

Konsekvensutredning dnr HaV 2024-002031 gällande ändring av föreskrifterna HVMFS 2017:14 om spårbarhet för vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter

A. Allmänt

1. Beskrivning av problemet och vad man vill uppnå

Ändringarna i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter HVMFS 2017:14 om spårbarhet för vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter (spårbarhetsföreskrifterna) är kopplade till genomförandet av de förbättringar av det svenska spårbarhetssystemet för vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter som ett tidigare regeringsuppdrag identifierade som förenklande för berörda företag¹.

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) fick i regleringsbrev för 2022 i uppdrag av regeringen att analysera och genomföra förbättringar i det svenska spårbarhetssystemet för vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter. Uppdraget utfördes i samråd med Livsmedelsverket (SLV) och i dialog med berörda aktörer. HaV genomförde en analys av Statskontorets utvärdering av det befintliga spårbarhetssystemet och forskare på Chalmers Tekniska högskola gjorde en omvärldsanalys. HaV tog därefter fram ett förslag till förändringar i spårbarhetssystemets omfattning och förändringar i myndighetsansvaret för kontroll av spårbarhet i leden efter första försäljning.

Det förslag som togs fram går ut på att informationsdelningen i leden efter första försäljning övergår från en ordning med central digital delning mellan aktörer via HaV:s spårbarhetsdatabas, till en ordning med decentraliserad delning direkt mellan berörda aktörer. Denna delning kan vara valfritt digital eller analog, men märkningen måste fortsatt vara digital då det är ett EU-krav. HaV förutsätts fortsatt få spårbarhetsinformation från första försäljning, men i övrigt endast på begäran. Detta är en ordning som liknar den ordning flertalet länder har enligt den omvärldsanalys Chalmers genomförde. I förslaget presenterades också en möjlighet för aktörerna att under en övergångsperiod kunna hantera sin informationsdelning genom en frivillig användning av en avgiftsbelagd tjänst administrerad av HaV. Förändringarna i myndighetsansvar omfattar i förslaget en övergång av ansvaret för kontrollen hos de enskilda aktörerna – vilket huvudsakligen sker i fält – av efterlevnad av de särskilda spårbarhetsbestämmelserna på fiskets område från HaV till Livsmedelsverket och de kommunala nämnderna. Sådan kontroll förutsätts bli avgiftsbelagd på samma sätt som den ordinarie livsmedelskontrollen. HaV har enligt förslaget fortsatt det övergripande

¹ Redovisning av regeringsuppdrag att analysera och förbättra det svenska spårbarhetssystemet för vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter, HaV dnr 01379-2022. [Redovisning av regeringsuppdrag \(havochvatten.se\)](https://www.havochvatten.se/Redovisning-av-regeringsuppdrag-havochvatten.se)

ansvaret samt svarar för den administrativa kontrollen av spårbarhet mellan fångst eller skörd och detaljhandelsledet.

Effekterna på kontrollnyttan av förslaget analyserades liksom de rättsliga och ekonomiska konsekvenserna. Sammanfattningsvis bedömdes kontrollnyttan minska med en decentraliserad informationsdelning men öka vad gäller förändringen av kontrollansvaret efter första försäljning. Genomförandet av förslaget förutsätter förändringar i såväl lag, förordningar och föreskrifter. De ekonomiska konsekvenserna för myndigheterna rör dels anpassning av det befintliga spårbarhetssystemet och det digitala stödsystemet för inspektioner, dels generell utveckling av berörda verksamhetsprocesser på berörda myndigheter. Berörda aktörer ansåg att förslaget innebar lättnader för dem. Någon mer detaljerad konsekvensanalys av förslaget gjordes inte inom regeringsuppdraget eller tidigare av Statskontoret. HaV avrapporterade regeringsuppdraget i september 2023. Arbetet med genomförandet av de förändringar som behöver göras har fortsatt i ett genomförandeprojekt.

Redan den 6 juli 2023 tog HaV:s generaldirektör ett formellt beslut om att påbörja införandet av ett utvecklat kontrollsystem med en inriktning enligt det förslag som utarbetades under regeringsuppdraget. Syftet var att förenkla för berörda aktörer och skapa ett mer effektivt kontrollarbete för berörda myndigheter. Det utvecklade systemet planerades kunna träda i kraft den 1 januari 2025. Det gav aktörerna tid att kunna anpassa sig till det nya systemet samt utrymme för att hantera nödvändiga rättsliga förändringar. De föreskriftsändringar som nu föreslås syftar till att skapa de rättsliga förutsättningarna för uppgiftslämnande och informationsdelning mellan aktörer som är en del av det utvecklade kontrollsystemet. De delar som rör förändringar av myndighetsansvar i tillsynen berörs inte av föreskrifterna.

Utfallet av regeringsuppdraget var bland annat att de centrala ramarna för delning av spårbarhetsinformation borde kvarstå men göras mer flexibla och förenklas i så stor utsträckning som möjligt. Ett antal grundförutsättningar för spårbarheten förutsattes fortsatt behöva gälla. Under samrådet vid utarbetandet av förslaget till ändringar av spårbarhetsföreskrifterna och i samband med presentation av förslaget, har synpunkter lämnats av företrädare för aktörerna och av berörda myndigheter. Synpunkterna har beaktats när detaljer i nämnda centrala ramar reglerats i de nya föreskrifterna som nu är föremål för en remiss. Följande punkter kan sägas utgöra ramarna för kommande uppgiftslämnande till HaV samt delning av information mellan aktörer.

Omfattning

I leveranskedjan som följer efter fiske eller vattenbruk så omfattar spårbarhetsföreskrifterna alla aktörer i leveranskedjan från och med aktörer vid första utsläppandet på marknaden och fram till och med aktörer som säljer till detaljhandelsledet. Aktörer i dessa led ska fortsatt vara registrerade som spårbarhetsaktörer hos HaV. Aktörer som enbart bedriver detaljhandel med slutkonsumenter omfattas inte av registreringskravet. Även auktioner och andra som förmedlar försäljning av fiskeri- och vattenbruksprodukter åt fiskare eller odlare utan att själva vara ägare ska fortsatt vara registrerade som spårbarhetsaktörer. Undantaget för detaljhandlare som säljer i begränsad omfattning till andra detaljhandlare har tagits bort. Det är inte relevant längre när den obligatoriska rapporteringen till HaV av alla händelser upphör. Skälet till undantaget var främst att det bedömdes oproportionerligt att kräva obligatorisk rapportering i förhållande till den begränsade kontrollnyttan.

Nationella kompletteringar av EU-kraven

Samtliga krav från EU:s kontrollförordning² (KF) och genomförandeförordning³ (GF) på fiskets område kvarstår för alla aktörer. Nödvändiga nationella bestämmelser för att uppnå syftet med EU-förordningarna och för att möjliggöra de lättnader EU öppnar för kvarstår. Det rör kompletteringar av uppgiftslämnande för att skapa en obruten spårbarhetskedja framåt och bakåt mellan och inom företag från fångst eller skörd och fram till detaljhandelsledet. Lättnaderna avser möjligheten att under ett tröskelvärde på försäljningen undanta befälhavares direktförsäljning till slutkonsumenter från spårbarhetskraven.

Uppgiftslämnande

Varje aktör ska fortsatt ha uppgifter om de spårbarhetshändelser internt hos aktören och externt i förhållande till leverantörer och leveransmottagare som behövs för att kunna upprätthålla en spårbarhetskedja mellan affärspartners och inom en aktörs verksamhet. Uppgifter om ursprungspartiet som startar spårbarhetskedjan ska fortsatt rapporteras obligatoriskt kontinuerligt digitalt till HaV medan uppgifter om övriga händelser enbart ska rapporteras på begäran av HaV och lämnas genom HaV:s e-tjänst. Uppgifter som inte rapporteras kontinuerligt ska sparas i minst två år från händelsen. HaV föreskriver om vilka uppgifter som ska finnas om respektive händelse. I förenklingssyfte tas kravet på uppgiftslämnande bort i de fall syftet med en uppgift kan uppnås med redan lämnade uppgifter och förutsatt det inte strider mot EU-kraven. Standarder och specifikationer för den obligatoriska rapporteringen av ursprungspartier ska fortsatt vara sådana som används av branschen. HaV föreskriver inte om vilka erkända standarder och specifikationer som ska användas utan anger istället i vägledningen till föreskrifterna exempel på sådana standarder och specifikationer som kan användas för att uppfylla kraven.

Informationsdelning mellan aktörer vid leveranser

Vid leveranser ska partier fortsatt märkas digitalt enligt erkänd internationell standard i enlighet med EU-kraven⁴, men inte längre begränsat till enbart koder eller streckkoder utan även andra maskinläsbara identifieringsverktyg som elektroniska chip eller liknande verktyg. Informationen om partiet kan fortsatt helt eller delvis vara kodad i själva märkningen eller finnas valfritt i en följesedel på papper eller digitalt eller i en databas. Om informationen som medföljer en leverans finns i en följesedel eller databas ska den fysiska märkningen minst innehålla partiets identifikationsnummer⁵. Partiets identifikationsnummer behöver inte vara globalt unikt utan bara unikt på den relevanta marknaden.

² Rådets förordning (EG) nr 1224/2009 av den 20 november 2009 om införande av ett kontrollsystem i unionen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs.

³ Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 404/2011 av den 8 april 2011 om tillämpningsföreskrifter för (EG) nr 1224/2009 om att införa ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs.

⁴ Regleras i GF Artikel 67 punkterna 6 och 8

⁵ Regleras i GF Artikel 67 punkterna 6–7. HaV har operationaliserat bestämmelserna i HVMFS 2017:14 så att identifieringsmärkningen kan ske med digitalt läsbar kod med enbart partiidentiteten eller med en en- eller tvådimensionell streckkod. Informationen om partiet ska sedan vara tillgänglig antingen genom kodning i själva märkningen (streckkoder), i en följesedel eller genom sökning i HaV:s spårbarhetsdatabas.

2. *Beskrivning av alternativa lösningar för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd*

Den förändring som HaV nu arbetat med att genomföra har varit föremål för granskning och förslag av Statskontoret, analys och förslag inom ett regeringsuppdrag genomfört i samråd med Livsmedelsverket och i dialog med berörda aktörer, samt därefter ett samråd med berörda myndigheter och företrädare för berörda aktörer. HaV har också låtit forskare på Chalmers tekniska högskola göra en omvärldsanalys som underlag för olika vägval. Processen har lett till att det finns en samsyn kring ramarna för de förbättringar som behöver genomföras och därmed även ramarna för ändringar av nuvarande föreskrifter. Det är därför svårt att se alternativa lösningar i de mer grundläggande delarna av de fyra centrala områden som tas upp i avsnitt 1.

Vid analysen av effekter som kan uppkomma om ingen reglering kommer tillstånd utgår HaV från att det gäller utifrån nuvarande reglering i HVMFS 2017:14 och inte utifrån en situation utan några föreskrifter alls. Om ändringarna i föreskrifterna inte genomförs så innebär det att den önskade omställningen av informationsdelningen efter första utsläppandet på marknaden inte kan verkställas utan den av branschen kritiserade informationsdelningen via HaV kvarstår⁶.

3. *Uppgifter om vilka som berörs av regleringen*

De delar av föreskrifterna som nu föreslås ändras berör primärt livsmedelsföretag som vid utsläppande på marknaden köper eller övertar berörda fiskeri- eller vattenbruksprodukter från fiskare eller vattenbrukare och livsmedelsföretag som i senare led av leveranskedjan är ägare till sådana produkter. Auktioner och andra företag som i första ledet förmedlar försäljning eller annan överlåtelse av ägandet för fiskares eller vattenbrukares räkning omfattas också. Företag som uteslutande bedriver detaljhandel omfattas inte. I praktiken innebär det att de 265 företag som redan idag är registrerade som spårbarhetsaktörer omfattas. Genom att undantaget för detaljhandlare som säljer i begränsad omfattning till andra detaljhandlare tas bort tillkommer ett antal detaljhandlare som idag inte omfattas av föreskrifterna. Det är inte möjligt att närmare fastställa exakt hur många företag i detaljhandeln som kommer att tillkomma när undantaget tas bort. Registren hos de livsmedelskontrollerande myndigheterna omfattar inte uppgifter som kan användas för att identifiera företag i detaljhandeln som säljer produkter till andra detaljhandlare inom ramen för undantaget. Under åren som kraven på registrering har funnits har ett fåtal detaljhandlare avregistrerat sig med motiveringen att de enbart säljer till andra detaljhandlare inom ramen för undantagsbestämmelserna. HaV:s samlade bedömning är att högst något tiotal företag kommer att tillkomma när undantaget tas bort.

Förändringarna berör även fiskare indirekt men bara i högst marginell omfattning. Fiskare ska enligt föreskrifterna lämna de uppgifter till spårbarhetsaktören i ledet efter fisket som denne behöver för att upprätta ursprungspartier. När det blir lättnader i kraven för spårbarhetsaktören så blir det också motsvarande lättnader för fiskaren som ska tillhandahålla uppgifterna. Lättnaden som införs avser att uppgift om minsta referensstorlek för bevarande (MRB) bara behöver lämnas då partier som befälhavaren levererar har bildats av produkter som inte uppnår MRB. Det är ytterst ovanligt att produkter under MRB används för annat än till animaliska biprodukter eller produkter av sådana, vilka inte omfattas av dessa spårbarhetskrav. Den föreslagna ändring innebär att

⁶ Se vidare avsnitt 3 i [Statskontorets utvärdering 2021:12](#)

fiskaren inte längre mer eller mindre ständigt behöver lämna uppgift till spårbarhetsaktören om att partiet bildats av produkter som uppnått MRB.

4. Uppgifter om vilka kostnadsrässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen

Som framgår av avsnitt 2 ovan ser HaV inga alternativa regleringar som leder till den önskade effekten. De övergripande konsekvenserna av omställningen som ändringarna medför har analyserats inom tidigare nämnda regeringsuppdrag. I HaV:s avrapportering till regeringen i september 2023 sammanfattar HaV de olika konsekvenserna som berör ändringarna av föreskrifterna på följande sätt.

4.1 Övergripande samlad bedömning

HaV har gjort en mer övergripande bedömning av nyttan av spårbarhetssystemet i förhållande till andra kontrollverktyg. Denna resulterade i en strategisk inriktning som innebär att stora delar av Statskontorets förslag 1 genomförs, det vill säga att den obligatoriska spårbarhetsrapporteringen till HaV får en mer begränsad omfattning. [...]. De huvudsakliga argumenten för den valda inriktningen var osäkerheten och risken för höga kostnader för att realisera potentiell kontrollnytta i nuvarande system samt HaV:s behov av att använda resurser och fokus till rätt saker utifrån gällande riskbedömning. [...]

4.3 Begränsningar i omfattning [...]

Genomförandet som rör spårbarhetssystemet framtida omfattning innebär en genomgripande förändring i informationsdelningen mellan aktörer och mellan aktörer och myndigheter. I nuvarande ordning fungerar HaV:s spårbarhetsdatabas som en nod genom vilken digital spårbarhetsinformation delas mellan berörda aktörer. Med den nya inriktningen följer en övergång till ett mer decentraliserat system där HaV inte längre utgör nod. Informationen delas istället direkt mellan aktörerna. Det är valfritt att dela informationen digitalt eller analogt. Revideringen av kontrollförrordningen kan innebära förändringar i kraven på formerna för informationsdelning mellan aktörer. Myndigheterna får tillgång till information på begäran. Nuvarande krav att lämna spårbarhetsinformation till HaV om den första försäljningen av fångst och skörd kvarstår. HaV föreslås vidare föreskriva om de centrala ramarna för spårbarheten, såsom vilka företag som omfattas samt vilken information som ska delas och formerna för detta. [...]

4.3.1 Behov av rättsliga förändringar

Myndigheterna har i sin analys utrett de rättsliga konsekvenserna av den valda inriktningen och identifierat behovet av förändringar. Det har inte identifierats några behov av ändringar i lag⁷ utan enbart i olika relevanta förordningar⁸ samt i myndighetsföreskrifter.[...]

4.3.2 Ekonomiska konsekvenser

Aktörerna har under dialogen fört fram att förändringarna innebär lättnader för dem. HaV behöver göra en djupare analys av de ekonomiska konsekvenserna för berörda aktörer i samband med att nya föreskrifter tas fram. För mindre företag som fortsatt behöver kunna hantera sin information

⁷ Det visade sig senare i processen att vissa föreslagna ändringar i myndighetsansvar för tillsynen i fält förutsätter lagändring

⁸ HaV bedömde senare att befintliga befogenheter i förordning var tillräckliga.

digitalt, bland annat för att uppfylla EU-kravet på digital märkning, uppstår svårigheter att idag finna en ekonomisk överkomlig tjänst liknande den e-tjänst HaV utvecklat. HaV bedömer därför att myndigheten under en övergångstid mot avgift behöver tillhandahålla vissa e-tjänster. [...]

HaV behöver anpassa det nuvarande digitala spårbarhetssystemet till det nya informationsflödet inklusive utveckla förmågor för myndigheten att begära information och aktörerna att lämna den. I huvudsak bedöms detta kunna ske inom den ordinarie budgeten

- - -

De närmare konsekvenserna för företagen beskrivs i avsnitt 7.b nedan.

5. Uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på

HaV föreskriver om ändringar i spårbarhetsföreskrifterna med stöd av 5 kap. 1, 7 och 7a §§ förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

6. Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Regleringen bedöms vara förenlig med EU-rätten i alla avseenden. Regleringen bedöms inte heller gå utöver den reglering som krävs för att uppnå syftet med spårbarhet på fiskets område enligt artikel 58 i förordning (EG) 1224/2009. HaV har strävat efter att endast genomföra ändringar som innebär lättnader eller förtydliganden i förhållande till de nuvarande föreskrifterna och därmed en minskad administrativ börda för företagen.

7. Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

Ingen särskild hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande utöver det som framgår av femte stycket i avsnitt 1. HaV strävar efter att föreskriftsändringen kan träda ikraft den 1 januari 2025.

Information lämnas till berörda i enlighet med HaV:s rutin för föreskriftsarbete.

a) Kommuner och landsting

Regleringen bedöms inte få effekter för kommuner eller landsting.

b) Företag

Regleringen bedöms få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga och villkor i övrigt.

1. Beskrivning av antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen

I första hand berörs livsmedelsföretag i leden mellan första utsläppande på marknaden och fram till men inte inklusive detaljhandelsföretag, dvs företag som idag är registrerade användare av HaV:s digitala spårbarhetssystem. Även fiskare och vattenbrukare med sin verksamhet förlagd till havet berörs, men i mycket begränsad omfattning. De omfattas av krav på att lämna spårbarhetsinformation till nästa led i leveranskedjan. Fiskare omfattas också av en särskild bestämmelse om

direktförsäljning till slutkonsumenter, men den bestämmelsen omfattas inte av några ändringsförslag nu.

Idag finns 262 företag registrerade som spårbarhetsaktörer. Storleken på företagen varierar betydligt. Det finns företag i hela skalan från mikroföretag till stora företag. Majoriteten företag är mikroföretag enligt EU:s rekommenderade definition på sådana företag⁹. HaV bedömer att de uppgifter om företagets omsättning som togs fram i samband med konsekvensutredningen 2016 fortfarande speglar vidden i storlek på företagen. Uppgifterna som angavs var följande.

Omsättningen hos de berörda företagen sträcker sig från 5 tkr till över 3 Mdkr. Medianföretaget bland företagen har en årsomsättning på 6,9 Mkr. Företagen har en sammanlagd omsättning på ca 19 Mdkr.

Metoden företagen använder för rapportering speglar också fördelningen av storlek på företagen. Åtta "större" företag använder HaV:s bastjänst 2, 32 "mellanstora" använder bastjänst 1 och övriga 222 är främst "mindre" företag som enbart använder e-tjänsten¹⁰.

Föreskriftsändringen medför att vissa detaljhandelsföretag som idag är undantagna från föreskrifterna kommer att omfattas av dem när undantaget tas bort. Undantaget rör detaljhandelsföretag som utöver att sälja till slutkonsumenter även säljer i begränsad omfattning till andra detaljhandelsföretag. HaV:s erfarenhet av tidigare kontakter med branschen i frågan är att sådan försäljning främst rör fiskbutiker och i viss mån generella livsmedelsbutiker. I brist på lättillgänglig statistik över denna kategori företag har HaV använt uppgifter från en större söktjänst¹¹ för att få underlag om antalet företag som driver fiskbutiker och liknande detaljhandel i Sverige. Undersökningen visade att det fanns 378 företag inom denna kategori med en eller flera butiker. Av dessa är idag 35 av företagen redan registrerade spårbarhetsaktörer hos HaV. Anledningen till registreringen är att de köper i första ledet av fiskare eller odlare, eller säljer till andra livsmedelsföretag som inte är detaljister eller säljer till detaljister i en omfattning över gränsen för undantaget. Gränsen för undantaget är kopplad till ett undantag som finns på livsmedelsområdet när en detaljist som säljer till en annan detaljist i mindre omfattning är undantagna från vissa hygienbestämmelser. Det har visat sig svårt att kontrollera följsamheten på ett enkelt sätt och därmed hur många som egentligen borde varit registrerade av HaV. Förekomsten av detaljhandlare som köper av andra detaljhandlare utan att ge sig tillkänna som företagskund kan inte uteslutas. Den reella utvidgningen som uppstår när undantaget tas bort går därför inte att fastställa med någon högre noggrannhet. Det finns också andra faktorer som gör att alla de 343 företagen som inte är registrerade hos HaV inte kommer att behöva vara det. Det är oklart om alla bedriver verksamhet med produkter som omfattas av spårbarhetskraven. Vissa företag kan också komma att välja att inte längre ha en säljverksamhet till andra företag i detaljhandeln. Mot bakgrund av att de flesta detaljhandelsföretag som berörs är mikroföretag och de krav som tillkommer innebär en viss extra börda för företagen, så bedömer HaV sannolikheten som stor att många kommer att avstå försäljning av sådana produkter som omfattas av spårbarhetskraven. Motsvarande vägval förekommer bland företag i andra delar av leveranskedjan. HaV:s samlade bedömningen är därför att ytterligare högst några tiotal detaljhandelsföretag – framförallt fiskbutiker – behöver vara registrerade hos HaV när nuvarande undantag tas bort.

⁹ [Kommissionens rekommendation av den 6 maj 2003 om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag](#)

¹⁰ Uppgifter från det centrala registret i HaV:s spårbarhetsdatabas 2024-06-19.

¹¹ Eniro <https://www.eniro.se/fiskaffärer>

Antalet företag i fisket speglas enklast genom antalet yrkesfiskelicenser. De uppgår idag till 920 st¹². Även här varierar storleken på företagen kraftigt. De största fartygen är dock huvudsakligen inriktad efter ett fiske där fiskeriprodukten som säljs inte omfattas av föreskrifterna. Fördelningen av storlek på flottan kan grovt sägas spegla den ekonomiska storleken på verksamheten. Idag ser fördelningen ut enligt nedan. En fiskelicensinnehavare kan ha fiskelicens för mer än ett fartyg, så antalet företag är något färre i vissa fall.

Tabell 1. Fartyg med fiskelicens 2024-06-11

Längd (m)	Antal (st)	%
-9,99	641	70 %
10-14,99	200	22 %
15-23,99	57	6 %
24-39,99	15	2 %
40-	7	1 %
Summa	920	100 %

Även om de större fartygen som redovisar sitt fiske i fiskeloggbok svarar för den största kvantiteten fisk som först avsätts på den svenska marknaden, så kan antalet landningar från de mindre fartygen som redovisar i en kustfiskejournal svara för väl så många landningar och därmed spårbarhetstransaktioner i första ledet. Av underlaget till HaV:s redovisning till Jordbruksverket av indikatorer för stöd till fiskerikontroll inom EHFF¹³ framgår följande för landningar i Sverige.

Tabell 2. Landningar i Sverige år 2023 av svenska och utländska fartyg

Uppgiftslämnande	Antal landningar	Landad kvantitet, ton
Kustfiskejournal	24 463	1 139
Fiskeloggbok	17 413	38 351
Summa	41 876	39 490

Antal företag verksamma med vattenbruk i havet uppgick enligt Statistiska centralbyrån¹⁴ till 15 företag år 2022. Antalet odlingsanläggning som företagen hade varierade mellan 1 och 22. Majoriteten hade endast en anläggning. Det totala antalet vattenbruksanläggningar i havet var 39 stycken. Odlingen avsåg främst musslor och regnbågslox.

2. *Beskrivning av vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader*

Syftet med förändringen som nu genomförs avser främst olika förenklingar genom lättnader i uppgiftslämnandet för företagen. Effekten ser olika ut för olika företag. Effekten blir störst på de något större företagen som använder HaV:s bastjänst för sin rapportering. De har många gånger redan etablerade digitala sätt att hämta information från leverantörer och lämna information till sina kunder. Den löpande rapportering till HaV som kvarstår – rapportering av ursprungspartier – blir nu också den främsta administrativa bördan för de företag som köper produkter av fiskare eller vattenbrukare i första handelsledet. Ändringen av föreskrifterna medför en förenkling genom

¹² Uppgifter från HaV:s fiskefartygs- och licensregister 2024-06-11.
¹³ Europeiska havs- och fiskerifonden (2014-2020)
¹⁴ Uppgifter inhämtade direkt från SCB den 19 juni 2024.

att företag med egen digital delning av information med sina affärspartners inte samtidigt behöver förvalta och använda ett digitalt informationsutbyte med HaV som de inte själva har nytta av. Tidsbesparingen och minskningen av administrativa kostnader för att inte behöva rapportera till HaV beror av vilka specifika lösningar de individuella företagen har för utbytet med HaV. Vid en hög grad av automatisering blir besparingen mindre än om de parallellt med utbytet med HaV även behöver registrera kompletterande uppgifter manuellt eller på annat sätt komplettera det som inte är automatiserat i affärssystemet. Statskontoret lyfter problematiken i sin utvärdering 2021.

HaV har inte underlag för att närmare kunna bedöma den kostnadsminskning som uppstår individuellt och samlat för sådana företag som har sina affärssystem anslutna till HaV. Delar av den administrativa bördan minskar då den obligatoriska rapporteringen till HaV förenklas genom att begränsas till att bara omfatta löpande rapportering av ursprungspartier från det första utsläppandet på marknaden. Uppgifter om inköp, försäljning och intern spårbarhet behöver inte längre rapporteras löpande. Under 2023 rapporterade 37 företag som använde bastjänst mer än en händelserapport av de händelser som inte längre kommer att vara obligatoriska att rapportera löpande när föreskrifterna har ändrats. Uppgifterna behöver dock fortfarande upprättas för att vara tillgängliga för HaV på begäran. Antalet rapporter varierade mellan 104 st och 108 984 st. Medelvärdet var 22 236 st och medianvärdet 14 154 st. Med antagandet att hanteringen av varje händelserapport i företagets egna affärssystem motsvarar den som framgår av bilagan till konsekvensutredningen 2016 för hantering i HaV:s e-tjänst¹⁵, kan den årliga tidsåtgången skattas till 2-1816 timmar. Det beräknade medelvärdet är 371 timmar och medianvärdet 236 timmar. Som framgår av föregående stycke beror storleken på de tidsbesparingar som kan göras mycket av graden av automatisering. För vissa företag blir minskningen i administrativ börda stor och för andra mindre.

Även för mindre företag som idag använder HaV:s e-tjänst för sin rapportering minskar delar av den administrativa bördan då uppgiftslämnandet förenklas. Tidsåtgången för användningen av e-tjänsten för att rapportera handel med affärspartners till HaV bör inte enbart betraktas som en administrativ kostnad då tiden också skapar nytta för företaget genom rapporten till HaV också är ett handelsdokument för aktören. Motsvarande nytta finns i regel inte för de som använder bastjänster, eftersom företagets egna affärssystem där används för att skapa nödvändiga handelsdokument. Motsvarande beräkning för företag som använder e-tjänst som för de som använder bastjänst för sin rapportering ger följande uppgifter om tidsåtgång för rapportering.

Under 2023 rapporterade 99 företag som använde e-tjänst mer än en händelserapport av de händelser som inte längre kommer att vara obligatoriska att rapportera löpande när föreskrifterna har ändrats. Uppgifterna behöver dock fortfarande upprättas för att vara tillgängliga för HaV på begäran. Antalet rapporter varierade mellan 24 st och 10 727 st. Medelvärdet var 1 037 st och median 233 st. Hanteringen av varje händelserapport i e-tjänsten antas motsvara den som framgår av bilagan till konsekvensutredningen 2016 för hantering i HaV:s e-tjänst¹⁶. Den årliga tidsåtgången kan då skattas till att vara mellan 24 minuter och 179 timmar. Det beräknade medelvärdet är 17 timmar och medianvärdet 4 timmar. För de få större företag som använder e-tjänsten och parallellt använder ett eget affärssystem motsvarar tidsbesparingen i princip den tid som idag användas för att registrera och rapportera uppgifter om de händelser som efter ändringen inte läng-

¹⁵ Dokumentet Bilaga_Konsekvensutredning_slutlig.pdf som ingick i remiss dnr 2523-16 den 18 juli 2016.

¹⁶ Dokumentet Bilaga_Konsekvensutredning_slutlig.pdf som ingick i remiss dnr 2523-16 den 18 juli 2016.

re behöver rapporteras kontinuerligt. Det förutsätter sannolikt att vissa anpassningar behöver göras i företagets befintliga affärssystem. Motsvarande tidsbesparing och därmed administrativ börda kommer att uppstå även för företag utan egna parallella affärssystem. Skillnaden är att motsvarande tid som sparas sannolikt behöver användas för hanteringen av uppgifterna på annat sätt eller hanteringen i e-tjänsten genom abonnemang. Flertalet aktörer som använder e-tjänsten idag har mycket få händelserapporter per år. Denna problematik utvecklas i avsnitt 3 nedan.

Det tillkommer administrativa kostnader för den rapportering som ska ske på begäran av HaV. Kravet utgår från en EU-bestämmelse¹⁷ men formerna för rapporteringen framgår av de ändrade föreskrifterna. Bördan för de enskilda företagen bedöms bli mycket marginell då omfattningen av det riskbaserade stickprovsvisa uppgiftslämnandet på begäran av HaV av uppenbara skäl får en betydligt mindre omfattning än företagets nuvarande kontinuerliga uppgiftslämnande av samtliga spårbarhetshändelser. HaV har i samband med tidigare nämnda GD-beslut om genomförande av förbättringar av det svenska spårbarhetssystemet gjort följande bedömning av omfattningen av verksamheten med att begära in uppgifter från aktörerna¹⁸. Underlaget ger ett mått på den administrativa bördan som kan uppstå som följd av att HaV begär in uppgifter.

Även om Livsmedelsverket och kommunerna enligt inriktningen ska svara för efterlevnadskontroll hos enskilda aktörer i leden efter första försäljning, så har HaV ett behov av att i första hand administrativt verifiera att aktörerna har en sammanhängande spårbarhet framåt (samma riktning som det fysiska flödet) och bakåt i hela leveranskedjan (i motsatt riktning till det fysiska flödet) mellan fångst/skörd och detaljhandelsledet. Verifieringarna framåt i leveranskedjan kommer i huvudsak att baseras på samma riskanalys som styr övrig tillsyn av fisket. Utgångspunkten är att spårbarheten framåt kontrolleras i 2 % av de landningar som är föremål för en landningskontroll. Det motsvarar idag en kontroll av 12 landningar. Den vanligaste spårbarhetskedjan (mediankedjan) består av två partier per landning och två aktörer i kedjan utöver detaljistledet. Det medför att begäran av om information behöver tas in från 48 aktörer vid de 24 leveranskedjor som granskas. I de fall det skapas betydligt fler partier per landning kan granskningen behöva begränsas till en viss art eller annat urval.

HaV:s granskning bakåt i kedjan för att verifiera ursprung i fångst-/skördledet tar sin utgångspunkt i ett urval av de efterlevnadskontroller som Livsmedelsverket och kommunerna genomför hos enskilda aktörer. Antalet anläggningar, kategoriserade som fiskanläggningar enligt myndighetsrapporteringen, som Livsmedelsverket eller kommunerna Stockholm och Göteborg kontrollerade spårbarhet vid under 2022 uppgick till 164 stycken. Det genomförs även spårbarhetskontroller i andra kommuner, men det kan vara rimligt att utveckla verksamheten med utgångspunkt från Livsmedelsverket och de två största kommunerna. En lämplig omfattning för HaV att utgå ifrån kan vara 5 % av kontrollerna vid fiskanläggningarna och begränsat till ett parti per anläggning och år. Beroende på var i leveranskedjan som kontrollerna utförts kommer en till två aktörer tidigare i kedjan att behöva kontaktas om information, dvs totalt 8 till 16 aktörer.

Det innebär de sammanlagda kontakterna med aktörerna för att inhämta uppgifter på begäran uppgår till 56 – 64 tillfällen. Uppgifterna ska finnas sparade hos aktören på ett sådant sätt att inget ytterligare bearbetningar av uppgifterna ska behövas, utan de ska kunna lämnas utan fördröjning. Som framgår av tidigare stycken avser förfrågan enstaka partier som ska granskas.

¹⁷ Artikel 58.4 i förordning (EG) nr 1224/2009

¹⁸ GD-föredragning den 6 juli 2024.

Tidsåtgången för varje tillfälle en aktör ska hantera HaV:s förfrågan och lämna svar genom att lämna uppgifter genom HaV:s e-tjänst bör därför i regel inte behöva överstiga ca en timme effektiv tid, det vill säga 56 – 64 timmar totalt för alla aktörer. Med antagandet att 60 timmar per år kommer att belasta de 48 företag som använder bastjänster och hanterar flest transaktioner blir belastningen i genomsnitt endast ca 1 timme och 15 minuter per år och aktör.

Sammanfattningsvis innebär de förenklingar som nu genomförs en nettominskning av den administrativa bördan för flertalet företag. Minskningen som uppstår genom begränsningen av det kontinuerliga uppgiftslämnandet överstiger i regel ökningen till följd av uppgiftslämnandet på begäran av HaV.

3. Beskrivning av vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen

HaV har under genomförandet av regeringsuppdraget och inom det pågående genomförandeprojektet gjort stora ansträngningar för att få aktörernas verksamhet belyst inklusive effekten av de förenklingar som föreskriftsändringarna kan leda till. Förutom de olika dialogmöten, arbetsmöten, webinarier och samrådsmöten som beskrivs i avsnitt 6.c nedan har särskilda insatser genomförts för att närmare undersöka behovet av att abonnera på någon av HaV:s e-tjänster under en övergångstid.

De verksamhetsförändringar som ändringarna i föreskrifterna leder till kan innebära att företagen behöver göra investeringar i sina befintliga affärssystem eller anskaffa affärssystem eller annan programvara. Även om informationsdelningen mellan aktörer kan vara analog, till exempel genom en följesedel på papper, så måste själva märkningen vara digital och maskinläsbar och följa en internationellt erkänd standard. I praktiken innebär det normalt att märkningen sker med en standardiserad en- eller tvådimensionell streckkod. För att kunna skapa en sådan streckkod behöver åtminstone de uppgifter som bildar identifikationsnumret för ett parti finnas digitalt lagrade. Standarderna består ofta av en kombination av olika uppgifter för att skapa ett unikt identifikationsnummer. Märkningskraven kan därför sägas driva behovet av att kunna hantera uppgifter om partier digitalt och inte enbart på papper.

De förändringar som aktörer med affärssystem främst behöver beakta är den avsaknad av informationsdelningsplattform som uppstår. Det innebär att om man har nyttjat möjligheten att kunna hämta spårbarhetsinformationen från sina leverantörer från en kanal och även sända information till sina kunder via en kanal, så behöver ett nytt sätt att hämta och dela information etableras. Företag utan affärssystem använder idag e-tjänsten för att hämta och dela spårbarhetsinformation med sina affärspartners, men även för att hantera den interna spårbarheten samt skapa märkning och följesedlar. På motsvarande sätt som företag med affärssystem behöver företag som använder e-tjänsten finna lösningar om verksamheten fortsatt förutsätter en digital informationsdelning och märkning.

Under en övergångstid på ca tre år planerar HaV att mot avgift tillhandahålla befintliga bastjänster och e-tjänster för att underlätta företagens anpassningar. HaV har bedömt att nivån på avgiften för ett abonnemang per tjänst (e-tjänst eller bastjänst) kommer att vara ca 13 000 kr per år med full kostnadstäckning. Eftersom HaV kostnader inte är relaterade till antalet händelserapporter som hanteras kan avgiften inte differentieras så att "små" företag med få och i flera fall enstaka rapporter får en lägre avgift än större företag med många rapporter. Avgiftsnivån kan vara accep-

tabel många företag, men för "små" aktörer med begränsad ekonomi kan avgiften få negativa effekter. Kalkylen bygger också på att en relativt stor andel aktörer abonnerar. Om andelen är lägre ökar avgiften. Regeringen har dock möjlighet att besluta om en lägre kostnadstäckning än 100 procent. Risken är stor att flera av de mindre företagen kommer att avveckla sin verksamhet då de inte funnit alternativ till HaV:s e-tjänst och heller inte har ekonomiska möjligheter att abonnera i avvaktan på att sådana alternativ är tillgängliga.

Ett alternativ för HaV är att inte tillhandahålla några bastjänster och e-tjänster enligt ovan. Om ett intresse endast visar sig finnas hos ett fåtal aktörer kan avgiften bli oförsvarbart hög mot bakgrund av att full kostnadstäckning behöver uppnås. Med en sådan vetskap uppstår tveksamheter om det är ekonomiskt försvarbart för HaV att utveckla och förvalta sådana tjänster om avgiftsfinansieringen är osäker. Aktörer som ser behov av tjänsterna under den tid de anpassar sina system och förfaranden kommer sannolikt att få problem med att dela information med sina affärspartners under omställningstiden. Konsekvensen för sådana aktörer kan bli att de under omställningstiden inte kan bedriva verksamhet med produkter som omfattas av föreskrifterna. Aktörer som får stor påverkan är de som i huvudsak handlar med produkter som omfattas av föreskrifterna och som planerat för användande av HaV:s tjänster under en längre omställningstid.

De detaljhandelsföretag som idag säljer till andra detaljhandelsföretag i begränsad omfattning och därför är undantagna från kraven i föreskrifterna, kommer att behöva anpassa sin verksamhet till föreskriftskraven när undantaget tas bort. Under en övergångstid har företagen möjlighet att abonnera på de tjänster som beskrivs ovan. För små företag kommer sannolikt samma problem att uppstå på grund av avgiftsnivån som beskrivits i föregående stycke. I avsnitt 1. *Beskrivning av antal företag [...]* ovan utvecklas vilka val detaljhandelsföretagen kan antas göra om kostnaderna för att driva verksamheten blir för höga av olika skäl.

4. Beskrivning av i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen

Regleringen bör kunna påverka konkurrensförhållandena positivt i viss utsträckning genom att den administrativa bördan som beror av den kontinuerliga rapporteringen kommer att minska samtidigt som bördan av att rapportera på begäran av HaV inte ökar i motsvarande grad. De anpassningskostnader som kan drabba vissa företag kan verka negativt på ett sådant företags konkurrensförmåga, men i regel finns möjligheter till ekonomiskt stöd av Jordbruksverket på upp till 85 procent av kostnaden upp till ett tak på 800 000 kronor per ansökan. Fem ansökningar får göras under programperioden 2021-2027.

HaV:s undantag för detaljister som säljer i begränsad omfattning till andra detaljister har upplevts som konkurrenssnedvridande av företag som säljer till samma kunder, men utan att själva vara detaljister. Genom att undantaget nu tas bort skapas förutsättningar för en mer neutral konkurrenssituation på denna marknad.

5. Beskrivning av hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen

-

6. *Beskrivning av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning*

Bestämmelserna i sig behöver inte särskilt beakta små företag. Små företag kan sägas beaktas genom att HaV planerar tillhandahålla digitala spårbarhetstjänster mot avgift under en övergångstid. HaV har bedömt att det idag inte finns någon produkt på marknaden som motsvarar HaV:s e-tjänst, men det bör finnas förutsättningar att det under övergångstiden på tre år skapas sådana produkter som prismässigt ligger på en annan nivå än ett affärssystem för större företag.

c) Samråd

HaV menar att en form av tidigt samråd skett genom dialog och information under genomförandet av HaV:s regeringsuppdrag inklusive det efterföljande genomförandeprojektet.

Ramarna för regleringen av kontinuerlig informationsdelning mellan företag och på begäran mellan företagen och HaV fastställdes redan i samband med genomförandet av nämnda regeringsuppdrag i samråd med SLV och i dialog med berörda aktörer. Under genomförandet av regeringsuppdraget 2022- 2023 och efterföljande genomförandeprojekt 2023 – 2024 har följande möten hållits.

- Ett dialogmöten i september 2022 och ett i juni 2023 med berörda aktörer och branschföreträdare,
- tio arbetsmöten under 2022-2023 med deltagande av HaV, SLV och branschföreträdare,
- tre informationsmöten i december 2023 med grupperingar av olika kategorier aktörer,
- tre webinarier under perioden januari-maj 2024 med berörda aktörer,
- ett informationsmöte i mars 2024 för Livsmedelsverket och kommunerna,
- en frågestund i maj 2024 med företrädare för aktörerna och en mindre grupp aktörer, samt
- ett informationsmöte i maj 2024 med Jordbruksverket (SJV).

Se vidare underbilagan i denna konsekvensutredning om vad som framkom vid mötena.

Samråd

Ett skriftligt förslag till ändringar av spårbarhetsföreskrifterna sändes ut för samråd den 15 maj med önskan om synpunkter senast den 31 maj. Webbmöten om det skriftliga samrådsunderlaget hölls den 22 maj med branschföreträdare och aktörer och den 27 maj med HaV internt och med Livsmedelsverket.

HaV har en skyldighet enligt 5 kap 7 § i fiskeförordningen¹⁹ att höra Jordbruksverket (SJV) inför att HaV meddelar föreskrifter om kontroll och tillsyn inom HaV:s verksamhetsområde. Skyldighet enligt 5 kap 7 § i fiskeförordningen omfattar även Kustbevakningen (KBV). HaV har valt att inte höra KBV i samband med samrådet utan enbart i samband denna remiss då de ändringar i nuvarande spårbarhetsföreskrifter som föreslås inte direkt berör KBV:s verksamhet.

Synpunkter som lämnats under samrådet och HaV:s kommentarer till dessa framgår av underbilagan.

¹⁹ Förordning (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen

d) Kontaktperson

För eventuella frågor kontakta:

Anders Bogelius, Avdelningen för fiskerikontroll, tfn. 010-698 61 44.