

Datum 2021-12-01

Handläggare
Anders Bogelius
Avdelningen för fiskerikontroll
anders.bogeliusl@havochvatten.se

Havs- och vattenmyndighetens svar till Statskontorets utvärdering av det svenska spårbarhetssystemet

Myndigheten har sammanställt sin syn på Statskontorets utvärdering nedan¹.

Innehåll

1. Bakgrund	2
1.1 Kontrollreformen 2009	2
1.2 Spårbarhet för hållbart fiske – inte för livsmedelssäkerhet	4
1.3 Svensk implementering.....	5
2. Statskontorets kritik och HaVs respons på kritiken.....	9
2.1 HaV har överimplementerat EU-lagstiftningen	9
2.2 Spårbarhetssystemet säkerställer inte att kraven i kontrollförordningen uppfylls	10
2.3 Spårbarhetssystemet är inte så effektivt som det var tänkt	11
2.4 Bristande samordning med livsmedelskontrollen	11
2.5 HaV underskattade spårbarhetssystemets effekt på konkurrensförhållanden	12
3. Statskontorets förslag till fortsatt hantering och HaV:s respons	12
3.1 Spårbarhetssystemet ska bara vara obligatoriskt i det första steget i spårbarhetskedjan.....	12
3.2 Uppdrag till HaV och Livsmedelsverket att säkra spårbarhet i dialog med branschen....	13
3.3 Mer effektiv kontroll genom tydligare ansvarsfördelning och koordinerad informationsöverföring mellan myndigheterna	14
4. Statskontorets genomförande av uppdraget.....	14
4.1 Statskontorets metodik	14
4.2 Slutsatser	15
5. HaV:s planering.....	15
5.1 Bedömning av Statskontorets råd framåt	15
5.2 HaV:s planer för nästa steg	15

¹ En utvärdering av systemet för spårbarhet av vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter, Statskontorets rapport 2021:12

1. Bakgrund

1.1 Kontrollreformen 2009

För att kunna förstå HaV:s syn på och kommentarer till Statskontorets utvärdering med bedömningar och förslag är det viktigt att känna till bakgrunden till EU-kraven, skillnaden mot kraven på livsmedelsområdet samt fakta om de överväganden som gjordes redan 2012 om den svenska implementeringen.

Den nuvarande kontrollförordningen² på fiskets område infördes 2009 i samband med en större kontrollreform 2008 och 2009 som också omfattade en särskild förordning för bekämpandet av IUU-fiske, IUU-förordningen³. Reformen hade sin grund i Europeiska revisionsrättens (ECA) särskilda rapport nr 7/2007 om kontroll-, inspektions- och sanktionssystemen⁴. ECA hade bland annat konstaterat att:

”Den gemensamma fiskepolitiken inrättades 1983 och har som mål ett hållbart utnyttjande av de levande akvatiska resurserna. Hörnstenen i fiskeripolitiken är begränsning av fångstvolymerna i form av totala tillåtna fångstmängder (TAC) och nationella kvoter. För att åstadkomma detta krävs tillförlitliga och heltäckande uppgifter och också effektiva inspektions- och sanktionssystem”.

Slutsatsen i den särskilda rapporten var bland annat att det inte räcker med de uppgifter som fisket rapporterar.

För ett komplett kontrollsystem krävs uppgifter om den vidare hanteringen av fiskeriprodukterna i handelsledet:

”Fångstuppgifterna är varken fullständiga eller tillförlitliga, vilket gör att det inte går att få verklig kännedom om fångster och att systemet med TAC och nationella kvoter inte kan tillämpas korrekt. I medlemsstaterna garanterar inte regelverk och gällande förfaranden att insamlingen av uppgifter är fullständig och inte heller att inkonsekvenser upptäcks när uppgifterna valideras”.

I Europeiska kommissionens (KOM) motivering till ny kontrollförordning⁵ förklarar KOM att ”grundtanken i förslaget är att en effektiv kontrollpolitik bör vara övergripande och integrerad och omfatta alla aspekter av frågan, från nätet till tallriken”. Spårbarhet tas sedan upp som en del i en ny gemensam strategi för kontroller och inspektioner. KOM konstaterar bland annat:

² Rådets förordning (EU) 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, om ändringar 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.

³ Rådets förordning (EG) nr 1005/2008 av den 29 september 2008 om upprättande av ett gemenskapssystem för att förebygga, motverka och undanröja olagligt, orapporterat och oreglerat fiske och om ändring av förordningarna (EEG) nr 2847/93, (EG) nr 1936/2001 och (EG) nr 601/2004 samt om upphävande av förordningarna (EG) nr 1093/94 och (EG) nr 1447/1999.

⁴ https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr07_07/sr07_07_sv.pdf

⁵ [Förslag till RÅDETS FÖRORDNING om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs KOM\(2008\) 721 slutlig.](#)

”Hur väl fiskefartygen uppfyller tekniska krav ska inte nonchaleras, men en heltäckande övervakning av fångsterna måste uppmärksammas i högre grad. I det sammanhanget är det särskilt viktigt att uppnå: ...//...

- Införande av ett heltäckande spårbarhetssystem,...//...”. Denna motivering fick sedan följande lydelse i de inledande skälen till i kontrollförordningen⁶ (Skäl 28):

”(28) För att kontrollsyste­met ska bli heltäckande bör ett sådant system omfatta hela produktions- och saluföringskedjan. Det bör innehålla ett sammanhängande spårbarhetssystem som kompletterar bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedel­slagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet och en förbättrad kontroll över producentorganisationerna. Systemet bör också skydda konsumenternas intressen genom att ge information om handelsbeteckningar, produktionsmetod och fångstområde i alla skeden av saluföringen ...//”.

Avdelning V i kontrollförordningen handlar om hur saluföringen ska kontrolleras. I artikel 56 fastställs de allmänna principerna. De innebär att varje medlemsstat ska ansvara för att på sitt territorium kontrollera att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken tillämpas i alla led av saluföringen av fiskeri- och vattenbruksprodukter, från den första försäljningen till detaljhandelsförsäljningen, inklusive transporterna. Artikel 58 tar sedan upp spårbarhetskraven. Punkterna 1 och 4 är centrala i förhållande till Statskontorets utvärdering. Av punkten 1 framgår att spårbarhetskraven för fiskeri- och vattenbruksprodukter gäller utöver spårbarhetskraven på livsmedelsområdet och av punkten 4 framgår att medlemsstaterna ska se till att aktörerna har system och förfaranden som säkerställer spårbarhet och myndigheters tillgång till uppgifter på begäran.

1. Utan att det påverkar tillämpningen av förordning (EG) nr 178/2002 ska alla partier med fiskeri- och vattenbruksprodukter vara spårbara i alla led av produktion, bearbetning och distribution från fångsten eller skörden till detaljhandelsskedet.

4. Medlemsstaterna ska se till att aktörerna förfogar över system och förfaranden för att identifiera aktörer som levererat dem partier av fiskeri- och vattenbruksprodukter och till vilka de har levererat dessa produkter. På begäran ska de behöriga myndigheterna få tillgång till denna information.

När EU lägger ett ansvar på en medlemsstat i frågor om kontroll av saluföringen som inte tydligt tillhör Jordbruksverket, så är HaV den ansvariga myndigheten⁷.

Det är med den befogenheten och det ansvar som HaV har drivit frågan om implementeringen av en ordning i Sverige där aktörerna får förutsättningar att leva upp till kontrollförordningens krav på spårbarhet.

⁶ Skälen finns i ursprungliga versionen av kontrollförordningen men lyfts ofta bort i konsoliderade versioner.

⁷ Se 6 kap. 1 § [förordningen \(1994:1716\) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen](#).

1.2 Spårbarhet för hållbart fiske – inte för livsmedelssäkerhet

Spårbarhetsfrågorna diskuterades vid ett flertal expertgruppsmöten och regionala möten inom EU tiden efter att kontrollförordningen och dess genomförandeförordning⁸ trädde ikraft. Kommissionen behövde särskilt förklara skillnaden mellan spårbarhet för livsmedelsäkerhet enligt artikel 18 i förordning (EG) nr 178/2002 och spårbarhet av resurskontrollskäl enligt artikel 58 i kontrollförordningen. Sammanfattningsvis så lyftes särskilt följande skillnader:

1. Fiskerikontrollen har en ordning som går utöver livsmedelskravens ett steg fram och ett steg bak. Företagen behöver ha en gemensam ordning för spårbarheten i hela leveranskedjan. En viktig del i ordningen är att företagen använder kompatibla standarder för partiidentiteter.
2. Indelningen och märkningen av partier som ska vara spårbara är noggrant reglerad, till skillnad mot livsmedelskraven där aktören själv kan definiera sitt parti och ID-märka utan närmare regering. Från och med 2015 ska alla partier som omfattas av fiskerikontrollkraven ID-märkas med koder, streckkoder etc., och vid handel över gränserna är det viktigt att internationellt erkända standarder och specifikationer används⁹.
3. Den interna spårbarheten hos företagen behöver vara noggrann så att inköpta kvantiteter i form av definierade partier, kan spåras exakt genom företaget till de kvantiteter som lämnar företaget i form av nyskapade partier eller delade inköpta partier. På livsmedelsområdet ställs generellt inte samma hårda och kostnadsdrivande krav, utan den interna spårbarheten kan där t.ex. utgå från inköpta partier med samma bäst-före-datum. Dock måste spårbarheten även på livsmedelsområdet vara tillräcklig för att möjliggöra verifiering av livsmedelsinformationen. En praktisk skillnad för den som bara följer livsmedelskraven är att man vid ett matlarm behöver dra tillbaka partier som potentiellt är representerade i en produkt som larmet omfattar, medan den som följer fiskerikontrollkraven vet exakt vilka partier som omfattas och då behöver bara dra tillbaka dessa. Fiskerikontrollens noggrannare spårbarhet är en viktig förutsättning för att med säkerhet kunna följa de fångade och landade kvantiteterna längs leveranskedjan från fångst eller skörd till detaljhandelsledet.

De tre punkterna ovan tas på olika sätt upp i bifogade svar från kommissionen¹⁰ och vägledning i samband med ekonomisk stöd till utveckling av spårbarhetssystem¹¹.

En fjärde skillnad rör spårbarhetsinformation om leveranser och partiegenskaper. Fiskerikontrollkraven är mer precisa i detta avseende medan livsmedelskraven för partiegenskaper är

⁸ 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.

⁹ Artikel 67 punkterna 6 och 8 i genomförandeförordningen.

¹⁰ Mare A1_AK_2012_1454077_06DEC2012.pdf

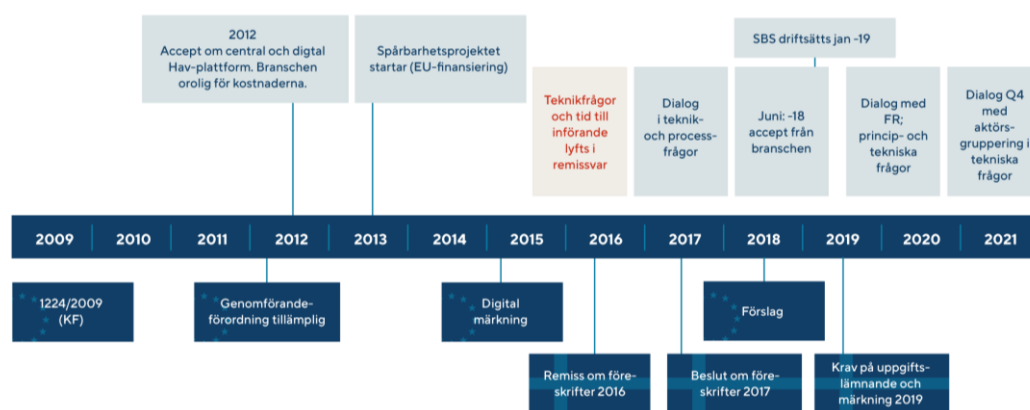
¹¹ Ares 581502_14MAY2012.pdf

mer allmänt hållna. I förordning (EG) nr 931/2011 som rör spårbarhet av livsmedel av animaliskt ursprung, anges till exempel bara att informationen ska innehålla ”En noggrann beskrivning av livsmedlet”. Frågan om harmonisering av krav på information är något som också lyfts upp i den pågående revideringen av kontrollförordningen.

1.3 Svensk implementering

1.3.1 Utgående från tidsaxeln, bevis på branschens deltagande och samtycke

Branschrelationer



Arbetet med att uppfylla kraven på spårbarhet enligt fiskets kontrollförordning intensifierades under 2011 efter att förutsättningarna givna av kontrollförordningen och dess genomförandeförordning faststälts. Det genomfördes försök med olika tekniska lösningar och diskuterades förvaltning och finansiering. Erfarenheter från arbetet är sammanfattade i bifogad bilaga¹² till Sveriges ansökan om ekonomiskt stöd för utveckling av ett digitalt spårbarhetssystem. I den referensgrupp som omnämns ingick Fiskbranschens riksförbund, Svenska Fiskhandelsförbundet, Sveriges Fiskares Riksförbund, Svensk dagligvaruhandel, Fiskeriservice SVC AB och Baltic 2020. Även om branschen uttryckte oro för kostnaderna stödde de planerna på att utveckla ett digitalt spårbarhetssystem, baserat på en plattform för aktörernas delande av information.

Det val av digital lösning som gjordes redan 2012 låg också i linje med det av riksdagen beslutade målet att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter¹³. Se vidare avsnitt 1.3.2.1 om regeringens program för digital förnyelse av det offentliga Sverige och den nya nationella datastrategin.

Sverige beviljades ett EU-stöd på ca 26 mnkr, varav ca 9 mnkr avsattes för bidrag till svenska aktörer. HaV etablerade ett utvecklingsprojekt 2013 med två referensgrupper. Den ena med

¹² Information of the Swedish plans for an electronical Traceability system.pdf

¹³ prop. 2011/12:1, utg. omr. 22, bet. 2011/12:TU1, rskr. 2011/12:87

representanter från fiskerinäringen¹⁴ och den andra från berörda myndigheter. Under perioden 2015 – 2018 deltog sammanlagt ca 30 företag i olika pilotverksamheter med användning av det digitala systemet. Omfattande förbättringar gjordes under åren i dialog med pilotföretagen.

HaV:s förslag till föreskrifter för spårbarhet remitterades 18 juli – 2 september 2016. Förslaget innebar att kraven på användning av systemet skulle börja gälla från 1 januari 2017. Branschföreträdare för grossister, food-service och dagligvaruhandeln var kritiska till delar av förslaget. Framförallt rörde det teknikfrågor och tiden för införandet. Förordningen remitterades även till EU för prövning av legalitet och konkurrensneutralitet enligt det så kallade anmälningsdirektivet. EU beslutade om en stopptid på 3 + 3 månader och kommissionens hade några mindre anmärkningar som fordrade ändringar i förslaget.

Efter klartecken från EU-kommissionen kunde Havs- och vattenmyndigheten i augusti 2017 fatta beslut om föreskrifterna. Under tiden för föreskriftsprocessen pågick en dialog med företrädare för branschen om teknikfrågorna, framförallt anpassningen till det standardsystem från GS1 för spårbarhet som dagligvaruhandeln använder för andra varuslag.

HaV:s lösning byggde på ramverket för denna GS1/ISO-standard, men då denna ännu inte var fullt kompatibel med artikel 58 i kontrollförordningen kunde inte grundstandarden användas. För att tillmötesgå branschen beslutade HaV invänta de nödvändiga ändringarna av GS1-standarden och specifikationerna och samtidigt utveckla en särskild integrationstjänst för GS1-anslutna företag. Kravet på att börja använda spårbarhetssystemet sköts därför fram till januari 2019. Även efter HaV:s beslut om föreskrifter såg branschorganisationerna problem med att rekommendera sina medlemsföretag att börja använda spårbarhetssystemet. Först efter en serie tekniska möten med HaV kunde organisationerna i juni 2018 slutligen rekommendera medlemsföretagen att börja använda systemet. Se bifogad skrivelse från Svensk Dagligvaruhandel¹⁵.

I slutet av maj 2018 kom kommissionen med ett förslag till revidering av kontrollförordningen och andra kontrollrelaterade förordningar. Branschföreningarna Svensk Handel, Svensk Dagligvaruhandel, Fiskbranschens riksförbund och Föreningen Fisk och Skaldjursrådet verkade under hösten 2018 gemensamt för att kravet på användning av det svenska spårbarhetssystemet skulle pausas i avvaktan på resultatet av EU:s revidering. Organisationerna framförde också förslag på frivillig användning av spårbarhetssystemet och att alternativa branschsystem skulle få användas. HaV snabbtredde frågan och gav förutsättningarna för att använda alternativa branschsystem. Se bifogad korrespondens¹⁶.

Det fanns ingen grund för HaV att ändra föreskrifterna vad gäller kraven som började gälla från 2019. Branschorganisationerna har inte återkommit i frågan om att använda alternativa system enligt de villkor HaV angav.

¹⁴ Svensk dagligvaruhandel, Föreningen fisk- och skaldjursrådet, Fiskbranschens riksförbund, Sveriges Fiskares Riksförbund, Hallandsfiskarnas PO, Sveriges Fiskares PO, Swedish Pelagic Federation Producers Organisation och Torskfiskarnas PO. Även andra organisationer var inbjudna men deltog ej.

¹⁵ Rekommendation om registrering av spårbarhetssystemet för fisk, Nikkarinen 15 juni 2018

¹⁶ 181115 Re_spårbarhet branschsystem.pdf och 181115 bilaga Re_spårbarhet branschsystem.pdf

HaV har fortsatt haft dialog med branschföreträdare under 2019 och 2020. Det har rört både policyfrågor och tekniska frågor om tillämpning. Kontakterna med medlemsföretag har varit mer omfattande i takt med att allt fler företag anslutit sig och börjat använda systemet. HaV:s kontroller har också kunnat riktas om från att få företag att börja rapportera till att granska rapporteringen och föra dialog om olika fel, bland annat systematiska fel som givit upphov till sådana brott i spårbarhetskedjorna som Statskontoret uppmärksammat.

Under pandemin 2020 och 2021 har HaV tillämpat flera lättnader i spårbarhetsrapporteringen. Företagens ansträngda situation har också beaktats i samband beslut om testperiod och tid för slutprov vid företagens anslutning av affärssystem.

1.3.2 Teknisk funktion

1.3.2.1 Framtidssäkert, flexibelt

Myndighetens spårbarhetssystem bygger på ISO-standarderna för EPCIS. Den bygger på delning mellan aktörer av spårbarhetsinformation vid olika händelser som är centrala för spårbarheten. EPCIS är en global standard för spårbarhet som utvecklats av GS1. GS1 har också granskat HaV:s lösning utan att anmärka på den. GS1 Sweden AB ägs till lika stora delar av branschorganisationerna Dagligvaruleverantörers Förbund (DLF) och Svensk Dagligvaruhandel (SvDH), så det är inget branschfrämmande system som används. Med de anpassningar HaV gjort utifrån grundstandarderna kan även företag som inte är anslutna till GS1 använda HaV:s system. Företaget kan använda systemet antingen via sina egna affärssystem som ansluts, eller via en webbaserad e-tjänst eller en kombination av de två möjligheterna.

Det är HaV:s inställning att spårbarhetssystemets funktion ligger väl i linje med svensk digitaliseringsagenda och att de ställningstaganden som gjorts över tid skapat ett framtidssäkrat system väl kapabelt att omhänderta en ökad omfattning av spårbarhetskraven. HaV vill särskilt peka på Digitalt först som var regeringens program 2015-2018 för digital förnyelse av det offentliga Sverige. Programmet var en viktig del i arbetet med att stärka styrningen och samordningen på området och skapa en enklare, öppnare och effektivare förvaltning. Nu i oktober 2021 fattade regeringen beslut om en nationell datastrategi som syftar till att göra Sverige ledande i delning av data. Inom områden som hälsa, kompetensförsörjning, hållbart jord- och skogsbruk, smart elektrifierad mobilitet och smart statistiska datadelning och AI främjas. Strategin stärker även välfärden, forskningen och näringslivet genom riktade regeringsuppdrag.

HaV:s digitala mognad har vidare ökat successivt. Myndigheten etablerades 2011, nu 10 år sedan. HaV:s egen digitaliseringsstrategi antogs 2019.

1.3.2.2 Tekniskt välfungerande

Efter en del mindre initiala problem har spårbarhetssystemet idag en hög driftsäkerhet. En extern granskning av programkod inklusive säkerhets- och tillgänglighetsaspekter gjordes 2019¹⁷. De flesta av de föreslagna förbättringarna är genomförda. Tillgängligheten per månad

¹⁷ Spårbarhet HaV - Behavioral Code Analysis, Empear AB 15 januari 2019 (*Bifogas ej av säkerhetsskäl*)

de senaste sex månaderna är i medeltal 99,83 procent och i median 99,93 procent¹⁸. Det pågår också en fortsatt vidareutveckling med den primära fokusen på att underlätta för aktörerna. Det gäller både de som använder e-tjänsten som de som använder sina egna affärssystem.

Idag hanterar systemet ca 100 000 händelserapporter per månad. Under oktober månad 2021 inom ca 107 227 händelserapporter om enskilda partier. De flesta – 88 % under oktober - är från de 41 större aktörer som använder egna affärssystem för sin rapportering. Drygt hälften – 118 av 210 - av de mindre aktörer som använder den webbaserade e-tjänsten rapporterar idag. De stod för 12 % av händelserapporterna under oktober.

De problem med brott i spårbarhetskedjorna som Statskontoret beskrivit finns, men är inte ett tekniskt problem utan ett handhavandeproblem. Köpare och säljare använder helt enkelt inte systemet på ett sätt som ger en spårbarhet. Vissa brott beror på att säljaren helt enkelt inte har rapporterat sin försäljning och köparens information blir därmed naturligtvis inte spårbar eftersom länken bakåt i kedjan saknas. Andra orsaker vi funnit är att parter som använder olika standarder för ID på partier inte redovisat den länk som måste finnas mellan olika ID för att uppnå spårbarhet. Samtliga aktörer med denna typ av handhavande problem kontaktas nu och HaV ser redan vissa förbättringar.

1.3.3.3 Ger redan kontrollnytta

HaV:s spårbarhetssystem utgör idag en tekniskt sett isolerad del av HaV:s system för fiskerikontroll. Framöver är avsikten att integrera systemet så att uppgifter på ett enklare sätt kan användas för att verifiera fiskets fångstinformation och för att planera och följa upp fältkontroller i försäljningskedjan. Ur kontrollsynpunkt har systemet inte nått sin fulla potential, men det betyder inte att HaV inte får någon kontrollnytta alls av systemet. Vid sidan av den generella förebyggande verkan systemet har mot att orapporterade fångster kommer in på marknaden, har uppgifter från systemet använts t.ex. i särskilda kontrollinsatser riktade mot laxfisket och andra mindre insatser mot speciella fiskerier. Systemet i sig genererar också underlag för att identifiera oregistrerade företag genom affärspartners rapportering.

1.3.3 Status idag

1.3.3.1 Legal grund

Den legala grunden för den svenska implementeringen av EU:s krav på spårbarhet enligt kontrollförordningen är HaV:s föreskrifter (HVMFS 2017:14) om spårbarhet för vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter. En mindre översyn av föreskrifterna pågår.

Regeringen har i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen beslutat om sanktionsavgifter för överträdelse av spårbarhetskraven. HaV har hittills inte drivit några ärenden som rör sanktionsavgifter då den misskötsamhet som förekommit har hanterats framgångsrikt genom ärenden om förelägganden, i vissa fall förenade med viten.

¹⁸ Statistik från HaV:s interna övervakningssystem.

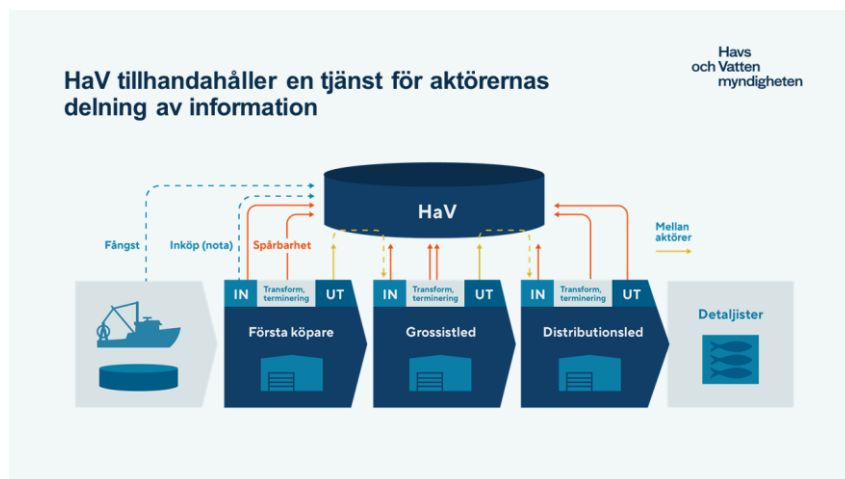
2. Statskontorets kritik och HaVs respons på kritiken

HaV ger här kortfattat återkoppling i de frågor vi upplever utgör Statskontorets huvudkritik mot spårbarhetssystemet idag. Statskontorets rapport innehåller iakttagelser som rör implementeringen som HaV i ett retrospektiv kan hålla med om kunde ha gjorts på ett bättre sätt, men de frågorna tas inte upp här.

2.1 HaV har överimplementerat EU-lagstiftningen

Statskontorets bedömning utgår i huvudsak från två förhållanden. Det ena rör det faktum att HaV genom systemets konstruktion – ett centralt digitalt system - alltid har tillgång till aktörernas spårbarhetsinformation och det andra att rapporteringskraven går längre än kontrollförordningen kräver.

HaV menar att Statskontoret i fråga om den centrala digitala lösningen blandar samman vad som är huvudsyftet med systemet och vad som är logiska följder. Huvudsyftet med HaV:s system är att tillhandahålla en digital informationsdelningsplattform för de svenska aktörerna. Som framgår av ovan behöver aktörerna ha en ordning som säkerställer strukturerad informationsöverföring och spårbarhet i leveranskedjan. Spårbarhetssystemet säkerställer att aktörerna, och Sverige som land, uppfyller detta EU-krav. Genom att informationsdelningen mellan aktörer går via HaV har HaV givetvis ständig tillgång till informationen och har ingen anledning att i annan ordning begära information. Att HaV har ständig åtkomst är således en konsekvens av lösningen – inte ett syfte med den.



Statskontoret bedömer att de ökade krav på uppgiftslämnande i förhållande till vad som framgår av kontrollförordningen som HaV kräver innebär en överimplementering. HaV menar att man inte enbart kan se på de krav på uppgifter som en leverantör måste lämna till kunden enligt kontrollförordningen. För att uppnå en säker spårbarhet från fångsten eller skörden och genom leveranskedjan till detaljhandelsledet måste uppgifter också finnas om den interna spårbarheten. För att kunna följa vad som händer med en kvantitet fångst eller skörd behöver det därför, utöver information om inköp och försäljning, finnas information om transformationer av partier (beredningar och sammanslagningar) och händelser som innebär att ett parti inte längre omfattas av spårbarhetskraven. Det senare gäller om det sker

en försäljning direkt till en slutkonsument eller om partiet bereds till sådana processade produkter som inte omfattas av kraven. HaV:s krav på händelserapportering utöver det som ordagrant framgår av kontrollförordningen har alltså införts för att kontrollförordningens syfte med spårbarhet ska kunna uppnås.

2.2 Spårbarhetssystemet säkerställer inte att kraven i kontrollförordningen uppfylls

Statskontoret tar här upp tre iakttagelser som leder till bedömningen att spårbarhetssystemet inte skulle säkerställa att kraven i kontrollförordningen uppfylls.

- Brutna spårbarhetskedjor
- Alla aktörer använder inte systemet
- Spårbarhetssystemet är inte så effektivt som det var tänkt

Enligt HaV:s bedömning rör alla tre iakttagelserna olika former av bristande efterlevnad av de nationella kraven och inte brister i systemet i sig.

2.2.1 Brutna spårbarhetskedjor

Problemet med brutna spårbarhetskedjor beskrivs närmare i avsnitt 1.3.3.2 ovan och är ett rent handhavandeproblem som inte kan relateras till utformningen av systemet. Systemet är utvecklat för att på ett flexibelt sätt kunna hantera olika typer av partiidentiteter bland aktörerna längs leveranskedjan. Med ett korrekt handhavande uppstår inga brutna spårbarhetskedjor.

2.2.2 Alla aktörer använder inte systemet

Statskontoret menar att aktörernas bristande efterlevnad av rapporteringskraven innebär att spårbarhetssystemet inte säkerställer att kraven i kontrollförordningen uppfylls. Statskontoret tar upp att enbart hälften av antalet registrerade aktörer följer rapporteringskraven. Även här menar HaV att Statskontoret på ett felaktigt sätt härleder problem att uppnå full spårbarhet till spårbarhetssystemet i sig. Problemet handlar enligt HaV om bristande följsamhet mot bestämmelserna. Även om antalet aktörer som rapporterar endast är drygt hälften av de registrerade så rapporterar idag samtliga 42 större aktörer.

2.2.3 HaV:s tillsyn säker ställer inte spårbarhet

HaV säkerställer inte spårbarhet genom sin tillsyn enligt Statskontoret. HaV tolkar bedömningen som att HaV:s inriktning på tillsynen mot kontroll av rapporteringen till spårbarhetssystemet, indirekt genom utebliven fältkontroll hos företagen skulle leda till att HaV inte kan säkerställa att det finns en ”faktisk” spårbarhet enligt EU-kraven. Denna faktiska spårbarhet menar Statskontoret uppstår om företagen säkerställer god spårbarhet genom sina egna system och rutiner. HaV ifrågasätter bedömning och beskrivning av sambandet mellan HaV:s tillsyn och att spårbarhetssystemet i sig inte skulle säkerställa spårbarhet. Det centrala i såväl EU:s spårbarhetskrav som de svenska nationella kraven är att spårbarhetspartier märks fysiskt för att kunna identifieras och att det finns en informationsöverföring mellan aktörer om dessa fysiskt identifierbara partier. Tillsynen behöver därför omfatta både granskning av

informationsöverföringen och den fysiska märkningen inklusive verifiering av att informationen är korrekt. Som framgår av avsnitt 1.2 går kontrollförordningens spårbarhetskrav längre än ett steg fram och ett steg bak i förhållande till en aktör. Aktörerna måste ha en gemensam ordning. I Sverige har den ordningen beslutats vara att använda HaV:s spårbarhetssystem och följa föreskrifternas märkningskrav. Det är därför naturligt för HaV att primärt granska följsamheten i förhållande till den legala grund som finns i Sverige och som ger förutsättningar för att EU:s spårbarhetskrav uppfylls. Tillsynen av att bestämmelserna efterlevs bidrar också till att en konkurrensneutralitet upprätthålls. Under pandemin har HaV haft begränsade möjligheter att bedriva fältkontroll, men avsikten är att denna ska öka.

2.3 Spårbarhetssystemet är inte så effektivt som det var tänkt

Statskontoret tar upp sex olika iakttagelser som leder fram till bedömningen att Spårbarhetssystemet är inte så effektivt som det var tänkt. Bland annat menar Statskontoret att HaV inte säkerställde att systemet inte passade alla typer av företag, att många företag rapporterar manuellt istället för "automatiskt" via en bastjänst och att uppgifter inte överförs i realtid vilket ger upphov till manuellt merarbete. Vidare lyfter Statskontoret fram iakttagelser som rör olika felprognoser i kostnader och aktörernas val av sätt att använda spårbarhetssystemet.

Flera av iakttagelserna menar HaV bygger på bedömningar som gränsar till faktafel. Bland annat menar Statskontoret att stora och betydelsefulla delar av den svenska livsmedelskedjan involverades alltför sent i utvecklingen av spårbarhetssystemet. Det handlar dock inte om stora delar av kedjan, även om de är betydelsefulla. Det handlar om ett fåtal aktörer (ca 3%). Dessa aktörer var dessutom representerade via sina branschorganisationer från start. Senareläggningen av starten från 2018 till 2019 gjordes också för att säkerställa att systemet skulle passa alla aktörer. Statskontoret blandar vidare ihop användning av systemet och själva systemet. Systemet i sig begränsar inte möjligheten att rapportera i realtid, det är användarna som valt att i vissa fall nyttja möjligheten att rapportera fram till första vardagen efter den aktuella händelsen. HaV ställer krav på att en följesedel ska medföra sådana leveranser där ingen information hunnit delas via HaV. Det skapar givetvis merarbete för leveransmottagaren, men är inte en begränsning som systemet sätter.

2.4 Bristande samordning med livsmedelskontrollen

HaV delar i flera avseenden problembilden som Statskontoret redovisar. HaV har också i regeringsuppdraget om förstärkt fiskerikontroll tagit upp frågan om ett utvecklat samarbete¹⁹. Det är dock viktigt förstå att utgångspunkten för de båda myndigheternas kontroll av spårbarhet och redlighet är olika. Livsmedelsmyndigheternas gemensamma riskanalys och prioritering utgår från livsmedelskraven och HaV:s kontroll utgår från en riskanalys och prioritering baserad på risker i olika fiskerier och hur produkter från sådana omsätts i försäljningsleden. Vad HaV erfar genom kontakter med Livsmedelsverkets experter så omfattar de kontroller som Livsmedelsverket och kommunerna gör inte fullständiga spårbarhetskontroller tillbaka till källan, utan mer systemkontroller på ett enskilt företag. I undantagsfall görs massbalansberäkningar för att verifiera att kvantiteter är rimliga i

¹⁹ [Uppdrag att utreda och föreslå hur fiskerikontrollen kan förstärkas](#)

förhållande till kvantiteter in till företaget. Sådana kontroller är viktiga i ett resurskontrollperspektiv. Mot bakgrund av att antalet berörda detaljister i Sverige är mycket stort och HaV som central myndighet har en begränsad kontrollkapacitet, blir en förbättrad samordning med kommunernas livsmedelskontroll viktig. I detta led är kontrollen av spårbarhet och redlighet något mer likartad även om syftena skiljer sig åt.

2.5 HaV underskattade spårbarhetssystemets effekt på konkurrensförhållanden

Statskontoret lyfter Regelrådets yttrande över HaV:s konsekvensanalys i frågan om föreskrifternas konkurrenspåverkan. HaV bedömde att regleringen inte påverkade konkurrensförhållandena mellan företag inom branschen som hanterar produkter som omfattas av kraven. Regelrådet menar att analysen i frågan om konkurrenspåverkan hade brister. Statskontoret riktar sina iakttagelser främst mot den börda som företag får vid utrikes inköp med digitalisering av spårbarhetsinformationen. Regelrådet tar också upp denna fråga, men främst i relation till den extra information HaV kräver utöver de grundläggande EU-kraven. Den extra informationen var inget som EU anmärkte på i samband med att föreskrifterna granskades enligt anmälningdirektivet²⁰ för tekniska föreskrifter.

HaV är medveten om den extra börda som uppkommer om informationen från den utländska leverantören inte kommer digitalt, och har också planerade åtgärder för att underlätta för företagen. Mot bakgrund av kravet på detaljerad intern spårbarhet och digitalmärkning med koder streckkoder etc., behöver många aktörer kunna hantera partiinformationen digitalt direkt efter partierna inkommer. Så länge informationen från utländska leverantörer inte kommer digitalt behöver köparen därför registrera informationen manuellt – oberoende av om HaV:s spårbarhetssystem finns eller ej.

3. Statskontorets förslag till fortsatt hantering och HaV:s respons

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

Statskontoret lämnar ett förslag som innebär att HaV:s spårbarhetssystem bara ska vara obligatoriskt i det första steget av spårbarhetskedjan, det vill säga mellan landning och första försäljning. De föreslår att branschen ska ansvara för spårbarhet i resten av spårbarhetskedjan samt att HaV, Livsmedelsverket och kommunerna ska utöva tillsyn och kontroll. Någon närmare konsekvensanalys har inte tagits fram.

HaV:s respons

HaV ifrågasätter förslaget och argumentationen för att en sådan lösning skulle vara mer effektiv och ändamålsenlig än den ordning som är beslutad och gäller idag. Om vi förstår förslaget rätt så innebär det att HaV fortsatt förvaltar nuvarande centrala digitala spårbarhetssystem, men det är bara obligatorisk för förstahandsmottagare. Övriga företag kan välja mellan att frivilligt använda systemet eller använda egna affärssystem. HaV ser redan utan att närmre analysera frågan uppenbara problem med förslaget. Givet de grundläggande

²⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster.

förutsättningar som HaV menar behöver vara uppfyllda för en ordning som svarar upp mot artikel 58 i kontrollförordningen behöver HaV:s system fortsatt hantera de spårbarhetshändelser som är nödvändiga i förhållande till syftet. Även de som använder egna system behöver då kunna hantera motsvarande information för att på begäran kunna leverera den till HaV enligt HaV:s standard och specifikationer. Utöver att det är nödvändigt i förhållande till syftet behöver kraven vara lika av konkurrensskäl. För att ordningen inte ska snedvrider konkurrensen behöver de som använder systemet frivilligt kunna handla med aktörer med enbart egna system. Även av det skälet behöver HaV:s standard och specifikationer användas för informationsöverföring mellan de olika typerna av aktörer.

Möjligheten till alternativa branschsystem inom nuvarande ordning har utretts av HaV. Se näst sista stycket i avsnitt 1.3.1. HaV tar även upp branschsystem som alternativ till HaV:s system i konsekvensanalysen till föreskrifterna:

Den större delen av de föreslagna föreskrifterna handlar om olika krav kopplade till HaV:s digitala spårbarhetssystem. Det saknas praktiskt tillämpbara alternativa lösningar till att använda detta system, utöver att branschen själva utvecklar motsvarande system. Enligt artikel 58.4 i kontrollförordningen är det medlemsstaten som har skyldigheten att se till att aktörerna har ett system. Oberoende om valet är en branschlösning eller en myndighetslösning behöver det därför finnas föreskrifter som säkerställer att medlemsstatens och aktörernas skyldigheter uppfylls. Även för alternativa branschsystem skulle det behövas en reglering av informationsöverföringen mellan aktörer och om märkningsmetoder. Informationsöverföringen och märkningen behöver regleras så att informationen blir entydig för såväl aktörer som för kontrollerande myndigheter i Sverige och i andra EU-stater dit partier sänds.

Enligt HaV:s bedömning överdriver Statskontoret problemen med det befintliga systemet och aktörernas börda. Problemen är dessutom i regel inte tekniska, utan beror på handhavandefel. Statskontoret förstorar till exempel upp lösningen på ett mindre men betydelsefullt problem till stort och kostnadsdrivande. Det rör de brott som uppstår om aktörerna inte hantlar olika partiidentiteter enligt anvisningarna. Se vidare avsnitt 1.3.2.2 om spårbarhetsbrott.

Statskontoret verkar bortse från syftet med kontrollreformen 2009 och de utvidgade krav på kontroll i hela leveranskedjan som infördes, bland annat spårbarhetskraven. Att kontinuerligt och stämma av fiske med första försäljning har varit ett krav sedan EU-inträdet 1995. En del i problematiken med att inte strukturerat ha lättillgänglig information längre fram i kedjan är de sammanfallande intressen som kan finnas mellan fiskare och köpare i första ledet.

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

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

HaV:s respons

Förslaget är nära relaterat till föregående förslag men omfattar utredningar med SLV och branschen om vilka krav som ska gälla. De bedömningar som Statskontoret gör om lättnader för företagen delar HaV inte. Givet en fortsatt digital hantering av spårbarhetsinformationen i alla led – oberoende av delningsplattform – kommer det att kräva manuell hantering av data. Att data inte överförs mellan aktörer via HaV vid inköp och försäljning torde inte minska kostnaderna nämnvärt.

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

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

Hav:s respons

HaV delar inte uppfattningen att ansvarsfördelningen mellan HaV och de livsmedelskontrollerande myndigheterna är otydlig eller att ändrade befogenheter eller uppdrag skulle ge en effektivare kontroll. Däremot finns tekniska, legala och kompetensmässiga hinder för ett ökat samarbete. Se vidare kommentarer i avsnitt 2.4 ovan.

4. Statskontorets genomförande av uppdraget

HaV har reagerat på Statskontorets genomförande av uppdraget. Genomförandet är i alla delar inte helt transparent vilket i en del fall har försvårat HaV:s återkoppling till iakttagelser och förslag.

4.1 Statskontorets metodik

Statskontorets metodik är enbart kvalitativ. Det saknas en öppenhet i vilka som intervjuats och frågeunderlaget för intervjuerna. Det är till exempel oklart om intervjuerna har genomförts efter standardiserade frågor eller ej.

HaV menar dessutom att urvalet av antalet intervjuade är begränsat på ett sätt som gör att svaren inte blir representativa, särskilt vad gäller antal organisationer med hållbarhetsperspektiv. WWF, SNV, MSC (som baserat sitt system på den statliga kontrollen) med flera saknas. Även universiteten saknas.

Branschen som omfattas av spårbarhetskraven är heterogen med företag inom olika delar av livsmedelsförsörjningen med väldigt olika förutsättningar. I det urval som Statskontoret gjort ser vi en risk att alla perspektiv inte blivit belysta.

HaV:s digitala spårbarhetssystem har inte utvärderats från ett tekniskt perspektiv. Ändå dras långtgående slutsatser om dess effektivitet.

4.2 Slutsatser

Bedömningarna av kontrollnytta och kostnaderna för aktörerna är bristfälligt underbyggda. HaV hade gärna sett någon form av djupare fallstudie hos någon aktör för att belysa vad som driver kostnader och vad som är relaterat till HaV:s spårbarhetssystem respektive spårbarhetskraven i sig.

5. HaV:s planering

5.1 Bedömning av Statskontorets råd framåt

Statskontorets utvärdering har varit värdefull för HaV. Den har föranlett en genomlysning och prövning av de ställningstaganden som myndigheten gjort genom åren.

HaV delar också bedömningen att det finns ett behov av ökat samarbete med de livsmedelskontrollerande myndigheterna. Däremot har HaV som framgår ovan en annan syn på förutsättningarna för en sådan samverkan. HaV har som tidigare nämnts lämnat förslag på åtgärder i samband regeringsuppdraget om en förstärkt fiskerikontroll, och räknar med att vi kommer att se en utveckling på detta kontrollområde.

HaV ser däremot problem med de två första förslagen till förändringar, vilket framgår av ovan. Det fordras dock en noggrannare utredning och konsekvensanalys för att få ett bättre beslutsunderlag.

5.2 HaV:s planer för nästa steg

HaV:s fortsatta arbete med spårbarhetssystemet ingår i myndighetens utvecklingsprogram Fiskerikontroll 2027. Under 2022 är insatser planerade för att ytterligare underlätta företagens rapportering och HaV:s uppföljning. Bland annat planeras åtgärder för att möjliggöra för svenska aktörer att ha en digital informationsdelning med utländska aktörer genom spårbarhetssystemet.

Förslaget till revidering av kontrollförfordningen förväntas bli klart under 2022, och förhoppningsvis också de genomförandeakter som kommissionen kommer att besluta om. Spårbarhetskraven har av kommissionen föreslagits utvidgas till att även omfatta importerade produkter och produkter från fiske och odling i inlandsvatten. Det är HaV:s bedömning att spårbarhetssystemet är utformat på ett sätt som inte hindrar en utvidgad användning enligt de förslag som nu förhandlas.

Bilagor:

Bilaga 1: Mare A1_AK_2012_1454077_06DEC2012.pdf

Bilaga 2: Information of the Swedish plans for an electronical Traceability system.pdf

Bilaga 3: Rekommendation om registrering av spårbarhetssystemet för fisk, Nikkarinen 15 juni 2018.pdf

Bilaga 4a: 181115 Re_spårbarhet branschsystem.pdf

Bilaga 4b: 181115 bilaga Re_spårbarhet branschsystem.pdf