

En utvärdering av systemet för spårbarhet av vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter



MISSIV

DATUM
2021-09-15
ERT DATUM
2020-10-08

DIARIENR
2020/191-5
ER BETECKNING
N2020/02416

Regeringen
Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att utvärdera systemet för spårbarhet för vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter

Regeringen gav den 8 oktober 2020 Statskontoret i uppdrag att utvärdera systemet för spårbarhet av vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *En utvärdering av systemet för spårbarhet av vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter (2021:12)*.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Matilda Ardenfors, Kristina Althoff, Sara Berglund, föredragande, Magnus Medelberg och Nejra Wiklund var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Sara Berglund

Innehåll

1	Statskontorets uppdrag, slutsatser och förslag	7
1.1	Statskontorets uppdrag	7
1.2	Statskontorets slutsatser	9
1.3	Statskontorets förslag	13
1.4	Konsekvenser av Statskontorets förslag	17
2	HaV har överimplementerat spårbarhetskraven i kontrollförordningen	19
2.1	Kontrollförordningen fastställer hur fiskeri- och vattenbruksprodukter ska kunna spåras	19
2.2	HaV har överimplementerat EU-lagstiftningen	22
2.3	HaV:s krav på företagen går utöver kraven i kontrollförordningen	25
3	Spårbarhetssystemet är inte så effektivt som det var tänkt	27
3.1	Digitala tjänster skulle underlätta för både företagen och HaV	27
3.2	Systemet är inte användarvänligt för alla företag	28
3.3	Mindre automatiserat än vad HaV väntade sig	30
3.4	HaV underskattade kostnaderna för att använda systemet	32
3.5	Högre kostnader och lägre nytta än förväntat även för HaV	34
4	Spårbarhetssystemet säkerställer inte att kraven i kontrollförordningen uppfylls	36
4.1	Brutna spårbarhetskedjor uppstår i praktiken	36
4.2	Alla spårbarhetsaktörer har inte registrerat sig som användare av spårbarhetssystemet och bara hälften rapporterar	38
4.3	HaV säkerställer inte spårbarhet genom sin tillsyn	39
5	Bristande samordning med livsmedelskontrollen	42
5.1	Fiskeri- och vattenbruksföretag omfattas av överlappande spårbarhetskrav	42
5.2	Fiskeri- och vattenbruksföretag är föremål för spårbarhetskontroller från flera myndigheter	43
5.3	Livsmedelsverket och HaV samarbetar inte kring spårbarhetskontroller	46
6	Andra EU-länder har mindre omfattande spårbarhetssystem än Sverige	48
6.1	De fyra länderna har mindre omfattande spårbarhetssystem än Sverige	48
6.2	HaV förutsåg inte problem vid inköp från andra EU-länder	51
	Referenser	53

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	55
2	Metod och genomförande	58

1 Statskontorets uppdrag, slutsatser och förslag

EU:s gemensamma fiskeripolitik syftar till att fiske och vattenbruk (odling av fisk och skaldjur) ska vara hållbara näringar – miljömässigt, ekonomiskt och socialt. För att uppnå det syftet är det viktigt att motverka illegalt fiske och att säkerställa att det bara är det som har fiskats lagligt som säljs.

EU:s fiskerikontrollförordning¹ (i det följande benämnd kontrollförordningen) syftar till att upprätta ett kontrollsystem i unionen som ska säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs. En del i kontrollsystemet är krav på spårbarhet i alla led av produktion, bearbetning och distribution av fångsten eller skörden till detaljhandelsskedet. Varje medlemsstat får precisera vilken typ av förfarande för spårbarhet som medlemsstaten vill använda. I Sverige har den ansvariga myndigheten, Havs- och vattenmyndigheten (HaV), valt att ta fram ett nationellt digitalt spårbarhetssystem för att uppfylla kraven i kontrollförordningen. Men det har kommit kritik från företag som omfattas av spårbarhetssystemet. De anser att systemet medför oproportionerligt höga kostnader, att det försämrar svenska företags konkurrenskraft, samt att det inte är rättssäkert.

1.1 Statskontorets uppdrag

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att utvärdera det svenska spårbarhetssystemet.² Statskontoret ska analysera hur ändamålsenligt systemet är i förhållande till syftet. Vi ska också föreslå förändringar i systemet och kraven på rapportering om det behövs.

I vår analys ska vi jämföra genomförandet av förordningen i Sverige med genomförandet i övriga EU-länder och undersöka om systemet är utformat så att:

- kostnaderna för fiskerinäringen är proportionerliga i förhållande till syftet med spårbarhetssystemet

¹ Rådets förordning (EG) nr 1224/2009 av den 20 nov 2009 om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs, om ändring av förordningarna (EG) nr 847/96, (EG) nr 2371/2002, (EG) nr 811/2004, (EG) nr 768/2005, (EG) nr 2115/2005, (EG) nr 2166/2005, (EG) nr 388/2006, (EG) nr 509/2007, (EG) nr 676/2007, (EG) nr 1098/2007, (EG) nr 1300/2008, (EG) nr 1342/2008 och upphävande av förordningarna (EEG) nr 2847/93, (EG) nr 1627/94 och (EG) nr 1966/2006.

² Uppdraget i sin helhet finns i Bilaga 1.

- spårbarhetssystemet inte försämrar de svenska aktörernas konkurrensförhållanden jämfört med aktörer i andra EU-länder.

Vi ska också undersöka och bedöma:

- om kraven i spårbarhetssystemet är förenliga med de standarder som fiskerinäringen har att tillämpa i sin verksamhet
- om fiskerinäringens åtgärder med anledning av kraven i systemet kan stå i konflikt med annan nationell lagstiftning som näringen måste följa i sin verksamhet
- hur spårbarhetssystemet i övrigt förhåller sig till annan EU-lagstiftning eller nationell lagstiftning om spårbarhet.

1.1.1 Tolkning och genomförande av uppdraget

I vår utvärdering har vi analyserat hur ändamålsenligt spårbarhetssystemet är i förhållande till syftet. I vår analys har vi utgått från följande frågor:

- Uppfylls kraven på spårbarhet i EU:s kontrollförfordning genom spårbarhetssystemet?
- Är spårbarhetssystemet förenligt med standarder som används i branschen och med relevant lagstiftning?
- Är kostnaderna för fiskerinäringen proportionerliga i förhållande till nyttan med spårbarhetssystemet?
- Försämrar spårbarhetssystemet de svenska aktörernas konkurrensförhållanden jämfört med aktörer i andra EU-länder?

Vår utgångspunkt har varit att spårbarhetssystemet är ändamålsenligt om det:

- medför att kraven på spårbarhet i EU:s fiskerikontrollförfordning uppfylls
- är förenligt med branschens standarder och med relevant lagstiftning
- inte medför onödigt höga kostnader
- inte försämrar konkurrenskraften hos svenska företag

Vi har genomfört vårt uppdrag i dialog med HaV, samt branschorganisationer och företag som berörs av spårbarhetskraven. Utifrån vår analys har vi tagit fram en problembild som visar i vilka delar vi bedömer att systemet är ändamålsenligt och i vilka delar vi bedömer att det har brister. Vi har stämt av problembilden med HaV och gett myndigheten möjlighet att kommentera och uppmärksamma oss på felaktigheter. Därefter har vi utvecklat förslag för hur spårbarhet kan uppnås på ett mer ändamålsenligt och effektivt sätt. Vi lämnar inga författningsförslag och har därför endast gjort en översiktlig bedömning av möjliga konsekvenser av förslagen.

I vårt uppdrag har även ingått att inhämta synpunkter från relevanta miljöorganisationer. Vi har i ett möte med The Fisheries Secretariat (FishSec) stämt av våra preliminära iakttagelser. FishSec ingår i EU Fisheries Control Coalition, ett samarbete mellan nio miljöorganisationer som arbetar för ett transparent och spårbart fiske. FishSec har i vårt möte inte framfört några invändningar mot den analys som vi har gjort.

Vår analys bygger främst på intervjuer och dokumentstudier. Vi har genomfört ett tjugotal intervjuer med företrädare för bland annat HaV, Livsmedelsverket, Jordbruksverket, Europeiska kommissionen, FishSec, branschorganisationer och berörda företag. Vi har gått igenom relevant lagstiftning och relaterade dokument. Vi har även tagit del av omfattande dokumentation från HaV bland annat om hur myndigheten tog fram spårbarhetssystemet och hur spårbarhetssystemet är tänkt att fungera.

I detta kapitel presenterar vi våra slutsatser och förslag. I kapitel 2–6 presenterar vi de resultat från vår utredning som slutsatserna och förslagen bygger på.

1.2 Statskontorets slutsatser

Vår övergripande slutsats är att HaV:s digitala spårbarhetssystem inte är ändamålsenligt i förhållande till syftet. Vår analys visar att spårbarhetssystemet är en överimplementering av kraven i kontrollförordningen, men ändå inte säkerställer att kraven på spårbarhet uppfylls. Det har inte heller blivit den smidiga automatiserade lösning som myndigheten hade tänkt sig, utan kräver en hel del manuell hantering. Vi kan konstatera att spårbarhetssystemet medför onödigt höga kostnader och krångel för företagen, bland annat för att det i vissa delar inte fungerar ihop med branschens standarder.

Vår analys visar även att HaV, Livsmedelsverket och kommunerna i princip inte samarbetar kring sina spårbarhetskontroller. Både HaV och Livsmedelsverket har lyft fram att sådant samarbete mellan myndigheterna skulle behövas, inte minst eftersom myndigheterna i hög utsträckning kontrollerar samma eller liknande informationskrav hos samma företag.

Vi har inte fullt ut kunnat bedöma om svenska företags konkurrenskraft påverkas av spårbarhetssystemet, men vi bedömer att det finns en risk för att det påverkar konkurrenskraften negativt.

1.2.1 Spårbarhetssystemet är en alltför långtgående implementering av kontrollförordningen

Vår analys visar att HaV:s ambitiösa satsning på en digital spårbarhetslösning utgick från ett beslut som myndigheten fattade i ett tidigt skede, nämligen att Sverige skulle uppfylla kraven i kontrollförordningen genom att myndigheten skulle förfoga över ett digitalt spårbarhetssystem. Systemet skulle underlätta informationsöverföring inom branschen och mellan branschen och myndigheten.

Spårbarhetskraven i kontrollförordningen innebär att partier med fiskeri- och vattenbruksprodukter ska gå att spåra från fångst eller odling till detaljhandelskedet. Därför finns krav i kontrollförordningen på att en given uppsättning spårbarhetsinformation ska följa med partierna. Spårbarhetsinformationen ska enligt kontrollförordningen vara tillgänglig för kontrollmyndigheten på begäran. Men HaV valde att implementera kontrollförordningens spårbarhetsbestämmelser på ett sätt som innebär att myndigheten alltid har tillgång till informationen i ett spårbarhetssystem.

Det här sättet att implementera spårbarhetsbestämmelserna går utöver det som krävs i kontrollförordningen. Förordningen ställer nämligen inte krav på att kontrollmyndigheter ska ha spårbarhetsinformation lagrad i ett gemensamt, nationellt system. Konsekvensen av HaV:s implementering av lagstiftningen är att företagen behöver rapportera in så kallade spårbarhetshändelser till spårbarhetssystemet, som i praktiken är en databas som HaV förfogar över. Den långtgående implementeringen av EU-lagstiftningen kan i sin tur vara en konsekvens av att det inledningsvis var oklart hur kraven skulle tolkas.

Vår internationella utblick visar att det i flera andra EU-länder, exempelvis Tyskland och Danmark, räcker att spårbarhetsinformationen finns tillgänglig för ansvarig myndighet på begäran. Europeiska kommissionen har i intervju med oss framfört att det viktiga är att företagen själva förfogar över system som säkrar god spårbarhet.

1.2.2 Spårbarhetssystemet säkerställer inte att kraven på spårbarhet i kontrollförordningen uppfylls

Vi kan konstatera att spårbarhetssystemet inte säkerställer att spårbarhetskraven i kontrollförordningen uppfylls. En orsak till det är att det inte är alla berörda företag som rapporterar till spårbarhetssystemet. Spårbarhetskraven i kontrollförordningen ska tillämpas från 1 januari 2011. Men drygt 10 år senare är det endast runt hälften av de företag som HaV bedömde omfattas av spårbarhetskraven som rapporterar i systemet. Det innebär att spårbarheten inte kan säkerställas för alla partier av fisk och skaldjur som omfattas av kraven.

En annan orsak är att det i praktiken uppstår brutna spårbarhetskedjor i spårbarhetssystemet. Det beror delvis på att företagen får använda två olika format på så kallade partiidentifikationsnummer när de rapporterar i spårbarhetssystemet. Både HaV och företrädare för branschen uppger att spårbarheten i regel bryts i spårbarhetssystemet när företagen byter partiidentifikationsnummer. Enligt HaV beror problemet på brister i interaktioner mellan aktörer, men företrädare för branschen anser att problemen beror på att HaV inte skapade en helhetslösning från början som fungerar för alla aktörer. För att lösa problemet skulle företag i efterhand behöva investera ytterligare i tekniska lösningar för att koppla ihop partiidentifikationsnummer.

HaV:s tillsyn säkerställer inte heller att spårbarhetskraven uppfylls eftersom den nästan helt är inriktad på att företagen rapporterar korrekt i spårbarhetssystemet. HaV genomför nästan ingen tillsyn av hur företagen säkerställer spårbarhet i praktiken. HaV kontrollerar exempelvis inte om företag som inte har rapporterat i systemet har spårbarhetsinformationen i sina egna system och därmed har säkerställt att partierna ändå är spårbara. Det innebär att det i dagsläget är oklart om samtliga fiskeri- och vattenbruksprodukter som omfattas av kontrollförordningen, och som säljs i Sverige, uppfyller kontrollförordningens spårbarhetskrav.

HaV:s förklaring till tillsynens inriktning är att myndighetens uppfattning är att det inte finns något annat sätt för företagen att uppfylla spårbarhetskraven än att rapportera i spårbarhetssystemet och att det därför är irrelevant om företagen har informationen i sina egna system. Trots att spårbarhetssystemet inte säkerställer spårbarhet har HaV valt att gå fram med vitesförelägganden mot företag som inte rapporterat vissa händelser i systemet. Vi bedömer att detta sammantaget har skadat förtroendet mellan företagen och myndigheten.

1.2.3 Spårbarhetssystemet blev inte så effektivt och användarvänligt som det var tänkt

Ursprungligen tänkte HaV att spårbarhetssystemet skulle vara automatiserat och innebära låga kostnader för företagen. Men utfallet har blivit annorlunda. Betydligt färre företag än myndigheten räknade med har anslutit sig till en automatiserad så kallad bastjänst, och i stället har det blivit långt mer manuell rapportering än myndigheten hade tänkt sig.

Det är svårt att få en fullständig bild av företagens investeringskostnader, men vår analys visar att många av de företag som valt att ansluta sig till en bastjänst har fått stå för betydligt högre kostnader själva än vad HaV förväntade. HaV har inte heller följt upp de löpande kostnaderna för företagen och vi har inte haft möjlighet att mäta dem på något ändamålsenligt sätt. Däremot kan vi konstatera att företagen möter praktiska problem och tvingas till merarbete på grund av den manuella hanteringen och att spårbarhetssystemet inte fullt ut fungerar ihop med branschens standarder och arbetssätt.

Vår analys visar att även HaV har investerat mer i spårbarhetssystemet än vad myndigheten ursprungligen räknade med. Planer på att koppla ihop spårbarhetssystemet med det digitala system myndigheten använder för fiskerikontroll och därmed uppnå ökad kontrollnytta har inte heller realiserats.

Vår utredning visar vidare att HaV inte involverade hela kedjan av företag som omfattas av spårbarhetskraven i kontrollförordningen i tillräcklig utsträckning när spårbarhetssystemet togs fram. Exempelvis var det bara mer eller mindre renodlade fiskeriföretag som ingick i de pilotstudier som myndigheten genomförde, trots att även exempelvis större grossistföretag och inköpare till detaljhandeln omfattas av

spårbarhetskraven. Vi bedömer att det fick till följd att HaV inte fick full insikt om att dessa företags förutsättningar för att ansluta sig till och att använda spårbarhetssystemet skiljer sig väsentligt från de renodlade fiskföretagens, eftersom fiskeri- och vattenbruksprodukter endast är en liten del av de produkter som de hanterar i sina affärssystem. Vi bedömer att det har bidragit till att spårbarhetssystemet inte fungerar ihop med dessa företags standarder och arbetssätt.

I vårt uppdrag har ingått att undersöka och bedöma om fiskerinäringens åtgärder med anledning av kraven i spårbarhetssystemet kan stå i konflikt med annan nationell lagstiftning som näringen har att tillämpa i sin verksamhet. Vi har inte funnit några sådana konflikter i vår analys. Vi återkommer därför inte till denna del fråga i framställningen av våra resultat i denna rapport.

1.2.4 Det saknas samarbete med livsmedelskontrollen

Vår utredning visar att Livsmedelsverket och kommunerna antingen direkt eller indirekt kontrollerar de flesta av spårbarhetskraven i kontrollförfordningen inom ramen för livsmedelskontrollen. Det beror på att spårbarhetskraven i kontrollförfordningen och spårbarhetskraven för livsmedel av animaliskt ursprung överlappar i hög grad.

Trots det visar vår utredning att myndigheterna för närvarande i princip inte samarbetar kring spårbarhetskontrollerna. Det innebär att myndigheterna efterfrågar liknande information från samma företag och att dubbelarbete förekommer. Livsmedelsverket och kommunerna kan inte heller ta del av informationen i HaV:s spårbarhetssystem, eftersom den är sekretesskyddad.

Både HaV och Livsmedelsverket har lyft fram att det finns ett behov av samarbete och informationsutbyte mellan myndigheterna och att det skulle leda till en mer effektiv tillsyn och kontroll. Företrädare för HaV uppger att resursbrist är den viktigaste anledningen till att de inte samarbetar. Vi anser att det är anmärkningsvärt att myndigheterna inte samarbetar trots att de konstaterat att det behövs. För företagen innebär avsaknaden av samarbete och informationsöverföring mellan myndigheterna att de behöver lämna uppgifter till två olika myndigheter. Vi anser att det står i motsats till syftet i kontrollförfordningen att minska den administrativa bördan för företagen.

1.2.5 HaV underskattade spårbarhetssystemets effekt på konkurrensförhållanden

Vår utredning visar att HaV inte i tillräckligt stor utsträckning analyserade eller tog hänsyn till hur spårbarhetssystemet skulle påverka konkurrensförhållandena mellan företag i Sverige och i andra EU-medlemsstater. Det blev senare tydligt att en börda kan uppstå för svenska företag som gör inköp från leverantörer i andra medlemsstater. Det beror främst på att spårbarhetsinformationen om produkterna från andra EU-länder sällan är digital eller fullständig, vilket innebär att de svenska

företagen behöver registrera informationen manuellt i HaV:s system och efterfråga saknad information från utlandet.

1.3 Statskontorets förslag

Utifrån våra slutsatser har vi tagit fram förslag som riktar sig till regeringen och ansvariga myndigheter. Förslagen syftar till att på ett mer effektivt och ändamålsenligt sätt säkerställa att spårbarhetskraven i kontrollförordningen efterlevs.

Förslagen innebär att:

- göra spårbarhetssystemet mindre omfattande
- ge berörda myndigheter och företag i uppdrag att tillsammans undersöka hur spårbarhet kan säkerställas på ett mer ändamålsenligt sätt
- tydliggöra ansvarsfördelningen mellan myndigheterna och ge dem i uppdrag att samarbeta kring spårbarhetskontrollerna och att skapa en rutin för informationsöverföring.

Våra förslag är av sådan omfattning att de kommer att innebära ett helt nytt arbetssätt för både berörda myndigheter och företag. Det är därför viktigt att det nya systemet för spårbarhet följs upp en tid efter att det har införts.

1.3.1 Spårbarhetssystemet ska bara vara obligatoriskt i det första steget i spårbarhetskedjan

Vi föreslår att spårbarhetssystemet enbart ska vara obligatoriskt i det första steget av spårbarhetskedjan, det vill säga mellan landning och första försäljning. Vi föreslår att branschen ska ansvara för spårbarhet i resten av spårbarhetskedjan samt att HaV, Livsmedelsverket och kommunerna ska utöva tillsyn och kontroll.

Vi föreslår vidare att HaV undersöker om det finns små företag i det första steget i kedjan som får en orimligt tung administrativ börda, och om det i så fall är möjligt att undanta de företagen från kravet på att rapportera i spårbarhetssystemet.

Vår analys visar att HaV:s digitala spårbarhetssystem inte är ändamålsenligt och därmed inte i tillräcklig utsträckning bidrar till att målen i kontrollförordningen om ett hållbart fiske nås. Det säkerställer inte att spårbarhetskraven i kontrollförordningen uppfylls och det medför en administrativ börda för företagen i och med rapporteringskrav som inte följer av EU-lagstiftningen. Vi har i vårt arbete med att ta fram förslag som rör själva spårbarhetssystemet övervägt följande tre huvudalternativ:

1. Spårbarhetssystemet används fortsatt i hela spårbarhetskedjan
2. Spårbarhetssystemet tas bort helt

3. Spårbarhetssystemet används endast i delar av spårbarhetskedjan

Vi har bedömt att det inte är rimligt att fortsätta att tillämpa spårbarhetssystemet i hela spårbarhetskedjan (alternativ 1). Vi bedömer att det skulle vara svårt och kostsamt att förbättra systemet så att det blir användbart för företagen och säkerställer spårbarhet i praktiken. Dessutom skulle det innebära ytterligare investeringar från företagen, exempelvis för att koppla ihop olika så kallade partiidentifikationsnummer, vilket vi bedömer är orimligt. Användningen av ett separat digitalt system för spårbarhet för fiskeri- och vattenbruksprodukter enligt kontrollförordningen skapar inte heller förutsättningar för samverkan med livsmedelskontrollen. Vi bedömer att det inte heller ligger i linje med hur digitala spårbarhetslösningar kommer att se ut framöver att fortsatt satsa på separat mjukvara.

Vi har övervägt att föreslå att ta bort spårbarhetssystemet och att branschen får välja hur de ska uppfylla spårbarhetskraven (alternativ 2). Det är en lösning som är förenlig med kontrollförordningen, men vi bedömer att det finns ett värde i form av kontrollnytta av att HaV även i fortsättningen har information om det första steget i spårbarhetskedjan i en databas. Genom att företagen registrerar den första försäljningen i systemet skulle HaV kunna skapa förutsättningar för att samköra spårbarhetssystemet med det digitala systemet för fiskerikontroll. På så sätt skulle myndigheten mer effektivt kunna stämma av den första försäljningen mot de fångster och landningar de har registrerat i fiskerikontrollen. Det skulle i så fall likna den lösning som Tyskland har valt. Vi har därför valt att föreslå att spårbarhetssystemet endast ska användas i delar av spårbarhetskedjan (alternativ 3).

Om spårbarhetssystemet endast är obligatoriskt i det första steget behöver företagen i de följande stegen i spårbarhetskedjan inte rapportera in spårbarhetsinformation till ett separat system. Det skulle minska både kostnader och krångel. Samtidigt framhåller HaV att det finns företag som har kunnat använda spårbarhetssystemet för att få tillgång till en digital lösning. Det kan därför finnas ett värde i att de aktörer som har nytta av spårbarhetssystemet fortsätter att använda det. Vi menar därför att HaV bör undersöka förutsättningarna för att ge dessa företag en möjlighet att använda spårbarhetssystemet på frivillig basis. Det liknar de lösningar som används i Danmark och Spanien. Här behöver HaV både undersöka företagens intresse för detta och bedöma om kostnaderna för att upprätthålla systemet är försvarbara om det används av ett mindre antal aktörer.

Vi föreslår också att HaV undersöker om det finns små företag i det första steget i kedjan som får en orimlig administrativ börda. Om så är fallet föreslår vi att myndigheten undersöker möjligheten att undanta de företagen från kravet på att rapportera i spårbarhetssystemet samtidigt som spårbarhet ändå säkerställs.

1.3.2 Uppdrag till HaV och Livsmedelsverket att säkra spårbarhet i dialog med branschen

Vi föreslår att regeringen ger HaV och Livsmedelsverket i uppdrag att i dialog med de företag som omfattas av spårbarhetskraven i kontrollförförordningen ta fram ett förslag på hur det kan säkerställas att spårbarhetskraven uppfylls.

Vi bedömer att det är rimligt att företagen i hög utsträckning får ansvar för att hitta lösningar för att uppfylla spårbarhetskraven i kontrollförförordningen, på samma sätt som detta redan sker för att uppfylla spårbarhetskraven i livsmedelslagstiftningen. Företag som hanterar fiskeri- och vattenbruksprodukter behöver uppfylla spårbarhetskrav inom både den generella livsmedelslagstiftningen och kontrollförförordningen, som är specifik för fiskeri- och vattenbruksprodukter. Vår analys visar att lagstiftningarna i hög utsträckning överlappar varandra, vilket gör att bland annat Livsmedelsverket och andra myndigheter inom livsmedelskontrollen redan idag kontrollerar stora delar av de informationskrav som finns i kontrollförförordningen. Företrädare för Livsmedelsverket har uppgett till oss att företagen i regel har den spårbarhetsinformation som myndigheterna efterfrågar. Branschen arbetar därmed redan på egen hand med att säkerställa spårbarhet enligt stora delar av de relevanta bestämmelserna. Vårt förslag syftar till att bygga vidare på den spårbarhet som redan säkerställs av företagen.

Däremot kan det vara nödvändigt att vidta åtgärder för att säkerställa att samtliga specifika krav på information som följer av kontrollförförordningen följer med genom hela spårbarhetskedjan. Bland annat är det viktigt att de ytterligare krav som följer av partiindelningen av fiskeri- och vattenbruksprodukter blir tillgodosedda. Vi föreslår därför att regeringen ger HaV och Livsmedelsverket i uppdrag att i dialog med de företag som omfattas av spårbarhetskraven ta fram ett förslag på hur det kan säkerställas att samtliga spårbarhetskrav som följer av kontrollförförordningen uppfylls.

Vi vill betona att företagen även utan kravet på att rapportera till spårbarhetssystemet kommer att ha kostnader för att uppfylla kraven i kontrollförförordningen. Det handlar främst om kostnader för en stärkt intern spårbarhet. Det kan också uppstå kostnader för att hitta en lösning för att säkerställa att all information som krävs enligt kontrollförförordningen följer med genom hela kedjan. Vi bedömer att den kostnad som kan uppstå för att säkerställa att alla informationskrav uppfylls kommer att bli betydligt lägre än de kostnader företagen har i dag för att rapportera in spårbarhetshändelser till HaV:s spårbarhetssystem. Vår bedömning grundas på att den lösning som vi föreslår i högre grad kommer att baseras på hur företagen själva arbetar med spårbarhet och att företagen inte kommer att behöva rapportera i ett separat spårbarhetssystem.

1.3.3 Mer effektiv kontroll genom tydligare ansvarsfördelning och koordinerad informationsöverföring mellan myndigheterna

Vi föreslår att regeringen ser över och förtydligar ansvarsfördelningen mellan HaV, Livsmedelsverket och kommunerna när det gäller kontroll av spårbarhet för fiskeri- och vattenbruksprodukter. Vi föreslår vidare att regeringen ger myndigheterna i uppdrag att utveckla en rutin för informationsöverföring.

En förutsättning för att de myndigheter som kontrollerar att olika spårbarhetskrav efterlevs ska kunna samarbeta på ett effektivt sätt är att ansvarsfördelningen är tydlig och ändamålsenlig. Vi bedömer att den inte är det i dag, bland annat eftersom myndigheterna i hög utsträckning kontrollerar samma eller liknande information hos företagen. Vi föreslår därför att regeringen ser över och förtydligar ansvarsfördelningen mellan HaV, Livsmedelsverket och kommunerna när det gäller kontroll av spårbarhet för fiskeri- och vattenbruksprodukter. Ett relevant underlag för en sådan översyn av ansvarsfördelningen är Livsmedelsverkets rapport *Ett stärkt kontrollsystem för fet fisk från Östersjön* från 2017, där myndigheten bland annat föreslår en ändrad ansvarsfördelning i linje med vad vi föreslår här.³

Vi konstaterar att det förekommer dubbelarbete mellan främst HaV och Livsmedelsverket eftersom de kontrollerar samma eller liknande spårbarhetskrav hos samma företag. Vi menar att det krävs en tydligare ansvarsfördelning för att undvika att företagen behöver lämna information till olika myndigheter. Vidare menar vi att HaV är bäst lämpade att utöva tillsyn i det första steget av kedjan, mellan landning och första försäljning, eftersom det är tydligt kopplat till fiskerikontrollen där HaV har expertkompetens. I de följande stegen bedömer vi att de myndigheter som ansvarar för livsmedelskontrollen har bäst förutsättningar att kontrollera att spårbarhetskraven följs. Detta eftersom de redan kontrollerar att dessa företag lever upp till spårbarhetskrav inom livsmedelslagstiftningen. Vår internationella utblick visar dessutom att flera länder har valt att låta sina motsvarigheter till Livsmedelsverket utöva tillsyn över hur väl företagen följer spårbarhetsbestämmelserna i kontrollförfordningen. Det tyder på att man även i dessa länder ser att det finns en tydlig överlapp mellan de krav som ställs på spårbarhet av fiskeri- och vattendjursprodukter och de spårbarhetskrav som gäller för andra livsmedel.

Som vi beskrivit ovan bedömer vi vidare att den tillsyn som HaV utövar inte är inriktad på om företagen säkerställer faktisk spårbarhet, utan på om de rapporterar i

³ Livsmedelsverket (2017). *Ett stärkt kontrollsystem för fet fisk i Östersjön* (Dnr 2016/01598.)

spårbarhetssystemet. Vi menar att den spårbarhetskontroll som sker inom livsmedelskontrollen är mer ändamålsenlig, främst genom att den utgår från företagens eget arbete med spårbarhet och de risker som kan finnas i detta arbete. Vi menar att det är ytterligare ett skäl att ge Livsmedelsverket och kommunerna ansvar för att kontrollera spårbarhetskraven i kontrollförfordningen i stegen efter första försäljning.

Vi konstaterar därtill att det i princip saknas överföring av information mellan HaV och Livsmedelsverket om spårbarhet för fiskeri- och vattenbruksprodukter. Livsmedelsverket kan därtill inte ta del av informationen i HaV:s spårbarhetssystem. För att spårbarhetsinformationen ska kunna följa med partier med fiskeri- och vattenbruksprodukter i hela försäljningskedjan anser vi att det är viktigt att regeringen ger berörda myndigheter i uppdrag att se till att relevant information överförs från HaV till Livsmedelsverket. Livsmedelsverkets rapport från 2017 innehåller en rättslig analys av förutsättningarna för att tillse sådan informationsöverföring. Samtidigt föreslår vi att spårbarhetssystemet endast ska komma att omfatta det första steget i kedjan. Det minskar naturligtvis behovet av informationsöverföring.

1.4 Konsekvenser av Statskontorets förslag

Vi lämnar i denna rapport tre förslag som syftar till att på ett mer effektivt och ändamålsenligt sätt säkerställa att spårbarhetskraven i kontrollförfordningen efterlevs. I det följande beskriver vi kortfattat vilka tänkbara konsekvenser förslagen kan få.

Förslaget att göra HaV:s spårbarhetssystem obligatorisk i enbart det första steget i spårbarhetskedjan syftar till att ta tillvara det område där vi bedömer att spårbarhetssystemet kan ha mest nytta, det vill säga i förhållande till kontrollförfordningens mål om en miljömässigt hållbar fiskerinäring. Vi bedömer att HaV:s arbete med att koppla ihop det digitala fiskerikontrollsystemet med spårbarhetssystemet för vidare försäljning av partierna kan stärka arbetet med att upptäcka fisk som fångas olagligen. Genom att registrering av spårbarhetsuppgifter är obligatoriskt fram till första försäljning säkras möjligheten att förse unika partier med spårbarhetsuppgifter, som sedan kan följas fram till slutkonsumenten. På så sätt kan HaV förse den svenska marknaden för fiskeri- och vattenbruksprodukter med säker spårbarhetsinformation. I senare delar av kedjan ser vi att det finns mer ändamålsenliga sätt att säkra att spårbarhetsinformationen förmedlas vidare; företagen uppfyller redan i hög utsträckning spårbarhetskraven i kontrollförfordningen även utan HaV:s spårbarhetssystem.

Förslaget att låta HaV och Livsmedelsverket ta fram en ny ordning för spårbarhet av fiskeri- och vattenbruksprodukter, i dialog med branschen, syftar till att stärka spårbarheten och samtidigt minska den administrativa bördan för företagen som har uppstått med den befintliga ordningen. Genom att myndigheterna undviker att ägna

sig åt dubbelarbete som riskerar att bli kostsamt för både staten och företagen uppfyller Sverige även i högre utsträckning kontrollförordningens intentioner om minskad administrativ börda för berörda företag.

Vi föreslår även en mer ändamålsenlig ansvarsfördelning mellan ansvariga myndigheter och stärkt informationsöverföring myndigheterna emellan. Båda myndigheterna påpekar att en viktig förutsättning för en effektiv samverkan är att det finns tillräckliga resurser. Men vi anser att de förslag som vi har lämnat inte kommer att kräva ytterligare resurser på lång sikt, snarare att resurser kan frigöras genom bättre informationsöverföring och mer ändamålsenlig ansvarsfördelning. Men på kort sikt är det sannolikt att de berörda myndigheterna kommer att behöva göra omprioriteringar som kan bli resurskrävande. Även företagen gynnas av detta förslag, eftersom de då inte längre behöver lämna information till två olika myndigheter.

Slutligen konstaterar vi att våra förslag kommer att innebära ett helt nytt arbetssätt för berörda myndigheter, som i sin tur har förutsättningar att bidra till en stärkt förvaltningskultur hos myndigheterna. Genom att involvera företagen i dialogen om hur spårbarhetskraven kan säkerställas arbetar myndigheterna aktivt för den statliga värdegrundens principer om service, legalitet och objektivitet. Myndigheter som samarbetar för medborgarnas nytta underlättar även för företagens kontakter med kontrollinstanserna och gör det lätt för företagen att göra rätt.

2 HaV har överimplementerat spårbarhetskraven i kontrollförordningen

I detta kapitel redogör vi översiktligt för kraven på spårbarhet för fiskeri- och vattenbruksprodukter enligt den gemensamma fiskeripolitiken. Vi analyserar även hur HaV har implementerat spårbarhetskraven i kontrollförordningen. Vi redogör även kortfattat för det pågående arbetet med att ta fram en ny kontrollförordning. Vår övergripande iakttagelse är att HaV har överimplementerat kontrollförordningen och att det har betydelse för hur spårbarhetssystemet ser ut i dag.

Vi baserar den övergripande iakttagelsen huvudsakligen på följande iakttagelser:

- Kontrollförordningen ställer detaljerade krav på spårbarhet i hela kedjan från första försäljning till detaljhandelsskedet.
- HaV har implementerat kontrollförordningen alltför strikt när det gäller hur tillgänglig spårbarhetsinformation om fiskeri- och vattenbruksprodukter behöver vara för myndigheten.
- HaV har infört en rapporteringsskyldighet för företag som omfattas av kontrollförordningen, trots att förordningen inte ställer några sådana krav.

2.1 Kontrollförordningen fastställer hur fiskeri- och vattenbruksprodukter ska kunna spåras

Spårbarhet av fiskeri- och vattenbruksprodukter regleras framför allt i EU:s kontrollförordning för den gemensamma fiskeripolitiken och dess genomförandeförordning.⁴ Syftet med förordningarna är att säkerställa att den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs i medlemsstaterna. Det innebär bland annat att spårbarhetsbestämmelserna ska bidra till ett hållbart fiske.

2.1.1 Spårbarheten för fiskeri- och vattenbruksprodukter ska omfatta partier genom hela försäljningskedjan

Principen för spårbarhet av fiskeri- och vattenbruksprodukter är att ett parti ska gå att spåra hela vägen från fångst till slutförsäljning och omvänt tillbaka längs försäljningskedjan. Ett parti är en avgränsad och identifierbar mängd fiskeri- och

⁴ Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 404/2011 av den 8 april 2011 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1224/2009 om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs.

vattenbruksprodukter med vissa gemensamma egenskaper. Mängden kan vara allt från en enskild filé till flera hundra ton hel fisk.⁵

Kontrollförfordningen förutsätter att aktörer senast vid första försäljningen delar in fångsten eller skörden i partier och märker dessa med unika identifikationsnummer. Ett sådant parti kallas ursprungsparti. Därefter går det att i detalj följa om partiet säljs vidare, delas upp eller slås samman med delar av andra partier, till exempel för att vara lättare att bereda i en fabrik eller att sälja vidare.

Samtliga aktörer i försäljningskedjan (från produktion, bearbetning och distribution till detaljhandeln) är skyldiga att förvalta och vidarebefordra en given uppsättning av spårbarhetsinformation för varje parti, för att uppnå spårbarhet. Aktörerna måste dessutom upprätthålla en god intern spårbarhet (se avsnitt 2.1.3).⁶ Medlemsstaterna ska i sin tur se till att företagen har system och rutiner för att identifiera aktörer som levererar partier av fiskeri- och vattenbruksprodukter till dem, och till vilka de har levererat produkterna vidare. I kontrollförfordningen står det att de behöriga myndigheterna på begäran ska få tillgång till denna information.⁷ I genomförandeförfordningen står det att informationen om partiet ska förbli tillgänglig under samtliga stadier av tillverkningen, beredningen och distributionen så att medlemsstaternas behöriga myndigheter alltid har tillgång till den.⁸

2.1.2 Varje parti ska märkas med spårbarhetsinformation

Kontrollförfordningen innehåller ett antal minimikrav på information som ska följa med ett parti. Förfordningen anger även att fiskeri- och vattenbruksprodukter ska vara märkta med konsumentinformation, i enlighet med förfordningen om den gemensamma marknadsordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter (i det följande benämnd marknadsordningen).⁹ De informationskrav som följer av kontrollförfordningen respektive av marknadsordningen och förhållandet däremellan framgår av figur 1 nedan.

⁵ HaV. *Vad är ett parti?* <https://www.havochvatten.se/fiske-och-handel/sparbarhet/vanliga-fragor-och-svar-om-sparbarhet.html>. (Hämtad 2021-09-06).

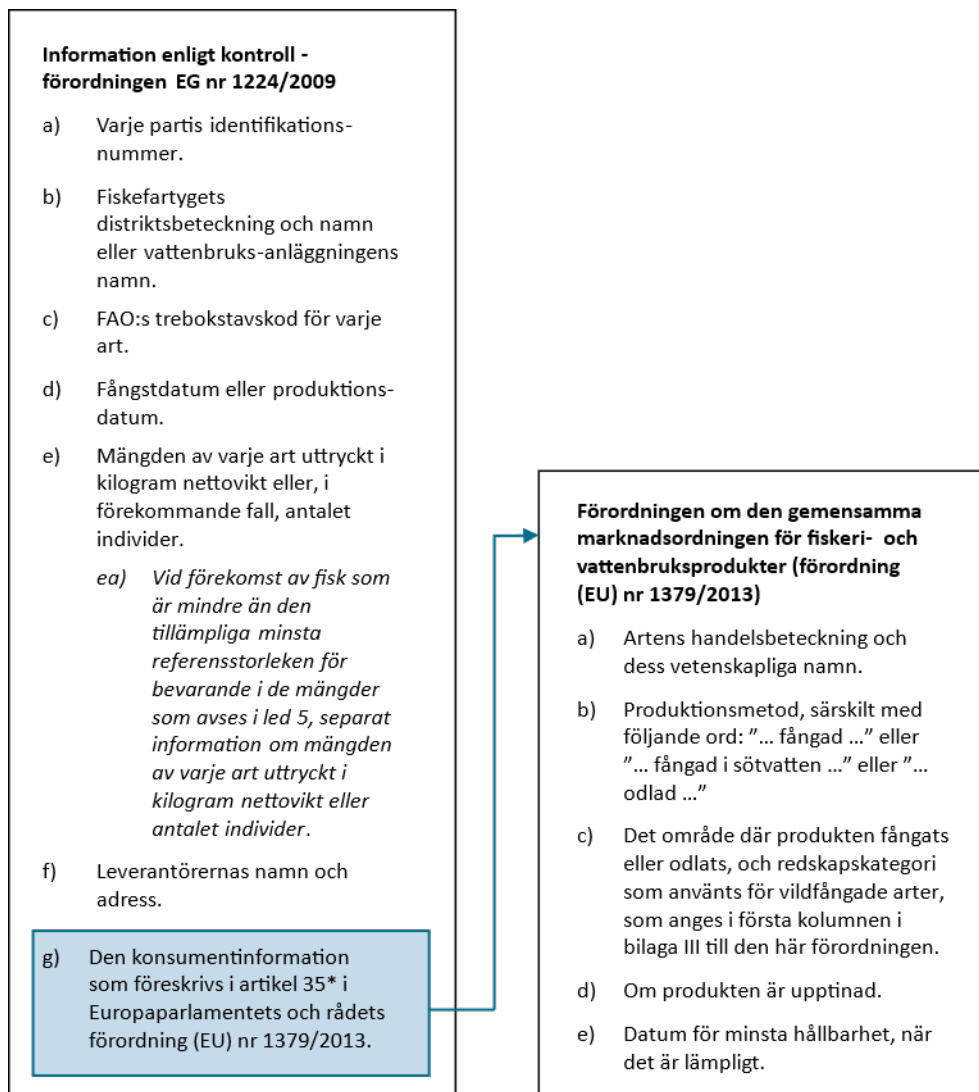
⁶ Art. 58.2 förordning (EG) nr 1224/2009.

⁷ Art. 58.4 förordning (EG) nr 1224/2009.

⁸ Art. 67.5 genomförandeförordning EU nr 404/201.

⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1379/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma marknadsordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1184/2006 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 104/2000.

Figur 1. Förhållandet mellan information som ska följa med fiskeri- och vattenbruksprodukter enligt kontrollförordningen respektive marknadsordningen.



* Ytterligare information för olika typer av blandade produkter efterfrågas av marknadsordningen (art. 35.3). Informationen berör produktionsmetod och fångst- och uppfödningzoner för sådana produkter.

Aktörerna ska lämna spårbarhetsinformationen genom märkning eller emballering av partiet eller genom ett handelsdokument som fysiskt följer med partiet.

2.1.3 Kraven i kontrollförordningen innebär att företagen behöver stärka den interna spårbarheten

Företag som omfattas av kontrollförordningen behöver kunna följa vad som händer ett visst parti under tiden som det hanteras inom företaget för att kunna förvalta och vidarebefordra partiinformation. Detta kallas för intern spårbarhet. Det är i sin tur en förutsättning för extern spårbarhet, det vill säga spårbarhet mellan företag.

Eftersom fiskeri- och vattenbruksprodukter ofta säljs som livsmedel omfattas de även av livsmedelslagstiftningen. Det är Livsmedelsverket, tillsammans andra kontrollmyndigheter, som ansvarar för den offentliga livsmedelskontrollen. Reglerna i den generella livsmedelslagstiftningen ställer inga krav på intern spårbarhet. Det finns däremot krav på viss intern spårbarhet för livsmedel med animaliskt ursprung. Det handlar om information som ska anges och kunna spåras.¹⁰ Företag som hanterar animaliska livsmedel, såsom fisk och skaldjur, ska därför ha viss intern spårbarhet på plats för att leva upp till kraven i livsmedelssäkerhetslagstiftningen.

Men för att även motsvara kraven i kontrollförfordningen kan företagen behöva förstärka sin interna spårbarhet för fiskeri- och vattenbruksprodukter. Av en vägledning från Europeiska kommissionen från 2012 framgår det att det är just är partiindelningen som är grunden för de mer långtgående spårbarhetskraven för fiskeri- och vattenbruksprodukter. I synnerhet handlar de mer långtgående kraven om den ytterligare information som anges i kontrollförfordningen och som ska medfölja partier och vara tillgängliga för medlemsstaternas kontrollmyndigheter.¹¹ Det är HaV som ansvarar för att kontrollera att enskilda partier av fiskeri- och vattenbruksprodukter är spårbara enligt kontrollförfordningen, vilket omfattar den interna spårbarheten hos aktörer som hanterar fiskeri- och vattenbruksprodukter. I kapitel 5 återkommer vi till skillnaden mellan den information som krävs enligt kontrollförfordningen och livsmedelssäkerhetslagstiftningen för animaliska livsmedel.

2.2 HaV har överimplementerat EU-lagstiftningen

HaV har implementerat kontrollförfordningen på ett sådant sätt att myndigheten alltid har tillgång till spårbarhetsinformationen. Europeiska kommissionen har däremot förtydligat att det räcker att nationella kontrollmyndigheter kan få ta del av informationen på begäran.

2.2.1 HaV:s implementering innebär att spårbarhetsinformationen ska finnas hos myndigheten

HaV är den svenska kontrollmyndighet som, inom sitt verksamhetsområde, utövar tillsyn över att näringsidkare följer de EU-förordningar som gäller den gemensamma fiskeripolitiken. Myndigheten utövar även tillsyn över föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen (1994:1709) om EU:s förordningar om den

¹⁰ Livsmedelsverket. *Information till livsmedelsföretagare – Spårbarhet*, s. 8-10. [spaarbarhet.-livsmedelsverkets-information-till-livsmedelsforetagare.-2009.pdf](#). (Hämtad 2021-09-06).

¹¹ Europeiska kommissionen. Ref. Ares(2012)581502 - 14/05/2012). *Requirements to be met by operators and/or Member States carrying out investments in traceability projects in order to benefit from EU financial assistance for traceability projects*.

gemensamma fiskeripolitiken. HaV får inom ramen för detta tillsynsansvar även meddela föreskrifter för spårbarhet av vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter. Utifrån detta bemyndigande har HaV tagit fram föreskrifter som konkretiserar vad kontrollförförordningen innebär för svenska företag.¹²

HaV:s föreskrifter bygger på Fiskeriverkets och senare HaV:s tolkning av kontrollförförordningen och dess genomförandeförordning. Av kontrollförförordningen¹³ framgår det att behöriga myndigheter ska få tillgång till spårbarhetsinformation på begäran. Genomförandeförordningen, som innehåller tillämpningsföreskrifter för kontrollförförordningen, anger i sin tur att medlemsstaternas kontrollmyndigheter alltid ska ha tillgång till informationen.¹⁴ HaV:s implementering av bestämmelsen innebär att myndigheten alltid har tillgång till spårbarhetsinformationen i spårbarhetssystemet, och att det inte räcker att myndigheten kan få informationen på begäran. I praktiken innebär det att informationen måste vara lagrad hos HaV, eftersom myndigheten inte har direktåtkomst till företagens egna spårbarhetssystem. Det framgår av våra intervjuer med företrädare för myndigheten och av dokument som beskriver myndighetens spårbarhetssystem.¹⁵

När kontrollförförordningen trädde i kraft 2009 var det inledningsvis oklart hur medlemsstaterna skulle tolka bestämmelsen om tillgång till information. Frågan diskuterades exempelvis mellan företrädare för HaV och tjänstemän vid EU-kommissionen, vid expertgruppsmöten där företrädare för HaV deltog och i frågasvar dokument som kommissionen tog fram. I ett av dessa dokument klargör kommissionen att företag som hanterar fiskeri- och vattenbruksprodukter ska ha en ”generell och permanent” skyldighet att tillhandahålla information till kontrollmyndigheterna. Företagen ska därför ha en ”strukturerad mekanism” som gör det möjligt för dem att tillhandahålla spårbarhetsinformation på begäran av kontrollmyndigheterna.¹⁶ HaV uppger att det var detta samlade underlag från tjänstemän och experter som låg till grund för hur myndigheten valde att implementera bestämmelsen.

HaV har i intervjuer med oss framfört att myndigheten tidigt i arbetet med att implementera kontrollförförordningens bestämmelser valde att inrätta en nationell databas för spårbarhet. Genom att spårbarhetsinformationen finns i databasen anser HaV att kontrollförförordningens krav på att aktörerna ska förfoga över system och

¹² Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2017:14) om spårbarhet för fiskeri- och vattenbruksprodukter i Sverige.

¹³ Art 58.5 förordning (EG) 1224/2009.

¹⁴ Art. 67.5 genomförandeförordning (EU) 404/2011.

¹⁵ HaV. (2019). *Bastjänst 2 – Teknisk guide*.

¹⁶ Europeiska kommissionen, GD Mare. MARE A1/AK (2012). *Groupe de Scheveningen – Questions relatives à la traçabilité et au système de points (règlements no. 1224/2009 et no. 404/2011)*.

förfaranden för att tillhandahålla spårbarhetsinformation till kontrollmyndigheten blir uppfyllt. HaV ansökte 2012 om EU-medel för att utveckla databasen. EU beviljade myndighetens ansökan.

2.2.2 Kommissionen anser inte att kontrollmyndigheterna behöver ha spårbarhetsinformationen lagrad i ett eget system

Vi har bött Europeiska kommissionens generaldirektorat för havsfrågor och fiske, GD Mare, att förtydliga om kontrollförfordningen innebär att kontrollmyndigheter alltid ska ha tillgång till spårbarhetsinformation om enskilda partier.

De företrädare för GD Mare som vi har intervjuat betonar att nationella kontrollmyndigheter framför allt måste beakta syftet med kontrollförfordningen. Det viktiga är, enligt GD Mare, att medlemsländerna ser till att det finns system som gör det möjligt för företag att förmedla spårbarhetsinformation mellan varandra och till kontrollmyndigheterna. På så sätt kan företagen förmedla informationen från säljare till köpare och kontrollmyndigheterna kan kontrollera informationen när de bedömer att det behövs. GD Mare anser att det är mindre viktigt om det är företagen själva som tar fram systemen eller om det är staten som tar fram ett nationellt system. Inom EU finns exempel på båda alternativen.

2.2.3 Krav på digitala men inte nationella system i kommissionens förslag till ny kontrollförfordning

Det pågår för närvarande ett arbete med att revidera fiskerikontrollen inom EU. Detta innebär även revideringar av kontrollförfordningen. Kommissionens förslag till nya bestämmelser om spårbarhet i kontrollförfordningen innehåller bland annat krav på att företagen ska ha egna system och rutiner för att registrera och tillgängliggöra spårbarhetsinformation digitalt, till exempel till företag i tidigare eller senare led av försäljningskedjan och till nationella kontrollmyndigheter.¹⁷ Kontrollmyndigheterna ska även i framtiden ha tillgång till informationen endast på begäran. I utkastet till ny förordning nämns inga krav på att myndigheter i medlemsstaterna ska utforma nationella system för spårbarhet.

I ingressen till förslaget om reviderad kontrollförfordning konstaterar kommissionen att spårbarhetsförfarandet för animaliska livsmedel innebär att en särskild uppsättning information måste registreras av aktörerna, göras tillgänglig för behöriga myndigheter på begäran och överförs till den aktör till vilken produkten levereras. Kommissionen menar att det är lämpligt att bygga vidare på de regler som gäller för animaliska produkter och tillämpa detta förfarande även för fiskeri- och vattenbruksprodukter. Vi tolkar kommissionens skrivningar som att spårbarhets-

¹⁷ Europeiska kommissionen. KOM(2018) 368 slutlig. *Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 1224/2009, och om ändring av rådets förordningar (EG) nr 768/2005, (EG) nr 1967/2006 och (EG) nr 1005/2008 och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1139 vad gäller fiskerikontroll.*

information kan förmedlas mellan aktörer som hanterar fiskeri- och vattenbruksprodukter på samma sätt som spårbarhetsinformation förmedlas för animaliska livsmedel, så länge de särskilda kraven som följer av partiindelningen kan beaktas i aktörernas interna spårbarhetsarbete.

Europeiska rådet har förhandlat om kommissionens förslag och Europaparlamentet har röstat om det. För närvarande har rådet och parlamentet inte samsyn när det gäller digitalisering av spårbarheten. Majoriteten i rådet anser att det tills vidare ska vara upp till medlemsstaterna att avgöra om de ska kräva att företagen har digitala system. I stället vill rådet att kommissionen ska utvärdera möjligheten till ett gemensamt digitalt spårbarhetssystem inom unionen.¹⁸ Men parlamentet instämmer i kommissionens förslag att medlemsstaterna redan i närtid ska ställa krav på företagen att införa digitala spårbarhetssystem.¹⁹ Det framgår av den förordningstext som blev resultatet av parlamentets omröstning i den första behandlingen av förslaget. För närvarande finns ingen tidplan för när den nya kontrollförordningen ska vara klar.

2.3 HaV:s krav på företagen går utöver kraven i kontrollförordningen

Den information som HaV begär från företagen följer i stort sett de krav som finns i relevanta förordningar. Men vår bedömning är att myndighetens implementering av kontrollförordningen ändå är alltför långtgående. Myndigheten har infört ett spårbarhetssystem dit alla aktörer ska rapportera in information om spårbarhetsändelser. Vår analys visar att det inte krävs enligt kontrollförordningen och att det medför omfattande rapporteringskrav.

2.3.1 Kraven på fysisk märkning av partier motsvarar kraven i kontrollförordningen

Vi har jämfört de uppgifter som HaV begär från företagen i samband med att de ska rapportera in uppgifter i myndighetens spårbarhetssystem med de krav på spårbarhetsinformation som finns i kontrollförordningen. Analysen visar att HaV:s krav på fysisk märkning som ska medfölja varje parti fiskeri- eller vattenbruks-

¹⁸ Europeiska rådet. ST 9390 2021 REV 2. Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC) No 1224/2009, and amending Council Regulations (EC) No 768/2005, (EC) No 1967/2006, (EC) No 1005/2008, and Regulation (EU) No 2016/1139 of the European Parliament and of the Council as regards fisheries control.

¹⁹ Europaparlamentet. P9_TA-PROV(2021)0076. Europaparlamentets ändringar antagna den 11 mars 2021 av förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 1224/2009, och om ändring av rådets förordningar (EG) nr 768/2005, (EG) nr 1967/2006 och (EG) nr 1005/2008 och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1139 vad gäller fiskerikontroll (COM(2018)0368 – C8-0238/2018 – 2018/0193(COD)) (Ordinarie lagstiftningsförfarande: första behandlingen).

produkter motsvarar de krav som finns i kontrollförförordningen och i marknadsordningen.²⁰ I denna del tillämpar myndigheten kontrollförförordningen ordagrant.

HaV kräver även att företagen ska registrera uppgifter om presentationsform och beredningsform. I de fall fiskeri- och vattenbruksprodukterna kommer från ett land utanför EU ska uppgifter om importland medfölja produkterna. När ett parti består av blandade partier, dvs. både produkter som importerats från länder utanför EU och EU-produkter, ska även information om identifikationsnummer/fångstintyg rapporteras. Dessa informationskrav följer inte av kontrollförförordningen eller av någon annan EU-förordning. Enligt HaV har myndigheten själv valt att efterfråga dessa uppgifter för att kunna säkra spårbarhet av de produkter som finns i systemet. Detta har inte lyfts fram som ett huvudproblem av de branschföreträdare som vi har intervjuat. Det är i stället det faktum att ett stort antal händelser ska rapporteras i systemet som branschen ser som den betungande aspekten av spårbarhetssystemet. Däremot har vi fått indikationer på att de extra kraven kan vara ett problem vid inköp av fiskeri- och skaldjursprodukter från andra EU-medlemsstater, då denna information inte nödvändigtvis följer med produkterna.

2.3.2 Kraven på att rapportera till myndigheten vid varje händelse går utöver kraven i kontrollförförordningen

HaV:s föreskrifter anger även vilka uppgifter som de företag som omfattas ska rapportera in till det digitala spårbarhetssystem som myndigheten har tagit fram.²¹ För varje händelse som inträffar i en försäljningskedja för ett parti fiskeri- och vattenbruksprodukter ska företaget rapportera in ett antal uppgifter om bland annat leverantören, mottagaren och den händelse har som inträffat. Kraven på sådan rapportering baseras på att HaV har upprättat ett system varigenom spårbarhetsinformationen måste lagras hos myndigheten. Det räcker inte att aktörerna har informationen den i sina system och kan lämna vidare till en leveransmottagare och till myndigheten på begäran. Vi menar som sagt att den implementeringen är alltför långtgående.

Av våra intervjuer med företrädare för företag som omfattas av spårbarhetssystemet framgår att de upplever att det är administrativt betungande att uppfylla kravet på att rapportera vid varje händelse, eftersom det innebär att de inte bara behöver ha spårbarhetsinformationen i sina egna system, utan löpande måste rapportera in uppgifter till myndighetens databas. Vi beskriver detta närmare i kapitel 3 och 4.

²⁰ Förordning (EG) nr 1224/2009, genomförandeförordning (EU) nr 404/2011 och förordning (EU) nr 1379/2013. Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2017:14) om spårbarhet för vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter, bilaga 2.

²¹ Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2017:14) om spårbarhet för vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter, bilaga 1.

3 Spårbarhetssystemet är inte så effektivt som det var tänkt

I det här kapitlet beskriver vi inledningsvis hur HaV tänkte sig att spårbarhetssystemet skulle fungera. Därefter redogör vi för hur systemet ser ut i praktiken, samt vilka kostnader det har inneburit, både för HaV och för de företag som omfattas av kontrollförordningen. Vår övergripande iakttagelse är att systemet inte har blivit den effektiva och användarvänliga lösning som HaV hade tänkt sig.

Våra huvudsakliga iakttagelser som underbygger detta är följande:

- HaV hade goda ambitioner för hur spårbarhetssystemet skulle fungera. Tanken var ett digitalt system där uppgifter skulle överföras på ett automatiserat sätt i realtid för att både säkerställa spårbarhet och användarvänlighet.
- HaV säkerställde inte att spårbarhetssystemet skulle passa alla företag som skulle använda systemet.
- Betyddigt färre företag än vad HaV förväntade sig har anslutit sig till myndighetens så kallade bastjänst, vilket innebär att uppgifter bara delvis överförs på det automatiserade sätt som HaV avsåg. I stället rapporterar många företag manuellt via myndighetens e-tjänst.
- HaV:s föreskrifter ger företagen en tidsfrist på minst 24 timmar att rapportera till systemet. Det innebär att uppgifter inte alltid överförs i realtid vilket ger upphov till ytterligare manuell hantering.
- Företagens kostnader för att ansluta sig till och att använda systemet har varit högre än vad HaV beräknade. Investeringskostnaden för att ansluta sig till myndighetens bastjänst har till exempel blivit ungefär dubbelt så hög som beräknat.
- Även HaV har haft högre kostnader för och mindre nytta av spårbarhetssystemet än vad myndigheten beräknade. Dessutom har det tagit myndigheten avsevärt längre tid än förväntat att utveckla och införa systemet.

3.1 Digitala tjänster skulle underlätta för både företagen och HaV

De aktörer som omfattas av kontrollförordningen ska rapportera till HaV:s spårbarhetssystem. Det regleras i HaV:s föreskrifter. HaV bedömde tidigt i utvecklingsarbetet att ett digitalt system var mest ändamålsenligt både för att uppfylla kontrollförordningens krav och för att underlätta för de företag som skulle

använda systemet. Spårbarhetsdatabasen skulle fungera som en plattform där företagen kunde dela information både med myndigheten och varandra. Ett företag som förmedlar ett parti till den svenska marknaden skulle registrera information om partiet i databasen, för att företag senare i handelsledet skulle kunna utgå från befintliga uppgifter när de själva hanterade partiet. På så sätt skulle systemet både uppfylla kraven i kontrollförordningen och vara till nytta för företagen.

HaV utvecklade också en digital bastjänst som gjorde det möjligt för företagen att koppla samman sina egna affärssystem med HaV:s databas. Därmed skulle företagen kunna rapportera alla relevanta uppgifter till databasen på ett automatiserat sätt. Företagens kostnader skulle vara begränsade, eftersom HaV skulle utveckla och förvalta både databasen och bastjänsten, och för att företagen skulle få bidrag som täckte stora delar av deras investeringskostnader.

HaV bedömde att bastjänsten skulle vara attraktiv för alla företag som omfattades av kontrollförordningen utom de allra minsta och de som bara sällan hanterade fiskeri- och vattenbruksprodukter. HaV uppskattade därför att de allra flesta av företagen skulle välja att ansluta sig till bastjänsten. För resterande företag tog HaV fram en enklare e-tjänst där företagen kunde rapportera uppgifter manuellt.

3.2 Systemet är inte användarvänligt för alla företag

HaV:s ambition var att spårbarhetssystemet skulle vara användarvänligt för alla företag som omfattas av kontrollförordningen. Men vår analys visar att HaV i praktiken utvecklade systemet utifrån en ofullständig bild av användarnas verksamhet och behov. Framför allt involverade myndigheten inte de stora aktörerna i det svenska livsmedelsdistributionssystemet tidigt i processen. Vi bedömer att det har bidragit till att systemet inte passar alla typer av företag.

3.2.1 HaV utformade systemet utifrån en ofullständig bild av användarna

HaV involverade företrädare för de företag som skulle använda systemet i sitt arbete med att utveckla det, för att säkerställa att spårbarhetssystemet skulle vara effektivt och användarvänligt. Myndigheten upprättade en referensgrupp med företrädare för centrala aktörer inom fiskerinäringen. De bjöd också in företag som omfattades av kontrollförordningen att delta i pilotstudier för att testa och utveckla systemet samt bedöma vilka kostnader som det skulle medföra.

Men fram till 2016 involverade HaV inte alla typer av företag som skulle komma att omfattas av spårbarhetssystemet. Kontrollförordningen omfattar både specialiserade företag som enbart arbetar med fiskeri- och vattenbruksprodukter, till exempel fiskgrossister, och företag som har fiskeri- och vattenbruksprodukter som en mindre del av sin verksamhet, till exempel livsmedelsgrossister som säljer till dagligvaruhandeln. HaV:s referensgrupp bestod fram till 2016 i huvudsak av företrädare för branschorganisationer för företag som enbart arbetar med fiskeri-

och vattenbruksprodukter. I myndighetens pilotstudier deltog i stort sett bara företag som är specialiserade på fiskeri- och vattenbruksprodukter. De flesta av dessa företag var förhållandevis små. Enligt företrädare för branschen var det först 2016 som företag inom dagligvaruhandeln och food service involverades. Först då blev det tydligt för dem vad spårbarhetssystemet skulle innebära för dem.²² Att många företag som omfattas av krav att rapportera i spårbarhetssystemet, bland annat stora dagligvaru- och foodserviceföretag, inte hade nåtts av information om spårbarhetssystemet förrän 2016 framgår också av remissvar rörande HaV:s föreskrifter.²³

Vi bedömer att detta innebar att HaV inte fick full förståelse för hur spårbarhetssystemet fungerade för andra typer av företag, till exempel stora livsmedelsgrossister och företag i dagligvaruhandeln. Vi bedömer vidare att myndigheten gick vidare och sjösatte systemet baserat på en ofullständig bild av hur systemet fungerade för användarna.

3.2.2 Systemet passar inte företag som hanterar olika slags produkter

Många företag i livsmedelskedjan och i andra branscher använder mer eller mindre automatiserade affärssystem för att styra, följa upp och spåra varuflöden. För att möjliggöra ett informationsflöde hela vägen från råvaruproducenten till slutanvändaren behövs det standarder för identifiering av produkter, platser och parter, och även för hur information om produkter, flöden och spårning kan utbytas automatiskt mellan parternas affärssystem.

Av det skälet är många företag anslutna till GS1, som är en global not for profit organisation som tillhandahåller globala standarder för identifiering, märkning och delning av varuflödesinformation mellan parter. Grunden i GS1-standarderna, Global Traceability Standard, är att varje produkt och plats tilldelas en unik identifieringskod som sedan används av alla aktörer i värdekedjan. De delar av spårbarhetsinformationen som berör ursprung och övrig information som inte varierar för en och samma produkt ingår i GS1s standard för artikelinformation. Informationen utbyts mellan aktörer i värdekedjan med hjälp av ett globalt nätverk av artikel-databaser. Den svenska databasen tillhandahålls av GS1 Sweden AB och heter Validoo.²⁴

²² Fiskbranschens riksförbund. Svar på faktagranskning. 2021-08-27.

²³ Föreningen Fryst och Kyld Mat. 2016-09-02. *Svar på remiss gällande förslag till föreskrifter om spårbarhet för vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter* (Dnr 2523/16.) Svensk Dagligvaruhandel. 2016-09-02. *Remiss gällande förslag till föreskrifter om spårbarhet för vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter*. (Dnr 252fis3-16.)

²⁴ GS1 Sweden. *Spårbarhet*. <https://gs1.se/standarder-och-tjanster/validoo/>. (Hämtad 2021-09-06.)

HaV:s spårbarhetssystem är inte kopplat till GS1. Det påtalade exempelvis Svensk Dagligvaruhandel i sitt remissvar rörande HaV:s föreskrifter. Organisationen menade att deras medlemsföretag skulle behöva ställa om sina affärssystem för att ansluta sig till HaV:s bastjänst, trots att fiskeri- och vattenbruksprodukter bara är en liten del av de produkter de hanterar. Alternativet skulle vara att rapportera manuellt, vilket vore ohållbart för företag som hanterar tusentals partier dagligen.²⁵

3.2.3 Parallella bastjänster har inte löst problemen

HaV har försökt att möta behoven hos företag som hanterar många olika slags produkter genom att ta fram en ny version av myndighetens bastjänst, bastjänst 2, som skulle fungera bättre för företag som använder GS1. HaV:s ambition var att spårbarhetsinformationen bakom GS1-koderna skulle gå att överföra på ett automatiserat sätt från GS1:s databas till HaV:s system genom att myndigheten själv anslöt sig till GS1. Men myndigheten bedömde i ett senare skede att det inte var möjligt, eftersom GS1 är en betaltjänst och myndigheten då skulle behöva använda förvaltningsmedel för att betala för uppgifter som aktörerna är skyldiga att lämna. I stället skapade HaV en egen registerkopia av GS1:s databas, där företag som är anslutna till GS1 skulle kunna lägga in informationen bakom koderna manuellt. Enligt företrädare för HaV utvecklar myndigheten för närvarande en tjänst som snart tas i drift och som gör det möjligt för företagen att överföra informationen bakom koderna till HaV:s register på ett automatiserat sätt.²⁶

Företrädare för dagligvaruhandeln menar att det här inte fungerar tillräckligt bra. De har bland annat framfört att ett fungerande spårbarhetssystem kopplat till GS1 kräver att alla företag som använder spårbarhetssystemet är anslutna till GS1.

3.3 Mindre automatiserat än vad HaV väntade sig

HaV:s ambition var att spårbarhetsuppgifter i huvudsak skulle överföras på ett automatiserat sätt i realtid från företagen till myndighetens databas. Flera företag som deltog i arbetet med att utveckla systemet har också betonat att automatiserad och omedelbar informationsöverföring är en förutsättning för att systemet ska fungera. Men i praktiken har systemet kommit att bygga på betydande manuell rapportering för de flesta företag som rapporterar till spårbarhetssystemet. Det beror främst på att färre företag än förväntat har anslutit sig till bastjänsten, men också på att myndighetens föreskrifter tillåter en tidsfrist för att rapportera.

²⁵ Svensk dagligvaruhandel. (2016-09-02). *Remiss gällande förslag till föreskrifter om spårbarhet för vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter*.

²⁶ HaV. 2021-03-26. *Dokumentation om spårbarhetssystemet*. PM.

3.3.1 Få företag har anslutit sig till bastjänsten

HaV bedömde 2016 att omkring 300 företag omfattas av kontrollförfordningen.²⁷ Av dessa förväntade sig myndigheten att 270 företag skulle ansluta sig till den automatiserade bastjänsten, medan 30 företag skulle använda den manuella e-tjänsten. Men i slutet av 2020 var förhållandet närmast det omvända. Majoriteten av företagen använder e-tjänsten och rapporterar spårbarhetsuppgifter manuellt. Det är rimligtvis tidskrävande och omständligt för företagen, eftersom det är många och detaljerade uppgifter som de ska rapportera. Därmed har systemet inte blivit så användarvänligt som HaV tänkte sig.

3.3.2 Tidsfrist att rapportera orsakar ytterligare manuell hantering

Det förekommer regelbundet att företag som är anslutna till en bastjänst behöver komplettera och korrigera uppgifter manuellt i spårbarhetssystemet. Det beror bland annat på att företag har minst 24 timmar på sig att rapportera uppgifter till spårbarhetssystemet. Företag som rapporterar manuellt använder sig av den möjligheten. Det kan exempelvis få till följd att uppgifter om ett visst parti inte är tillgängliga i spårbarhetssystemet när ett företag ska sälja vidare ett parti, eftersom företaget i steget innan inte rapporterat in dem än. Uppgifterna ska visserligen följa med partiet i form av en följesedel eller streckkod, men köparen måste då själv lägga in uppgifter om partiet både för att kunna ta emot det och i många fall sälja det vidare. Köparen kan också behöva gå in och korrigera uppgifter i spårbarhetssystemet i efterhand. Detta innebär betydande merarbete och försämrar funktionaliteten i spårbarhetssystemet. Systemet fungerar därmed inte som en effektiv plattform för att dela information mellan företag i den utsträckning som HaV avsåg.

Företrädare för branschen har framfört till oss att tidsfristen orsakar problem, men samtidigt är nödvändig för att företagen ska ha förutsättningar att rapportera i spårbarhetssystemet såsom det är utformat. Det kan handla om att företag som inte har kopplat sina affärssystem till spårbarhetssystemet inte har möjlighet att registrera informationen i spårbarhetssystemet direkt, utan först behöver sammanställa alla transaktioner. Det kan också handla om att företag köper in fisk från företag i andra EU-länder som inte är anslutna till det svenska spårbarhetssystemet. Då behöver företagen tid för att se till att de har rätt information och lägga in den i systemet.²⁸

Både remissinstanser och företag som deltog i HaV:s arbete med att utveckla systemet har påtalat för myndigheten att tidsfristen ger upphov till merarbete. För ett sådant företag som vi har intervjuat har mängden kompletterande manuell

²⁷ HaV. (2016). Föreskrifter om spårbarhet för vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter. (Dnr 2523-16.)

²⁸ Fiskbranschens riksförbund. Svar på faktagranskning. 2021-08-27.

rapportering lett till att företaget undviker att handla av leverantörer som använder e-tjänsten. Det har också lett till att företaget i högre grad köper in norsk fisk eftersom den inte behöver registreras i spårbarhetssystemet då endast EU-fisk omfattas. Både HaV och branschorganisationen Fiskbranschens riksförbund bekräftar i intervjuer att det finns ett fåtal företag som väljer bort produkter från EU-länder för att inte omfattas av spårbarhetssystemet. HaV menar dock att det beror på kontrollförfordningens strikta krav på intern spårbarhet snarare än på myndighetens spårbarhetssystem. Företrädare för branschen har framfört till oss att det inte är den interna spårbarheten som är problemet. De menar att intern spårbarhet redan krävs enligt livsmedelslagstiftningen och miljöcertifieringar såsom MSC.²⁹

3.4 HaV underskattade kostnaderna för att använda systemet

HaV bedömde att det inte skulle kosta särskilt mycket för företagen att ansluta sig till och använda spårbarhetssystemet. Men många av företagen har haft betydligt högre kostnader än vad myndigheten har förväntat. Det gäller särskilt investeringskostnaderna för att ansluta sig till någon av bastjänsterna.

3.4.1 Dyrare än förväntat att ansluta sig till en bastjänst

HaV beräknade ett företags genomsnittliga investeringskostnad för att ansluta sig till en bastjänst till 355 000 kronor. Kostnaden för att börja använda e-tjänsten beräknade myndigheten till 40 000 kronor. Myndigheten förväntade sig att 270 företag skulle välja bastjänsten, och att 30 företag skulle välja e-tjänsten. Därmed uppskattade myndigheten den totala investeringskostnaden för 300 företag till omkring 100 miljoner kronor.³⁰ Men myndigheten räknade också med att företagen bara skulle behöva stå för 10–20 procent av dessa kostnader själva. Resten skulle kunna kompenseras av bidrag, huvudsakligen i form av EU-medel.

Vi har jämfört de investeringskostnader som HaV beräknade med de kostnader som företagen har sökt och fått bidrag för. Vi har fokuserat på de företag som har anslutit sig till en bastjänst, eftersom det var bastjänsten som HaV tänkt att de flesta företag skulle ansluta sig till. Det finns en del osäkerheter i statistiken. Bidraget kan nämligen även gå till investeringar som gäller andra krav på spårbarhet än de som är direkt kopplade till HaV:s spårbarhetssystem. Det är exempelvis svårt att dra en skarp gräns mellan vilka kostnader som beror på spårbarhetssystemet i sig och vilka som snarare beror på att företagets interna spårbarhet ändå måste förbättras för att anpassas till EU-förordningen. Men vår

²⁹ Fiskbranschens riksförbund. Svar på faktagranskning. 2021-08-27.

³⁰ HaV (2016). *Föreskrifter om spårbarhet för vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter*. (Dnr 2523-16.)

analys visar att i de fall där de största beloppen har betalats ut så handlar det om att kompensera för kostnader som är kopplade till att ansluta sig till någon av HaV:s bastjänster.

Vår analys visar att många företag som anslutit sig till en bastjänst har ansökt om och beviljats bidrag för avsevärt större investeringar än vad HaV ursprungligen beräknade. Totalt har 63 företag fått investeringsbidrag mellan 2013 och 2020. 18 av dessa företag har fått mer än 1 miljon kronor i bidrag och 33 företag har fått över en halv miljon kronor. Det innebär att kostnaden för att ansluta sig till bastjänsten har varit högre än vad HaV förväntade. Det innebär också att företagen själva har varit tvungna att bära större kostnader än vad myndigheten beräknade, eftersom de har behövt finansiera minst 10–20 procent av kostnaden själva.

Att företagens kostnader blev högre än förväntat har också lett till att villkoren för bidragen har förändrats över tid. Till och med 2015 administrerade HaV bidragen. Företagen kunde få kompensation för upp till 90 procent av sina kostnader, men bara vid ett tillfälle och bara upp till den maximala bidragsgrunden på 355 000 kronor. Från 2016 har bidragen administrerats av Jordbruksverket. Företagen har i normalfallet kunnat få kompensation för 80 procent av sina kostnader, men vid flera tillfällen och för fler slags kostnader än tidigare. När Jordbruksverket tog över bidragshanteringens fanns det till en början inget tak för bidragsbeloppen. Men under 2017 införde myndigheten en maximal bidragsgrund på 1 miljon kronor per ansökan. Orsaken var de höga belopp som företagen ansökte om, som riskerade att förbruka de tillgängliga EU-medlen innan alla företag hade hunnit ansluta sig till spårbarhetssystemet.

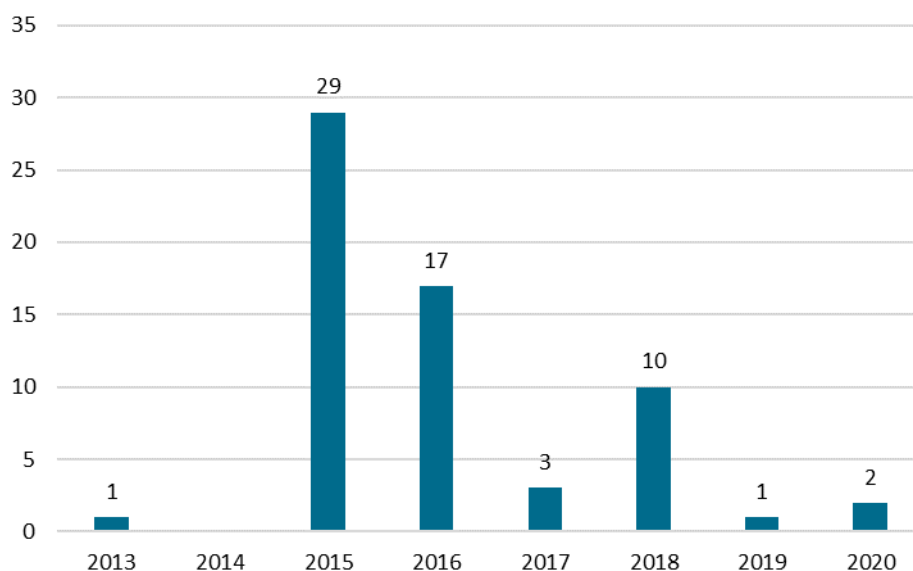
3.4.2 Färre företag än väntat har ansökt om bidrag

Sammanlagt har 63 företag till och med 2020 tagit emot 48 miljoner kronor i bidrag för investeringar för att uppfylla spårbarhetskraven. Det innebär ett genomsnittligt bidrag på drygt 750 000 kronor per företag. I de flesta fall har bidragen gått till företag som valt att ansluta sig till en bastjänst. Men det finns även företag som har fått bidrag för att börja använda e-tjänsten. I de fallen handlar det om betydligt mindre belopp, vilket påverkat genomsnittsbidraget nedåt. Genomsnittsbidraget dras också ned av att ett fåtal fall som inte alls har någon koppling till HaV:s spårbarhetssystem. Det handlar exempelvis om små fiskeföretag som fått mindre belopp för utrustning som gör det möjligt att spåra var ett fiskefartyg befunnit sig.

Hittills är det bara ungefär en femtedel av de 300 företag som HaV bedömde skulle omfattas av spårbarhetssystemet som har fått bidrag. Det innebär också att den totala investeringskostnaden skulle uppgå till 225 miljoner kronor om samtliga företag skulle få det hittills genomsnittliga bidraget 750 000 kronor. Det är mer än dubbelt så mycket som myndigheten beräknade från början.

De flesta företag som har fått bidrag fick sitt första bidrag redan 2015–2016. Sedan 2019 då kraven på att rapportera in uppgifter i systemet började att gälla är det bara tre nya företag som ansökt om och beviljats bidrag (figur 2). Hur stor andel av de företag som omfattas av HaV:s föreskrifter som rapporterar i systemet beskrivs i avsnitt 4.2.

Figur 2. Antalet företag som beviljats investeringsbidrag 2013–2020 utifrån året för första beviljade ansökan.



Källa: Statskontorets bearbetning av uppgifter ifrån HaV och Jordbruksverket.

3.4.3 Även de löpande kostnaderna sannolikt högre än förväntat

Det är svårare att bedöma företagens löpande kostnader för spårbarhetssystemet än att bedöma deras investeringskostnader. Men sannolikt innebär de stora inslagen av manuell rapportering att de löpande kostnaderna för många företag har blivit högre än de begränsade kostnader som beskrevs i den konsekvensanalys HaV gjorde då förslaget om föreskrifter togs fram.³¹ Detta gäller både för de företag som använder någon av bastjänsterna och för de som använder e-tjänsten.

3.5 Högre kostnader och lägre nytta än förväntat även för HaV

Vår utredning visar att det blivit dyrare även för HaV att ta fram spårbarhetssystemet än myndigheten hade räknat med. Myndigheten har inte heller ännu

³¹ HaV. (2016). *Föreskrifter om spårbarhet för vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter*. (Dnr 2523-16.)

använt spårbarhetssystemet för att göra korskontroller med fiskerikontroller, och därmed inte realiserat en möjlighet att öka kontrollnyttan.

3.5.1 Mer resurskrävande än förväntat att utveckla och implementera systemet

Även HaV:s kostnader för att utveckla spårbarhetssystemet har varit högre än vad myndigheten förväntade. I konsekvensanalysen från 2016 beräknade HaV att myndighetens slutliga kostnad för att utveckla it-systemet för spårbarhet preliminärt skulle bli drygt 30 miljoner kronor. Men hittills har spårbarhetsprojektet kostat myndigheten 64 miljoner kronor under perioden 2011–2020. 49 miljoner kronor har finansierats med EU-medel och 15 miljoner kronor med anslag.

Systemet har också tagit avsevärt längre tid att införa än vad HaV ursprungligen bedömde. Bestämmelserna om spårbarhet i kontrollförordningen gäller sedan 2011 och myndigheten inledde projektet med att utveckla spårbarhetssystemet 2013. Planen var då att systemet skulle vara på plats 2015. I stället var det först 2019 som företagen blev skyldiga att rapportera till spårbarhetsdatabasen. HaV arbetar fortfarande med att förbättra funktionaliteten i systemet, för att få det att fungera på det sätt det var tänkt.

3.5.2 Mindre kontrollnytta än förväntat

HaV har även det övergripande ansvaret för att fiskerikontrollen i Sverige uppfyller EU:s krav. Myndigheten har ett särskilt digitalt system som samlar uppgifter från fiskerikontroller. HaV anger på sin webbplats att myndigheten som ett led i att skapa en mer effektiv tillsyn planerar att koppla ihop de två systemen och genomföra automatiserade korskontroller.³²

Men hittills är spårbarhetssystemet inte kopplat till systemet för fiskerikontroll. Därför sker heller inga automatiserade korskontroller av information i spårbarhetsdatabasen mot information i loggböcker, kustfiskejournaler, avräkningsnotor och fångstintyg i fiskerikontrollsystemet. Automatiserade korskontroller sker till exempel i Tyskland (se kapitel 6). Enligt företrädare för HaV är systemet för fiskerikontroll föråldrat, och myndigheten avvaktar därför med att koppla ihop systemen tills dess att ett nytt digitalt system för fiskerikontroller kommer på plats. Myndigheten arbetar för närvarande med utvecklingen av ett sådant system. Här finns alltså en outnyttjad potential för en större kontrollnytta i Sverige.

³² HaV. *Hur kommer HaV kontrollera efterlevnad?* <https://www.havochvatten.se/fiske-och-handel/sparbarhet/vanliga-fragor-och-svar-om-sparbarhet/markning-och-partiinformation/faq-markning/2016-11-21-hur-kommer-hav-kontrollera-efterlevnad.html>. (Hämtad 2021-09-06.)

4 Spårbarhetssystemet säkerställer inte att kraven i kontrollförordningen uppfylls

I det här kapitlet redogör vi för hur spårbarhetssystemet fungerar i praktiken när det gäller att säkerställa spårbarhet. Vår analys visar att spårbarhetssystemet inte uppfyller sitt syfte att säkerställa att Sverige lever upp till spårbarhetskraven i kontrollförordningen.

Vi baserar det på följande huvudsakliga iakttagelser:

- I praktiken uppstår brutna spårbarhetskedjor när företagen använder olika typer av partiidentifikationsnummer.
- Endast runt hälften av de företag som omfattas av kontrollförordningen rapporterar till spårbarhetssystemet.
- HaV:s tillsyn är inte inriktad på att företagen säkerställer spårbarhet i praktiken utan fokuserar på att företagen rapporterar korrekt i spårbarhetssystemet.

4.1 Brutna spårbarhetskedjor uppstår i praktiken

För att partier ska gå att spåra behöver de ha unika partiidentifikationsnummer. Det är möjligt för företagen att använda olika typer av partiidentifikationsnummer i spårbarhetssystemet. Vår analys visar att det i praktiken leder till att spårbarhetskedjor bryts i spårbarhetssystemet och att ytterligare investeringar från företagens sida skulle behövas för att lösa problemet.

4.1.1 Företagen använder olika typer av partiidentifikationsnummer

HaV:s spårbarhetssystem bygger på att företagen rapporterar in olika spårbarhets-händelser till en databas, enligt former som regleras i HaV:s föreskrifter.³³ På så vis ska det vara möjligt att följa partier genom hela leveranskedjan. Spårbarhetsaktörerna ska rapportera följande händelser:³⁴

1. Bildande av ursprungsparti, det vill säga partier som bildas inför första försäljning i Sverige. (Create Event)

³³ HaV. (2018). *Vägledning till Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2017:14) om spårbarhet för fiskeri- och vattenbruksprodukter i Sverige*. Version 0.9.4, 2018-08-16.

³⁴ HaV. (2020). *Teknisk guide för spårbarhetsrapportering via SBS bastjänst* (bastjänst 1).

2. Inköp eller annat övertagande av ägandet av parti (ankomstregistrering). (Receive Event)
3. Parti ges ny identitet på grund av ommärkning och/eller sammanslagning (bildande av produktionsparti). (Transformation Event)
4. Försäljning eller annan överlåtelse av ägandet av parti. (Ship Event)
5. Terminering av parti, det vill säga försäljning till slutkonsument eller kassering (Decommissioning Event)

För att det ska vara möjligt att identifiera och följa enskilda partier från fångst till bord behöver varje parti ha ett unikt identifikationsnummer. I spårbarhetssystemet kan företagen använda två olika typer av sådana partiidentifikationsnummer som båda är baserade på en gemensam ISO-standard. Det ena är HaV:s identifikationsnummer (HaV:id), som myndigheten själv har tagit fram. Det andra är GS1:s identifikationsnummer (GS1:id).³⁵

4.1.2 Olika partiidentifikationsnummer medför brutna spårbarhetskedjor

Spårbarhetssystemet innehåller ingen automatisk lösning för att koppla ihop partiidentifikationsnummer. Varje gång företag som använder olika typer av partiidentifikationsnummer, eller av annat skäl byter partiidentifikationsnummer, handlar med varandra måste därför något av företagen rapportera en ”transformation event” i spårbarhetssystemet. Det beror på att partiet ges en ny identitet. Utan ett ”transformation event” finns ingen koppling mellan det nya och det föregående numret och då bryts spårbarheten för partiet i systemet.³⁶

I intervjuer med företag i branschen har vi fått bilden att spårbarheten i regel bryts i spårbarhetssystemet när företagen byter partiidentifikationsnummer. HaV har bekräftat att det här är ett återkommande problem men menar att det beror på brister i interaktionen mellan aktörer.³⁷ Men företrädare för branschen har uppgett till oss att problemen med sammankoppling av olika partiidentifikationsnummer beror på att HaV inte skapade en helhetslösning från början som fungerar för alla aktörer. Det var inledningsvis otydligt att företagen förväntades bygga lösningar för att koppla ihop olika partiidentifikationsnummer när de anslöt sig till en bastjänst. Följaktligen var det inte alla företag som gjorde det. Att göra det i efterhand skulle medföra ytterligare investeringar för företagen. Det är enligt branschföreträdarna bakgrunden till att vissa företag som är anslutna till en bastjänst inte har byggt någon funktion för att koppla ihop olika partiidentifikationsnummer. Det leder till exempel till att de stora aktörerna inom

³⁵ HaV. Skrivelse. (2020). *Återkoppling i spårbarhetsfrågor som aktualiserats i samband med möten 20 mars och 27 maj 2020.*

³⁶ HaV. (2020). *Teknisk guide för spårbarhetsrapportering via SBS bastjänst (bastjänst 1).*

³⁷ HaV. 2021-03-30. *PM om dokumentation om spårbarhetssystemet – komplettering.*

dagligvaruhandeln och food service får leveranser med partiidentifikationsnummer som inte är kopplade till tidigare led, eftersom leverantören endast rapporterat sitt partiidentifikationsnummer (GS1:id eller HaV:id) och inte den köpande partens identifikationsnummer. Därmed bryts spårbarhetskedjan. För att lösa problemet skulle företag i efterhand behöva bygga lösningar för att koppla ihop partiidentifikationsnummer. Systemets utformning innebär alltså att ansvaret faller på branschen att lösa de problem som de olika formaten ger upphov till, trots att båda formaten är tillåtna.

Det kan i sammanhanget nämnas att Europeiska kommissionen har uttryckt en oro för att avancerade elektroniska spårbarhetssystem kan innebära problem att utbyta spårbarhetsdata mellan medlemsstater, eftersom olika system inte nödvändigtvis kan kommunicera med varandra. Å andra sidan menar kommissionen att en del av problemen med datautbyte kan bero på att medlemsstater är ovilliga att dela med sig spårbarhetsdata.³⁸

4.2 Alla spårbarhetsaktörer har inte registrerat sig som användare av spårbarhetssystemet och bara hälften rapporterar

Vår utvärdering visar att knappt hälften av de aktörer som HaV uppskattade skulle omfattas av kontrollförfordningen rapporterar in i spårbarhetssystemet. Det bidrar också till att spårbarheten inte kan säkerställas i systemet.

Tabell 1. Antal företag som är registrerade och rapporterade (inom parentes) till någon av bastjänsterna respektive e-tjänsten, år 2019 och 2020.

	2019	2020
Bastjänst	48 (32)	46 (44)
E-tjänst	208 (103)	218 (102)
Totalt	256 (135)	264 (146)

Källa: HaV:s årsredovisning 2020. I värdena för bastjänsten ingår även de företag som använder båda metoderna.

Vid slutet av 2020 var 264 företag registrerade användare av någon av HaV:s tjänster för att rapportera till spårbarhetssystemet (tabell 1). Det är färre än de 300 företag som myndigheten i sin konsekvensutredning från 2016 bedömde omfattas av kontrollförfordningen. Enligt HaV är det svårt att veta i vilken utsträckning det finns företag som inte använder någon av tjänsterna trots att de omfattas av förordningen. Det beror bland annat på att det råder viss osäkerhet om hur många

³⁸ Europeiska kommissionen. KOM(2017) 192 slutlig. *Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet – Genomförande och utvärdering av förordning (EG) nr 1224/2009 om införande av ett kontrollsystem i unionen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs i enlighet med artikel 118.*

företag som faktiskt omfattas av föreskrifterna, eftersom kommunerna saknar fullständiga register.

Myndigheten har under 2018 och 2019 utfärdat ett antal underrättelser om vitesförelägganden till företag som ansågs vara skyldiga att rapportera i HaV:s system. De flesta av dessa företag började att rapportera efter att ha fått en underrättelse. De företag som inte gjorde det blev föremål för faktiska förelägganden, varefter de flesta började att rapportera i systemet. Företrädare för HaV har uppgett till oss att myndigheten har upprättat en lista över återstående företag som man misstänker inte rapporterar fast de borde. HaV har ännu inte tagit kontakt med dessa företag. HaV hänvisar till resursbrist som en anledning till att man inte har kontaktat företagen på listan.

Vid slutet av 2020 bara var det bara 146 företag som faktiskt rapporterade i någon av tjänsterna vid något tillfälle under det gångna året. Det är ungefär hälften av de företag som är registrerade som användare till spårbarhetssystemet. Antalet rapporterande företag ökade inte heller nämnvärt mellan 2019 och 2020.

Att vissa företag inte är anslutna till spårbarhetssystemet eller inte rapporterar händelser försämrar spårbarheten i systemet. Om det handlar om en aktör i början av kedjan kan bristande rapportering medföra att information om vissa partier inte kommer in i spårbarhetssystemet. Om aktören som inte rapporterar finns mitt i kedjan så kan det innebära att spårbarhetskedjor bryts i systemet. Att vissa företag inte rapporterar kan också skapa merarbete för de företag som köper partier från företagen i fråga. Det beror på att de inte kan dra nytta av uppgifter i systemet, utan måste rapportera all information själva.

4.3 HaV säkerställer inte spårbarhet genom sin tillsyn

HaV ska utöva tillsyn över att företag efterlever spårbarhetskraven i kontrollförordningen. Men vår analys visar att HaV:s tillsyn främst avser hur företagen rapporterar i spårbarhetssystemet, inte hur de säkerställer spårbarhet i praktiken.

4.3.1 HaV:s tillsyn är nästan helt inriktad på rapportering i spårbarhetssystemet

Vår analys visar att HaV i sin tillsyn i regel inte kontrollerar om företagen säkerställer god spårbarhet genom sina egna system och rutiner och därmed lever upp till spårbarhetskraven i kontrollförordningen i praktiken. Tillsynen är i stället nästan helt inriktad på om företagen rapporterar i spårbarhetssystemet och därmed lever upp till HaV:s föreskrifter. HaV arbetar alltså i stort sett bara med administrativ tillsyn, inte med operativ tillsyn.³⁹ Om HaV i sin administrativa

³⁹ Enligt uppgifter från HaV har däremot spårbarhetssystemet använts i viss operativ tillsyn under 2020, i samband med en riktad kontrollinsats gentemot laxfisket som omfattade spårbarhet.

tillsyn upptäcker att företag inte har rapporterat spårbarhetsuppgifter till HaV:s system kontrollerar myndigheten inte om företagen har säkerställt spårbarheten på något annat sätt.

Den förklaring som företrädare för HaV har gett till tillsynens inriktning är att myndighetens uppfattning är att det idag inte finns något annat sätt för företagen att uppfylla spårbarhetskraven än att följa HaV:s föreskrifter. I praktiken innebär det att rapportera i spårbarhetssystemet. Enligt företrädare för HaV har Sverige rättsligt implementerat spårbarhetskraven i kontrollförordningen genom myndighetens föreskrifter. Genom att företagen följer föreskrifterna efterlever Sverige också bestämmelserna i kontrollförordningen, enligt HaV.

Vi anser att tillsynens inriktning och HaV:s uppfattning om hur företagen ska uppfylla spårbarhetskraven är en konsekvens av myndighetens alltför långtgående implementering av kontrollförordningen. Följden blir paradoxalt nog att HaV inte säkerställer att det finns faktisk spårbarhet i enlighet med kraven i kontrollförordningen genom sin tillsyn.

Ett problem med att HaV:s tillsyn fokuserar på rapportering i spårbarhetssystemet är vidare att systemet bara fungerar om samtliga företag som omfattas av kontrollförordningen använder systemet och kontinuerligt och korrekt rapporterar in alla relevanta uppgifter i det. Som vi har beskrivit ovan är det inte fallet, trots att mer än 10 år har gått sedan spårbarhetsbestämmelserna i kontrollförordningen skulle börja tillämpas.⁴⁰

4.3.2 HaV:s sätt att använda förelägganden är inte ändamålsenligt

Om HaV upptäcker att ett företag inte har rapporterat i spårbarhetssystemet så kan myndigheten ge företaget ett föreläggande, det vill säga ett formellt beslut om att företaget ska ansluta sig till eller rapportera i systemet. I vissa fall kan myndigheten förena föreläggandet med vite. Det innebär att företaget blir skyldigt att betala en summa pengar om det inte följer myndighetens beslut.

Idag använder HaV förelägganden och viten utan att först kontrollera om företagen har relevant spårbarhetsinformation i sina egna system, så att faktisk spårbarhet ändå är säkerställd. Det är i linje med HaV:s uppfattning att företagen bara kan leva upp till spårbarhetskraven genom att rapportera i myndighetens spårbarhetssystem.

Vi bedömer att HaV:s sätt att arbeta med tillsyn och förelägganden har bidragit till att minska företagens förtroende för myndigheten. Branschorganisationen Fiskeribranschens riksförbund anser att det är orimligt att HaV riktar förelägganden mot företag på grund av brister i rapportering som inte är egentliga brister i spårbarhet. Organisationens har också framfört det till HaV. Myndighetens svar var

⁴⁰ Kontrollförordningen ((EG) nr 1224/2009) trädde i kraft 2009 och ska tillämpas från 1 jan 2010. Artikel 58, där spårbarhetsbestämmelserna finns, ska tillämpas från 1 jan 2011.

att brister i rapporteringen utgör brister i följsamhet mot nationella föreskrifter som implementerar spårbarhetskraven i kontrollförordningen.⁴¹ HaV arbetar för närvarande med att utveckla sitt sanktionssystem för att få företag att leva upp till kraven att rapportera i spårbarhetssystemet.⁴²

⁴¹ HaV. (2020). *HaV:s kommentarer på anteckningar från möte med Fiskbranschens riksförbund*, 27 maj 2020.

⁴² HaV. *Hur kommer HaV kontrollera efterlevnad?* <https://www.havochvatten.se/fiske-och-handel/sparbarhet/vanliga-fragor-och-svar-om-sparbarhet/markning-och-partiinformation/faq-markning/2016-11-21-hur-kommer-hav-kontrollera-efterlevnad.html>. (Hämtad 2021-09-06.)

5 Bristande samordning med livsmedelskontrollen

I detta kapitel presenterar vi vår analys av hur HaV och myndigheter inom livsmedelskontrollen kontrollerar att företag uppfyller olika spårbarhetskrav och hur myndigheterna samordnar sitt arbete.

Våra sammanfattande iakttagelser är följande:

- Företag som hanterar fiskeri- och vattenbruksprodukter omfattas av spårbarhetskrav i både kontrollförordningen och livsmedelslagstiftningen. Det innebär att företagen är föremål för kontroller av flera myndigheter, däribland HaV och Livsmedelverket.
- HaV och Livsmedelverket samarbetar i princip inte kring sina spårbarhetskontroller i dag, trots att de till stor del omfattar samma företag och samma eller liknande informationskrav.
- Både HaV och Livsmedelverket anser att det skulle vara önskvärt att samarbeta mer kring spårbarhetskontrollerna. Det skulle möjliggöra för myndigheterna att använda sina resurser mer effektivt och förenkla för företagen.

5.1 Fiskeri- och vattenbruksföretag omfattas av överlappande spårbarhetskrav

Fiskeri- och vattenbruksprodukter säljs ofta som animaliska livsmedel. Det innebär att företag som hanterar dessa produkter omfattas av spårbarhetskrav både enligt kontrollförordningen och enligt EU:s livsmedelslagstiftning. Partiindelningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter innebär att särskilda krav ställs på företag som hanterar denna typ av produkter. I övrigt är stora delar av spårbarhetskraven i livsmedelslagstiftningen liknande eller de samma som kraven i kontrollförordningen.

Även enligt livsmedelslagstiftningen är företagen skyldiga att kunna identifiera leverantörer ett steg bakåt och ett steg framåt i försäljningskedjan och att på begäran göra informationen tillgänglig för kontrollmyndigheter.⁴³ När det gäller livsmedel med animaliskt ursprung finns också krav på att viss information ska följa med produkten genom försäljningskedjan, likt kontrollförordningens krav på

⁴³ Art. 18.2 och 18.3 förordning (EG) nr 178/2002.

partiinformation.⁴⁴ Företag som hanterar animaliska livsmedel ska dagligen uppdatera informationen i sina egna system och se till att informationen åtminstone finns tillgänglig tills det finns goda skäl att anta att livsmedlet har konsumerats.⁴⁵ Även företag som hanterar andra animaliska livsmedel än fiskeri- och vattenbruksprodukter behöver därmed ha system för viss intern spårbarhet. Men det är upp till företagen själva att avgöra vilka system och rutiner de vill använda för att möta spårbarhetskraven i livsmedelslagstiftningen.⁴⁶

5.2 Fiskeri- och vattenbruksföretag är föremål för spårbarhetskontroller från flera myndigheter

Medan HaV ansvarar för att kontrollera att företag följer spårbarhetsbestämmelserna i kontrollförordningen är det Livsmedelsverkets, länsstyrelsernas och kommunernas ansvar att kontrollera att företag följer spårbarhetsbestämmelserna i EU:s livsmedelslagstiftning.⁴⁷ Både HaV och myndigheterna inom livsmedelskontrollen ansvarar också för att kontrollera att fiskeri- och vattenbruksprodukter är märkta med konsumentinformation enligt EU:s marknadsordning. HaV utövar tillsyn över överföringen av konsumentinformation mellan aktörer i leveranskedjan och till storhushåll. Livsmedelsverket och kommunerna kontrollerar konsumentinformationen både i leveranskedjan och i detaljhandeln. Men medan HaV:s spårbarhetskontroller fokuserar på hur företagen rapporterar till spårbarhetsdatabasen arbetar Livsmedelsverket på ett annat sätt i sina spårbarhetskontroller.

5.2.1 Livsmedelsverket kontrollerar fiskeri- och vattenbruksföretag på samma sätt som övriga livsmedelsföretag

Livsmedelsverket ansvarar tillsammans med länsstyrelserna och kommunerna för den offentliga kontrollen av livsmedel och livsmedelsföretag. Livsmedelsverket leder och samordnar livsmedelskontrollen och gör egna kontroller av slakterier samt företag inom mejeri, fisk och chark. Livsmedelsverket granskar kommunernas och länsstyrelsernas livsmedelskontroll och utför revisioner av länsstyrelsernas livsmedelskontroll av primärproducenter, däribland fiske och vattenbruk. Såväl Livsmedelsverket som kommunerna och länsstyrelserna kontrollerar livsmedelsföretagens verksamhet med utgångspunkt i hur stora riskerna i verksamheten är.

⁴⁴ Dessa specificeras i kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 931/2011 av den 19 sept 2011 om de spårbarhetskrav som fastställs i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 för livsmedel av animaliskt ursprung.

⁴⁵ Art. 3(3) genomförandeförordning (EU) nr 931/2011.

⁴⁶ Art. 58.5 förordning EG nr 1224/2009. Se även Livsmedelsverket. *Information till livsmedelsföretagare – Spårbarhet*, s. 8-10. [spårbarhet.-livsmedelsverkets-information-till-livsmedelsforetagare.-2009.pdf](#). (Hämtad 2021-09-06).

⁴⁷ Den generella livsmedelslagstiftningen och den lagstiftning som gäller spårbarhet av livsmedel av animaliskt ursprung.

Livsmedelsverket arbetar i grunden på samma sätt när myndigheten utför sina kontroller, oavsett om det gäller fiskeri- och vattenbruksföretag eller andra företag som hanterar livsmedel av animaliskt ursprung. Det uppger de företrädare för Livsmedelsverket som vi har intervjuat. Vidare anser de att spårbarheten är god hos majoriteten av de företag som de kontrollerar.

Myndigheten kontrollerar minst en gång per år att företagens system för spårbarhet motsvarar kraven i lagstiftningen. Myndighetens inspektörer gör då stickprovskontroller av livsmedlen, för att se om märkningarna faktiskt motsvarar det fysiska livsmedlet och kraven i lagstiftningen. Myndigheten genomför även så kallade revisioner i vilka inspektörerna bedömer om företagens system och arbetssätt fungerar för att säkerställa spårbarhet. Livsmedelsverket kontrollerar däremot inte partiindelning av fiskeri- och vattenbruksprodukter.

5.2.2 Livsmedelsmyndigheterna och HaV kontrollerar till stor del samma information

Vår analys visar att Livsmedelsverket tillsammans med övriga myndigheter inom livsmedelskontrollen i stor utsträckning kontrollerar samma spårbarhetsinformation som HaV. Det är en direkt följd av att informationskraven i kontrollförordningen och EU-lagstiftningen kring animaliska livsmedel överlappar varandra. Lagstiftningen kring animaliska livsmedel kräver exempelvis att informationen som följer med produkterna ska innehålla en noggrann beskrivning av livsmedlet, vilket motsvaras av kontrollförordningens krav på att fiskeri- och vattenbruksprodukter ska förses med information om FAO:s trebokstavskod för varje art och mängdangivelser. Både lagstiftningen för animaliska livsmedel och lagstiftningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter kräver att information om leverantörer ska följa med livsmedlen.

Av tabell 2 nedan framgår vilka krav på spårbarhetsinformation som ställs i livsmedelslagstiftningen respektive kontrollförordningen, och som därmed faller inom livsmedelsmyndigheternas respektive HaV:s tillsynsansvar. Även de krav på konsumentinformation som följer av EU:s marknadsordning framgår av tabellen. Konsumentinformationen ingår i samtliga myndigheters tillsynsansvar.

Tabell 2. Informationskrav enligt tre förordningar och HaV och Livsmedelsverkets, länsstyrelsernas och kommunernas överlappande kontrollansvar.

Informationskrav enligt genomförandeförordningen om spårbarhetskrav som för livsmedel av animaliskt ursprung (genomförandeförordning (EU) 931/2011)	Informationskrav enligt kontrollförordningen (förordning (EG) nr 1224/2009)	Informationskrav enligt marknadsordningen (förordning (EU) nr 1379/2013)
Kontrolleras av Livsmedelsverket, länsstyrelser och kommuner	Kontrolleras av HaV	Kontrolleras av Livsmedelsverket, kommunerna och HaV*
En noggrann beskrivning av livsmedlet.	Varje partis identifikationsnummer.	Artens handelsbeteckning och dess vetenskapliga namn.
Livsmedlets volym eller kvantitet.	Fiskefartygets distriktsbeteckning och namn eller vattenbruksanläggningens namn.	Produktionsmetod, särskilt med följande ord: "... fångad ..." eller "... fångad i sötvatten ..." eller "... odlad ..."
Namn på och adress till den livsmedelsföretagare som levererat livsmedlet.	FAO:s trebokstavskod för varje art.	Det område där produkten fångats eller odlats, och redskapskategori som använts för vildfångade arter.
Namn på och adress till avsändaren (ägaren) om denna är någon annan än den livsmedelsföretagare som levererat livsmedlet.	Fångstdatum eller produktionsdatum.	Om produkten är upptinad.
Namn på och adress till den livsmedelsföretagare till vilken livsmedlet levererats.	Mängden av varje art uttryckt i kilogram nettovikt eller, i förekommande fall, antalet individer.	Datum för minsta hållbarhet, när det är lämpligt.
Namn på och adress till mottagaren (ägaren) om denna är någon annan än den livsmedelsföretagare till vilken livsmedlet levererats.	Vid förekomst av fisk som är mindre än den tillämpliga minsta referensstorleken för bevarande i de mängder som avses i led e, separat information om mängden av varje art uttryckt i kilogram nettovikt eller antalet individer.	
En referens som identifierar partiet, satsen eller försändelsen, beroende på vad som är tillämpligt.	Leverantörernas namn och adress.	
Avsändningsdatum.	Den konsumentinformation som föreskrivs i artikel 35 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1379/2013.	

* HaV kontrollerar inte informationen vid försäljning till slutkonsument men ansvarar för tillsyn av informationsöverföringen mellan aktörer i leveranskedjan.

5.3 Livsmedelsverket och HaV samarbetar inte kring spårbarhetskontroller

För närvarande samarbetar inte Livsmedelsverket och HaV kring sina spårbarhetskontroller på något nämnvärt sätt, trots att myndigheternas tillsynsansvar för spårbarhet av fiskeri- och vattenbruksprodukter i hög utsträckning överlappar. Det beror enligt myndigheterna främst på resursbrist och sekretessbestämmelser som gör det svårt att dela information. Men båda myndigheterna anser att de behöver samarbeta mer för att minimera dubbelarbetet och för att kunna använda sina resurser mer effektivt.

5.3.1 Resursbrist och sekretess står i vägen för samarbete

HaV och Livsmedelsverket har i princip inget systematiskt samarbete i dag. Det enda informationsutbyte som sker mellan myndigheterna är att HaV informerar Livsmedelsverket om landningar utomlands av fet fisk från Östersjön.⁴⁸

De företrädare för HaV som vi har intervjuat uppger att resursbrist är den viktigaste anledningen till att myndigheterna inte samarbetar mer. En annan anledning som både HaV och Livsmedelsverket lyfter fram är att informationen i HaV:s databas omfattas av sekretess. Det beror framför allt på att databasen innehåller uppgifter om företagens affärs- och driftsförhållanden och att det kan vara till skada för företagen om uppgifterna röjs. Sekretessen innebär att Livsmedelsverket inte kan ta del av informationen i databasen utan stöd av sekretessbrytande bestämmelser. Några sådana bestämmelser finns inte i dag.

5.3.2 Båda myndigheterna ser ett behov av ökat samarbete

Både HaV och Livsmedelsverket anser att de behöver samarbeta mer än vad de gör i dag. På så sätt skulle myndigheterna kunna minska sitt dubbelarbete och använda sina resurser mer effektivt. Mindre dubbelarbete skulle också innebära mindre administration för de företag som omfattas av myndigheternas tillsyn. Det framgår av våra intervjuer med företrädare för de respektive myndigheterna. Det framgår också av rapporter som myndigheterna har tagit fram under de senaste åren. HaV konstaterade till exempel i en rapport från 2020 att myndigheten behöver samarbeta med myndigheter inom livsmedelsområdet som bedriver motsvarande kontroll av spårbarhet.⁴⁹ Livsmedelsverket konstaterade i sin tur i en rapport från 2017 att livsmedelskontrollen och HaV:s tillsyn av fiskeri- och vattenbruksprodukter omfattar överlappande regelverk. Myndigheterna kontrollerar därmed

⁴⁸ HaV. (2020). *Uppdrag att utreda och föreslå hur fiskerikontrollen kan förstärkas*, Redovisning av regeringsuppdrag N2019/02976/FJR. (Dnr 3792-19.)

⁴⁹ Ibid.

ofta samma objekt och tar del av i stort sett samma information om företagens verksamhet.⁵⁰

HaV har föreslagit en ömsesidig kompetensutveckling där HaV utvecklar sin kompetens inom livsmedelsområdet och myndigheter inom livsmedelskontrollen utvecklar sin kompetens inom fiskerikontroll.⁵¹ Både HaV och Livsmedelsverket har också föreslagit nya sätt att överföra information mellan kontrollmyndigheterna, som även skulle innebära att myndigheterna kan utnyttja HaV:s spårbarhetsdatas på ett effektivare sätt. Men förslagen förutsätter en lagändring som ger Livsmedelsverket och kommunerna möjlighet att få direktåtkomst till information som finns i HaV:s spårbarhetsdatabas. Livsmedelsverket anser även att regeringen bör utreda om ansvaret för att kontrollera spårbarhet av partier med fiskeri- och vattenbruksprodukter enligt kontrollförfordningen efter första ledet i försäljningskedjan bör överföras från HaV till kommunerna och Livsmedelsverket.⁵²

⁵⁰ Livsmedelsverket. (2017). *Ett stärkt kontrollsystem för fet fisk i Östersjön* (Dnr 2016/01598.)

⁵¹ HaV. (2020). *Uppdrag att utreda och föreslå hur fiskerikontrollen kan förstärkas*, Redovisning av regeringsuppdrag N2019/02976/FJR. (Dnr 3792-19.)

⁵² Livsmedelsverket. (2017). *Ett stärkt kontrollsystem för fet fisk i Östersjön* (Dnr 2016/01598.)

6 Andra EU-länder har mindre omfattande spårbarhetssystem än Sverige

I detta kapitel redogör vi för hur fyra andra EU-länder har organiserat sina spårbarhetssystem och tillämpat kontrollförordningens bestämmelser om hur tillgänglig spårbarhetsinformation ska vara för de nationella kontrollmyndigheterna. Vi har valt att studera länderna Danmark, Tyskland, Spanien och Lettland eftersom de likt Sverige har tagit fram eller försökt att ta fram någon form av nationellt gemensamt digitalt spårbarhetssystem. Vi presenterar också vår analys av hur svenska företag påverkas av att olika medlemsländer har tillämpat bestämmelserna på olika sätt.

I den internationella utblicken har vi förlitat oss till stor del på svar från ansvariga myndigheter och branschföreträdare från de aktuella länderna. Deras svar har varit olika utförliga. Därför är även avsnitten i detta kapitel olika ingående.

Våra sammanfattande iakttagelser är följande:

- De digitala spårbarhetssystem som de andra länderna har tagit fram är mindre omfattande än det svenska spårbarhetssystemet. Inget av de andra ländernas system omfattar all EU-fisk och bara ett av ländernas system omfattar hela försäljningskedjan likt det svenska systemet.
- Bara ett av de fyra länderna lagrar spårbarhetsinformation hos en nationell kontrollmyndighet på liknande sätt som HaV. I övriga tre länder tillhandahåller företagen spårbarhetsinformation till kontrollmyndigheterna på begäran för alla led i försäljningskedjan efter den första försäljningen.
- Livsmedelsmyndigheter ansvarar för en stor del av tillsynen av hur företag uppfyller kraven på spårbarhet i kontrollförordningen i de andra länderna.
- HaV förutsåg inte att spårbarhetssystemet skulle leda till en administrativ börda för svenska företag som köper in fisk från andra EU-länder.
- Tre av de fyra länderna ställer lägre rapporteringskrav på företagen än vad HaV gör på de svenska företagen. Det kan försämra de svenska företagens konkurrensförmåga.

6.1 De fyra länderna har mindre omfattande spårbarhetssystem än Sverige

Vår kartläggning visar att samtliga fyra länder har mindre omfattande nationella spårbarhetssystem än Sverige. Inget av länderna har ett system som omfattar hela

spårbarhetskedjan för både inhemska fiskeri- och vattenbruksprodukter och de som förs in från ett annat EU-land.

6.1.1 Spanien och Tyskland har nationella system för det första ledet i försäljningskedjan

I Tyskland ansvarar den nationella jordbruks- och livsmedelsmyndigheten Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) för ett nationellt digitalt system (FIT) för fiskerikontroller och spårbarhet till och med det första ledet i försäljningskedjan. Företagen i senare led av försäljningskedjan får avgöra själva vilka system de ska använda för att möta kontrollförordningens krav. I praktiken innebär det att företagen använder egna spårbarhetssystem. Företrädare för BLE anser att ett gemensamt system för hela försäljningskedjan skulle vara alltför svårt att ta fram och att implementera. Företrädarna för BLE anser också att företagens egna system inte äventyrar spårbarheten, eftersom det numera inte är möjligt att få en produkt såld om den inte är märkt med den nödvändiga informationen.

Det spanska systemet liknar det tyska systemet. Det spanska jordbruksdepartementet har utvecklat ett nationellt digitalt spårbarhetssystem som omfattar det första ledet i försäljningskedjan. Därefter är det upp till företagen att bestämma vilka system de ska använda.

I både Tyskland och Spanien gäller att de nationella kontrollmyndigheterna ansvarar för tillsyn till och med det första ledet i försäljningskedjan. För det ledet i kedjan har myndigheterna möjlighet att ta del av spårbarhetsinformation i realtid, genom de nationella systemen. I senare led av försäljningskedjan ansvarar regionala myndigheter för tillsyn. Samma myndigheter ansvarar även för livsmedelskontrollen. Enligt företrädare för BLE sker kontrollerna av spårbarhet för fiskeri- och vattenbruksprodukter på samma sätt som inom den generella livsmedelssäkerhetskontrollen. I regel innebär det att kontrollmyndigheterna begär in spårbarhetsinformation från fiskeriföretagen och kontrollerar att företagen använder tillförlitliga system.

6.1.2 Det lettiska spårbarhetssystemet omfattar endast lettiskt fångad fisk

Lettland är det av de fyra länderna vars spårbarhetssystemet mest liknar det svenska. Det lettiska systemet (LFICIS) omfattar alla lettiska företag som omfattas av kontrollförordningen och hela försäljningskedjan – från fartygsfångst till slutkonsument. Det är Lettlands jordbruksministerium som har tagit fram och som ansvarar för systemet.

Lettlands spårbarhetssystemet omfattar däremot i princip endast lettiskt fångad och landad fisk och lettiska vattenbruksprodukter. Först nyligen har det blivit tekniskt möjligt att registrera fisk som är fångad från fartyg som tillhör andra EU-länder. Systemet har utvecklats på det sättet till följd av att företagen har frågat efter ett sätt att kunna slå samman partier i sin spårbarhetsrapportering. Enligt företrädare

för det lettiska jordbruksministeriet är det till exempel vanligt att lettiska företag köper samma fiskarter från litauiska fartyg som de själva fångar. Men det finns inga krav på de lettiska företagen att registrera fiskeri- och vattenbruksprodukter från andra EU-länder i det nationella spårbarhetssystemet.

I Lettlands nationella spårbarhetssystem finns spårbarhetsinformationen tillgänglig i realtid, både för kontrollmyndigheter, företag och slutkonsumenter. Det fungerar genom att systemet använder QR-koder för att registrera och tillgängliggöra spårbarhetsinformation om varje parti. De som vill ta del av informationen kan när som helst läsa av QR-koden i en mobilapplikation. När partier slås samman eller delas upp skapas nya QR-koder.

Men det finns även tillfällen när företag inte använder sig av LFICIS för att rapportera spårbarhetsuppgifter, utan i stället använder spårbarhetscertifikat i pappersformat. Det gäller främst vid handel med fiskeriprodukter som inte är fångade med lettiska fartyg eller som har köpts av lettiska förstahandsmottagare, det vill säga de situationer som fram till nyligen inte gick att registrera i det digitala systemet. Det uppger företrädare för det lettiska jordbruksministeriet.

6.1.3 Danmark har flera olika spårbarhetssystem

Danmark har försökt att utveckla ett nationellt, gemensamt spårbarhetssystem. Men i praktiken finns inget sådant system för någon del av försäljningskedjan. I stället använder företagen flera olika system.

För tio år sedan utvecklade Danmarks Fiskeriforening PO, en producentorganisation inom fiskeribranschen, systemet Sporbarhed i Fiskeribranchen (SIF). Systemet är digitalt och ska upprätthålla spårbarhet genom hela försäljningskedjan. Utvecklingsarbetet finansierades med EU-medel. Enligt uppgifter från företrädare för den danska fiskeribranschen fanns det inledningsvis ett brett stöd för SIF. Men när systemet skulle tas i bruk avtog företagets stöd för systemet. Danska branschföreträdare anser att det bland annat berodde på att det inte var obligatoriskt för företagen att använda systemet. Idag är det bara ett begränsat antal företag som använder SIF.

I Danmark är det Fiskeristyrelsen, Danmarks motsvarighet till HaV, som ansvarar för att kontrollera spårbarheten av fiskeri- och vattenbruksprodukter till och med det första försäljningsledet. I senare delar av försäljningskedjan är det Fødevarestyrelsen, den danska motsvarigheten till Livsmedelsverket, som ansvarar för att kontrollera spårbarheten. I alla delar av försäljningskedjan gäller att företagen tillhandahåller spårbarhetsinformation till de nationella kontrollmyndigheterna på begäran. Det gäller oavsett om företagen använder SIF eller något annat system.

6.2 HaV förutsåg inte problem vid inköp från andra EU-länder

HaV tog inte upp spårbarhetssystemets påverkan på konkurrensförhållanden mellan svenska företag och företag i andra EU-länder i sin konsekvensanalys inför införandet av myndighetens föreskrifter. Men i praktiken har det digitala spårbarhetssystemet inneburit en börda för svenska företag som köper in fisk från andra EU-länder. Förutom att dessa företag drabbas av en ökad arbetsbörda har det inneburit att vissa företag valt bort fisk från EU och i stället väljer att köpa in fisk från exempelvis Norge som inte omfattas av spårbarhetssystemet.

6.2.1 HaV:s konsekvensanalys förutsåg inte påverkan på konkurrens

När HaV 2016 tog fram det förslag på föreskrifter som ligger till grund för det svenska spårbarhetssystemet genomförde myndigheten en konsekvensanalys.⁵³ Myndigheten bedömde bland annat hur deras föreskrifter skulle komma att påverka konkurrensförhållandena mellan företag i branschen.

Men konsekvensanalysen är kortfattad när det gäller hur spårbarhetssystemet förväntades påverka konkurrensförhållanden. I ett enda stycke beskrev HaV att regleringen inte skulle komma att påverka konkurrensförhållandena mellan företag som hanterar fiskeri- och vattenbruksprodukter. I den mån de nya föreskrifterna blev betungande för företagen skulle det enligt HaV bero på att vissa företag inte levde upp till befintliga krav på spårbarhet, och därmed skulle behöva göra relativt större anpassningar av sina system och rutiner i samband med att de nya föreskrifterna började gälla. Dessutom påpekar HaV att möjligheten att täcka investeringskostnader med bidrag skulle komma att jämna ut konkurrensförhållandena mellan företag. HaV:s konsekvensanalys berör överhuvudtaget inte konkurrensförhållanden mellan svenska företag och företag i andra EU-länder.

Regelrådet bedömer att HaV:s konsekvensanalys överlag håller hög kvalitet. Men just när det gäller konkurrensförhållanden mellan företag anser Regelrådet att analysen är bristfällig. Regelrådet finner bland annat att det är oklart om HaV har övervägt om utformningen av de svenska reglerna, i den utsträckning som de avviker från minimikraven i EU-förordningen, kan påverka konkurrensförhållanden mellan svenska företag och företag i andra medlemsstater. Regelrådet anser att det hade varit lämpligt att inkludera en sådan analys i konsekvensanalysen eftersom ärendet har koppling till den inre marknaden.⁵⁴

⁵³ HaV. (2016). *Föreskrifter om spårbarhet för vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter*. (Dnr 2523-16.)

⁵⁴ Regelrådet. (2016). *Yttrande över Havs- och vattenmyndighetens förslag till föreskrifter om spårbarhet för vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter*. (Dnr RR 2016-000260.)

6.2.2 Svenska företag riskerar merarbete när de köper in fisk från andra EU-länder

Företrädare för HaV har i intervjuer med oss uppgett att myndigheten inte förutsåg spårbarhetssystemets effekter vid handel med andra EU-medlemsstater. Samtidigt menar de att en del av problemen beror på att andra medlemsstater ligger efter med att införa kontrollförfordningen.

HaV tar upp problemen vid gränsöverskridande handel i myndighetens årsredovisning för 2020. Där beskriver myndigheten att en stor börda kan uppstå för de svenska företag som gör inköp från leverantörer i andra medlemsstater. Det beror på att spårbarhetsinformationen om produkterna då i regel inte är digital och ofta också har andra brister. Då behöver företagen registrera informationen manuellt i HaV:s system och efterfråga saknad information från utlandet.

HaV uppger att myndigheten under det senaste året har gjort insatser för att underlätta digital överföring av spårbarhetsinformation direkt från utländska företag till svenska köpare. Men HaV konstaterar att det än så länge är svårt att se några effekter av de insatser som myndigheten har vidtagit, eftersom åtgärderna i är huvudsak framåtsyftande.

Referenser

Europaparlamentet. P9_TA-PROV(2021)0076. *Europaparlamentets ändringar antagna den 11 mars 2021 av förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 1224/2009, och om ändring av rådets förordningar (EG) nr 768/2005, (EG) nr 1967/2006 och (EG) nr 1005/2008 och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1139 vad gäller fiskerikontroll (COM(2018)0368 – C8-0238/2018 – 2018/0193(COD)) (Ordinarie lagstiftningsförfarande: första behandlingen).*

Europeiska kommissionen, GD Mare. MARE A1/AK (2012). *Groupe de Scheveningen – Questions relatives à la traçabilité et au système de points (règlements no. 1224/2009 et no. 404/2011).*

Europeiska kommissionen. KOM(2018) 368 slutlig. *Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 1224/2009, och om ändring av rådets förordningar (EG) nr 768/2005, (EG) nr 1967/2006 och (EG) nr 1005/2008 och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1139 vad gäller fiskerikontroll.*

Europeiska kommissionen. Ref. Ares(2012)581502 - 14/05/2012). *Requirements to be met by operators and/or Member States carrying out investments in traceability projects in order to benefit from EU financial assistance for traceability projects.*

Europeiska rådet. ST 9390 2021 REV 2. *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC) No 1224/2009, and amending Council Regulations (EC) No 768/2005, (EC) No 1967/2006, (EC) No 1005/2008, and Regulation (EU) No 2016/1139 of the European Parliament and of the Council as regards fisheries control.*

Föreningen Fryst och Kyld Mat. 2016-09-02. *Svar på remiss gällande förslag till föreskrifter om spårbarhet för vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter (Dnr 2523/16.)*

GS1 Sweden. *Spårbarhet.* <https://gs1.se/standarder-och-tjanster/sparbarhet/>. (Hämtad 2021-09-06.)

HaV. *Hur kommer HaV kontrollera efterlevnad?* <https://www.havochvatten.se/fiske-och-handel/sparbarhet/vanliga-fragor-och-svar-om-sparbarhet/markning-och-partiinformation/faq-markning/2016-11-21-hur-kommer-hav-kontrollera-efterlevnad.html>. (Hämtad 2021-09-06.)

HaV. *Vad är ett parti?* <https://www.havochvatten.se/fiske-och-handel/sparbarhet/vanliga-fragor-och-svar-om-sparbarhet.html>. (Hämtad 2021-09-06).

HaV. (2016). *Föreskrifter om spårbarhet för vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter*. (Dnr 2523-16.)

HaV. (2018). *Vägledning till Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2017:14) om spårbarhet för fiskeri- och vattenbruksprodukter i Sverige*. Version 0.9.4, 2018-08-16.

HaV. (2019). *Bastjänst 2 – Teknisk guide*.

HaV. (2020). *Teknisk guide för spårbarhetsrapportering via SBS bastjänst* (bastjänst 1).

HaV. (2020). *HaV:s kommentarer på anteckningar från möte med Fiskbranschens riksförbund, 27 maj 2020*.

HaV. (2020). *Uppdrag att utreda och föreslå hur fiskerikontrollen kan förstärkas*, Redovisning av regeringsuppdrag N2019/02976/FJR. (Dnr 3792-19.)

HaV. 2021-03-26. *Dokumentation om spårbarhetssystemet*. PM.

HaV. 2021-03-30. *PM om dokumentation om spårbarhetssystemet – komplettering*. PM.

Livsmedelsverket. *Information till livsmedelsföretagare – Spårbarhet*, s. 8–10. [sparbarhet.-livsmedelsverkets-information-till-livsmedelsforetagare.-2009.pdf](#). (Hämtad 2021-09-06).

Livsmedelsverket (2017). *Ett stärkt kontrollsystem för fet fisk i Östersjön* (Dnr 2016/01598.)

Regelrådet. (2016). *Yttrande över Havs- och vattenmyndighetens förslag till föreskrifter om spårbarhet för vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter*. (Dnr RR 2016-000260.)

Svensk Dagligvaruhandel. 2016-09-02. *Remiss gällande förslag till föreskrifter om spårbarhet för vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter*. (Dnr 2523-16.)

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



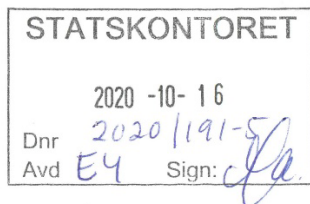
Regeringen

Regeringsbeslut

II 2

2020-10-08
N2020/02416

Näringsdepartementet



Statskontoret
Box 396
101 27 Stockholm

Uppdrag att utvärdera systemet för spårbarhet av vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utvärdera systemet för spårbarhet av vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter. Statskontoret ska analysera hur ändamålsenligt systemet är i förhållande till syftet och vid behov föreslå förändringar i systemet och kraven på rapportering, med beaktande av den pågående översynen av EU:s kontrollförfordning. Framtagande av eventuella förändringsförslag ska eftersträva att den administrativa bördan för företagen minskar. Statskontoret ska även beakta att förslagen till åtgärder är förenliga med EU-rätten. Konsekvenserna av förslag ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

I analysen av spårbarhetssystemets utformning ingår att göra en utblick i syfte att jämföra genomförande av förordningen i övriga EU-länder samt undersöka om systemet är utformat så att

- kostnaderna för fiskerinäringen är proportionerliga i förhållande till syftet med spårbarhetssystemet, och
- att spårbarhetssystemet inte påverkar konkurrensförhållandena negativt mellan svenska aktörer och aktörer i andra EU-länder.

I analysen ingår också att undersöka och bedöma om kraven i spårbarhetssystemet

- är förenliga med de standarder som fiskerinäringen har att tillämpa i sin verksamhet,

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-24 46 31
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Herkulesgatan 17
E-post: n.registrator@regeringskansliet.se

- om fiskerinäringens åtgärder med anledning av kraven i systemet kan stå i konflikt med annan nationell lagstiftning som näringen har att tillämpa i sin verksamhet samt
- hur spårbarhetssystemet i övrigt förhåller sig till annan EU-lagstiftning eller nationell lagstiftning om spårbarhet.

Statskontoret ska i genomförande av uppdraget inhämta synpunkter från Havs- och vattenmyndigheten, Statens jordbruksverk, Livsmedelsverket och andra berörda statliga myndigheter samt övriga berörda aktörer, inklusive fiskerinäringens organisationer och miljöorganisationer.

Statskontoret ska slutredovisa uppdraget till regeringen (Näringsdepartementet) senast den 30 september 2021.

Skälen för regeringens beslut

Rådets förordning (EG) nr 1224/2009 av den 20 november 2009 om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs (kontrollförordningen), sätter ramarna för fiskerikontrollen. Enligt kontrollförordningen ska EU:s medlemsländer se till att berörda aktörer har system och förfaranden som garanterar den spårbarhet av fiskeri- och vattenbruksprodukter som krävs. Spårbarhetskravet i kontrollförordningen syftar till att motverka illegalt fiske (IUU) och skiljer sig från livsmedelsområdets krav på spårbarhet. Genom spårbarhet i kontrollförordningen ska man säkerställa att det bara är det som fiskats lagligt som säljs. EU överläter åt medlemsstaterna att precisera vilken typ av system som används. Digital märkning får användas, förutsatt att den bygger på internationell standard.

Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om spårbarhet för vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter från EU trädde i kraft den 1 september 2017. Alla aktörer som berörs ska enligt föreskrifterna ha registrerats i systemet från och med den 1 oktober 2017. Systemet tillämpas från och med den 1 januari 2019.

Spårbarhetssystemet har fått kritik från fiskerinäringen som menar att systemet bl.a. medför oproportionerligt höga kostnader och bidrar till

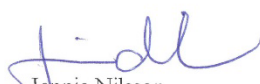
diskriminering i förhållande till aktörer i andra EU-länder samt kan bidra till åtgärder som står i konflikt med annan nationell lagstiftning.

Ett centralt område i regeringens arbete med att förbättra företagens förutsättningar och stärka konkurrenskraften är förenkling (prop. 2019/20:1, utgiftsområde 24). Regeringens digitaliseringspolitik syftar till att använda och främja de möjligheter som digitaliseringen för med sig för bl.a. näringsliv och offentlig förvaltning. Digitalisering av livsmedelskedjan har lyfts fram som ett prioriterat område.

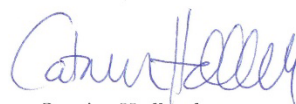
Delar av regeringens politik bygger på januariavtalet som är en sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna. Här anges flera insatser för att stärka den biologiska mångfalden, bl.a. att stärka kontrollen för att stoppa illegalt fiske utan att öka den samlade administrativa bördan för företagen.

Regeringen finner mot denna bakgrund att det finns anledning att utvärdera spårbarhetssystemet samt föreslå förbättringsåtgärder.

På regeringens vägnar



Jennie Nilsson



Catarina Hedlund

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM, EUK
Finansdepartementet/BA, OFA
Miljödepartementet/NM

Bilaga 2

Metod och genomförande

Vår analys bygger huvudsakligen på intervjuer och dokumentstudier. I denna bilaga beskriver vi vilka intervjuer vi har genomfört och vilka dokument vi har studerat. I bilagan beskrivs även projektets tidsåtgång och projektgruppens sammansättning.

Intervjuer

Vi har genomfört ett tiotal intervjuer med företrädare för Havs- och vattenmyndigheten (HaV), främst handläggare och enhetschefer. Vi har även genomfört en avstämning med HaV:s generaldirektör. Intervjuerna har främst syftat till att samla information om spårbarhetssystemets funktionalitet och myndighetens arbete med att ta fram och vidareutveckla det. I maj 2021 genomförde vi en avstämning med myndigheten då vi presenterade våra preliminära iakttagelser.

Vi har även genomfört ett tiotal intervjuer med företrädare för fiskeribranschen och företag som hanterar fiskeri- och vattenbruksprodukter. De branschorganisationer vi har intervjuat är Fiskbranschens riksförbund (FR) och Svensk Dagligvaruhandel. Vid vissa intervjuer har även företrädare för medlemsföretag medverkat. Syftet med intervjuerna har främst varit att samla information om branschens syn på spårbarhetssystemet funktionalitet och dess effekter på branschens konkurrensförmåga.

Under tre intervjuer med företrädare för Livsmedelsverket har vi inhämtat information om myndighetens arbetssätt vad gäller livsmedelskontroller och dess syn på samverkan med HaV. Intervjuerna har skett med företrädare för myndighetens kontrollverksamhet och företrädare för området styrning och vägledning.

Vi har även intervjuat företrädare för Jordbruksverket om myndighetens arbete med bidragshantering.

Vi har intervjuat Europeiska kommissionens generaldirektorat med ansvar för EU:s politik för havsfrågor och fiske, GD Mare. Denna intervju syftade bland annat till att klargöra handlingsutrymmet för medlemsstaterna vid implementeringen av kontrollförordningen (förordning (EG) nr 1224/2009) och kommissionens syn på hur tillgänglig spårbarhetsinformationen bör vara för kontrollmyndigheterna.

I en intervju med The Fisheries Secretariat presenterade vi preliminära iakttagelser från vår analys och inhämtade information om organisationens syn på kontrollförordningens och det svenska spårbarhetssystemets inverkan på miljön.

Dokumentstudier

Vi har genomfört dokumentstudier av relevant lagstiftning, rapporter och skriftligt material från myndigheter och branschorganisationer.

HaV har bland annat försett oss med tekniska guider till spårbarhetssystemet, dokument som beskriver myndighetens process med att ta fram spårbarhetssystemet, uppgifter om investeringsbidragen till företag som omfattas av spårbarhetskraven, skriftliga svar på våra frågor samt skriftlig återkoppling på våra preliminära iakttagelser.

FR och övriga branschaktörer har bidragit med skriftliga underlag som beskriver företagens åtgärder med anledning av spårbarhetssystemet och synpunkter som branschaktörer har framfört till HaV med anledning av systemet.

Från Jordbruksverket har vi fått uppgifter om investeringsbidragen till företag som omfattas av spårbarhetskraven. Vi har även studerat EU-lagstiftning som berör spårbarhetsfrågor både vad gäller fiskeri- och vattenbruksprodukter och övriga livsmedel såväl som underlag som beskriver processen med att revidera bestämmelserna om spårbarhet i kontrollförfordningen.

Internationell utblick

Inom ramen för vår analys har vi genomfört en internationell utblick. I utblicken har vi studerat hur fyra andra EU-länder har organiserat sina spårbarhetssystem och tillämpat kontrollförfordningens bestämmelser. De valda länderna är Danmark, Tyskland, Spanien och Lettland eftersom de likt Sverige har tagit fram eller försökt att ta fram någon form av nationellt gemensamt digitalt spårbarhetssystem. Fakta-insamlingen i den internationella utblicken har främst skett med hjälp av intervjuer och skriftliga frågor till företrädare för myndigheter och branschföreträdare i de aktuella länderna.

Tid och projektgrupp

Arbetet med denna utvärdering har pågått mellan november 2020 och september 2021. Projektgruppen har bestått av Kristina Althoff, Sara Berglund (projektledare), Tobias Folkesson (praktikant våren 2021), Maria Kling (fram till april 2021), Magnus Medelberg (från april 2021) och Nejra Wiklund. En intern referensgrupp har varit knuten till projektet.