

Regelrådets uppgift är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

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

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Enligt övergångsbestämmelser i förordning (2024:183) ska denna förordning inte tillämpas för kommittéer och särskilda utredare som tillkallats före det att den förordningen trädde i kraft, den 6 maj 2024. Den utredning vars betänkande detta yttrande avser tillträdde före det ikraftträdandet och konsekvensutredningen bedöms därför enligt den tidigare förordningen, som var i kraft när utredningen genomförde sin konsekvensutredning.

Motivering till Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att även om förslaget i grunden handlar om en ändrad myndighetsorganisation så framgår det av utredningens beskrivning att det kan väntas bli en mer ingripande och verksamhetspåverkande kontroll som följer av detta. Effekterna av dessa ändringar i praktiskt utövande av den planerade fuskkontrollen har inte beskrivits tillräckligt tydligt. Detta gäller såväl beskrivningen av hur många och hur stora företag som berörs som påverkan på företagets kostnader och verksamhet, konkurrensförhållanden och hänsyn till små företag. Sammantaget innebär detta att konsekvensutredningen inte blir tillräckligt tydlig även om det också finns viss värdefull information i denna.

Regelrådet noterar att det inte ställs krav i förordningen (2007:1244) om konsekvenser vid regelgivning på att en konsekvensutredning ska ange hur och när ett förslags konsekvenser kan utvärderas. I detta fall där det, såvitt Regelrådet kan förstå finns viss osäkerhet inte minst om vilken effekterna skulle bli för berörda företag, skulle det likväl kunna finnas ett värde att i den fortsatta processen överväga hur och när konsekvenserna kan utvärderas.

Innehållet i förslaget

Utredningen föreslår att ansvaret för att utföra planerad fuskkontroll flyttas till Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket. Det är endast ansvaret för den planerade fuskkontrollen, det vill säga den kontroll som utgår från en särskild risk- och sårbarhetsanalys, som flyttas till de centrala myndigheterna. Ansvaret för kontrollen i övrigt förändras inte. Det kan emellertid uppstå situationer där ärendets omfattning eller komplexitet gör att det krävs personal med speciell kompetens eller särskilda resurser och det föreslås att de centrala myndigheterna ska kunna ta över ärende från länsstyrelse i vissa fall.

I Sverige finansieras merparten av den offentliga kontrollen i livsmedelskedjan med avgifter. Utredningen föreslår emellertid att den planerade fuskkontrollen som ska utföras av de tre centrala myndigheterna ska vara skattefinansierad.

Det föreslås vidare nya bestämmelser för att underlätta informationsdelning mellan de centrala myndigheterna med ansvar för fuskkontroll. Utredningen föreslår också en ny lag med en sanktionsavgift för fusk i livsmedelskedjan. Avgiften ska tas ut av den som begår överträdelse av lagstiftningen genom att fuska med innehållet i en vara (exempelvis genom utbyte av ingredienser), fuska med informationen om en vara (exempelvis felaktig ursprungsmärkning eller ändrat bäst före-datum), fuska med spårbarheten för en vara (exempelvis handel med förfalskade eller stulna varor), eller vidta åtgärder för att dölja fusk (exempelvis förfalskade handlingar eller osanna uppgifter). Sanktionsavgiften föreslås bygga på strikt ansvar, vilket innebär att det inte krävs något uppsåt. Däremot ska det inte vara obligatoriskt att ta ut sanktionsavgift, utan den beslutande myndigheten får ta ut en sanktionsavgift om förutsättningar för det föreligger. Vid bedömningen av om en sanktionsavgift ska tas ut ska hänsyn tas till vissa kriterier som syftar till att sortera bort överträdelse som typiskt sett inte utgör fusk. Utredningen lämnar även fler delförslag. Regelrådet granskar fokuserar på de delar av förslaget som med störst sannolikhet bedöms kunna ge effekter av betydelse för företaget.

Bedömning av delasppekter

Bakgrund och syfte med förslaget

Det anges finnas gott om exempel från de senaste åren på företag som ertappats med att fuska med produkter i livsmedelskedjan och alla uppskattningar som görs tyder på att det bara är toppen av ett isberg. Det kan handla om att otillåtna eller farliga ingredienser används i mat, att kött från andra djurslag än vad som anges på förpackningen används eller att innehållet i en vara späds ut. Det kan också handla om att en vara felaktigt utges för att vara ekologisk eller av svenskt ursprung. EU-kommissionen anges ha konstaterat att det finns brister i Sveriges utförande av offentliga kontroller för att identifiera avsiktliga överträdelse av bestämmelserna i livsmedelskedjan genom bedrägligt eller vilseledande agerande – det som i betänkandet kallas fusk. Detta anges också vara en bild som delas av både branschen och de svenska kontrollmyndigheterna.

Utredningens uppdrag anges vara att lämna förslag som stärker arbetet med att upptäcka och motverka fusk i livsmedelskedjan. I uppdraget ingår att lämna förslag som säkerställer en fungerande organisation och finansiering som gör det möjligt att identifiera, förhindra och ingripa mot fusk enligt unionsrättens krav om offentlig kontroll i livsmedelskedjan. Utredningen har även i uppdrag att föreslå hur erfarenhets- eller informationsutbyte mellan berörda myndigheter kan möjliggöras och ta ställning till om det behövs en särskild ekonomisk sanktion för att effektivt motverka och beivra fusk.

Det övergripande målet med fuskkontroller är detsamma som för all kontroll, nämligen att upptäcka överträdelse av bestämmelser i livsmedelskedjan och vidta lämpliga åtgärder. Skillnaden mellan vanlig kontroll och fuskkontroll kan något förenklat beskrivas som att man vid en vanlig kontroll jämför vad verksamheten gör med vad verksamheten ska göra enligt regelverket, medan fuskkontroll är en fördjupad undersökning av om verksamheten faktiskt gör vad den påstår att den gör.

Mot denna bakgrund lämnar utredningen sitt förslag.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av bakgrund till och syfte med det förslag som utredningen lämnar i betänkandets sammanfattning och även i flera av de bakgrundskapitel som betänkandet innehåller. Beskrivningen är tillräckligt tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Det finns ingen samlad beskrivning av alternativa lösningar i kapitel 22 om konsekvenser. Däremot finns det sådana beskrivningar i andra kapitel. Således anges exempelvis följande i avsnitt 12.3.1 om krav på lokal samverkan. Ett sätt att åtgärda de brister som hindrar den nuvarande kontrollorganisationen från att kunna utföra planerad fuskkontroll är att ställa krav på att alla kontrollmyndigheter måste uppfylla vissa centrala kriterier, exempelvis i fråga om storlek, kompetens och resurser. Ett av kraven i en sådan lösning bör vara att en kontrollmyndighet ska ha tillgång till åtminstone mellan tre och fem årsarbetskrafter som kan arbeta med fuskkontroll (jämför resonemanget kring personalstyrkans storlek i avsnitt 11.3). Det anges i första hand vara de små kommunala kontrollmyndigheterna som har svårt att uppfylla de krav som utredningen bedömer utgör förutsättningar för att kunna utföra planerad fuskkontroll. Redan i dag finns det långtgående möjligheter för kommuner att samverka kring kontrolluppdraget (se avsnitt 8.3.5). Trots de välkända och väldokumenterade utmaningarna med den vanliga kontrollen utnyttjas inte dessa möjligheter i någon betydande utsträckning i dagsläget. För att säkerställa att kontrollorganisationen verkligen uppfyller målen bör därför en lösning med minimikrav på kontrollmyndigheterna också förenas med ett formellt krav på samverkan mellan kommunala kontrollmyndigheter för de kommuner som inte klarar av att uppnå de uppsatta kriterierna på egen hand. En konsekvens blir då att de kommuner som går samman och samverkar får ett större geografiskt område att ansvara för. Det innebär emellertid inte någon förändring vad gäller kontrollmyndigheternas ansvarsfördelning i fråga om sakområden jämfört med nuvarande organisation. Eftersom lösningen endast påverkar de kommunala kontrollmyndigheterna förutsätter den att övriga kontrollmyndigheter genomför de ändringar och bygger upp den kapacitet som behövs för att kunna utföra planerad fuskkontroll på sina områden. Lösningen kommer också att kräva mycket stöd i fråga om samordning och vägledning från de centrala myndigheterna. Utgångspunkten med att tvinga de minsta (kommunala) kontrollmyndigheterna att samverka kring uppdraget att utföra planerad fuskkontroll är alltså att skapa förutsättningar för att samtliga kontrollmyndigheter ska kunna uppnå (åtminstone) en miniminivå vad gäller antal årsarbetskrafter för fuskkontroll. Genom att den samlade kompetensen hos personalstyrkan i de samverkande kommunerna ökar och man kan utnyttja resurser på ett mer effektivt sätt minskar sårbarheten i kontrollsystemet som helhet. Likaså ökar förutsättningarna för koordinering från de centrala samordnande myndigheterna och möjligheterna till en likvärdighet i kontrollen. Man uppnår emellertid enligt utredningen endast vad som kan betraktas som en lägsta acceptabel nivå i fråga om kapacitet och kompetens.

Enligt Statskontorets bedömning skulle ett krav på minst tre årsarbetskrafter för (den vanliga) livsmedelskontrollen leda till att antalet kommunala kontrollmyndigheter minskade från 249 till 100 stycken. Även om det motsvarar mer än en halvering av antalet kontrollmyndigheter kommer utmaningarna som i övrigt förknippas med ett fragmenterat kontrollsystem, däribland de behörighetsproblem som följer av aktörer som rör sig mellan olika sakområden och över geografiska behörighetsgränser, fortfarande finnas kvar. Att många kontrollmyndigheter endast kommer att uppnå Statskontorets uppskattade miniminivå medför dessutom att betydande risker och sårbarheter i fråga om beredskap och kontinuitet för kontrollkedjan som helhet fortfarande kvarstår.

Utredningen bedömer sammantaget att ett krav på kommunal samverkan endast på marginalen kommer att leda till en kontrollorganisation med bättre förutsättningar för att utföra planerad fuskkontroll än den befintliga organisationen. Den kommer inte heller att medföra

någon förbättring på övriga sakområden, alltså de områden där kontrollen inte är decentraliserad.

Även alternativet förstärkt regional samverkan diskuteras (avsnitt 12.3.2). Ett alternativ till en framtvingad kommunal samverkan anges således vara att utöka länsstyrelsernas ansvar för regional samverkan och samordning av kommunerna i länet till att uttryckligen omfatta samordning av planerad fuskkontroll. Det skulle innebära att kommunerna i varje län, under länsstyrelsens ledning, gemensamt ansvarar för att utföra den fuskkontroll som omfattas av det kommunala kontrollansvaret. Organisationslösningen påverkar däremot inte kommunernas ansvarsfördelning för den vanliga kontrollen. Även detta alternativ väljs bort av utredningen. Utredningen bedömer sammanfattningsvis att en utökad samverkan mellan kontrollmyndigheter inte är en tillräcklig åtgärd för att säkerställa en organisation som effektivt och långsiktigt kan utföra planerad fuskkontroll i hela livsmedelskedjan.

Det diskuteras också möjligheten att flytta enskilda ärenden till en central myndighet som ett alternativ till en generell centralisering av den planerade fuskkontrollen, men inte heller detta anses tillräckligt för att få en ändamålsenlig kontroll. Det finns också resonemang om andra alternativa lösningar i betänkandets kapitel 13, såsom att centralisera ansvaret till en myndighet i stället för de tre som föreslås.

Regelrådet gör följande bedömning. Det går att sluta sig till att om ingen åtgärd skulle vidtas skulle de problem som identifierats av utredningen bestå. När det gäller alternativa lösningar har många sådana redovisats, på ett utförligt och tydligt sätt. Sett utifrån de aspekter som Regelrådet särskilt ansvarar för hade det varit önskvärt att även beskriva i vilken mån som de alternativ som väljs bort skulle ha inneburit några specifika för- eller nackdelar för berörda företag och i så fall vilka. Det är emellertid inte obligatoriskt att en beskrivning av alternativa lösningar ska innehålla sådan information. Befintlig beskrivning kan anses tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

EU:s kontrollförordning beskrivs i betänkandets femte kapitel. Där anges bland annat följande. Ansvaret för att se till att de materiella reglerna i livsmedelskedjan följs ligger hos medlemsstaterna. Hur denna kontroll ska organiseras, finansieras och bedrivs regleras på unionsrättslig nivå genom kontrollförordningen. Tanken med förordningen är att skapa ett harmoniserat tillvägagångssätt för den offentliga kontroll som ska utföras för att säkerställa att unionslagstiftningen om livsmedelskedjan tillämpas. Bestämmelserna i kontrollförordningen riktar sig i första hand till medlemsstaterna och deras behöriga myndigheter, men vissa bestämmelser gäller även för enskilda aktörer. Därutöver beskrivs förordningens innehåll och tillämpningsområde mer specifikt. I kapitel 6 anges bland annat att EU-kommissionens generaldirektorat för hälsa och livsmedelssäkerhet (DG SANTE) har i den undersökning man utförde i Sverige under 2021 konstaterat att Sverige brister i genomförandet av de offentliga kontroller de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna är skyldiga att utföra enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen. Undersökningen handlade alltså om de (planerade) riskbaserade kontroller som ska göras för att identifiera eventuella avsiktliga överträdelser som har begåtts genom bedrägligt eller vilseledande agerande. I kontrollförordningen anges endast att sådana kontroller ska utföras. Hur kontrollerna ska utföras är därför, liksom frågan om hur systemet för offentlig kontroll ska organiseras, i stor utsträckning en fråga för de enskilda medlemsstaterna.

I kapitel 17 i betänkandet beskrivs närmare de författningsändringar som behövs för att genomföra utredningens förslag. Det föreslås att det införs en ny förordning om särskild kontroll av bedrägligt eller vilseledande agerande i livsmedelskedjan. I beskrivningen av föreslagna bestämmelser anges i förekommande fall hur dessa förhåller sig till EU:s kontrollförordning.

I kapitel 18 i betänkandet konstateras att svenska myndigheters möjligheter att utbyta information med varandra i huvudsak regleras i nationell rätt, men att det också finns några EU-relaterade bestämmelser, bland annat i EU:s kontrollförordning, som beskrivs. I kapitel 19 ställs de förslag som utredningen förordar i relation till EU:s dataskyddsförordning och utredningen konstaterar att de föreslagna uppgiftsskyldigheterna är förenliga med dataskyddsförordningen.

Det finns även fler exempel på beskrivningar än de ovan nämnda. Det finns också beskrivningar av hur den planerade fuskkontrollen är organiserad i några andra medlemsstater.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en tillräcklig beskrivning av hur förslaget förhåller sig till EU-rätten.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det anges att utredningens förslag om att möjliggöra ett ändamålsenligt uppgiftsutbyte mellan kontrollmyndigheter och att säkerställa kommunernas möjligheter att kontrollera alla verksamheter som finns i kommunen handlar om att undanröja hinder för en effektiv kontrollverksamhet och därför bör börja gälla så snart som möjligt. Utredningen bedömer att dessa förslag, efter sedvanlig remisshantering, bör kunna träda i kraft den 1 juli 2025. Förslagen som rör den nya ansvarsfördelningen och etablerandet av den myndighetsgemensamma organisationen för planerad fuskkontroll kräver dels vissa organisatoriska förändringar hos, i förstahand, Livsmedelsverket, dels att verket har tilldelats de extra medel som behövs för att kunna inrätta den nya FUSK-enheten. Av såväl planerings- som budgetskäl finns det därmed fördelar med att författningsförslagen som rör dessa organisatoriska förändringar träder i kraft vid ett årsskifte. Såväl möjligheten för de tre centrala myndigheterna att kunna ta över kontrollansvar från en annan kontrollmyndighet i vissa ärenden som den nya sanktionsavgiften mot fusk bygger på att de nya gemensamma resurserna vid Livsmedelsverket har inrättats. Dessa förslag bör därmed träda i kraft samtidigt.

Utredningen föreslår att Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket ska få i uppdrag av regeringen att påbörja arbetet under 2025 (se avsnitt 15.6). Författningsförslagen som rör förändringen av kontrollansvar och den nya sanktionsavgiften mot fusk bör därför träda i kraft den 1 januari 2026.

Enligt 2 kap. 10 § regeringsformen får ingen dömas till straff eller annan brottspåföljd för en gärning som inte var belagd med brottspåföljd när den begicks. Inte heller får någon dömas till svårare brottspåföljd för gärningen än den som var föreskriven vid tiden för gärningen. Av 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken framgår att ska straff ska bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs, men att om annan lag gäller när dom meddelas

och om den leder till frihet från straff eller till lindrigare straff så ska den lagen i stället tillämpas. En sanktionsavgift är inte ett straff i straffrättslig mening (jämför 1 kap. 3 § brottsbalken). Däremot har sanktionsavgiften en sådan straffrättslig karaktär att den i fråga om den enskildes rättssäkerhetsintressen enligt Europakonventionen ska jämföras med ett straff (se NJA 2013 s. 502). I betänkandet förs ett resonemang om i vilken mån det vore motiverat att ge den nya sanktionsavgiftsbestämmelserna en retroaktiv effekt som utmynnar i slutsatsen att detta inte vore ändamålsenligt.

Vidare anges i konsekvensutredningen att när de föreslagna förändringarna genomförs är det viktigt att det går ut information om att ansvaret för den planerade fuskkontrollen har flyttats till de tre centrala myndigheterna och att det har inrättats en särskild enhet för sådan kontroll på Livsmedelsverket. Informationen anges fylla en signalfunktion till branscher och aktörer i livsmedelskedjan om en ambitionshöjning avseende såväl den förebyggande kontrollen som utredningen av misstänkt fusk, som i sig kan verka avskräckande för den som överväger att fuska.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns beskrivningar av vilka överväganden som ligger bakom valet av tidpunkt för ikraftträdande och vilken bedömning som görs avseende informationsinsatser. När det gäller informationsinsatserna vill Regelrådet framhålla att det, utöver den signalverkan som utredningen nämner, kan fylla ett konstruktivt syfte att informera om förändrade regler och rutiner för att underlätta för de företag som vill göra rätt.

Regelrådet finner redovisningen av särskilt hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I betänkandets kapitel 22 om konsekvenser anges att företag i livsmedelskedjan är allt ifrån stora multinationella företag till lokala fåmansföretag och enskilda firmor. På annan plats i betänkandet finns en del information om vilka typer av verksamheter som ingår i livsmedelskedjan.

Regelrådet gör följande bedömning. I normalfallet är det nödvändigt för att få uppgifter om de berörda företagens antal, storlek och bransch för att tillräckligt väl förstå hur företag påverkas av ett förslag. Regelrådet noterar visserligen att fokus för den aktuella utredningens förslag är myndighetsorganisation för att genomföra kontroller, vilket skulle kunna innebära att de direkta effekterna för företag blir små. Den information som finns i betänkandet är emellertid inte helt entydig på den punkten (mer om detta nedan). Därför hade det behövts en mer precis beskrivning av de berörda företagen. Det går emellertid att sluta sig till vilka branscher som berörs.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och storlek bristfällig.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

I konsekvensutredningen anges att det förändrade kontrollansvaret för planerad fuskkontroll inte i sig medför några konsekvenser för den kontroll som företagen är föremål för. Planerad fuskkontroll ska utföras i enlighet med artikel 9.2 i kontrollförordningen oavsett kontrollorganisation. Även om utredningens förslag inte genomförs ska företagen alltså bli föremål för sådan kontroll. I praktiken kommer förändringarna av kontrollansvaret emellertid

enligt utredningen att medföra vissa konsekvenser för företagen eftersom förslagen syftar till att öka frekvensen och kvaliteten i den fuskkontroll som ska utföras. Genom att inrätta ett system för inriktning och urval av kontrollobjekt och genom att skapa en särskild kontrollstyrka som ska utföra den planerade fuskkontrollen bedömer utredningen att fler företag kommer att bli föremål för sådan kontroll än i dag.

Kontrollen kommer med den nya organisationen också ha betydligt bättre förutsättningar att upptäcka och åtgärda fusk än i dag. Den planerade fuskkontrollen kan enligt utredningen sannolikt komma att uppfattas som både mer ingripande och verksamhetsstörande än den vanliga kontrollen. Kontrollen kommer emellertid inte utföras på alla aktörer, utan baseras på en risk- och sårbarhetsanalys som prioriterar de sektorer, branscher och aktörer där risken för avsiktliga överträdelse är störst. Det innebär att aktörer som är verksamma i sådana branscher också löper större risk att bli föremål för kontroll.

Den utökade kontrollen anges emellertid även ha positiva konsekvenser. Förslaget att den planerade fuskkontrollen ska finansieras med skattemedel kommer få positiva effekter för de företag som blir föremål för sådan kontroll. Därigenom säkerställs att kontrollen kan utföras i den utsträckning och omfattning som krävs, utan att de företag som blir föremål för kontroll träffas av vad som kan uppfattas som orättvisa och olikvärdiga avgifter. Att de företag där överträdelse av regelverket konstateras däremot får betala för den uppföljande kontrollen medför på samma sätt att de företag som följer regelverken premieras av förslaget till finansieringslösning.

Utredningen bedömer sammantaget att den finansieringslösning den föreslår kommer att medföra minskade kostnader för företagen och att detta särskilt kommer att gynna små- och medelstora företag som är verksamma inom branscher där risken för oseriösa aktörer och illojal konkurrens är stor.

Förslaget om en ny sanktionsavgift anges inte innebära några utökade skyldigheter för företagen, och kommer endast beröra de som inte följer gällande regler. Avgiften bedöms kunna bidra till att minska den illojala konkurrensen i livsmedelskedjan genom att ha en både repressiv och preventiv funktion. Vid utformningen av förslagen anges särskild hänsyn ha tagits till vikten av att säkerställa att sanktionerna är rättssäkra och proportionella för de som berörs. Förslagen bedöms därför inte leda till några negativa konsekvenser för företag i livsmedelskedjan.

Möjligheten för de tre centrala myndigheterna att ta över kontrollansvar i ett ärende som avser misstänkt fusk medför en viss ökad risk för en otydlig fördelning av kontrollansvar i ärenden mellan berörda kontrollmyndigheter. Risken för överlappande kontroller bedöms emellertid vara låg, eftersom ett övertagande av kontrollansvar endast kommer att aktualiseras i ett begränsat antal ärenden av speciell karaktär. Samarbete och rutiner kring hanteringen av den aktuella typen av ärenden kommer dessutom utvecklas över tid.

Regelrådet gör följande bedömning. Såvitt Regelrådet kan förstå framstår det som att det ur företagets perspektiv kommer att bli förändringar som kan bli högst märkbara, oavsett det som utredningen angett om att det i och för sig är så att den aktuella kontrollen skulle genomföras även om det inte görs förändringar i myndighetsorganisationen av det slag som föreslagits. Det finns ingen information om vilka kostnadsförändringar som den aktuella kontrollen skulle kunna medföra för berörda företag. Regelrådet noterar det som anges om att kontrollen inte väntas beröra alla företag utan baseras på en risk- och sårbarhetsanalys. Det skulle såvitt Regelrådet kan förstå kunna ha en begränsande effekt på hur vanligt det blir

att företag som i praktiken följer alla regler kommer att bli föremål för kontrollen. Det framstår emellertid inte som klarlagt att det enbart skulle bli aktörer som faktiskt bryter mot regelverket som påverkas. När det gäller vad som anges om att den planerade kontrollen föreslås bli skattefinansierad och att det enbart är de företag där något upptäcks som blir föremål för avgifter så må det vara riktigt att detta innebär lägre kostnader för regelföljande företag som kontrolleras än vad en renodlad avgiftsmodell skulle ha inneburit. Sett ur företagets perspektiv är det emellertid inte givet att undvikandet av en kostnad som skulle ha kunnat finnas om finansiering utformats annorlunda är något som uppfattas kompensera för det verksamhetsingripande inslaget i kontrollen. Det finns sannolikt en kostnad för företagen att hantera de aktuella kontrollerna alldeles oavsett att avgifter inte tas ut. En sådan kostnad har inte beskrivits. Att beskriva effekten som att det innebär minskade kostnader för företagen kan i alla händelser uppfattas som en betydande förenkling. Sammantaget hade beskrivningen av påverkan på kostnader och verksamhet för företag som följer regelverket men befinner sig i en bransch där det anses finnas risk för fusk behövt beskrivas tydligare.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagets tidsåtgång, kostnader och verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Det anges att genom att mer systematiskt och riskbaserat utföra kontroller för att upptäcka fusk kommer oseriösa aktörer upptäckas i större utsträckning och överträdelser beivras. Det kommer i sin tur leda till en sundare konkurrens på marknaden och en högre grad av tillit från konsumenter i fråga om kvalitetsprodukter eller varor av visst ursprung. De positiva effekterna kommer dessutom vara störst för seriösa företag som verkar inom områden där risken för fusk är stor, eftersom det är på dessa områden den planerade fuskkontrollen kommer att inriktas.

Att ansvaret för den planerade fuskkontrollen flyttas till de tre centrala myndigheterna och att en nationell kontrollstyrka inrättas på Livsmedelsverket för detta ändamål bör också medföra en högre grad av likvärdighet i kontrollen och bedömningar. Att den vanliga planerade kontrollen och den planerade fuskkontrollen utförs av olika kontrollpersonal bidrar också till en tydlighet för företagen kring de olika kontrollbesökens syfte.

Utredningen bedömer sammantaget att förslaget inte medför några betydande negativa konsekvenser för företagen. Ambitionshöjningen i arbetet mot fusk i livsmedelskedjan kommer snarare medföra positiva konsekvenser för företagen i form av stärkt konkurrenskraft.

Regelrådet gör följande bedömning. Det har tagits upp aspekter som kan vara relevanta för konkurrenspåverkan och det framstår inte som orimligt att en positiv effekt kan finnas när det gäller att motverka illojal konkurrens. Såvitt Regelrådet kan förstå finns det emellertid också en risk att beskrivningen kan vara något förenklad. Den avgörande frågan är inte minst hur betungande den aktuella kontrollen kommer att bli för de företag som följer regler men som befinner sig i en bransch där alltför få andra gör det. Konsekvensutredningen har inte visat detta tydligt och det är därför svårt att sluta sig till att den samlade effekten skulle bli stärkt konkurrenskraft, som utredningen anger, även om det, såvitt Regelrådet kan förstå, är ett möjligt utfall. Analysen hade behövt utvecklas.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållanden för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Inget anges om påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner inget som uppenbart talar för att påverkan på företagen i andra avseenden skulle bli aktuell.

Regelrådet finner, utifrån förutsättningarna i ärendet, avsaknad av information om påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det anges i betänkandet, sida 397, att avgifter som uppfattas som höga kan få små företag som inte har så god betalningsförmåga att undvika att etablera sig på en marknad. Som refererats ovan bedömer utredningen att den finansieringslösning den föreslår kommer att medföra minskade kostnader för företagen och att detta särskilt kommer att gynna små- och medelstora företag som är verksamma inom branscher där risken för oseriösa aktörer och illojal konkurrens är stor.

Regelrådet ifrågasätter i och för sig inte att valet av finansieringslösning kan ha en viss positiv betydelse jämfört med om en renodlad avgiftslösning hade valts. På detta sätt kan man anse att detta val av lösning i någon mån är ett hänsynstagande till de mindre företagens förutsättningar. Samtidigt är det som redan angetts utifrån Regelrådets uppfattning oklart vad den samlade effekten kommer att bli för företag. Det hade därför behövts ett mer utvecklat resonemang även på denna punkt, även om det må vara riktigt att finansieringslösningen som sådan kan få relativt större positiv betydelse för de mindre företagen.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 20 november 2024.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Lennart Renbjer och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Per Högström
Föredragande