

## Kommittédirektiv

### Stärkt offentlig kontroll för att upptäcka och motverka fusk i den jordbruksbaserade livsmedelskedjan

Beslut vid regeringssammanträde den 30 juni 2022

#### Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda och lämna förslag som syftar till att stärka arbetet med att upptäcka och motverka fusk i den jordbruksbaserade livsmedelskedjan. I uppdraget ingår att lämna förslag som säkerställer en fungerande organisation och finansiering med effektiva sanktioner som gör det möjligt att identifiera, förhindra och beivra fusk enligt unionsrättens krav om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i den jordbruksbaserade livsmedelskedjan.

Utredaren ska bland annat

- föreslå hur den samordnande rollen i fråga om fuskkontroll kan utvecklas och stärkas hos en myndighet på central nivå (central myndighet) med samordnande uppgifter när det gäller offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i den jordbruksbaserade livsmedelskedjan,
- ta ställning till om en enda central myndighet i den befintliga myndighetsstrukturen för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet bör utses för att på nationell nivå få ett särskilt ansvar för att samordna arbetet med fuskkontroll i hela den jordbruksbaserade livsmedelskedjan, och, om så bedöms lämpligt, föreslå vilken myndighet det bör vara,
- bedöma om en central myndighet bör få i uppgift att utreda enskilda ärenden om fusk och, om så bedöms lämpligt, lämna förslag som innebär att myndigheten får de befogenheter som behövs eller att ansvar och

- befogenheter i fråga om enskilda ärenden om fusk kan flyttas över från de operativa kontrollmyndigheterna till en samordnande myndighet,
- ta ställning till om fuskkontrollen bör finansieras genom avgifter eller om det finns vägande samhällsekonomiska skäl för att kontrollen i någon del bör vara skattefinansierad samt, om avgifter bedöms lämpligast, utreda om avgiftssystemet bör konstrueras på ett annat sätt än vad som gäller vid exempelvis en ordinarie livsmedelskontroll,
  - ta ställning till och, om så bedöms lämpligt, föreslå hur erfarenhets- eller informationsutbyte mellan berörda myndigheter kan möjliggöras när det gäller utbyte av uppgifter med olika skyddsvärde,
  - ta ställning till och, om det bedöms lämpligt, föreslå en särskild ekonomisk sanktion som kan verka avskräckande genom att den ekonomiska vinningen beaktas i enlighet med vad som krävs enligt artikel 139.2 i kontrollförordningen och föreslå vilka befogenheter en myndighet skulle behöva, och
  - lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 februari 2024.

### **Behovet av ett uppdrag**

Fusk i livsmedelskedjan har sannolikt alltid funnits och förekommer både bland de verksamheter som är godkända eller registrerade och i annan verksamhet som inte är känd för myndigheterna. Näringslivet har under en lång tid arbetat med att stävja fusk genom att skaffa sig en bättre överblick i fråga om vilka kategorier och varor som är riskområden när det gäller inköp.

Fusket påverkar aktörerna i livsmedelskedjan då den enskilda företagaren hamnar i en utsatt situation vid ett bedrägligt beteende från leverantören. Kontrollmyndigheternas erfarenhet är att de ekonomiska vinsterna av fusk är så omfattande att fusket drar till sig organiserad brottslighet. Fusket påverkar samhället även på andra sätt. Konsumenter och företag kan vilseledas och konkurrensen mellan företag kan snedvridas. Fusket kan också skada varumärken och immateriella tillgångar samt medföra att tilltron till produktion och hantering i livsmedelskedjan minskar. Det kan dessutom äventyra människors och djurs liv och hälsa. På sikt kan det även leda till att förtroendet för livsmedelsbranschen minskar.

### **Fusk i den jordbruksbaserade livsmedelskedjan är ett växande problem**

Det finns många uppmärksammade fall av fusk i livsmedelskedjan. Under 1999 upptäcktes att det fanns transformatorolja i foder till grisar i Belgien.

Under 2008 uppmärksammades att mjölk och modersmjölksersättning hade blandats ut med melamin (en kemisk förening). Under 2011 hittades höga halter av miljögiftet dioxin i foder till både fjäderfä och gris. Dioxin från dioxinhaltigt fett, som sannolikt var tänkt för pappersindustrin, hade blandats i foder av tillverkare i Tyskland. Den sistnämnda händelsen bidrog till att EU en kort tid därefter beslutade om harmoniserade bestämmelser om ursprungsmärkning på bland annat kött från gris och fjäderfä.

Vidare uppdagades under 2013 den så kallade hästköttskandalen som innebar att hästkött hade sålts under beteckningen nötkött. Efter den skandalen inrättades inom EU ett särskilt nätverk, EU:s nätverk för frågor rörande bedrägerier i livsmedelskedjan, som sedan dess har arbetat för att upptäcka och motverka bedrägligt och vilseledande agerande (fusk) i livsmedelskedjan inom EU. Sedan 2015 utbyter nätverket information inom systemet för administrativ stöd och samarbete (AAC).

Den så kallade Fipronilskandalen inträffade 2017. Den innebar att fjäderfä hade behandlats mot kvalster med läkemedlet Fipronil som inte är godkänt för behandling av livsmedelsproducerande djur. Behandlingen ledde till otillåtna resthalter i ägg. Efter skandalen enades medlemsstaterna i EU och kommissionen om ett antal konkreta åtgärder för att stärka EU:s arbete mot fusk i livsmedelskedjan. Åtgärderna innebar bland annat ett åtagande om förbättrad interaktion mellan systemet för snabb varning (RASFF) och AAC samt ett införande av nationella kontaktpunkter för båda systemen.

Även i Sverige har det inträffat liknande händelser. Under 2008 åtalades en ägare till ett företag för brott mot livsmedelslagen för att ha blandat nötkött i förpackningar med renskav utan att det framgick av märkningen. Två företag utreddes 2016 för att ha sålt hundratals ton kött som märkts som svenskt, men som var utländskt. Utredningen lades ned, men efter händelsen skärptes straffen för brott mot livsmedelslagen.

### **Bestämmelser om fuskkontroll finns i kontrollförordningen**

Unionsrättsliga bestämmelser om fuskkontroll finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 av den 15 mars 2017 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 999/2001, (EG) nr 396/2005,

(EG) nr 1069/2009, (EG) nr 1107/2009, (EU) nr 1151/2012, (EU) nr 652/2014, (EU) 2016/429 och (EU) 2016/2031, rådets förordningar (EG) nr 1/2005 och (EG) nr 1099/2009 och rådets direktiv 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG och 2008/120/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 854/2004 och (EG) nr 882/2004, rådets direktiv 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG och 97/78/EG samt rådets beslut 92/438/EEG (förordningen om offentlig kontroll), här kallad kontrollförordningen.

Kontrollförordningen innehåller bestämmelser om hur offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i den jordbruksbaserade livsmedelskedjan ska organiseras, genomföras och finansieras i medlemsstaterna. Förordningen har ett brett tillämpningsområde och gäller kontroll inom en rad olika områden som ingår i livsmedelskedjan. Utöver livsmedel och livsmedelssäkerhet omfattar förordningen kontroll bland annat av genetiskt modifierade organismer (GMO) i livsmedels- och foderproduktionen, foder och fodersäkerhet, djurhälsa, animaliska biprodukter, djurskydd, växtskadegörare, växtskyddsmedel, ekologisk produktion och skyddade beteckningar (artikel 1.2). Kontrollförordningen ska även tillämpas på offentlig kontroll som genomförs för att säkerställa att man inom berörda områden följer de bestämmelser som är tillämpliga på varor som förs in i unionen från tredjeland och som exporteras från unionen till tredjeland. Förordningen omfattar inte kontroll av utsäde. Kommissionen avser under det fjärde kvartalet 2022 att lämna ett förslag till lagstiftning på utsädesområdet som kan komma att innebära att vissa bestämmelser i kontrollförordningen ska vara tillämpliga på området.

#### **Behöriga myndigheter att utföra offentlig kontroll inklusive fusk kontroll**

Medlemsstaterna ska för vart och ett av de områden som omfattas av kontrollförordningen utse den eller de behöriga myndigheter som ska organisera eller utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Om flera behöriga myndigheter utses inom ett och samma område ska medlemsstaterna säkerställa en verkningsfull och effektiv samordning mellan dessa samt en enhetlig och effektiv offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet inom hela sitt territorium. Vidare ska inom vart och ett av områdena en central myndighet utses med ansvar för att samordna samarbetet och kontakterna med kommissionen och övriga medlemsstater avseende offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet (artikel 4 i kontrollförordningen).

Ansvar för att utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet inom de berörda områdena är i Sverige fördelat på flera olika myndigheter under regeringen eller på kommunala förvaltningsmyndigheter. På livsmedelsområdet står merparten av livsmedelsanläggningarna under kommunal kontroll, medan länsstyrelserna ansvarar för kontroller av anläggningar i primärproduktionen. Livsmedelsverket kontrollerar vissa anläggningar, däribland anläggningar som omfattas av särskilda hygienregler. Myndigheten ansvarar också för att kontrollera livsmedel som förs in i Sverige över en gränskontrollstation från tredjeland. För kontroll av handelsnormer som omfattas av livsmedelslagens bestämmelser gäller samma ansvarsfördelning som för övrig livsmedelskontroll. På området animaliska biprodukter är kontrollansvaret fördelat mellan Statens jordbruksverk (Jordbruksverket), Livsmedelsverket, länsstyrelserna och kommunerna. På foderområdet är kontrollansvaret fördelat mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna. Även när det gäller djurhälsa utförs kontrollerna av Jordbruksverket och länsstyrelserna samt i vissa fall av kommunerna. Länsstyrelserna utför även kontroll inom området djurskydd. På växtskyddsområdet utförs kontrollen huvudsakligen av Jordbruksverket, och när det gäller införsel från tredjeland av Tullverket, medan kontrollen av växtskyddsmedel är fördelad mellan kommunerna, länsstyrelserna och Kemikalieinspektionen. Kontrollen av ekologisk produktion utförs som regel av privata kontrollorgan, men i vissa fall, till exempel då det inte finns något ackrediterat kontrollorgan för en viss produkt, utförs kontrollen av de kontrollmyndigheter som i övrigt kontrollerar den anläggning där livsmedlet eller jordbruksprodukten hanteras. Slutligen är Försvarsinspektören för hälsa och miljö behörig myndighet att utföra kontroll av vissa verksamheter inom Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt som drivs av eller för respektive myndighet.

Ansvar för att samordna kontrollen nationellt inom ett sakområde, och för att lämna stöd, råd och vägledning, ligger på centrala förvaltningsmyndigheter under regeringen. De huvudsakligen ansvariga myndigheterna för att samordna kontrollen i livsmedelskedjan är Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Kemikalieinspektionen.

Inom livsmedelsområdet och för skyddade beteckningar där kommunerna utför kontroll sker även en samordning på regional nivå. Det är länsstyrelserna som har i uppgift att samordna kontrollen inom länet. Länsstyrelserna har även en generell uppgift att inom sin verksamhet främja samverkan

mellan bland annat kommuner och statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i länet.

### Vad är en fuskkontroll?

Den grundläggande bestämmelsen om fuskkontroll finns i artikel 9.2 i kontrollförordningen. Enligt den bestämmelsen ska de behöriga myndigheterna utföra kontroller regelbundet och med lämplig riskbaserad frekvens för att identifiera eventuella avsiktliga överträdelser av de bestämmelser som avses i artikel 1.2 som begåtts genom bedrägligt eller vilseledande agerande. Kommissionen arbetar för närvarande med att ta fram en vägledning som närmare beskriver vad kravet innebär och hur kontrollen kan utföras.

Fuskkontrollen handlar, till skillnad från annan offentlig kontroll, inte i första hand om att kontrollera om ett företag följer de regler som gäller inom olika områden utan om att identifiera de typer av avsiktliga överträdelser av regelverken som är bedrägliga och vilseledande. Bristande efterlevnad av bestämmelserna inom ett område upptäcks genom en jämförelse mellan vad företagen gör och vad de ska göra enligt lagstiftningen. Sådana fall av bristande efterlevnad kan upptäckas med effektiva kontroller, men är svårare att upptäcka om de har dolts avsiktligt, vilket är fallet med bedrägliga och vilseledande överträdelser. De senare kontrollerna är av en utredande natur och kräver andra kompetenser än traditionella offentliga kontroller. Sårbarhetsbedömningar av branscher, produktionsprocesser, handelsmönster osv. kan vara användbara för att fastställa var i kedjan risken för avsiktligt bedrägligt eller vilseledande agerande kan uppstå. Sakkunniga från många olika områden kan behöva delta i insatserna för att upptäcka bedrägerier, från kriminaltekniska revisorer till it-expertter. Olika typer av diagnostiska tester kan behövas beroende på typen av bedrägligt eller vilseledande agerande (utspädning, förfalskning, felaktig märkning osv.).

Fuskkontrollen har ett nära samband med det arbete som brottsbekämpande myndigheter utför. Ett bedrägligt och vilseledande agerande i den jordbruksbaserade livsmedelskedjan kan leda till administrativa eller straffrättsliga sanktioner. Om en gärning är straffbar enligt brottsbalken kan åtal visserligen väckas enligt den materiella lagstiftningen, men det går inte att döma någon för brott mot exempelvis livsmedelslagen om man döms för brott enligt brottsbalken. De kontrollmyndigheter som har ansvar för kontroll enligt kontrollförordningen har inte befogenhet att förebygga, motverka eller utreda brott. Om kontrollmyndigheten vid en fuskkontroll misstänker brott

ska en anmälan i stället göras till ansvarig brottsutredande myndighet. I Sverige är det främst polis eller åklagare som har i uppgift att utreda misstänkta brott. När en kontrollmyndighet misstänker fusk brukar det dock inte omedelbart leda till en polisanmälan. Myndigheten utreder först vad överträdelsen består av och vid konstaterad bristande efterlevnad beslutar myndigheten om lämplig åtgärd. Kontrollmyndigheten avgör i varje enskilt fall om vitesföreläggande eller sanktionsavgift ska beslutas eller om ärendet ska överlämnas till brottsutredande myndigheter för utredning om brott. Fusk i livsmedelskedjan kan utgöra brott mot speciallagstiftning, skattebrott, varusmuggling, bedrägeri eller andra brottsbalksbrott.

### **Påtalade brister i den svenska fuskkontrollen**

I april 2021 genomförde EU-kommissionens generaldirektorat för hälsa och livsmedelssäkerhet (DG SANTE) i enlighet med artiklarna 116–118 i kontrollförordningen en undersökning av om de svenska åtgärder som vidtas för att motverka fusk i livsmedelskedjan är lämpliga och verkningsfulla utifrån kraven i kontrollförordningen. DG SANTE konstaterar att Sverige med undantag för kontroll av olagliga växtskyddsmedel och vissa kommuners kontroll brister i att utföra regelbundna riskbaserade kontroller för att upptäcka fusk enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen. Vidare konstateras att Sverige saknar en funktion för samverkan på nationell nivå som säkerställer att informations- och erfarenhetsutbyte kan ske samt en särskild ordning för att underlätta överföring av information från brottsbekämpande myndigheter till behöriga kontrollmyndigheter om eventuell bristande efterlevnad av bestämmelserna i livsmedelskedjan som kan utgöra fusk.

Livsmedelsverket har också lyft fram utmaningar med fuskkontrollen. Av myndighetens rapport Livsmedelsfusket omfattning och karaktär från 2020 (L-2020 nr 02) framgår bland annat att samordning och samarbete mellan kontrollmyndigheter samt att få tillräcklig tid till att utföra fuskkontroller och att rekrytera rätt kompetens för fuskkontroller är de större utmaningarna. För kontrollmyndigheterna är det vidare svårt att upptäcka överträdelser och att ha tid och resurser till att skriva åtalsanmälningar. Även flera kommunala kontrollmyndigheter har påtalat svårigheter med att bedriva fuskkontroller inom livsmedelsområdet. Malmö kommun har till exempel i olika sammanhang framfört att organisationen och finansieringen av fuskkontrollen brister. Kommunen har även hänvisat till hur andra länder har organiserat sitt

arbete. Danmark, Nederländerna och Storbritannien har exempelvis samordnade nationella kontrollorganisationer som fokuserar på kontroll av fusk och samordning av kontrollen med andra länder.

### **Uppdraget att säkerställa en fungerande fuskkontroll i den jordbruksbaserade livsmedelskedjan**

Regeringen har som prioritering att vända på varje sten för att bekämpa den brottslighet som i dag hotar hela samhällsgemenskapen. Fusk i livsmedelskedjan kan gälla omfattande belopp och kan dra till sig organiserad brottslighet. En fungerande och effektiv kontroll har betydelse för att minska fusk i livsmedelskedjan och förekomst av organiserad brottslighet, samt för att förebygga brott generellt. Detta uppdrag utgör därmed en del i arbetet mot sådan brottslighet.

Alla kontrollmyndigheter i livsmedelskedjan i Sverige har i uppgift att utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet inom sina respektive ansvarsområden. En av de uppgifterna är att utföra en regelbunden riskbaserad kontroll för att identifiera fusk.

DG SANTE uppmärksammade vid sin undersökning under april 2021 att det finns brister i den svenska fuskkontrollen. Även svenska myndigheter har påtalat att fuskkontrollen har vissa brister och att mer vägledning och samordning krävs för att fuskkontrollerna ska bli effektiva och enhetliga. En effektiv kontroll som fokuserar på att upptäcka och motverka fusk är en självklarhet i en välfungerande livsmedelskedja.

För att Sverige ska få en fungerande organisation där kraven på regelbundna riskbaserade kontroller för att upptäcka fusk i livsmedelskedjan enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen är uppfyllda behöver myndighetsstrukturen förstärkas och finansieringen av kontrollen klargöras.

### **Ett större och tydligare ansvar för en samordnande myndighet**

Inom den jordbruksbaserade livsmedelskedjan finns i dag flera centrala myndigheter som har ansvar för att samordna kontrollen inom sitt respektive ansvarsområde. I de samordnande uppgifterna ingår att samordna kontrollen nationellt och att lämna stöd, råd och vägledning. Rollen kombineras ofta med uppgiften att samordna samarbete och kontakter med kommissionen och andra medlemsstater. I den samordnande rollen ligger också att göra den



övergripande riskvärdering som krävs för att identifiera riskerna och bestämma frekvensen för kontroll.

Det är Livsmedelsverket som samordnar livsmedelskontrollen och kontrollen av skyddade beteckningar samt lämnar råd, stöd och vägledning till övriga kontrollmyndigheter. Livsmedelsverket är även ansvarigt för att samordna samarbetet och kontakterna med kommissionen och andra medlemsstater inom livsmedelsområdet och området skyddade beteckningar. Myndigheten är även nationell kontaktpunkt för EU:s mekanism för AAC och samordnar uppföljningar av livsmedelsbedrägerier.

Jordbruksverket har till uppgift att samordna övriga kontrollmyndigheter och att lämna råd, stöd och vägledning för kontrollen av foder, animaliska biprodukter, växtskadegörare och ekologisk produktion och i fråga om djurhälsa och djurskydd. Myndigheten är också ansvarig för att samordna samarbetet och kontakterna med kommissionen och andra medlemsstater inom de områdena.

Flera av fuskkontrollens utmaningar bedöms kunna hanteras genom en ökad samordning och ytterligare vägledning av de centrala myndigheterna. Exempel på stöd och vägledning kan vara att bedöma vilka kompetenser och utbildningsinsatser som kontrollmyndigheterna behöver för att utföra fuskkontroll eller om att vägleda de behöriga myndigheterna när det gäller vilka kontrollmetoder som är lämpliga att använda vid fuskkontrollen. Även gränserna mellan det arbete som kontrollmyndigheterna ska utföra enligt kontrollförordningen och det arbete som de brottsutredande myndigheterna utför i ett senare led kan behöva klargöras.

Utredaren ska därför

- på en övergripande nivå redogöra för kontrollmyndigheternas arbete med fuskkontroll inom de olika områden som omfattas av kontrollförordningen och i samverkan med branschen identifiera förbättringsområden för att möjliggöra en verkningsfull och effektiv fuskkontroll,
- redogöra för hur Danmark, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland arbetar med motsvarande kontroll och bedöma om något av dessa länders arbetssätt går att tillämpa i den svenska fuskkontrollen, och
- föreslå hur den samordnande rollen hos en central myndighet med samordnande uppgifter kan utvecklas och stärkas.

### **Ska det finnas endast en myndighet som samordnar fuskkontrollen?**

Ett alternativ till att förstärka den samordnande funktionen hos berörda myndigheter kan vara att centralisera samordningen på nationell nivå till en enda myndighet, detta eftersom fusket inte följer den myndighetsstruktur som finns i Sverige för offentlig kontroll. Fusket följer inga gränser och är inte nödvändigtvis kopplat till ett visst geografiskt område, sakområde eller en viss anläggning. Det kan sträcka sig över flera sakområden, olika typer av anläggningar och verksamheter samt omfatta alla led av aktörer i livsmedelskedjan. Om det bedöms lämpligt kan en av de centrala myndigheterna i den befintliga myndighetsstrukturen för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet utses för att på nationell nivå få ett särskilt ansvar för att samordna arbetet med fuskkontroll. Samtidigt har nuvarande struktur tillkommit för att respektive myndighet har expertkompetens inom sitt område, vilket kan vara nödvändigt för en ändamålsenlig kontroll. Detta behöver vägas in i eventuella förslag om en förändrad ansvarsfördelning.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om en enda central myndighet i den befintliga myndighetsstrukturen för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet bör utses för att på nationell nivå få ett särskilt ansvar för att samordna arbetet med fuskkontroll i hela den jordbruksbaserade livsmedelskedjan, och, om så bedöms lämpligt, föreslå vilken myndighet det bör vara,
- bedöma i vilken utsträckning en sådan myndighet bör ha rätt att meddela föreskrifter för att genomföra sina uppgifter, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### **Bör en samordnande myndighet få befogenhet att utreda kontrollärenden?**

Inom flera sakområden är det kommunerna och länsstyrelserna som utför offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. En kommun eller en länsstyrelse kan ha svårt att utreda omfattande och särskilt komplicerade ärenden där fusk misstänks. Ärendena kan beröra anläggningar som kontrolleras av olika kontrollmyndigheter, vilket kan innebära att en kontrollmyndighet upptäcker misstänkt fusk som inte faller under dess ansvarsområde. Det bör mot den bakgrunden bedömas om de centrala myndigheterna i vissa situationer bör ha befogenhet att utreda enskilda ärenden om fusk. Det bör också utredas vilka verktyg som myndigheten i så fall behöver. Ett alternativ kan vara

att göra det möjligt att under vissa förutsättningar överföra ansvar och befogenheter i enskilda ärenden om fusk från de operativa kontrollmyndigheterna till de samordnande myndigheterna.

Om utredaren föreslår att det endast ska finnas en central myndighet som samordnar fuskkontrollen nationellt ska utredaren ta ställning till om även befogenheten att utreda kontrollärenden ska ligga på en och samma myndighet.

Utredaren ska därför

- bedöma om en central myndighet bör få i uppgift att utreda enskilda ärenden om fusk och, om så bedöms lämpligt, lämna förslag som innebär att myndigheten får de befogenheter som behövs eller att ansvar och befogenheter i fråga om enskilda ärenden om fusk kan flyttas över från de operativa kontrollmyndigheterna till en samordnande myndighet,
- redogöra för och bedöma hur en sådan funktion påverkar arbetet med att hantera fusk och näringslivets aktörer i livsmedelskedjan,
- bedöma i vilken utsträckning en central samordnande myndighet bör ha rätt att meddela föreskrifter för att genomföra sina uppgifter, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

#### Finansieringen av fuskkontrollen

Enligt artikel 78 i kontrollförordningen ska medlemsstaterna säkerställa att tillräckliga finansiella resurser finns tillgängliga för att tillhandahålla personal och andra resurser som de behöriga myndigheterna behöver för att utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. För vissa typer av offentlig kontroll är det obligatoriskt att ta ut avgifter, dock med möjlighet till viss nedsättning i vissa fall (artikel 79 i kontrollförordningen). Medlemsstaterna får bestämma att andra avgifter eller pålagor ska tas ut, under förutsättning att det inte är förbjudet enligt den lagstiftning som är tillämplig för sakområdet (artikel 80 i kontrollförordningen).

I Sverige finansieras en stor del av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i livsmedelskedjan med avgifter. Livsmedelskontrollen, kontrollen av foder och animaliska biprodukter samt kontrollen av ekologisk produktion är i huvudsak finansierad genom avgifter. Avgifter tas även ut för exempelvis registrering och godkännande av anläggningar och annan offentlig verksamhet och för viss provtagning och undersökning. Avgiftsuttagen

för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet regleras bland annat genom förordningen (2021:176) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter samt förordningen (2006:1165) om avgifter för offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter.

I vissa fall finansieras offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet med anslag. Det gäller exempelvis kontrollen av primärproduktion av foder och livsmedel och vissa kontroller på djurhälsoområdet. Även vissa delar av den kontroll som utförs vid slakterier och vilthanteringsanläggningar är anslagsfinansierad.

Det nuvarande avgiftssystemet är anpassat för att täcka de kostnader som uppstår med anledning av till exempel en ordinarie livsmedelskontroll vid en anläggning eller en verksamhet. Fuskkontrollen skiljer sig emellertid åt från en sådan kontroll. Fusk handlar om medvetna bedrägliga förfaranden av vitt skilda slag som kan vara svåra att upptäcka. Det är inte alltid den anläggning eller den verksamhet som kontrolleras som är ansvarig för fusket. I vissa fall kan det handla om organiserad brottslighet som dessutom kan vara gränsöverskridande. Fusket kan beröra flera kommunala och regionala kontrollmyndigheter och även flera centrala kontrollmyndigheter samt myndigheter i andra medlemsstater. Detta gör att kontrollerna är mer komplexa, tidskrävande och tar mer resurser i anspråk. Det är viktigt att ett system för att kontrollera fusk i livsmedelskedjan utformas med beaktande av samhällsekonomisk effektivitet. Utgångspunkten ska vara att de sammanlagda administrativa och kostnadsdrivande bördorna inte ökar för vare sig offentliga eller privata aktörer. Livsmedelskedjan i Sverige ska vara konkurrenskraftig. Det finns således anledning att ta ställning till hur fuskkontrollen bör finansieras. Utredaren ska vid val av finansieringsform och utformning av tillsynsavgift beakta regeringens skrivelse En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79 s. 19–24).

Utredaren ska därför

- redogöra för hur kontrollmyndigheter inom olika områden i livsmedelskedjan finansierar sin fuskkontroll,
- redogöra för hur Danmark, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland finansierar fuskkontrollen och bedöma om något av dessa länders avgiftsmodeller går att tillämpa för den svenska fuskkontrollen,
- analysera vilka alternativ för finansiering av fuskkontrollen som finns,

- ta ställning till om fuskkontrollen bör finansieras genom avgifter eller om det finns vägande samhällsekonomiska skäl för att kontrollen i någon del bör vara skattefinansierad samt, om avgifter bedöms lämpligast, utreda om avgiftssystemet bör konstrueras på ett annat sätt än vad som gäller vid exempelvis en ordinarie livsmedelskontroll,
- i samverkan med livsmedelskedjans näringslivsaktörer bedöma hur den föreslagna finansieringsmodellen påverkar livsmedelskedjans konkurrenskraft, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### **Informationsutbyte mellan kontrollmyndigheter och brottsbekämpande myndigheter**

Artiklarna 102–108 i kontrollförordningen reglerar administrativt stöd och samarbete i kontrollen mellan medlemsstaters behöriga myndigheter och med kommissionen när det gäller gränsöverskridande överträdelser. Bestämmelserna innebär bland annat en skyldighet för medlemsstaterna att bistå varandra med administrativt stöd om resultatet av den offentliga kontrollen kräver åtgärder i fler än en medlemsstat. Detta stöd kan ges både på eget initiativ och på begäran av en annan myndighet (artikel 104–105 i kontrollförordningen). Bestämmelserna innebär också att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att underlätta överföring från andra brottsbekämpande myndigheter och rättsliga myndigheter till den behöriga kontrollmyndigheten (artikel 102.4 i kontrollförordningen). Enligt artikel 103 ska varje medlemsstat även utse ett eller flera förbindelseorgan som ska fungera som kontaktpunkter och ha ansvaret för att underlätta utväxling av meddelanden mellan behöriga myndigheter enligt artiklarna 104–107.

Med stöd av kontrollförordningen har kommissionen inrättat ett datoriserat informationssystem för offentlig kontroll (Imsoc) för integrerad drift av de mekanismer och verktyg genom vilka data, information och dokument som gäller offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet förvaltas, hanteras och utbyts automatiskt (artikel 131 i kontrollförordningen). Systemet regleras genom kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/1715 av den 30 september 2019 om fastställande av bestämmelser för ett datoriserat informationshanteringssystem för offentlig kontroll och dess systemkomponenter (Imsoc-förordningen). Imsoc består av flera olika integrerade elektroniska system. En av de grundläggande funktionerna i Imsoc är att tillhandahålla en mekanism för utbyte av data, information och dokument enligt

artiklarna 102–108 (artikel 132.b i kontrollförordningen). I Imsoc-förordningen finns bestämmelser om utbytet av uppgifter om bland annat anmälningar av bedrägerier.

Vid fuskkontrollen ska de behöriga kontrollmyndigheterna enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen beakta den information om överträdelser som delats genom Imsoc och all annan information som kan tyda på att en överträdelse skett. Detta innebär bland annat att en medlemsstat ska vidta åtgärder för att underlätta överföring från brottsbekämpande myndigheter och domstolar till den behöriga myndigheten av information om fusk. Som DG SANTE konstaterar har Sverige ingen särskild organisation eller ordning som kan underlätta överföring av information mellan kontrollmyndigheter och brottsbekämpande myndigheter. När det gäller myndigheternas möjlighet att utbyta information med varandra regleras detta genom bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL.

Enligt 6 kap. 5 § OSL är en myndighet skyldig att på begäran av en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Skyldigheten omfattar varje uppgift som myndigheten förfogar över och inte bara uppgifter ur allmänna handlingar.

Vissa uppgifter hos en myndighet kan vara sekretessbelagda i förhållande till allmänheten samtidigt som de inte är sekretessbelagda för en annan myndighet. Det gäller till exempel för uppgifter där sekretessen följer med oavsett till vilken myndighet uppgifterna lämnas. Den mottagande myndigheten är i de situationerna skyldig att tillämpa samma sekretessbestämmelse och uppgifterna anses då inte vara sekretessbelagda i förhållande till den myndigheten (se HFD 2021 not. 58). En myndighet är därför skyldig att i enlighet med 6 kap. 5 § OSL lämna ut sådana uppgifter.

Om en uppgift omfattas av sekretess hos en myndighet gäller enligt 8 kap. 1 § OSL sekretessen som huvudregel mot såväl enskilda som andra myndigheter. Sekretess gäller även mot utländska myndigheter och mellanfolkliga organisationer. I 8 kap. 3 § OSL anges under vilka förutsättningar som sekretessbelagda uppgifter får röjas för dessa. För att myndigheterna ska kunna fullgöra de uppgifter som har ålagts dem kan de behöva få tillgång även till sådan information som är sekretessbelagd hos andra myndigheter. I 10 kap. OSL finns därför ett antal bestämmelser som

kan bryta den sekretess som råder mellan myndigheterna. Flera av bestämmelserna i kapitlet kan vara tillämpliga när det gäller uppgifter om misstanke om fusk. I 10 kap. 2 § OSL anges att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Enligt 10 kap. 24 § OSL har myndigheter, med vissa undantag, en generell möjlighet att vid misstanke om brott lämna uppgifter till myndigheter som har till uppgift att ingripa mot brott. Av 10 kap. 28 § OSL framgår dessutom att sekretess inte hindrar en myndighets uppgiftsskyldighet om den är reglerad i lag eller förordning. Sekretessen kan alltså brytas om det finns särskilda bestämmelser som reglerar uppgiftsskyldigheten mellan myndigheterna. Ett exempel på sådan uppgiftsskyldighet finns i lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet. Vilka myndigheter som är skyldiga att lämna uppgifter enligt den lagen framgår av förordningen (2016:775) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet.

Utöver att det kan vara nödvändigt att ha bestämmelser som bryter sekretessen för uppgifter som utväxlas mellan myndigheter ska hanteringen av uppgifterna uppfylla de krav som ställs i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här kallad dataskyddsförordningen. Dataskyddsförordningen gäller för personuppgiftsbehandling inom EU och är i alla delar bindande och direkt tillämplig i medlemsstaterna.

Artikel 5 i dataskyddsförordningen innehåller grundläggande principer för personuppgiftsbehandling. Det framgår bland annat att personuppgifter ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade. Vidare anges bland annat att personuppgifterna ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas. För att behandling av personuppgifter ska vara laglig måste den ha stöd i någon av de rättsliga grunder som räknas upp i artikel 6.1 i dataskyddsförordningen. Uppgifter som rör bland annat lagöverträdelse regleras särskilt i artikel 10 i samma förordning. Enligt 3 kap. 8 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning får sådana personuppgifter som avses i artikel 10 i dataskyddsförordningen behandlas

av myndigheter. Även andra än myndigheter får behandla sådana personuppgifter, om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna följa föreskrifter om arkiv. Av 3 kap. 9 § samma lag framgår vidare att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om i vilka fall andra än myndigheter får behandla sådana personuppgifter som avses i artikel 10 i dataskyddsförordningen.

När brottsbekämpande myndigheter behandlar personuppgifter i brottsbekämpande syften tillämpas inte dataskyddsförordningen. Sådan behandling faller i stället under det så kallade dataskyddsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv [EU] 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF), som i svensk rätt genomförts genom brottsdatalagen (2018:1177) med kompletterande registerförfattningar. I sådana fall måste behandlingen alltså vara förenlig med den regleringen.

De kontrollmyndigheter som utför offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet har i dag ett visst informationsutbyte mellan varandra och med de brottsbekämpande myndigheterna, åklagarna och domstolarna. Utbytet av information behöver dock sannolikt utökas för att fuskkontrollen ska vara tillräckligt verkningsfull, effektiv och enhetlig. Samtidigt måste enskildas skydd för den personliga integriteten beaktas.

Utöver att utbytet av information och erfarenheter mellan de behöriga kontrollmyndigheterna bör förstärkas behöver samverkan utvecklas på andra sätt. Av kontrollförordningen framgår att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att underlätta överföring av information från brottsbekämpande myndigheter och domstolar till de behöriga kontrollmyndigheterna. Det saknas i dag ett informationsflöde från svenska brottsbekämpande myndigheter och domstolar till olika behöriga kontrollmyndigheter som utför offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Det är nödvändigt att åtgärder vidtas för att underlätta informationsflödet mellan dessa. Information från de berörda myndigheterna kan vara till stor nytta för kontrollmyndigheternas arbete och deras möjligheter att upptäcka misstänkt fusk. Det framgår dock inte av kontrollförordningen vilken typ av information som myndigheterna



bör lämna till kontrollmyndigheterna. Den information som de brottsbekämpande myndigheterna, åklagarna och domstolarna hanterar eller får del av i sin verksamhet är av vitt skilda slag och har dessutom olika skyddsvärden. Detta måste utredaren beakta.

När det gäller informationsutbyte behöver det därmed utredas om en skyldighet att utbyta information mellan de behöriga kontrollmyndigheterna samt mellan de behöriga kontrollmyndigheterna och de brottsbekämpande myndigheterna, åklagarna och domstolarna behöver regleras, vilka uppgifter som bör utbytas och hur uppgifterna ska hanteras samt om det krävs sekretessbrytande regler för att möjliggöra ett utbyte. Det behöver också utredas på vilket sätt informationen bäst kan lämnas. Hanteringen av uppgifterna ska även uppfylla de krav som ställs i dataskyddslagstiftningen. Ett förstärkt informationsutbyte bör även, både vad gäller offentlighet och sekretess samt dataskydd, inkludera de kontrollorgan som utför kontroller av ekologisk produktion.

Utredaren ska därför

- beskriva hur kontrollmyndigheterna utbyter information och erfarenheter med varandra inom olika områden, vilka uppgifter som utbyts och hur motsvarande utbyte sker med brottsbekämpande myndigheter och domstolar,
- ta ställning till vilka uppgifter som kontrollmyndigheterna behöver få del av eller lämna ut för att en effektiv fuskkontroll ska kunna bedrivas,
- analysera hur ett utökat informationsutbyte förhåller sig till regelverken om offentlighet och sekretess och dataskydd och därvid analysera förslagets effekter för den personliga integriteten samt ta ställning till behovet av författningsändringar,
- ta ställning till och, om så bedöms lämpligt, föreslå hur erfarenhets- eller informationsutbyte mellan berörda myndigheter kan möjliggöras när det gäller utbyte av uppgifter med olika skyddsvärde,
- föreslå, om det bedöms lämpligt, vilken uppgift en samordnande myndighet ska ha för att möjliggöra och främja informations- och erfarenhetsutbyte mellan kontrollmyndigheter och mellan kontrollmyndigheter och brottsbekämpande myndigheter och domstolar, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

## Sanktioner

Sanktioner är en viktig del i att stävja fusk i den jordbruksbaserade livsmedelskedjan. Kontrollförordningen reglerar även denna fråga. Enligt artikel 139.2 i kontrollförordningen ska medlemsstaterna säkerställa att ekonomiska sanktioner för överträdelser av förordningen och av de bestämmelser som avses i artikel 1.2, om de begåtts genom bedrägligt eller vilseledande agerande, i enlighet med nationell rätt återspeglar åtminstone antingen aktörens fördel eller, beroende på vad som är lämpligt, en procentandel av aktörens omsättning.

### **Systemet med ekonomiska sanktioner behöver ses över**

När svensk rätt anpassades till bestämmelserna i kontrollförordningen bedömde regeringen i propositionen En anpassning av bestämmelser om kontroll i livsmedelskedjan till EU:s nya kontrollförordning att överträdelser som begåtts genom fusk i livsmedelskedjan typiskt sett inte omfattas av sanktionsavgiftssystemet utan av det straffrättsliga systemet. Systemet med sanktionsavgifter lämpar sig bäst när det gäller överträdelser som inte kräver några ingående bedömningar för att avgöra om en överträdelse har skett eller inte. Regeringen uttalade vidare att det svenska bötesystemet inte är konstruerat så att det syftar till att hindra en ekonomisk vinning vid brott. Ekonomiska fördelar som uppkommit till följd av brott som är begångna i utövningen av näringsverksamhet kan dock beaktas vid beslut om förverkande enligt 36 kap. brottsbalken. Regeringen bedömde mot den bakgrunden att ändamålet med artikel 139.2 uppfylldes genom möjligheten att besluta om förverkande vid brott (prop. 2020/21:43 s. 161–162).

Ett sådant förverkande skulle till exempel kunna vara aktuellt vid bedrägeri eller ringa bedrägeri enligt 9 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken när en näringsidkare gör sig skyldig till fusk exempelvis genom att sälja kött som anges vara en viss typ av kött men som i själva verket är något annat kött med lägre värde (prop. 2020/21:43 s. 161–162).

Förverkanderegleringen har setts över av 2020 års förverkandeutredning. Utredningen presenterar sina förslag i betänkandet Ny förverkandelagstiftning, SOU 2021:100. Ändringarna syftar bland annat till att det ska bli enklare att förverka brottsvinster från kriminella.

I denna utredning bör det analyseras om det, i stället för att tillämpa bestämmelserna om förverkande i brottsbalken, finns skäl att konstruera en

särskild ekonomisk sanktion som träffar fusk i livsmedelskedjan på ett effektivt sätt och som kan verka avskräckande genom att antingen beakta den ekonomiska vinning som aktören har fått på grund av fusket eller som beaktar en procentandel av aktörens omsättning. Vid utformningen av en sådan sanktion ska dock förverkandebestämmelserna beaktas så att de olika systemen kan samverka med varandra och att en tillämpning inte medför att den samlade sanktionen blir oproportionerligt stor. Det finns många olika typer av fusk och för att ta tillvara samhällets intressen och resurser på ett bra sätt bör en sådan typ av ekonomisk sanktion beslutas av kontrollmyndigheterna.

Utredaren ska därför

- redogöra för de påföljder i form av böter och sanktionsavgifter som finns i Sverige när det gäller överträdelser i livsmedelskedjan,
- beskriva de sanktionssystem som finns i Danmark, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland samt bedöma om något av dessa länders system skulle gå att tillämpa på motsvarande sätt i Sverige,
- ta ställning till och, om det bedöms lämpligt, lägga fram förslag på en särskild ekonomisk sanktion som kan verka avskräckande genom att den ekonomiska vinningen beaktas i enlighet med vad som krävs enligt artikel 139.2 i kontrollförordningen och föreslå vilka befogenheter en myndighet skulle behöva, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### **Konsekvensbeskrivningar**

Konsekvensbeskrivningar och kostnadsberäkningar ska lämnas i enlighet med 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Utredaren ska även ange hur olika aktörer påverkas av förslagen i övrigt, till exempel när det gäller administrativa bördor och deltagande i olika typer av insatser. Viktiga ställningstaganden som har gjorts under utformningen av förslagen ska beskrivas. Alternativa lösningar som har övervägts men förkastats ska beskrivas, liksom skälen till det. Eventuella inskränkningar i den kommunala självstyrelsen bör enligt 14 kap. 3 § regeringsformen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att proportionalitetsbedömningar som gjorts under utredningen också måste redovisas.

## **Kontakter och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska i den utsträckning det behövs inhämta upplysningar från berörda myndigheter, organisationer, företag och andra aktörer i livsmedelskedjan, särskilt Livsmedelsverket, Jordbruksverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Kommerskollegium, Konsumentverket, Statens veterinärmedicinska anstalt, Sveriges lantbruksuniversitet, länsstyrelserna, Försvarsmakten, försvarsinspektören för hälsa och miljö, Tullverket, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen, Sveriges Kommuner och Regioner, miljöförvaltningarna i Göteborgs, Malmö och Stockholms kommuner, Lantbrukarnas riksförbund, Livsmedelsföretagen, Visita, Svensk Dagligvaruhandel, Svensk Handel och berörda fackförbund.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, kommittéväsendet och EU, särskilt kommissionens pågående arbete med att ta fram en vägledning till kontrollförordningen och övriga undersökningar av andra medlemsstaters efterlevnad av artikel 9.2 i kontrollförordningen och kommissionens arbete med att ta fram en lagstiftning för utsäde. Vid behov ska information om erfarenheter hämtas från andra länder utöver vad som anges specifikt i dessa direktiv. Vid utformningen av eventuella förslag ska utredaren även ta särskild hänsyn till de unionsrättsliga bestämmelserna om fri rörlighet för varor och tjänster samt Världshandelsorganisationens avtal om tekniska handelshinder (TBT).

Uppdraget ska redovisas senast den 29 februari 2024.

(Näringsdepartementet)