

Livsmedelsfuskets omfattning och karaktär



Denna titel kan laddas ner från: [Livsmedelsverkets sida för att beställa eller ladda ner material](#).

Citera gärna Livsmedelsverkets texter, men glöm inte att uppge källan. Bilder, fotografier och illustrationer är skyddade av upphovsrätten. Det innebär att du måste ha upphovsmannens tillstånd att använda dem.

© Livsmedelsverket, 2020.

Författare:

Carolina Liljenstolpe och Mikaela Bachmann Weiss.

Rekommenderad citering:

Livsmedelsverket. Liljenstolpe, C. och Bachmann Weiss, M. 2020. Livsmedelsverkets omfattning och karaktär. Livsmedelsverkets rapportserie. Uppsala.

L 2020 nr 02

ISSN 1104-7089

Omslag: Livsmedelsverket

Förord

Ett av Livsmedelsverkets fyra så kallade verksmål lyder ”Vi har koll på och motarbetar fuskarna”. I planeringsdirektivet för Livsmedelsverket 2019–2023 prioriterades att ta fram och tillämpa en strukturerad omvärldsbevakning som omfattar hela myndighetens arbete mot livsmedelsfusk. Resultatet från omvärldsbevakningen ska utgöra en grund för en årlig inriktning.

Som ett led i arbetet med att ta fram ett förslag på en process för omvärldsbevakning uppstod ett behov av ökad förståelse för nuläget. Föreliggande rapport bidrar med fler insikter om livsmedelsfusket omfattning och karaktär i Sverige idag. Rapporten har tagits fram på beställning av Livsmedelsverkets avdelning Företags- och myndighetstöd.

Målgruppen för rapporten är Livsmedelsverket, andra berörda myndigheter samt företag.

Livsmedelsverket

Jan Sjögren

Avdelningschef Företags- och myndighetstöd

Mars 2020

Innehåll

1. Inledning.....	7
Rapportens syfte	7
Livsmedelsfusk eller livsmedelsbedrägeri?	7
Metoder för faktainsamling	8
Rapportens disposition.....	8
2. Livsmedel i Sverige	9
Var kommer maten ifrån?	9
Mellanhänder och transporter i livsmedelskedjan	10
Konsumenter efterfrågar ofta mervärden och snabbhet	11
Information om risker sprids via media	11
Utmaningar med att bedriva en effektiv fuskkontroll	12
3. Vad är livsmedelsfusk?	14
Definitioner av livsmedelsfusk	14
Olika typer av livsmedelsfusk	15
Drivkrafter till livsmedelsfusk.....	17
4. Konsekvenser av livsmedelsfusk	19
Livsmedelsfusk kan utgöra en hälsofara	19
Livsmedelsfusk tar samhällets resurser i anspråk och kan rubba förtroendet för livsmedelskontrollen	19
En vilseledd konsument betalar för mycket eller för en vara som inte är önskad	20
Effekter på andra märken eller varuslag.....	20
Fusk får kortvariga effekter på konsumenters beteende	21
Fusk leder till snedvriden konkurrens	21
Företag har kostnader för att säkerställa spårbarhet	22
Bristande tillit utgör ett potentiellt hot mot en hel näring.....	22
5. Omfattningen av livsmedelsfusk	23
Var fuskas det mest?	23
Hur mycket kostar livsmedelsfusk?	24
Hur stora är förlusterna på grund av livsmedelsfusk i Sverige?	25
Ett sätt att förstå omfattningen är att mäta betalningsvilja	25
6. Slutsatser och diskussion.....	28
Hur stort är problemet med livsmedelsfusk?.....	28
Vad gör Livsmedelsverket för att stoppa fuskarna?.....	28
Vem bär ansvaret för att motverka livsmedelsfusk?	29

1. Inledning

Livsmedelsfusk medför att konsumenter, företag eller myndigheter blir lurade och ekonomiskt drabbade. Ibland medför livsmedelsfusk också hälsorisker. Det går inte att utesluta att livsmedelsfusk har koppling till andra typer av bedrägliga förfaranden eller brottslighet.

Arbete med att förebygga eller direkt motverka livsmedelsfusk kan bidra till ett mer hållbart samhälle och till att nå de globala målen i Agenda 2030. Ett effektivt arbete mot livsmedelsfusk har framförallt en koppling till ekonomisk hållbarhet med en balanserad ekonomisk tillväxt där företag kan konkurrera på samma villkor och konsumenter får vad de betalar för. Men det kan även bidra till social hållbarhet där individer ges förutsättningar att känna delaktighet, tillit och trygghet i samhället.

Rapportens syfte

Det finns en uppsjö av litteratur inom området livsmedelsfusk. En del återfinns inom det samhällsvetenskapliga området. Flera publikationer beskriver och problematiserar kring livsmedelsfuskets definitioner och olika former, drivkrafter och konsekvenser. I rapporter från internationella systemmyndigheter eller kartläggningar av eller på uppdrag av branschen återfinns en del studier om livsmedelsfuskets möjliga omfattning. Det finns dock få, om alls någon, litteraturgenomgång som omfattar både hur livsmedelsfusk ser ut och hur omfattande det är i Sverige.

Föreliggande rapport syftar till att sammanställa tillgänglig litteratur om livsmedelsfuskets olika karaktärer, konsekvenser och omfattning i Sverige. Insikterna från denna rapport ska ge Livsmedelsverket och externa intressenter ett underlag för att planera arbetet med att motverka livsmedelsfusk. Genom ökad förståelse för områdets bredd och komplexitet ökar möjligheterna att sätta in rätt insatser mot livsmedelsfusk.

Livsmedelsfusk eller livsmedelsbedrägeri?

Begreppen matfusk, matbluff, livsmedelsfusk och livsmedelsbedrägerier används parallellt i media och av andra aktörer. Orden används inte konsekvent vilket kan göra det svårt för mottagaren att förstå vad som avses. Av vissa avsändare tolkas begreppen exempelvis som att livsmedelsprodukter innehåller livsmedelstillsatser eller för lite av en viss ingrediens. För Livsmedelsverket betyder begreppen överträdelse av livsmedelslagstiftningen, för ekonomisk vinning och med uppsåt att lura konsumenter¹.

Livsmedelsverket använder begreppen ”livsmedelsfusk” eller ”livsmedelsbedrägeri” när sådana handlingar beskrivs. Det senare är en direktöversättning av den engelska benämningen ”food fraud”. I denna rapport används genomgående ”livsmedelsfusk” eller ”fusk”.

¹ Se fullständig definition i kapitel *Definitioner av livsmedelsfusk*

Metoder för faktainsamling

Rapporten baseras på en faktainsamling om definitioner och omfattning från litteratur om livsmedelsfusk. Faktainsamlingen har delvis genomförts med hjälp av sökning² i databaserna PubMed, FSTA och ScienceDirect.

Vi har även delvis använt så kallad ”snowballing” i faktainsamlingen. Det vill säga handsökning av artiklar efter att exempelvis ha gått igenom referenslistor i översiktsartiklar.

Information har också hämtats från den så kallade ”grå litteraturen”. Härmed avses material som ligger utanför de gängse publikationstyperna. Det kan vara rapporter, avhandlingar, konferenspublikationer, rekommendationer och presentationer från myndigheter, universitet och andra organisationer.

De källor som används presenteras i fotnoter. Namngivna källor ska dock betraktas som ett urval av vad som finns tillgängligt. För att ge en bild av områdets bredd och fokusområden har vi försökt hålla oss till sådana referenser som ofta hänvisas till eller omnämns i litteraturen.

Rapportens disposition

I nästkommande kapitel följer en nulägesbeskrivning av hur livsmedelskedjan i Sverige är uppbyggd. Där behandlas frågor som hur Sverige är beroende av import av vissa livsmedel, om komplexiteten i dagens distribution av livsmedel, konsumentpreferenser, medias roll och om livsmedelslagstiftningen och den offentliga livsmedelskontrollen.

I kapitel 3 presenteras olika definitioner och typer av livsmedelsfusk och bakomliggande drivkrafter till att det fuskas.

I kapitel 4 följer en beskrivning av konsekvenser, deras varaktighet och olika typer av finansiella och indirekta kostnader.

I kapitel 5 redovisas exempel från litteraturen på hur kostnader för livsmedelsfusk eller närliggande områden kan kvantifieras, följt av en skattning av den ekonomiska omfattningen i Sverige. Kapitlet avslutas med diskussion kring alternativa metoder som skulle kunna ge en säkrare bild av kostnader för livsmedelsfusk.

I kapitel 6 följer en presentation av de viktigaste slutsatserna och en diskussion.

² Relevanta sökord till litteratursökningarna har hämtats från artikeln Bouzembraka Y, Steen B, Neslo R, Linge J, Mojtahed V, Marvin H J P (2018). Development of food fraud media monitoring system based on text mining. Food Control, 2018; 93: 283-296.

2. Livsmedel i Sverige

Var kommer maten ifrån?

I Jordbruksverkets rapport³ om konsumtion av livsmedel under de senaste 50 åren redovisas att konsumtionen i Sverige, liksom i flera andra höginkomstländer, har ökat per capita⁴. I rapporten framkommer att livsmedel som konsumeras också är mer energirika än tidigare. Det konsumeras mer kött och grönsaker och mindre mjölk. Utvecklingen anses ha drivits på av olika faktorer. Livsmedel har dels blivit billigare, relativt sett, dels har livsstilsfaktorer såsom urbanisering och globalisering påverkat våra konsumtionsmönster.

De livsmedel som vi handlar i butiken eller på restaurangen finns där som ett resultat av ett komplext nätverk av olika varuflöden och distributionskanaler. Livsmedel produceras i andra EU-länder och i tredjeland och handel sker ofta via mellanhänder, det vill säga från tredjeland till EU-land innan slutprodukten når den svenska marknaden. Förutom att globaliseringen ökar konkurrensen, möjliggörs saluföring av i princip samtliga sorters säsongbetonade livsmedel året om och oberoende av säsong, klimatzon eller jordmån.

Jordbruksverket tar inte fram någon total siffra över självförsörjningsgrad, det vill säga marknadsandelen för svenskproducerade jordbruksvaror och livsmedel, eftersom det finns stora variationer mellan olika produktkategorier. Marknadsandelen för svenska kött- och mejeriprodukter har sjunkit sedan 1995, dock finns indikationer på en vändning av den trenden för kött från vissa djurslag. Självförsörjningsgraden under år 2018 uppgick till 56 procent för nötkött, 30 procent för lammkött och 76 procent för griskött⁵. Den svenska marknadsandelen har mellan år 1995 och 2017 varit relativt stabil för ägg, socker och matpotatis medan den varierat starkt mellan olika spannmålslag samt mellan olika frukter och grönsaker⁶.

I en rapport från Jordbruksverket⁷ redovisas att Sverige är en nettoimportör av livsmedel om man ser till värdet och handelsbalansen visar en nedåtgående trend för svensk export. Detta beror dels på att det finns en efterfrågan på produkter som inte går att odla i Sverige, dels kan inte svenska produkter alltid framställas till en tillräckligt låg kostnad. Värdet av Sveriges jordbruksimport är nästan dubbelt så högt som för export. Värdet av export av jordbruksvaror⁸ och livsmedel uppgick till drygt 92 miljarder kronor och importen till drygt 158 miljarder kronor år 2018. Export av förädlade livsmedelsprodukter uppgick till 44 miljarder kronor och import till 82 miljarder kronor. Exporten

³ Jordbruksverket (2015). Livsmedelskonsumtionen i siffror – Hur har konsumtionen utvecklats de senaste femtio åren och varför? Rapport 2015:15.

⁴ Här påtalas emellertid att matsvinn troligtvis har ökat i omfattning över tid, vilket medför osäkerheter gällande den faktiska konsumtionen.

⁵ Se Jordbruksverkets hemsida: Marknadsbalanser kött, mjölk och ägg.
<http://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/handelmarknad/kottmjolkochagg/marknadsbalanser/kottmjolkochagg.4.298d9b5152ce44f1843e7b7.html>

⁶ Se Jordbruksverkets hemsida: Marknadsbalanser kött, mjölk och ägg.
<http://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/handelmarknad/kottmjolkochagg/marknadsbalanser/kottmjolkochagg.4.298d9b5152ce44f1843e7b7.html>

⁷ Jordbruksverket (2018). Sveriges utrikeshandel med jordbruksvaror och livsmedel 2016-2018. Rapport 2019:18.

⁸ Norsk fisk går genom Sverige för vidareexport.

består främst av diverse livsmedel, beredda fisk- och skaldjursprodukter, drycker, kaffe⁹ samt beredningar av spannmål.

Import och handel inom EU är jämnare fördelad över olika produktgrupper, men några viktiga varor är beredda fisk och skaldjursprodukter, drycker samt beredda produkter av kött, vilt och fågel. Norge, Danmark, Nederländerna och Tyskland är de viktigaste avsändningsländerna. En stor del av handel från EU till Sverige har dock ursprung i tredje land. Olika frukter och grönsaker kommer ofta till Sverige via Nederländerna. Brasilien, USA, Ryssland, Indien, Kina, Australien och Nya Zeeland, är exempel på viktiga tredjeländer från vilka Sverige importerar livsmedel.

Mellanhänder och transporter i livsmedelskedjan

Globalisering, variationer i klimat och en generell prispress ställer hårda krav på effektivt samarbete mellan producenter och uppköpare i livsmedelskedjan. Vägen för livsmedel från jord till bord innefattar ofta långa transporter och flera inblandade aktörer. Något förenklat består aktörerna av företag inom insatsvaror, primärproducenter, uppköpare, livsmedelsindustrin, detaljhandel och konsument. Det finns ett stort antal aktörer i varje led och stora mängder gods som förflyttas dagligen över hela världen. Detta medför att kedjan snabbt blir överskådlig. Stora aktörer kan ha sina egna system för att nå ut med sina varor till konsument. Dessutom är nätverket föränderligt över tid, missväxt eller politisk turbulens i olika delar av världen gör att flöden snabbt kan ändras. Digitalisering har skapat stora möjligheter att följa varors väg men har också bidragit till nya vägar till konsument.

Det finns i dagsläget inte någon heltäckande bild av hur livsmedel transporteras inom Sverige. Myndigheten Trafikanalys¹⁰ har genomfört en kartläggning av dagligvaruhandelns distribution inom ramen för projektet utvecklingen av den nationella varuflödesundersökningen (VFU). Rapporten kartlägger och analyserar de svenska dagligvaruföretagens interna flöden avseende godsslag, omfattning och flödesvägar utifrån registerdata. Rapporten är avgränsad till att omfatta företagen Ica, Coop, Axfood, Dagab samt Bergendahls. Rapporten ger en bild av komplexiteten i systemet, och man får också en bild av omfattningen av mellanhänder innan ett livsmedel når konsument, antingen via butik eller via restaurang.

Långa distributionskedjor ökar sårbarheten vid oönskade händelser. I en rapport¹¹ argumenteras för att ju längre avstånd mellan producent och konsument desto högre risker för livsmedelsfusk. Varje gång en transaktion genomförs måste köparen förlita sig på att informationen om varan är sanningsenlig enligt devisen ”varje transaktion innebär en ny möjlighet att fuska”.

⁹ Inklusiv te, kakao, kryddor

¹⁰ Trafikanalys (2015). Dagligvaruhandelns distribution – en kartläggning, PM 2015:17.

¹¹ Elliot, C. (2014). Elliott Review into the Integrity and Assurance of Food Supply Networks – Final Report. A National Food Crime Prevention Framework. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/264997/pb14089-elliott-review-interim-20131212.pdf

Konsumenter efterfrågar ofta mervärden och snabbhet

Enligt en rapport från Agrifood (2015) om globala konsumtionstrender har produktkvalitet fått ett allt större inflytande på konsumtionen i höginkomstländer. Konsumenterna har också ändrat syn på kvalitet. Många av de mervärden vi nu diskuterar avser frivilliga märkningspåståenden på livsmedel. Exempel på sådana mervärden är närings- och hälsopåståenden, närodlat/lokalproducerat, GMO-fritt eller ekologiskt produktions sätt.

Produkter som marknadsförs med mervärden kan ofta säljas till ett högre pris. I en beräkning av kostnader för offentliga måltider uppskattas priset för en ekologisk varukorg vara 66 procent högre jämfört med en konventionell varukorg¹². I flera fall, däribland för ekologiska livsmedel, är märkning det enda konsumenten har att förhålla sig till för att verifiera det mervärde som livsmedlet är märkt med.

Alltmer livsmedel konsumeras utanför hemmet eller i färdiglagad form¹³¹⁴. Internetförsäljning av livsmedel har ökat, bland annat genom färdigkomponerade matkassar och e-handel. Konsumenter kan handla direkt via e-handelsbutiker eller primärproducent. Enligt Svensk Digital Handel stod den digitala mathandeln för drygt 2 procent av livsmedelsförsäljningens omsättning år 2019¹⁵. Digitaliseringen bidrar till minskade möjligheter att bedöma kvalitet eller äkthet.

Information om risker sprids via media

Enligt Internetstiftelsen¹⁶ använde 95 procent av svenskarna internet år 2019. Internetstiftelsens undersökning visar att det är fler som läser dagstidningar digitalt än i pappersform och majoriteten av internetanvändarna nyttjar också sociala medier. Information om livsmedelsfusk och incidenter som rapporteras om via public service eller kommersiell media kan alltså snabbt nå ut till många läsare.

Men det råder konkurrens om läsare och det finns en utmaning med att nå ut i mediabruset. Det är vanligt att negativa händelser, dramatiska eller tillspetsade budskap och att nyheter som berör många i befolkningen lyfts fram som nyheter¹⁷. En fördel med dagens nyhetsvärdering är att det kan motverka fuskets skadeverkningar i form av ekonomiska förluster eller negativa hälsoeffekter. Men det finns också en baksida. En studie som analyserade innehåll i nyhetsrapportering om Tjernobylyolocken respektive BSE-krisen i England och Sverige visade att artiklar generellt ofta är av en mer alarmerande karaktär än informerande karaktär med underbyggda fakta. Artiklar i Sverige rapporterade mer frekvent om risker jämfört med artiklar i England. Författarna drog slutsatsen att detta kan bero på en mer uttalad säkerhetskultur i Sverige¹⁸. Snabb spridning av ibland vinklade budskap kan leda till både osäkerheter och onödig rädsla.

¹² Agrifood (2012). Mål som styrmedel- målet för den offentliga konsumtionen av ekologiska livsmedel. Rapport 2012:1

¹³ Konkurrensverket (2018). Konkurrensen i livsmedelskedjan. Rapport 2018:4.

¹⁴ Delfi (2018). Delfi Fastfoodguide.

¹⁵ Svensk Handel (2019). Den fysiska handelsplatsen i en digital värld.

¹⁶ Internetstiftelsen (2019). Svenskarna och internet 2019.

¹⁷ Statens medieråd (2015). Vad blir en nyhet? <https://statensmedierad.se/larommedier/kallkritikvemvadvarfor/vadblirenyhet.423.html>

¹⁸ Rowe, G., Frewer, L., & Sjöberg, L. (2000). Newspaper reporting of hazards in the UK and Sweden. *Public Understanding of Science*, 9, 59–78.

Utmaningar med att bedriva en effektiv fuskkontroll

Livsmedelslagstiftningen som gäller idag är gemensam för hela EU. I vissa fall kompletteras den av nationella bestämmelser. Många regler inom området är målstyrda, det vill säga att lagstiftningen inte alltid är så detaljerad, utan det kan finnas många sätt att uppfylla lagstiftningens mål: att de livsmedel som släpps ut på marknaden ska vara säkra. Ansvaret för att följa lagstiftningen ligger på de livsmedelsföretag som producerar, transporterar, tillreder eller saluför livsmedel. Bestämmelser om spårbarhet och verifiering av livsmedelsinformation¹⁹ ställer bland annat krav på att företag ska ha ett fungerande system och förfaranden som säkerställer att spårbarhet i hela livsmedelskedjan alltid ska vara möjlig. Livsmedelsföretagarna ska kunna ange varifrån ett livsmedel kommer och vart det har sålts vidare. Lagstiftningen ställer dock inte krav på någon exakt utformning av systemet. Företag gör egna anpassningar efter den egna verksamhetens omfattning och komplexitet.

Myndigheterna som utför livsmedelskontroll arbetar för att upptäcka avvikelser från lagstiftningen och att vidta åtgärder vid behov. Därigenom bevakar man redlighet och konsumenternas intressen i hela livsmedelskedjan. Kontrollmyndigheter har bland annat till uppgift att genomföra stickprov där de kontrollerar att bestämmelserna följs. Uppgifter om exempelvis en varas ursprung/destination ska på begäran kunna visas upp för kontrollmyndigheten. I de flesta fall är det nödvändigt med så kallad dokumentationskontroll. För att ha en chans att upptäcka livsmedelsfusk krävs dessutom ofta en verifiering av de uppgifter som kommer fram, det vill säga egen inhämtning och analys av information från företag i tidigare eller senare led eller kontakt med andra kontrollmyndigheter eller myndigheter som polis eller rättsväsendet. Fuskkontroller ställer alltså krav på både antal resurser och kompetens.

I utredningar²⁰ om den kommunala livsmedelskontrollen påvisas att små kontrollmyndigheter ofta har personal- eller kompetensbrist. Kontrollmyndighetens geografiska läge eller otillräckliga resurser för livsmedelskontroll inom kommunen kan försvåra rekrytering av inspektörer med rätt kompetens för att genomföra kontroll med fokus på att upptäcka livsmedelsfusk. Eftersom merparten av kontrollmyndigheterna i landet är relativt små har de flesta små möjligheter att på egen hand bedriva en effektiv kontroll med fokus på livsmedelsfusk²¹. Det finns därmed begränsade möjligheter till att utföra en kontroll av livsmedelsfusk i Sverige idag.

Det finns ingen definition av livsmedelsfusk i lagstiftningen. I kontrollförordningen²² som började tillämpas i slutet av 2019, finns en del nyheter och förändringar. I förordningens artikel 9 införs en skyldighet för behöriga myndigheter att alltid beakta möjligheten att en livsmedelsföretagare kan ha agerat ”bedrägligt eller vilseledande”. Vissa nyheter i förordningen möjliggör effektivare fuskkontroller, exempelvis möjligheter till anonymitet vid inköp och visselblåsarfunktioner, det vill säga system för rapportering av oegentligheter i kontroller utan risk för repressalier.

¹⁹ Gällande generella bestämmelser är Förordning (EG) nr 178/2002 samt (EU) nr 1169/2011.

²⁰ Se till exempel Statskontoret (2017). Stärkt livsmedelskontroll genomökad kommunal samverkan. 2017:9.

²¹ Se Livsmedelsverket (2018). Sveriges Livsmedelskontroll 2017 – i primärproduktionen, leden efter primärproduktion och dricksvattenanläggningar. Livsmedelsverkets rapportserie nr 18 2018.

²² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625

I livsmedelslagen²³ finns bland annat regler om straff för brott mot livsmedelslagstiftningen. Vid avsiktliga eller allvarliga förseelser är det därmed möjligt för kontrollmyndigheten att åtalsanmäla en företagare. Brotten mot livsmedelslagstiftningen kan sedan 1 januari 2019 ge upp till två års fängelse. Innan dess var straffpåföljderna relativt milda, exempelvis dagsböter eller företagsbot. Möjligen bidrog det till att brott mot livsmedelslagstiftningen ofta hade låg prioritet i jämförelse med andra brott. Åtalsanmälningar lades därför ofta ner i förundersökningsskedet²⁴. I skrivande stund finns inga utvärderingar om ändringarna har gett effekt, det vill säga att fler anmälningar går vidare till åtal med eventuellt fler fällande domar.

Sammantaget kan vi alltså visa på att det finns utmaningar med att genomföra effektiva fuskkontroller. Det ställs höga krav på samarbete och samordning mellan olika myndigheter och förutsättningar med tid och kompetens att genomföra sådana kontroller. Vidare finns utmaningar med att upptäcka själva fusket och att ha tid och resurser att författa åtalsanmälningar med tydligt lagstöd. Dessa ärenden ska sedan ha sådan prioritet att de drivs vidare i domstol.

²³ Se 28 och 29 §§ SFS 2006:804

²⁴ Livsmedelsverket (2017). Livsmedelskontrollen: Utveckling, brister och förbättringsförslag. Rapport 2017-09-25, Dnr 2017/02578.

3. Vad är livsmedelsfusk?

Definitioner av livsmedelsfusk

DeVriers²⁵ var relativt tidigt ute med att definiera livsmedelsfusk som ett otillåtet tillsättande av en icke-autentisk ingrediens eller borttagande av en autentisk ingrediens utan köparens vetskap och för ekonomisk vinning. Spink²⁶ refereras ofta till inom litteraturen om livsmedelsfusk. Enligt Spink är livsmedelsfusk ett brett samlingsbegrepp för en rad otillåtna och avsiktliga handlingar som görs för ekonomisk vinning. Det kan exempelvis handla om tillsättande eller utbyte av ingrediens, manipulering och förvrängning av en ingrediens, produkt eller paketering. Spink räknar även in missledande påståenden som livsmedelsfusk.

Spink och Moyer²⁷ utvecklade en riskmatris med ”avsiktig handling” och ”oavsiktig handling” på ena axeln respektive syftena ”för ekonomisk vinning” eller ”andra avsikter” på andra axeln. Utifrån riskmatrisen argumenteras för att avsiktligt livsmedelsfusk för ekonomisk vinning är särskilt svårt att komma åt och innebär en särskilt hög risk för konsumenter jämfört med andra typer av förseelser mot livsmedelslagstiftningen. Detta till trots att det direkta syftet inte är att orsaka skada. Ekonomiska incitament innebär i regel en ovilja att synas, jämfört med till exempel en terrorhandling där utövaren vanligtvis vill ge sig till känna. En avsiktig handling ökar dessutom risken för innovativa metoder med exempelvis tillsats av främmande ingredienser, jämfört med en oavsiktig handling där något har ”glömts bort” eller tillkommit av misstag. Även samarbetsorganet Global Food Safety Initiative (GFSI) har argumenterat för att livsmedelsfusk är en medveten handling som genomförs för att erhålla ekonomisk vinst och inte primärt för att människor ska komma till skada²⁸.

I samband med hästköttskandalen år 2013 skapades en arbetsgrupp inom EU ”Food Fraud Network”²⁹. Här ingår representanter från 28 medlemsstater, Norge, Island och Schweiz samt EU-kommissionen. Syftet med nätverket är främst informationsdelning. Eftersom livsmedelsfusk inte definieras i livsmedelslagstiftningen³⁰ har nätverket formulerat följande:

”Intentional violation of the rules covered by Regulation 882/2004 which are applicable to the production of food and feed, motivated by the prospect of economic or financial gain.”

Enligt nätverkets definition består alltså livsmedelsfusk av en medveten överträdelse av livsmedelslagstiftningen som görs för ekonomisk eller annan finansiell vinning. Livsmedelsfusk kan

²⁵ DeVries J. (2009). US Pharmacopeia's Food Ingredients Intentional Adulterants Advisory Panel. Presented at USP's 2009 Food Ingredients Stakeholder Forum.

²⁶ Spink J. (2011). Defining food fraud and the chemistry of the crime for imported food products. In: Ellefson W, Zach L, & Sullivan, D. editors. Import food safety. Washington, DC: Inst. of Food Technologists. 2013; Wiley-Blackwell; 0813808774.

²⁷ Spink, J. & Moyer, D.C. (2011). Defining the Public Health threat of Food Fraud. Journal of Food Science. Volume 76, Issue 9, pages R157–R163, November / December 2011.

²⁸ GFSI position on mitigating the public health risk of food fraud. July 2014. https://www.mygfsi.com/files/Technical_Documents/Food_Fraud_Position_Paper.pdf

²⁹ Se https://ec.europa.eu/food/safety/food-fraud/ffn_en

³⁰ Se kapitel om *Utmaningar med att bedriva en effektiv fuskkontroll*

alltså motiveras av möjligheter att göra ekonomisk vinst i reda pengar eller för att få konkurrensfördelar på marknaden.

En rapport från 2014 som författades på uppdrag av den brittiska regeringen³¹ har varit tongivande för det förebyggande arbetet mot fusk inom Food Standards Agency (FSA). I rapportens definition ingår också nyckelbegreppen ”avsiktlighet” och ”för ekonomisk vinning”. Författaren gör en ytterligare distinktion mellan “food fraud” och “food crime” för att understryka att fusk kan ge allvarliga effekter och vara ett uttryck för kriminell verksamhet. ”Food fraud” definieras som ”food crime” när det inte längre handlar om någon eller några enstaka förseelser, utan när de kriminella aktiviteterna övergår till organiserad brottslighet som medvetet försätter konsumenter i fara.

Vi kan alltså utifrån ett axplock av publikationer som definierar fusk dra slutsatsen att en definition av livsmedelsfusk bör inbegripa följande delar:

1. Medveten handling,
2. Vilsledande av konsument,
3. Överträdelse av livsmedelslagstiftningen,
4. Ekonomisk eller annan finansiell vinning.

Livsmedelsfusk innefattar fler aspekter än livsmedelbrott, eftersom ett brott per definition inträffar först när någon har blivit fälld i domstol enligt den straffrättsliga lagstiftningen. Livsmedelsfusk kan därmed innehålla allt från mindre förseelser som blir upptäckta och sanktionerade eller förblir oupptäckta till stora förseelser som döms som brott eller aldrig upptäcks.

Olika typer av livsmedelsfusk

Spinks och Moyer³² gör följande grupperingar av livsmedelsfusk:

- Användning av förfalskade ingredienser,
- Manipulerad information om kvalitet eller tillverkningsätt,
- Överskridande av den angivna produktionen,
- Stöld för att sedan sälja vidare i andra hand,
- Saluförande på en marknad som inte är den avsedda,
- Produktionssätt som är snarlik en ”äkta” varas,
- Produktion under förfalskat varumärke eller utanför standardiserade former.

³¹ Elliott, C. (2014). Elliott Review into the Integrity and Assurance of Food Supply Networks – Final Report. A National Food Crime Prevention Framework. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/264997/pb14089-elliott-review-interim-20131212.pdf

³² Spink, J. & Moyer, D.C. (2011). Defining the Public Health threat of Food Fraud. Journal of Food Science. Volume 76, Issue 9, pages R157–R163, November / December 2011.

Indelningen visar att livsmedelsfusk kan innefatta ett brett spektrum av metoder, som ger konsekvenser av olika allvarlighetsgrad och i olika delar av livsmedelskedjan. Livsmedelsfusk kan både innefatta fysisk manipulation eller förfalskad information.

Gussow³³ väljer också att dela in fusket efter typ av överträdelse:

Fysisk överträdelse: När själva produkten är förfalskad eller manipulerad med avseende på exempelvis innehåll eller datummärkning.

Administrativ överträdelse: När produkten har placerats på marknaden på felaktigt sätt, det vill säga genom exempelvis olaglig import, oregistrerad verksamhet eller stöld.

En alternativ klassificering är utifrån konsekvenser, hur konsumenten påverkas. Elliot³⁴ delar in livsmedelsfusket efter potentiell hälsofara eller att konsumenterna utsätts för medveten vilseledning:

Saluföra livsmedel som är otjänliga och innebär potentiell hälsofara, exempel:

- Återinföra animaliska biprodukter in i livsmedelskedjan,
- Paketera och saluföra utan ursprungsmärkning,
- Ändra bäst-före datum.

Medvetet missleda konsumenter, exempel:

- Ersätta med en billigare ingrediens eller annan vara: sälja odlad lax som vildfångad, späda ut ris med billigare varianter,
- Manipulera innehållsförteckning med avseende på ursprungsland eller djurslag,
- Sälja stulet eller svartslaktat³⁵ kött samt tjuvskytte.

Livsmedelsfusk kan också delas in efter hur det upptäcks, det vill säga genom **typ av avvikelser** i livsmedelskontrollen eller i gränskontrollen. I varningssystemet RASFF³⁶ rapporteras livsmedelsfusk in utifrån följande sex kategorier:

- Produkter med otillräckliga-, avsaknad av- eller förfalskade hälsopåståenden,
- Illegal import,
- Manipulerade produkter,
- Otillräcklig, utgången, förfalskad eller avsaknad av dokumentation vid import,
- Produkter med felaktigt utgångsdatum,
- Produkter med felaktig innehållsförteckning.

³³ Gussow, K. E., & Kuiper, L. H. (2014). De bestrijding van voedsel fraude in Nederland. Justitiele Verkenningen, 40(2), 8- 27.

³⁴ Elliot, C. (2014). Elliott Review into the Integrity and Assurance of Food Supply Networks – Final Report. A National Food Crime Prevention Framework.

³⁵ Försäljning utan föregående köttbesiktning enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004.

³⁶ Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF) är ett system inom EU för snabbt utbyte av information om allvarliga incidenter mellan olika kontrollmyndigheter.

Det går alltså att visa att livsmedelsfusk återfinns i en uppsjö olika former. Det kan exempelvis innebära att en dyr ingrediens byts ut mot en billig, att en produkt märks som exempelvis ”ekologisk” trots att den inte är det, eller att kött säljs som ”svenskt” men att företaget vid spårbarhetskontroll inte förmår visa att köttet är svenskt. Likaså avsiktlig felmärkning, ompaketering, svartslakt och otillåten eller odokumenterad import. Det kan också vara en fråga om livsmedelsfusk när ett företag har underlåtit att registrera verksamheten i syfte att undvika kontroll.

Drivkrafter till livsmedelsfusk

I litteraturen återfinns olika förklaringar till varför livsmedelsfusk uppstår. Grocery Manufacturers Association & A.T. Kearney³⁷ har tagit fram en så kallad ”food fraud triangle” med tre motiverande faktorer: möjlighet till vinst, låg risk för att bli upptäckt och mild nivå på straffskala. Författarna argumenterar för att drivkrafterna styr omfattningen: om någon drivkraft försvinner eller minskar, reduceras också problematik med livsmedelsfusk. Författarna Moore et al.³⁸ och Everstine et al.³⁹ lyfter primärt drivkrafterna ”vinst” och ”avsaknad av kvalitetssäkringssystem” som primära drivkrafter.

Ruth et al.⁴⁰ delar in drivkrafter bakom livsmedelsfusk i de tre olika huvudgrupperingarna möjligheter, drivkrafter och kontrollåtgärder. Med möjligheter avses exempelvis att det finns tillgång till rätt teknik och kunskap eller tidpunkten, det vill säga i rätt tid på rätt plats. Drivkrafter kan förklaras av dels ekonomiska- och dels kulturella drivkrafter. Ekonomiska drivkrafter kan vara tillgång och priser, mervärden eller företagets finansiella situation. Kulturella drivkrafter kan exempelvis vara företagskultur och korruptionsnivå i landet. Kontrollåtgärder täcker exempelvis in hur enkelt det är att bli upptäckt, med exempelvis lagar och regler kring spårbarhet, övervakningssystem och spelregler på marknaden.

Lipp⁴¹ argumenterar för att möjligheter att göra vinst och utbud och efterfrågan är en viktig indikator för förekomst av livsmedelsfusk. Även varans beskaffenhet anses spela en roll, exempelvis argumenteras för att flytande innehåll eller pulveriserade varor kan vara enklare att fuska med än livsmedel i hela bitar. Studien tar också upp svårighetsgrad som indikator: ju högre komplexitet, det vill säga krav på specialkunskaper eller särskild utrustning, desto lägre risk att det fuskas med just det livsmedlet.

Ovanstående exempel visar på att drivkrafterna är ett resultat av ett samspel mellan olika omvärldsfaktorer, tillfälligheter och möjligheter. För att åskådliggöra drivkrafterna tydligare väljer vi att utgå från den tidigare antagna definitionen: att livsmedelsfusk rör sig om en avsiktlig handling som vilseleder konsumenten, innebär en överträdelse av livsmedelslagstiftningen och genomförs för ekonomisk vinning. Ju starkare drivkraft, desto mer sannolikt är det att kriteriet i definitionen blir uppfyllt (Figur 1):

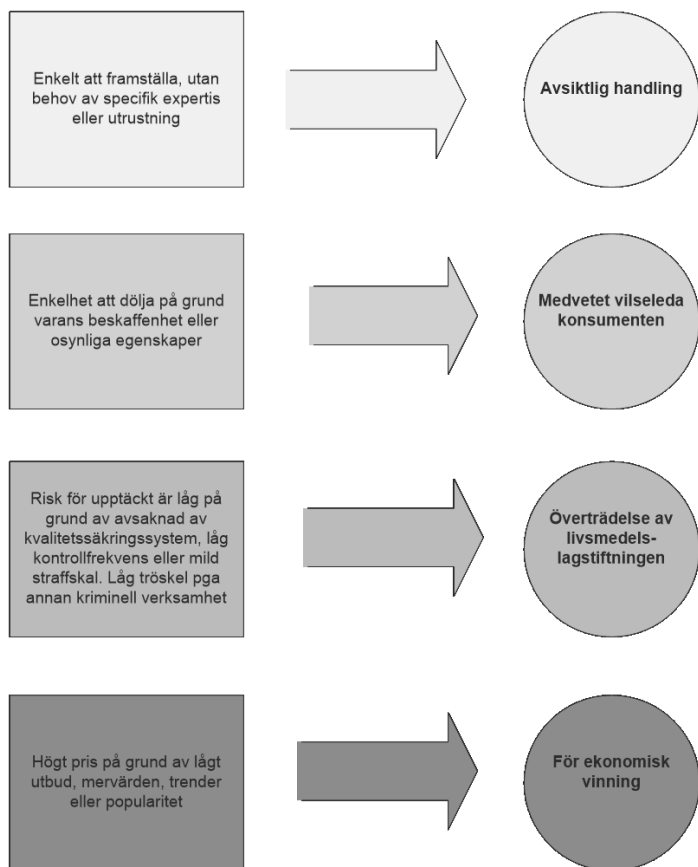
³⁷ Grocery Manufacturers Association & A.T. Kearney (2010). Consumer Product Fraud: Deterrence & Detection.

³⁸ Moore, J.C., Spink, J. and Lipp, M. (2012). Development and application of a database of food ingredient fraud and economically motivated adulteration from 1980 to 2010. *Journal of Food Science*. Volume 77, Issue 4, pages R118- R126, April 2012

³⁹ Everstine, K., Spink, J. & Kennedy, S. (2013a). Economically Motivated Adulteration (EMA) of Food: Common Characteristics of EMA Incidents. *Journal of Food Protection*, 76 (4), pp. 723-735.

⁴⁰ van Ruth, S.M., Huisman W., P.A. Luning. (2017). Food fraud vulnerability and its key factors. *Trends in Food Science & Technology*. 67, 70-75.

⁴¹ Lipp, M. (2012) Ingredient Adulteration undermines food safety. *Food.Saf.Mag.*February- March: 16.



Figur 1: Drivkrafter bakom livsmedelsfusk kan härledas till definitionen av livsmedelsfusk.

En rimlig drivkraft bakom exempelvis avsiktlighet är att det är enkelt att genomföra. Ju enklare och ju lägre krav på specifik expertis eller utrustning desto mer sannolikt att livsmedelsfusk kommer ske avsiktligt. Sannolikhet för att konsumenten ska bli vilseledd varierar med varans beskaffenhet. Ju mer mångfacetterad och komplex produkten är desto högre sannolikhet att det förblir oupptäckt och därmed vilseledande. Det är enklare att bryta mot lagstiftning och undslippa konsekvenser om det är låg kontroll och mild straffskala. Ekonomisk vinst ökar med relativt lägre tillverkningskostnader. Livsmedel med mervärden, konsumtionstrender eller perioder med lågt utbud riskerar därför vara utsatta för mer livsmedelsfusk.

4. Konsekvenser av livsmedelsfusk

Livsmedelsfusk kan utgöra en hälsofara

Eftersom fusk sker i det fördolda och bedragare eventuellt använder okonventionella metoder, vet man också väldigt lite om hälsoriskerna. Enligt Spink och Moyer⁴² är inte bedragare alltid medvetna om hälsoriskerna, vilket argumenteras för att kunna vara en fara i sig. Författarna delar in riskerna för konsumenten i direkta, indirekta och tekniska risker. De direkta riskerna inkluderar exempelvis akut toxisk reaktion eller i alla fall en omedelbar negativ och skadlig effekt av konsumtion. Indirekta risker är när negativa effekter på hälsan uppstår efter en längre tids konsumtion eller upprepade exponeringar. Indirekta risker på hälsan kan också uppstå när påstående om näringsinnehåll är felaktigt. De tekniska riskerna har ingen effekt på hälsan. Det kan exempelvis röra sig om en stulen vara eller falsk ursprungsmärkning.

Vissa typer av livsmedelsfusk kan alltså vara helt ofarliga för människor medan andra fall kan innebära att konsumenten utsätts för kemiska risker och ge allvarliga hälsokonsekvenser eller till och med leda till döden. Kända fall av livsmedelsfusk under de senaste decennierna är exempelvis när denaturerad rapsolja såldes som olivolja i Spanien under 1980-talet⁴³, inblandning av melanin i mjölkpulver i Kina⁴⁴ eller hästköttskandalen i Europa under 2013⁴⁵.

Livsmedelsfusk tar samhällets resurser i anspråk och kan rubba förtroendet för livsmedelskontrollen

Under år 2017 togs drygt 350 miljoner kr ut i avgifter för livsmedelskontroll hos företag i leden efter primärproduktion och 240 miljoner kr för Livsmedelsverkets kontroll av slakterier. Viss del av livsmedelskontrollen finansieras också via anslag, alltså i förlängningen av skattepengar. Långt ifrån all kontroll är inriktad på att upptäcka fusk, men beloppen ger en fingervisning om kostnader för att upprätthålla ett kontrollsystem av livsmedelsföretag.

Enligt uppgift från Livsmedelsverket⁴⁶ genomförde 25 procent av kontrollmyndigheterna kontroll under år 2018 där det förekom misstanke om fusk för ekonomisk vinning. Kontroll i syfte att upptäcka fusk är både tids- och resurskrävande. Samtliga kontrollmyndigheter har inte kapacitet i form av tid och resurser för att upprätthålla en kontroll som fångar upp livsmedelsfusk. Därtill bör nämnas att livsmedelsfusk orsakar uteblivna skatteintäkter via moms till staten.

⁴² Spink, J. & D.C. Moyer (2013). Understanding and Combating Food Fraud [Cover Story], Food Technology magazine, Volume 67, Number 1, pp. 30-35.

⁴³ <https://www.theguardian.com/education/2001/aug/25/research.highereducation>

⁴⁴ <http://news.bbc.co.uk/2/hi/7720404.stm>

⁴⁵ <https://www.theguardian.com/uk/2013/feb/15/horsemeat-scandal-the-essential-guide#101>

⁴⁶ Livsmedelsverket (2019). Sveriges Livsmedelskontroll 2018 – i primärproduktionen, leden efter primärproduktion och dricksvattenanläggningar. Livsmedelsverkets rapportserie nr 17 2019.

Vid större skandaler finns alltid risk för att konsumenter tappar tillit till den offentliga livsmedelskontrollen. Sett ur den skötsamma företagarens perspektiv innebär detta till viss del bortkastade resurser eftersom kostnader för kontrollen kan tas ut via avgifter. Livsmedelsverket genomför så kallade förtroendemätningar⁴⁷ bland sina viktigaste målgrupper för att förstå hur myndigheten uppfattas. Förtroendemätningarna följer bland annat upp förtroende för livsmedelskontrollen och upplevda risker för att bli lurad av livsmedel i Sverige. Dock genomförs inte mätningarna med sådan regelbundenhet att det är möjligt att observera minskat förtroende efter enstaka händelser med livsmedelsfusk.

Förtroendemätningen för år 2016 bland 1000 konsumenter⁴⁸ visar att 51 procent av tillfrågade respondenter hade ett högt förtroende för att livsmedelskontrollen bidrar till att man inte blir lurad som konsument. Förtroendet för livsmedelskontrollen bland konsumenter hade ökat signifikant sedan mätningen år 2013. Totalt 40 procent av de tillfrågade konsumenterna upplevde att det fanns en påtaglig risk (mycket stor risk, ganska stor risk, viss risk) för att bli avsiktligt lurad av livsmedel i Sverige. Frågeställningen om risk för att bli lurad var ny för mätningen år 2016 varför inga jämförelser kan göras över tid.

En vilseledd konsument betalar för mycket eller för en vara som inte är önskad

Fusk med livsmedel ger finansiella konsekvenser för konsumenten eftersom manipulerade livsmedel inte är efterfrågade. Transaktionen med en färgad fläskfilé eller utspädd olivolja hade troligtvis inte ägt rum om konsumenten hade haft full information. Om ett livsmedel saluförs med mervärden som inte existerar betalas i regel ett för högt pris. En apelsin som felaktigt marknadsförs som ekologisk kostar betydligt mer än en konventionell apelsin. I båda av ovanstående exempel betalas mer för varan än vad den egentlig är värd för konsumenten.

Effekter på andra märken eller varuslag

Ett betalningsviljeexperiment av Meerza och Gustafsson⁴⁹ visar att efterfrågan (betalningsvilja, willingness-to-pay) på olivolja från ett specifikt land minskar när det uppdagas att det har förekommit fusk inom det landet. Studien visar också på hög förekomst av spridningseffekter. Efterfrågan på olivolja generellt påverkades negativt och framförallt för produkter som salufördes med mervärden.

Företag kan dock påverkas i olika utsträckning, beroende på var i livsmedelskedjan de verkar. En rapport från NFU Mutuals⁵⁰ från 2017 visade hur konsumenter tolkade ansvarsfrågan vid förekomst av livsmedelsfusk. Merparten, 63 procent, var benägna att anklaga förädlingsledet, 20 procent

⁴⁷ Livsmedelsverket mäter regelbundet förtroendet bland sina viktigaste målgrupper konsumenter, kostarbetare, livsmedelsföretag samt kontrollmyndigheter.

⁴⁸ Kantar Sifo (2016). Förtroendemätning bland konsumenter 2016. Rapport 2016-12-19.

⁴⁹ Meerza, S. och C. Gustafsson (2018). Consumer respons to food fraud. Selected Paper prepared for presentation at the 2018 Agricultural & Applied Economics Association Annual Meeting, Washington, D.C., August 5-August 7

⁵⁰ NFU Mutual (2017). Food fraud report. Se <https://www.nfumutual.co.uk/globalassets/news-and-stories/pdfs/nfu-mutual-food-fraud-report-2018.pdf>

handelsledet och 6 procent primärproducenter vid fall med livsmedelsfusk. En studie på uppdrag av Jordbruksverket⁵¹ visade på att svenskar har ett något högre förtroende för svensk primärproduktion än för svensk livsmedelsindustri. 76 procent av tillfrågade respondenter hade förtroende för att svenska bönder kunde producera råvaror med hög kvalitet. Motsvarande förtroende för svensk livsmedelsindustri var något lägre, 68 procent. Studien visade att 21 procent av de svarande hade förtroende för att restauranger i Sverige erbjuder svensk mat av hög kvalitet.

Fusk får kortvariga effekter på konsumenters beteende

Incidenter med livsmedelsfusk kan leda till förändrat beteende hos konsumenter. Forskning⁵² visar exempelvis att den så kallade hästköttsskandalen bidrog till att konsumenter fick en medvetenhet kring frågan om ursprung av kött, och till viss del fick konsumenterna också förändrade matvanor. En studie om köttkonsumtion⁵³ visar att konsumenter reagerar olika efter skandaler. Riskmedvetenheten hos konsumenten visar sig vara en viktig förklarande faktor. Resultat visar att hög riskmedvetenhet leder till starkare reaktioner när det kommer ett larm.

En undersökning av kinesiska medborgares attityder till olika typer av varor, däribland livsmedel, visade på en mycket låg tillit och ett lågt förtroende för vissa varumärken under flera år efter allvarliga incidenter med melamin i mjölkersättning⁵⁴. Studien om köttkonsumtion och riskmedvetenhet visade att effekterna av den så kallade dioxinskandalen i Tyskland⁵⁵ inte var särskilt långvariga på den tyska konsumtionen av fläsk- respektive fjäderfäkött. Studien omfattade en period om drygt två år och inga signifikanta förändringar i konsumtion kunde konstateras över tidsperioden. Effekterna var alltså kortvariga. Sett till Jordbruksverkets statistik över konsumtion av nötkött⁵⁶ är det möjligt att skönja en marginell nedgång i konsumtion under perioden 2012-2013, men redan efter ett år var konsumtionen till och med högre än tidigare. Vi kan alltså dra slutsatsen att incidenter med livsmedelsfusk ger vissa effekter på konsumenters agerande, men effekterna är ofta kortvariga.

Fusk leder till snedvriden konkurrens

Varje försäljning av manipulerad livsmedelsvara innebär en utebliven intäkt för ett företag som följer lagstiftningen. Livsmedelsproducenter som fuskar skaffar sig fördelar gentemot andra producenter. Då uppstår en obalans på marknaden, så kallad snedvriden konkurrens.

⁵¹ Jordbruksverket och GfK (2014). En undersökning om svenskarnas matvanor och attityder till mat. En undersökning genomförd av GfK Sverige på uppdrag av Jordbruksverket och Visit Sweden.

⁵² Barnett, J, Begen, F, Howes, S, Regan, A, McConnon, A, Marcu, A, Rowntree, S & W, Verbeke (2016). Consumers' confidence, reflections and response strategies following the horsemeat incident', Food Control, vol. 59, pp. 721-730.

⁵³ Rieger et al (2016). Food scandals, media attention and habit persistence among desensitised meat consumers. Food Policy, Elsevier, vol. 64(C), pages 82-92.

⁵⁴ "Consumer Trust Levels Low in China." WARC, 5 May 2011. https://www.warc.com/newsandopinion/news/consumer_trust_levels_low_in_china/28242

⁵⁵ I början av år 2011 uppdagades förekomst av höga halter av cancerframkallande miljögiftet dioxin i stora mängder av djurfoder. Kemiska tester visade att dioxinhalten var upp till 77 gånger högre än tillåtet. Dioxinet härleddes till tillverknings av biodiesel som hade blandats i djurfodret. Flera gårdar tvingades stänga ner sin produktion.

⁵⁶ Jordbruksverkets statistikdatabas. Konsumtion av nötkött, kg per person och år.

Företag kan också lida ekonomisk skada på grund att de oavsiktligt köper in livsmedel, som inte har de kvaliteter som utlovats.

Företag har kostnader för att säkerställa spårbarhet

Lagstiftningen ställer krav på spårbarhet⁵⁷. Spårbarhetskraven innebär att det ska vara möjligt att följa alla livsmedel, livsmedelsproducerande djur och andra ämnen som är avsedda för eller kan antas ingå i ett livsmedel genom alla stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan. Det finns alltså krav på rutiner, system och dokumentation hos livsmedels- och foderföretag och det ger konsekvenser i form av både fasta och rörliga kostnader.

Om ett fåtal företag missköter sig och det uppdragas att de exempelvis använder förfalskade uppgifter om ursprung kan det ge negativa spridningseffekter till resterande företag⁵⁸. I sådana fall innebär spårbarhetssystem till viss del bortkastade resurser för de företag som sköter sig⁵⁹. I slutänden är det dock alltid konsumenten som betalar företagets produktionskostnader.

Bristande tillit utgör ett potentiellt hot mot en hel näring

Svenskproducerat saluförs ofta som ett mervärde⁶⁰. Nationella bestämmelser kring djurskydd kan exempelvis bidra till mervärdet av svenskproducerat kött⁶¹. Favorisering av den inhemska produktionen är emellertid inget unikt för Sverige, studier visar att konsumenter ofta litar mer på sådant som har producerats i deras hemländer⁶².

Enligt branschfakta från Livsmedelsföretagen⁶³ är livsmedelsindustrin Sveriges tredje största industrigren. Omsättningen uppgick under år 2017 till 195 miljarder kronor. Det finns ungefär 4 600 företag som tillsammans sysselsätter 48 000 personer. Drygt 70 procent av det som produceras inom primärproduktionen går till vidareförädling inom Sverige. Svenskproducerat har alltså stor ekonomisk betydelse i Sverige. Om importerat kött saluförs som svenskt finns en risk för rubbat förtroende för svenska mervärden. Potentiellt skulle detta kunna innebära förödande konsekvenser för många aktörer i den svenska livsmedelskedjan.

⁵⁷ Artikel 18 förordning (EG) 178/2002.

⁵⁸ Se ovanstående kapitel om *Effekter på andra märken eller varuslag*

⁵⁹ Här bortser vi från det faktum att många, framför allt stora, företag troligen har flera olika incitament att upprätta sådana system, alltså oavsett lagstiftningens krav. Se Isaksson, A. (2004). Spårbarhet i livsmedelskedjan. SLI-skrift 2004:3.

⁶⁰ Se exempelvis Hoffmann, R (2000). Country of origin – a consumer perception perspective of fresh meat, *British Food Journal* vol 102 s 211-229.

⁶¹ Liljenstolpe, C. (2008). Consumer valuation studies and structural modelling of the pig industry. Diss. (sammanfattning/summary) Uppsala: Sveriges lantbruksuniversitet, Acta Universitatis agriculturae Sueciae, 1652-6880; 2008:35.

⁶² Goddard, E., Hu, W., Lim, K. H., & Maynard, L. J. (2012). U.S. Consumers' Preference and Willingness to Pay for Country-of-Origin-Labeled Beef Steak and Food Safety Enhancements. *Canadian Journal of Agricultural Economics*, 61(1), 93-118

⁶³ Livsmedelsföretagen presenterar branschfakta som baseras på uppgifter från SCB. Se <https://www.livsmedelsforetagen.se/branschfakta/>

5. Omfattningen av livsmedelsfusk

Var fuskas det mest?

Livsmedelsfusk uppstår som ett resultat av ett samspel mellan olika omvärldsfaktorer, tillfälligheter och möjligheter⁶⁴. Därmed är det drivkrafterna som styr var det fuskas mest. Tillfälligheterna gör fuskaren. Om en manipulation är enkel att genomföra och den ekonomiska förtjänsten är hög är risken för fusk hög. Om det saknas kompetens inom livsmedelskontroll eller leverantörssystem för att upptäcka brister är risken också hög.

Det finns studier som sammanställer vilka varuslag som ofta omnämns i media eller i forskningslitteraturen i syfte att identifiera livsmedel som kan vara särskilt utsatta för fusk⁶⁵. De varuslag som pekas ut som mest vanliga riskerar dock alltid stå i direkt proportion till hur stora kvantiteter som förekommer på marknaden, hälso- eller konsumtionstrender, mervärden eller vad som är aktuellt just för tillfället. Det konsumeras mycket kött och därmed är det förväntat att det ofta rapporteras om fusk med kött. Det finns hög grad av produktdiversifiering och mervärden när det gäller exempelvis honung eller olivolja och då är det förväntat att fusk med sådana produkter drar till sig uppmärksamhet. Det säljs mycket saffran kring jul och då är det på motsvarande sätt förväntat med fler rapporter om fusk med saffran.

Utifrån samma resonemang är det också svårt att uttala sig om vilka metoder för att fuska som används mest frekvent. Ett sätt att analysera vilka metoder som är vanliga är att utgå från resultat från den offentliga livsmedelskontrollen. Vid sammanställning av resultat från exempelvis EU:s yttre gränskontroll framträder ofta förfalskade intyg eller importdeklarationer som vanliga. I gränskontrollen kontrolleras bland annat dokumentation och därför är det inte så konstigt att sådana metoder blir framträdande där. De till synes vanligaste metoderna kommer därför stå i proportion till hur och var livsmedelsfusket har upptäckts.

Därmed är inte sagt att det är ointressant att sammanställa vanliga varuslag eller metoder utifrån exempelvis medias rapportering eller livsmedelskontroll. Men det är viktigt att komma ihåg att sådana analyser av fuskets karaktär behöver kompletteras med andra informationskällor för att komma så nära sanningen som möjligt. Uppmärksamheten behöver vändas mot de tillfällen att fuska som för närvarande ges på marknaden. Det kan exempelvis handla om trender inom konsumtion, brister i kontrollsystem eller analysmetoder, extrema väderhändelser, krig och handelsmönster och strategiska geografiska lägen. I teorin ges det möjligheter till att fuska med samtliga typer av livsmedel. Livsmedelsverkets och andra kontrollmyndigheters erfarenheter visar också på att ”där man letar hittar man”.

⁶⁴ Se Kapitel *Drivkrafter till livsmedelsfusk*

⁶⁵ Exempelvis Moore, J.C., Spink, J. och M. Lipp (2012). Development and application of a database of food ingredient fraud and economically motivated adulteration from 1980 to 2010. *J Food Sci.* 2012 Apr;77(4), sid. 118-26.

Hur mycket kostar livsmedelsfusk?

Enligt en definition kan ”kostnaden för brott” definieras som alla kostnader som inte skulle existera om illegala handlingar inte förekom⁶⁶. Enligt en annan definition är kostnaden för brott det totala finansiella värdet av brott som begås inom ett samhälle⁶⁷. Den senare av de två, den så kallade ”bottom-up”-ansatsen, används ofta för att skatta den ekonomiska omfattningen av livsmedelsfusk.

Flera olika källor uppger att livsmedelsfusk årligen kan orsaka kostnader för världens livsmedelsindustri på 30 till 40 miljarder US-dollar⁶⁸. Det är oklart hur denna uppskattning har genomförts, varför det är svårt att verifiera omfattningen. Andra publikationer inom områden visar att 30–40 miljarder kan vara lågt räknat. Spink et al.⁶⁹ uppger att mellan 7 och 10 procent av världshandeln av livsmedel kan omfattas av bedrägeri på ett eller annat sätt. Detta innebär att 1 biljon US-dollar av omsättningen i världshandeln kan härledas till bedrägerier.

OECD har i samarbete med EUIPO⁷⁰ uppskattat omfattningen av förfalskade och piratkopierade varor i världshandeln⁷¹. I studien kombinerades en kvantitativ analys av tullbeslag av förfalskade och piratkopierade gods mellan åren 2011 och 2013 med kvalitativa intervjuer med experter inom handel- och tullväsendet. Deras resultat visade att handeln med förfalskade och piratkopierade varor kan ha uppgått till 2,5 procent av världshandeln år 2013. Detta motsvarar 338 miljarder euro (461 miljarder US-dollar). För EU specifikt uppskattades andelen till 5 procent av importen. Det motsvarar produkter till ett värde av 85 miljarder euro (116 miljarder US-dollar). OECD har i en nyligen publicerad rapport⁷² skattat omfattningen av piratkopiering i svensk ekonomi. Här redovisas att svenska (legitima) företag beräknas förlora minst 2 miljarder eller 2 procent av sin årliga försäljning på grund av piratkopierade varor. Svenska staten beräknas förlora 900 miljoner USD eller cirka 0,2 procent av Sveriges BNP.

Den numera avskaffade brittiska myndigheten National Fraud Authority (NFA) publicerade årligen ett nationellt index som gav en bild av ungefärlig ekonomisk omfattning av samtliga typer av bedrägerier. I den sista versionen år 2013 skattades förluster i den brittiska ekonomin på grund av bedrägerier till 52 miljarder pund eller 3 procent av BNP.

Sedan år 2016 har UK Fraud Costs Measurement Committee (UKFCMC) tagit fram ett nationellt ”bedrägeriindex” för Storbritannien. Metoderna för att ta fram indexet bygger delvis på samma metoder som användes för ovanstående index. I rapporten från år 2017 uppskattades andelen bedrägeri i detaljhandel till 5 procent.

⁶⁶ Wickramasekera, N., Wright, J., Eley, H., Murray, J. och Tubeuf, S. (2015). Cost of crime: A systematic review. *Journal of Criminal Justice*, 43(3), s. 218–228.

⁶⁷ Miller, A. (2017). The Value of Crime Prevention. Avoiding the Direct, Indirect, and Social Costs of Crime. I: Wintedyk, J. A. (red.), *Crime Prevention. International Perspectives, Issues, and Trends*. Boca Raton: CRS Press.

⁶⁸ Se till exempel https://www.myqfsi.com/files/Information_Kit/GFSI_GMaP_FoodFraud.pdf eller <https://www.pwc.com/sg/en/industries/assets/food-fraud-vulnerability-assessment.pdf>

⁶⁹ Spink, J., Moyer, D.C., Park, H. och J. A. Heinonen (2014). Development of a product-counterfeiting incident cluster tool. *Crime Science: An Interdisciplinary Journal*. 2014 3:3.

⁷⁰ EU Intellectual Property Office

⁷¹ OECD/EUIPO (2016), *Trade in Counterfeit and Pirated Goods: Mapping the Economic Impact*, OECD Publishing, Paris.

⁷² OECD (2019). *Förfalskning och piratkopiering och den svenska ekonomin. Säkerställande av att ”Made in Sweden” alltid är det*. OECD Publishing, Paris.

Hur stora är förlusterna på grund av livsmedelsfusk i Sverige?

Det är inte givet att andelen bedrägeribrott är lika hög i Sverige som i andra länder. Enligt en rapport från BRÅ⁷³ är det alltid behäftat med problem att göra internationella jämförelser av brottslighet eftersom definitioner och tillvägagångssätt vid insamling av statistik skiljer sig mellan länder. En internationell brottsofferundersökning⁷⁴ indikerar dock att andelen bedrägerier kan vara relativt hög i Sverige. Individer från olika länder tillfrågades om de hade blivit lurade i samband med köp eller leverans av en vara eller tjänst, vad gäller kvantitet eller kvalitet. Resultaten visade att i genomsnitt 11 procent av de svarande i de 30 medverkande länderna hade utsatts för en sådan handling under åren 2003–2004. I Sverige låg andelen lurade på nivån 13,7 procent. Sveriges utsatthet låg på plats 7 av 30.

Därmed är det rimligt att anta att ovanstående uppgifter om den ekonomiska omfattningen av bedrägerier åtminstone ligger på samma nivå i Sverige som i exempelvis Storbritannien, andra delar av EU eller länder i OECD. Men uppgifterna är fortfarande osäkra eftersom det finns stora mörkertal. Ett sätt att hantera osäkerheterna är att anta att mörkertalet åtminstone är konstant över tid⁷⁵.

Ett försiktigt antagande är uppgiften från Storbritannien om att 3 procent kan utgöras av förluster på grund av bedrägerier. Svensk livsmedelsindustri omsatte drygt 195 miljarder kronor år 2017⁷⁶ och 3 procent av omsättningen motsvarar 5,9 miljarder kronor. På motsvarande sätt kan uppgiften 3 procent sättas i relation till importvärdet av förädlade livsmedel som uppgick till 82 miljarder kronor år 2018⁷⁷. 2,5 miljarder kronor av importvärdet av förädlade livsmedel kan därmed utgöras av förfalskade livsmedel. Den totala försäljningen av livsmedel och drycker i Sverige uppgick till 296 miljarder kronor år 2018⁷⁸. 3 procent motsvarar 8,9 miljarder kronor. Livsmedelsfusk omsätter alltså miljardbelopp varje år i Sverige. Men vi vill återigen understryka osäkerheterna i ovanstående uppskattningar.

Ovanstående källor har uppskattat omfattningen av fusk utifrån antaganden om direkta finansiella förluster för företag (direkta skador, intäkter som går förlorade etc.). Men för att kostnaden ska speglas på ett korrekt sätt ska egentligen samtliga kostnader från samtliga tänkbara konsekvenser finnas med i beräkningen. Alltså även inkludera exempelvis myndigheters kostnader för att upptäcka och sanktionera och för förebyggande arbete mot fusk, förlorade skatteintäkter, spridningseffekter till andra delar av marknaden samt konsumenters kostnader för otrygghet, bristande tillit och hälsoeffekter.

Ett sätt att förstå omfattningen är att mäta betalningsvilja

Metoder utifrån ett ”top-down-perspektiv” utgör en mer holistisk ansats för att skatta effekterna av brott. Ofta används så kallade betalningsviljestudier för ändamålet. Här tillfrågas allmänheten om hur

⁷³ BRÅ (2012). Brottsutvecklingen i Sverige år 2008–2011. Rapport 2012:13.

⁷⁴Se till exempel Van Dijk, J, Van Kesteren, J, Smit, P. (2008). Criminal Victimization in International Perspective. Key findings from the 2004–2005 icvs and eu ics. The Research and Documentation Centre, Ministry of Security and Justice, wodc. The Hague, Boom Legal Publishers.

⁷⁵ BRÅ (2017). Brottsutvecklingen i Sverige fram till år 2015. Rapport 2017:5.

⁷⁶ Se sid. 22

⁷⁷ Se sid. 9

⁷⁸ SCB (2019) Livsmedelsförsäljningsstatistik 2018. Statistiska meddelanden, 3 oktober 2018.

mycket de är beredda att betala för minskad brottslighet. Teoretiskt borde de två olika ansatserna ge samma resultat, förutsatt att samtliga kostnader räknas med i bottom-up-ansatsen, men detta är ofta inte praktiskt genomförbart. Enligt Welsh m.fl.⁷⁹ är det flera forskare som menar att top-down därför ger ett mer korrekt resultat och högre skattningar. En nackdel anses vara att betalningsvilja bygger på mycket subjektiva uppskattningar och det är inte alltid känt vilka underliggande preferenser som styr benägenhet att ta risker. Vidare är metodiken ibland omdiskuterad eftersom personer ofta tenderar att överdriva sin betalningsvilja⁸⁰.

Det finns ett flertal studier som skattar hur betalningsviljan hos konsumenter förändras efter att fusk har uppdagats⁸¹⁸². En studie har undersökt betalningsvilja för DNA-testad färdiglagad lasagne med avseende på ursprungsland och typ av köttinnehåll⁸³. Här visades att betalningsviljan kunde vara mycket hög för förebyggande DNA-testning, men att det fanns stora variationer både inom och mellan länder. Undersökningen gjordes kort efter den så kallade hästköttsskandalen och detta kan ha påverkat resultaten. Det fanns inte svenska respondenter med i undersökningen men norska respondenter var i genomsnitt villiga att betala ungefär dubbelt så mycket för en DNA-testad lasagne med avseende på köttinnehåll jämfört med en icke-testad (betalningsviljan låg totalt på cirka 6 Euro). Betalningsviljan för DNA-testning av ursprungsland var något lägre, men generellt var betalningsviljan högre för testning av en importerad vara än för en inhemskt producerad.

Consumentenbond⁸⁴ har genomfört en studie om attityder till livsmedelsfusk, däribland för en utökad livsmedelskontroll. Resultaten från en kvantitativ undersökning bland drygt 1000 svarande visar att många anser att myndigheter, livsmedelskontrollen och livsmedelsindustrin har det största ansvaret för att tillse att livsmedelsfusk inte inträffar. Omkring 40 procent av respondenterna anser sig villiga att betala mer för en utökad livsmedelskontroll. De flesta av dessa är beredda att betala ett merpris mellan 5–10 procent av varans pris. Det är oklart om respondenterna gjorde särskilnad mellan olika typer av varugrupper. Det är emellertid troligt att värderingen skiljer sig åt beroende på vad det är för typ av livsmedel och fusk. Fokusgrupper inom samma studie visade att det finns en högre rädsla för att exempelvis kalkon felaktigt saluförs som lamm än när olivolja saluförs med felaktig ursprungsmärkning.

Att ge en säker skattning av den ekonomiska omfattningen utifrån befintliga betalningsviljeundersökningar är alltså inte heller möjligt. En undersökning med frågeställningar om betalningsvilja för att helt eliminera livsmedelsfusk för samtliga livsmedel kan möjligen ge en siffra som är närmare sanningen. Det går ändå att identifiera osäkerheter i en sådan undersökning eftersom samtliga konsumenter kanske inte har tillräcklig kunskap för att bedöma risker och därmed

⁷⁹ Welsh, B. C. och Farrington, D. P. (2015). Monetary Value of Early Developmental Crime Prevention and Its Policy Significance. *Criminology & Public Policy*, 14(4), s. 673–680.

⁸⁰ List, J. A, and C. A Gallet. "What experimental protocol influence disparities between actual and hypothetical stated values?" *Environmental and Resource Economics* 20, 3(2001): 241–254.

⁸¹ Meerza, S. och C. Gustafsson (2018). Consumer response to food fraud. Selected Paper prepared for presentation at the 2018 Agricultural & Applied Economics Association Annual Meeting, Washington, D.C., August 5-August 7.

⁸² Xu, P., Yang, Y. och Lone, T. (2017). Chinese Parents' Safety Concerns and Willingness to Pay for Child Milk Beverages: A Case Study from Beijing. *The Chinese Economy*. 50. 141-156.

⁸³ Agnoli, L., Capitello, R., De Salvo, M., Longo, A. och M. Boeri (2016). Food fraud and consumers' choices in the wake of the horsemeat scandal, *British Food Journal*, Vol. 118 Issue: 8, sid. 1898-1913.

⁸⁴ Consumentenbond (2016). Consumer trust & food integrity. Food fraud: consumers' opinions and the identification of authenticity deviations. <http://tacd.org/wp-content/uploads/2016/10/Food-fraud-report-Consumentenbond.pdf>

omfattningen av faktisk ekonomisk skadegörelse. En alternativ utformning av undersökningen vore att istället tillfråga experter om deras betalningsvilja.

6. Slutsatser och diskussion

Hur stort är problemet med livsmedelsfusk?

Den verkliga ekonomiska omfattningen av livsmedelsfusk är okänd och det finns inga exakta uppgifter från tidigare undersökningar. Det är problematiskt att uppskatta värdet av livsmedelsfusk, bland annat på grund av att det finns stora mörkertal.

Det har dock gjorts uppskattningar av ekonomisk omfattning från närliggande områden, bland annat med avseende på bedrägerier generellt och piratkopieringar. Genom att låna värden från närliggande områden uppskattas att livsmedelsfusk kan omfatta mellan 2,5 och 8,9 miljarder kronor. Uppskattningarna inkluderar enbart direkta finansiella förluster för företag (direkta skador, intäkter som går förlorade etc.). Indirekta kostnader i form av fuskkontroller, förebyggande insatser eller investeringar, negativa effekter på hälsa eller otrygghet är därmed inte medräknade. Uppskattningarna ligger därför troligtvis i underkant. Men att visa på ett ungefärligt värde, om än ett för lågt eller osäkert, är alltid bättre än att inte kunna visa på någon storleksordning alls.

Vad gör Livsmedelsverket för att stoppa fuskarna?

I dagsläget arbetar två personer på Livsmedelsverket med livsmedelsfusk som huvudsaklig arbetsuppgift. Arbetet har hittills fokuserat på att utveckla det internationella och europeiska samarbetet, att utveckla det nationella samarbetet med åklagare, polis och tull, att utveckla kontrollmetoder och utbilda inspektörer i livsmedelskontrollen, att driva kontrollprojekt samt att stödja kommunala kontrollmyndigheter i ärenden. Ytterligare två personer arbetar med fusk inom Livsmedelsverkets egen kontrollverksamhet. De arbetar med det som upptäcks i Livsmedelsverkets kontroll generellt, tips från omvärlden och tillsammans med andra kontrollmyndigheter. Vidare är Livsmedelsverket nationell kontaktpunkt för det europeiska varningssystemet RASFF⁸⁵ och hit knyts ett antal ytterligare personer inom organisationen. RASFF är i sig dock inte fokuserat på livsmedelsfusk. Gemensamt för samtliga notifieringar i RASFF är att det finns en risk för människors hälsa.

Livsmedelsverket fick inför år 2020 ett regeringsuppdrag med syfte att förstärka och vidareutveckla insatserna för att motverka livsmedelsfusk, bland annat för att öka konsumenternas förtroende för redligheten i livsmedelsproduktionen. Inom ramen för regeringsuppdraget sker därför återigen en genomlysning av möjliga aktiviteter, vilka kommer att omfatta såväl Livsmedelsverkets som andra aktörers. Det finns en del efterforskningar gjorda på vilka funktioner som är viktiga att involvera i ett sådant arbete. Samtliga av dessa funktioner kommer att övervägas.

Målsättningen är att kommande arbete ska innebära balans mellan reaktivt och proaktivt arbete. Båda arbetssätten är relevanta och befogade. Information och underrättelse från branschen, liksom omvärldsbevakning är basala förutsättningar, liksom förstärkt uppföljning och utvärdering av arbetet.

⁸⁵ RASFF (Rapid Alarm System for Food and Feed) är ett EU-gemensamt system för snabbt utbyte av information om osäkra livsmedel, foder eller material i kontakt med livsmedel som kan innebära en risk för människors hälsa. Se European Commission RASFF - food and feed safety alerts (2019), https://ec.europa.eu/food/safety/rasff_en.

Detta förutsätts ge ökade möjligheter till långsiktiga prioriteringar och inriktning av arbetet. Vidare strävar Livsmedelsverket efter att ytterligare utveckla dialogen och samarbetet med länsstyrelserna, kommunala kontrollmyndigheter och med branschen.

Vem bär ansvaret för att motverka livsmedelsfusk?

Livsmedelsverkets erfarenheter av att leda och samordna Sveriges livsmedelskontroll visar att de allra flesta företag vill, kan och gör rätt och inte har några incitament till att lura konsumenter eller andra företag i livsmedelsbranschen. Men livsmedelsfusk ger negativa konsekvenser för aktörer inom hela livsmedelskedjan, från konsument till företag och offentlig sektor. Samtliga negativa konsekvenser, eller förebyggande åtgärder, ger upphov till kostnader för någon aktör. Företagen har därför ett stort intresse av att fuskarna försvinner eftersom de snedvrider konkurrensen. I slutänden tas kostnaderna alltid ut på konsumenter eller skattebetalare.

Livsmedelsfusk är därmed ett angeläget problem där myndigheter och företag har ett gemensamt mål och mycket att vinna på att arbeta tillsammans. I rapporten argumenteras för att livsmedelsfusk uppstår som en effekt av olika drivkrafter. Därmed varierar troligtvis omfattningen över tid och när det gäller olika varuslag och geografiska platser. Komplexiteten medför att det krävs samarbete mellan olika delar av samhället. Bekämpning av livsmedelsbedrägerier är ett område där alla aktörer – Livsmedelsverket, andra myndigheter och företag – behöver göra insatser och arbeta tillsammans för att lyckas.

Rapporten utgör ett kunskapsunderlag om livsmedelsfusket omfattning och karaktär i Sverige idag. Kartläggningen ger viktiga insikter för att kunna planera arbetet med att motverka livsmedelsfusk. Resultaten visar bland annat att livsmedelsfusk kan uppstå var som helst i livsmedelskedjan. Det finns stora mörkertal kring livsmedelsfusket och det finns därför inga säkra uppgifter kring omfattning. En uppskattning är att livsmedelsfusket kan omfatta 3 procent eller 8,9 miljarder kronor av livsmedelsförsäljningen i Sverige. Målgruppen för rapporten är Livsmedelsverket och andra berörda myndigheter samt företag.

Livsmedelsverket är Sveriges expert- och centrala kontrollmyndighet på livsmedelsområdet. Vi arbetar för säker mat och bra dricksvatten, att ingen konsument ska bli lurad om vad maten innehåller och för bra matvanor. Det är vårt recept på matglädje.