagits emot från, eller ett djur eller en vara har levererats till, eller
4. lämnar oriktiga uppgifter, underlåter att lämna en uppgift man är skyldig att lämna eller vidtar andra åtgärder som medför att offentlig kontroll av en aktör, ett djur eller en vara försvåras eller kan komma att försvåras.

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.

Vad gäller sanktionsavgiftens storlek föreslås sanktionsavgiften fastställas till två gånger aktörens ekonomiska fördel till följd av överträdelsen, om denna fördel går att beräkna. Om den ekonomiska fördelen inte går att beräkna ska avgiften i stället fastställas, med hänsyn till bland annat omständigheter såsom överträdelsens art, varaktighet och omfattning, till högst 50 miljoner kronor. Aktören får befrias från att betala sanktionsavgift om det finns synnerliga skäl för det. Beslut om sanktionsavgift föreslås endast kunna fattas av Livsmedelsverket.

#### **1.4. Ikraftträdande**

Förslagen föreslås i huvudsak träda i kraft den 1 januari 2026. Lagen om sanktionsavgifter ska inte tillämpas på överträdelser som har ägt rum före lagens ikraftträdande.

### **2. Visitas synpunkter på förslagen**

#### **2.1. Allmänt om utredningen**

Visita kan inledningsvis konstatera att utredning är gedigen. Visita anser dock att det hade varit lämpligt och rimligt om utredaren haft kontakt med Visita i relevanta frågor. Enligt Kommittédirektiv 2022:99 anges att utredaren i den utsträckning det behövs ska inhämta upplysningar från bl.a. Visita. Då utredaren lägger förslag som på väsentligt sätt skulle påverka Visitas medlemmar och branschen som helhet, såsom förändringar i livsmedelstillsynen och införande av nya sanktionsavgifter, borde inhämtning av Visitas synpunkter härom genomförts, vilket tyvärr inte har gjorts.

Visita anser att frågan om livsmedelsfusk är av högsta vikt och uppskattar att frågan prioriteras och förslag ges för att komma åt det. Livsmedelsfusk snedvrider konkurrensen på bekostnad av skötsamma företag och bör därför beivras på effektiva sätt. Företag inom besöksnäringen är också konsumenter av livsmedel de köper in för sin livsmedelsberedning och blir i sin tur lurade av fusk, vilket bland annat innebär risk för de inte får det som de betalat för samt andra svårigheter gentemot gäst såsom t.ex. risk för odeklarerade allergener eller undermåliga livsmedel.

Visita anser att det i betänkandet föreligger en hel del mycket goda förslag men också några risker för företagets rättssäkerhet. Visita kommer nedan fokusera på det som uppfattas som mest relevant.

#### **2.2. Utökad och skattefinansierad fuskkontroll av Livsmedelsverket**

Visita anser att utredningen ger goda förslag på hur man ska uppnå bättre fuskkontroll för att uppnå kraven i artikel 9.2 i kontrollförordningen. Visita ställer sig bakom förslagen om ett utökat centralt ansvar för fuskkontroll och att Livsmedelsverket, baserat på risk- och sårbarhetsanalys, ska utföra offentlig kontroll för att identifiera

och utreda avsiktliga överträdelser som begåtts genom bedrägligt eller vilseledande agerande. Visita delar vidare utredningens slutsats att det inte är möjligt att konstruera en konkurrensneutral, rättvis och effektiv *avgiftsfinansiering* för planerad fuskkontroll. Visita anser därför, i enlighet med utredningen, att en sådan kontroll måste finansieras med skattemedel. Visita delar även utredningens uppfattning att ändamålsenliga kontaktvägar för informationsutbyte bör etableras med branschen för att säkerställa en bra risk- och sårbarhetsanalys.

### **2.3. Övertagande av ärenden**

Visita anser att förslaget om att Livsmedelsverket ska kunna överta ärenden avseende misstänkta avsiktliga överträdelser genom bedrägligt eller vilseledande agerande är bra. Här är det dock viktigt med tydlig vägledning till de kommunala tillsynsmyndigheterna om när ett sådant övertagande bör initieras för att skapa likvärdig hantering i kommunerna. Det är också viktigt att överlämning och hantering sker på ett effektivt sätt så inte företag behöver betala avgift för dubbel hantering av samma fråga.

Då det finns risk för olika hantering från kommunerna, ökad administrativ börda för företagen och dubbla avgifter anser Visita att det hade varit bra om även denna hantering hade varit skattefinansierad. Men då regler om obligatorisk avgift stadgas i kontrollförordningen och då avgifter från Livsmedelsverket endast ska tas ut om kontrollen bekräftar bristande efterlevnad, anser Visita att ett avgiftsuttag här ändå är rimligt.

Visita önskar här betona det som utredningen också konstaterar, nämligen att det finns en gräns mellan vad som är kontroll och vad som är utredning av brott. De åtgärder och utredningar som vidtas vid en misstänkt avsiktig överträdelse får endast ha till syfte att stoppa fusket och säkerställa regelefterlevnad enligt myndighetens kontrolluppdrag. Ansvaret för att utreda ett misstänkt brott måste myndigheterna istället lämna över till de brottsbekämpande myndigheterna, vilket också framgår av att kontrollmyndigheterna har en skyldighet att anmäla överträdelser som misstänks utgöra brott till polis eller åklagare för vidare utredning.

### **2.4. Sanktionsavgifter**

Som Visita tidigare lyft är frågan om bekämpa livsmedelsfusk av högsta vikt. Det är tydligt att dagens regler och sanktioner inte är tillräckliga eller i alla fall inte används på rätt sätt/ i tillräcklig utsträckning och Visita står därför bakom utredningens förslag ovan. Visita har dock vissa betänkligheter vad gäller föreslagna sanktionsavgifter och ska nedan redogöra för dessa.

I utredningen anges att med fusk avses *avsiktliga* överträdelser av bestämmelser som reglerar livsmedelskedjan, som görs i *syfte* att vilseleda köpare för att vinna otillbörliga ekonomiska fördelar. Vidare anges även att en sanktionsavgift normalt sett inte anses vara lämplig att använda där det krävs mer ingående bedömningar för att avgöra om en överträdelse har skett eller inte. Det finns för närvarande inte några sanktionsavgifter som tar sikte på fusk i livsmedelskedjan, utan överträdelser som har begåtts genom bedrägligt eller vilseledande agerande omfattas istället av det straffrättsliga systemet. Som anges i utredningen så måste det förutsättas, om en avgiftsskyldighet ska bygga på ett strikt ansvar, att det finns starkt stöd för en presumtion om att överträdelser *inte kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaksamhet* och att beteenden som är sanktionerade med avgift inte bör vara straffbelagda.

Den konstruktion av sanktionsavgifter som utredningen föreslår, med bestämmelser som brett beskriver vilka ageranden som ska kunna medföra en sanktionsavgift, medför enligt Visitas uppfattning en rättsosäkerhet för även skötsamma företag.

En sanktionsavgift föreslås få tas ut av en aktör genom agerande enligt fyra punkter. Vad gäller den första föreslagna punkten att *"En sanktionsavgift föreslås få tas ut av en aktör som genom tillsatser, utspädning, utbyte av innehåll, behandling eller på något annat otillåtet sätt förändrar en varas sammansättning eller egenskaper på ett sätt som är eller kan vara vilseledande"* anger utredningen att det måste handla om en förändring som är *"otillåten"* enligt en tillämplig bestämmelse men att det *"hindrar dock inte att en i sig tillåten tillsats eller behandling ändå kan vara otillåten om det saknas sådan information om den aktuella förändringen av varan som det finns ett krav på eftersom avsaknaden av sådan information gör att den aktuella tillsatsen eller behandlingen blir vilseledande för köparen"*. Typexempel på ageranden som utgör fusk med en vara är *"utspädning och utbyte av en dyr ingrediens mot en billig"*. Det är inte lätt att utläsa var gränsen skulle gå för en sanktionsavgift här, vilket i sig är ett problem. Det skulle exempelvis kunna finnas regionala och kulturella skillnader i tillagningsmetoder, t.ex. i hur något ska tillagas/utspädas, vilket kanske skulle kunna bedömas vara vilseledande, utan att det finns någon avsikt att luras. Visita ser här en risk att bestämmelsen riskerar att nå även hantering som inte utgör livsmedelsfusk.

Vad gäller den andra punkten får en sanktionsavgift tas ut av en aktör som *"på ett otillåtet sätt märker, marknadsför eller presenterar ett djur eller en vara på ett sätt som är eller kan vara vilseledande"*. Exempel på detta enligt utredningen kan vara *"en felaktig ursprungsmärkning eller kvalitetsbeteckning, varumärkesintrång, oriktiga hälso- eller näringspåståenden"*. Visita anser att det här föreligger en mycket stor risk att även mycket skötsamma företag, som helt utan avsikt att luras, skulle riskera att drabbas av sanktionsavgift. Det skulle t.ex. kunna vara fråga om att ett skötsamt företag missar att man inte får beteckna en sallad för en *"hälsosallad"*, eller att någon i personalen missar att man inte får kalla en maträtt som är tillagad utan gluten som *"glutenfri"*. Ett skötsamt företag skulle även, helt utan avsikt att luras,

riskera att göra fel vad gäller hur de ska ge ursprungsinformation, nu när reglerna om ursprungsinformation kommer att komma på restaurang från den 1 mars 2025. Denna andra punkt verkar således tyvärr medföra brister i rättssäkerhet för företagen. Som utredningen anger finns också en *”gråzon mellan kreativ, men tillåten, marknadsföring och avsiktligt vilseledande påståenden”* och det är *”inte meningen att sanktionen ska träffa denna gråzon utan endast sådant agerande som typiskt sett utförs i syfte att vilseleda någon”*. Självklart ska inte företag göra fel, inte skötsamma företag heller, men här finns andra sätt att med avgiftsbelagda sedvanliga kontroller och uppföljande kontroller samt med förelägganden, viten och förbud kräva rättelse av företagen. Företagen får här betala avgifter för dessa kontroller och åtgärder, vilket också har en påverkande och straffande effekt. Skötsamma företag behöver här inte att det dessutom skulle föreligga en betydande risk för rättsosäkerhet och sanktionsavgifter på maximalt 50 miljoner kronor. Här är frågan om utredningens införande av säkerhetsventiler är tillräckliga för att säkerställa att skötsamma företag inte skulle bli betygda med sanktionsavgifter. Även om vi utgår från att Livsmedelsverket skulle hantera dessa frågor med gott omdöme och med proportionalitet finns alltid risken att en myndighet vill ge ledning och sätta praxis, och risken finns att det blir svårt att avstå från att meddela sanktionsavgift om fel faktiskt begåtts, även om det skett helt utan avsikt att luras.

Den föreslagna tredje och fjärde punkten, om spårbarhet och åtgärder som syftar till att dölja att man fuskar, verkar vara mer begränsade till typiska bedrägliga och vilseledande ageranden och uppfattas av Visita som mer rättssäkra.

Mot bakgrund av de ovanstående rättssäkerhetsfrågorna är det av avgörande vikt att även de säkerhetsventiler som utredningen föreslår införs för det fall sanktionsavgifterna införs. Det går inte att uppnå tillräcklig grad av rättssäkerhet utan dessa. Den första viktiga säkerhetsventilen är att endast Livsmedelsverket får besluta om sanktionsavgift, och inte de kommunala tillsynsmyndigheterna. Detta då *”sanktionsavgiften i högre utsträckning än vanligt kommer kräva viss utredning och inte helt okomplicerade bedömningar”* samt då sanktionsavgiften måste tillämpas på ett enhetligt och rättssäkert sätt. Om det i framtiden skulle anses finnas bärande skäl att centralisera livsmedelstillsynen – vilket har diskuterats i olika sammanhang och förespråkats från vissa håll – så är det viktigt att det säkerställs att det endast blir Livsmedelsverket centralt, eller t.ex. den särskilt utsedda fuskenheten, som får besluta om sanktionsavgifter och inte tillsynspersonalen lokalt. Detta för att upprätthålla en enhetlig och rättssäker hantering av sanktionsavgifterna

En ytterligare säkerhetsventil är att Livsmedelsverket inte måste ta ut sanktionsavgift utan enligt föreslagen reglering *”får”* Livsmedelsverket ta ut en avgift. En annan viktig säkerhetsventil är att Livsmedelsverket, vid bedömningen om en sanktionsavgift ska tas ut, inte bara ska ta särskild hänsyn till om aktören vidtagit åtgärder som typiskt sett utförs i syfte att vilseleda. Livsmedelsverket ska också ta hänsyn till överträdelsens art, varaktighet och omfattning, om den varit uppsåtlig eller

berott på oaktamhet, om aktören begått liknande överträdelser och om det finns mer omfattande överträdelser som involverar ytterligare aktörer. Livsmedelsverket kommer här ha möjlighet att se till att det just är livsmedelsfusk som beivras och bestraffas, inte oavsiktliga misstag från skötsamma företag. Som nämnts ovan är det av helt avgörande vikt att Livsmedelsverket hanterar denna sanktionsmöjlighet med mycket gott omdöme och proportionalitet. Som utredningen anger behövs en mekanism för att sälla bort överträdelser som t.ex. inte bedöms utgöra fusk men också för att förhålla sig till oskuldspresumtionen och andra rättssäkerhetskrav. En ytterligare säkerhetsventil är att aktören får befrias från att betala sanktionsavgiften om det finns synnerliga skäl för det.

Visita önskar här också tydligt ange att avgifterna som sådana måste vara proportionerliga. En sanktionsavgift ska helst vara enkel att fastställa och den ska även vara förutsebar för den aktör som kan komma att påföras avgiften, det är ett grundläggande rättssäkerhetskrav. Enligt förslaget ska sanktionsavgiften fastställas till två gånger aktörens ekonomiska fördel av överträdelserna. Det framgår inte i utredningen hur vinst ska beräknas, tex om fusk föreligger med kött ska endast vinsten på själva köttet räknas eller vinsten på hela rätten eller kanske all merförsäljning runt köträtten inklusive dryck etc. En utredning om hur stor vinst som har gjorts skulle också kunna ta mycket tid och resurser i anspråk och det framgår inte av utredningen om sådant arbete ska vara avgiftsbelagt. Går inte vinsten att uppskatta ska hänsyn tas till bland annat överträdelsens art, varaktighet och omfattning och fastställas till högst 50 miljoner. Det finns här således risk för att avgiften inte är förutsägbar samt även en risk för extremt höga sanktionsavgifter, och det är av högsta vikt att avgifterna hanteras med ett mycket gott omdöme av Livsmedelsverket för att verkligen slå mot just de som fuskar medvetet. Det är också viktigt att de spärregler som föreslås vad gäller gränsdragningen mot brott införs så inte dubbelbestraffning i strid med Europakonventionen riskeras. Här bör Livsmedelsverket och Åklagarmyndigheten ha god samverkan för att nå bästa resultat och på ett effektivt sätt komma åt de som fuskar. Det är också viktigt att tidsgränser för när avgifter får tas ut införs samt att aktör ska ha rätt att yttra sig innan avgift och rätt att överklaga beslut om sanktionsavgift.



## 2.5. Övriga förslag i betänkandet

Visita avgränsar sina synpunkter på förslagen i betänkandet enligt ovan.



Jonas Siljhammar  
VD

Anna Sandborgh  
Branschjurist