

Promemoria

2018-03-27

Dnr 2018/01060
Saknr 6.3Område Strategisk utveckling och stöd
Juridiska avdelningen
Gustaf Hammarlöf

Enligt sändlista

**Promemoria om förslag till ändringar av Livsmedelsverkets
föreskrifter (LIVSFS 2014:22) om vissa fiskarter från
Östersjöområdet****1. Inledning och bakgrund**

Denna promemoria innehåller förslag till ändringar av Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2014:22) om vissa fiskarter från Östersjöområdet. Kommissionens har kartlagt av halterna dioxin och PCB i Östersjön och har kommit fram till att risken att halterna överskrids i sill/strömning (*Clupea harengus*) är mycket liten i vissa delar av havet. Med anledning av detta och i enlighet med kommissionens rekommendationer bör Livsmedelsverket anpassa föreskrifterna när det gäller från vilka områden sill/strömning (och produkter därav) får tas upp och föras ut till resten av EU utan att åtföljas av dokumentation. Detta kommer att innebära lättnader för fiskare och andra livsmedelsföretag.

Livsmedelsverkets föreskrifter om vissa fiskarter från Östersjöområdet innehåller bestämmelser om krav på viss dokumentation vid utförelse av fisk och fiskprodukter som omfattas av förordning (2011:1494) om vissa fiskarter från Östersjöområdet. Av 3 § föreskrifterna framgår bl.a. att de fiskarter och fiskprodukter därav som anges i bilagan till föreskrifterna får föras ut till andra länder inom EU utan att åtföljas av dokumentationen under förutsättning att fisken är fångad inom det område som anges för fiskarten i bilagan och att denna uppgift finns på förpackningen eller i medföljande handling.

2018-03-27

Dnr 2018/01060
Saknr 6.3

I bilagan till föreskrifterna anges bl.a. sill/strömning som är större än 17 cm fångade i ICES statistiska delsektion 24 och 27 samt väster om 16:e längdgraden eller norr om 56:e breddgraden i delsektion 25.

I kommissionens rekommendation (EU) 2016/688 av den 2 maj 2016 om övervakning och hantering av förekomsten av dioxiner och PCB i fisk och fiskeriprodukter från Östersjöområdet föreslås att bl.a. Sverige genomför ett antal beskrivna riskhanteringsåtgärder avseende fisk från Östersjöområdet. Av punkt 7 i rekommendationen framgår bl.a. att berörda medlemsstater får vidta nationella åtgärder för att genomföra de rekommenderade riskhanteringsåtgärderna i bilaga III till rekommendationen.

I punkt 2.1 i bilaga III till rekommendationen anges bl.a. att:

- Sill/strömning från ICES delområden 24, 25, 26 och 27 får saluföras som livsmedel.
- Sill/strömning som är högst 17 cm från ICES delområden 28-1, 29, 30, 31 och 32 får saluföras som livsmedel.
- Sill/strömning från ICES delområde 28-2 som är högst 21 cm får saluföras som eller bearbetas för att användas som livsmedel.

Rekommendationen innebär alltså att hela ICES delområden 24 till 27 numer kan bli friförklarade för direkt utförsel av sill/strömning och för område 28-2 höjs gränsen för utförsel till fiskar som är högst 21 cm från nuvarande högst 17 cm.

I 2 § förordningen om vissa fiskarter från Östersjöområdet anges att sill/strömning som är större än 17 cm omfattas av förordningen. Detta innebär att sill/strömning som är högst 17 cm får saluföras som livsmedel från resterande ICES delområden i Östersjöområdet (ICES delområden 28-1, 29, 30, 31 och 32).

2. Förslag

Livsmedelsverket bör med anledning av det ovanstående ändra bilagan till Livsmedelsverkets föreskrifter om vissa fiskarter från Östersjöområdet så att det anges att

2018-03-27

Dnr 2018/01060
Saknr 6.3

Clupea harengus (sill/strömming) får tas upp från ICES statistiska delsektioner 24, 25, 26 och 27 samt att sill/strömming från ICES statistiska delsektion 28-2 får saluföras som livsmedel om fisken är högst 21 cm.

2018-03-27

Dnr 2018/01060
Saknr 6.3

Konsekvensutredning

1. Beskrivning av problemet och skäl för förslaget

Kommissionens förordning (EG) nr 1881/2006 av den 19 december 2006 om fastställande av gränsvärden för vissa främmande ämnen i livsmedel bygger på slutsatsen att det är nödvändigt att hålla halten av främmande ämnen, inklusive dioxiner och PCB, på en acceptabel toxikologisk nivå för att skydda folkhälsan.

Av artikel 1 i förordningen framgår bl.a. att de livsmedel som förtecknas i bilagan till förordningen inte får släppas ut på marknaden om de innehåller ett främmande ämne i en halt som överskrider ett gränsvärde enligt bilagan till förordningen. I avsnitt 5 i bilagan till förordningen finns gränsvärden för muskelkött från fisk och fiskeriprodukter samt produkter av dessa. Förbudet att släppa livsmedel på marknaden som överskrider gränsvärdena omfattar samtliga produkter av fisk.

Sverige har beviljats ett undantag från gränsvärdena när det gäller bl.a. vildfångad sill/strömming som är större än 17 cm och produkter därav. Utsläppandet på marknaden av undantagna produkter måste vara avsedda för konsumtion inom Sverige. Det är även tillåtet att släppa produkterna på EU-marknaden i de länder som omfattas av samma undantag (Finland och Lettland beroende på art).

Sill/strömming som lever i öppna havet överskrider i regel endast EU:s gränsvärden om de fångas norr om Gotland i ICES-delsektioner 29 till och med 32. Söder om Gotland i ICES-delsektioner 24 till och med 27 är halterna under gränsvärdena. Vissa ICES-delsektioner t.ex. utanför Gotland och strax söderut (område 28-2) är ett mellanområde där halterna i strömmingen som regel överskrider gränsvärdena först när den uppnår en längd av mer än 21 cm. Liten sill/strömming, under 17 cm, underskrider gränsvärdena i hela Östersjön.

Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2014:22) om vissa fiskarter från Östersjöområdet innehåller bestämmelser om krav på dokumentation som visar att fisken underskrider gränsvärdena vid utförsel av fisk och fiskprodukter som omfattas av förordningen (2011:1494) om vissa fiskarter från Östersjöområdet. Av 3 § föreskrifterna

2018-03-27

Dnr 2018/01060
Saknr 6.3

framgår att de fiskarter och fiskprodukter därav som anges i bilagan till föreskrifterna får föras ut till andra länder inom EU utan att åtföljas av dokumentation som visar att de underskrider gränsvärdena under förutsättning att fisken är fångad inom det område som anges för fiskarten i bilagan. Det förutsätts att uppgift finns om att fisken är fångad inom detta område finns på förpackningen eller i medföljande handlingar.

I kommissionens rekommendation (EU) 2016/688 av den 2 maj 2016 om övervakning och hantering av förekomsten av dioxiner och PCB i fisk och fiskeriprodukter från Östersjöområdet anges bl.a. att hela ICES delområden 25 och 26 numer är friförklarade för direkt utförsel och för område 28-2 höjs gränsen för sorteringen till fiskar som överskrider en längd av 21 cm.

På grund av den nya bedömningen av vilka delar av havet och vilka storlekar av sill/strömning som framgår av rekommendationen bör Livsmedelsverkets föreskrifter om vissa fiskarter från Östersjöområdet ändras för att underlätta för livsmedelsföretagen.

2. Beskrivning av alternativa lösningar och effekterna om regleringen inte kommer till stånd

Sverige kan välja att inte följa kommissionens rekommendationer. Det skulle dock vara oproportionerligt att ställa högre krav på de svenska fiskarna än vad kommissionen rekommenderar.

3. Vilka som berörs av regleringen

Ändringen berör företag som för ut sill/strömning till andra EU-länder och primärt:

- Yrkesfiskare av vildfångad fisk och små företag som bedriver fiske.
- Företag som bearbetar eller förädlar sill/strömning.
- Grossister inklusive fiskeauktioner.

Det finns inget nationellt register över hur många av livsmedelsföretagen som för ut fisk.

2018-03-27

Dnr 2018/01060
Saknr 6.3

4. Kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen

Yrkesfiskare av vildfångad fisk och små företag som bedriver fiske

Utifrån kommissionens rekommendationer kommer fiskare som fångar sill/strömming i de områden som omfattas av de nya kraven att lättare kunna få avsättning för sin fångst eftersom den kan föras ut utan restriktioner. Detsamma gäller för sill/strömming som fångas i ICES-delsektion 28-2 och som är högst 21 cm.

En stor del av fisket inom delsektion 28-2 är inriktad på skarpsill. Denna fisk säljs bl.a. som råvara till konservindustrin utomlands. En viss andel av bifångster av strömming fås inom detta fiske. Sådana bifångster har hittills fått sorteras bort efter landningen om de överskridit 17 cm. Sortering är kostsam och påverkar kvaliteten på den övriga fisken negativt. Genom höjningen till högst 21 cm kan behovet av bortsortering minskas.

Bearbetning och/eller förädling

De nya reglerna bör leda till att de företag som bereder eller förädlar sill/strömming från ICES-delsektionerna 25 och 26 samt sill/strömming som är högst 21 cm från område 28-2, får en lättnad i sin hantering (t.ex. sårhållning och förvaring) eftersom fisken kan föras ut utan restriktioner. Dessutom minskar kostnaderna för provtagning när berörd fisk inte behöver provtas innan utförsel. Eftersom efterfrågan av sill/strömming ökar (se nedan) kommer mer fisk kunna avsättas på en större marknad för livsmedelsändamål än att som nu användas mest till livsmedel för den svenska marknaden eller till foderråvara.

Grossister inklusive fiskeauktioner

De nya reglerna bör leda till att de företag som säljer sill/strömming från ICES-delsektionerna 25 och 26 samt sill/strömming som är mindre än 21 cm från område 28-2

2018-03-27

Dnr 2018/01060
Saknr 6.3

får en lättnad i sin hantering (t.ex. sårhållning och förvaring) eftersom sådan fisk kan föras ut utan restriktioner. Dessutom minskar kostnaderna för provtagning.

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

Regleringen överensstämmer med Sveriges skyldigheter gentemot EU. Av artikel 7.5 i kommissionens förordning (EG) nr 1881/2006 av den 19 december 2006 om fastställande av gränsvärden för vissa främmande ämnen i livsmedel framgår bl.a. att Sverige ska tillämpa nödvändiga åtgärder för att garantera att viltfångad sill/strömming som är större än 17 cm samt produkter därav som inte uppfyller kraven i bilagan till förordningen inte saluförs i andra medlemsstater. Enligt punkt 7 i kommissionens rekommendation (EU) 2016/688 får Sverige vidta nationella åtgärder för att genomföra de rekommenderade riskhanteringsåtgärderna i bilaga III till rekommendationen.

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

Då förslaget innebär lättnader för företagen som berörs krävs ingen sådan hänsyn.

7. Beskrivning av antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma samt företagens storlek

Yrkesfiskare, vildfångad fisk

Det svenska yrkesfisket domineras till antalet av företag som fångar mindre mängder fisk (de som tar mindre än 15 ton per år) från fartyg som är kortare än tolv meter. I februari 2017 fanns det enligt HaV sammanlagt 1 422 yrkesfiskelicenser (varav 1 252 var

2018-03-27

Dnr 2018/01060
Saknr 6.3

fiskelicenser och 170 var personliga fiskelicenser). Under 2016 rapporterade 654 fartyg fångster från Östersjön.

Fisket efter sill/strömming för konsumtion är till största delen inriktad på fisk som är större än 17 cm. Surströmmingssalterierna föredrar t.ex. strömming som överskrider 17 cm eftersom större surströmming betingar ett högre pris. Strömmingsfisket är av betydelse för det småskaliga fisket i fem län; Uppsala, Gävleborg, Västernorrland, Västerbotten och Norrbotten. Företag bedriver fiske i olika delar av Östersjön och även de som är belägna i norr kan fiska längre söderut. De största sillfångsterna tas upp av ett fåtal större fartyg över 12 meter som landar fisken i södra Östersjön där de största förädlingsindustrierna finns lokaliserade bl.a. i Simrishamn. En stor andel av sill/strömmingsfångsterna avsätts som djurfoder. Värdet av de feta fiskarterna som är föremål för föreskrifterna uppgår till betydande belopp varav sill/strömming utgör den viktigaste arten, se tabell.

Försäljningsvärde för sill/strömming per år (tusen kronor)

2016	2015	2014	2013	2012
97 732	99 078	64 701	79 072	69 473

Små företag som bedriver fiske

Merparten av de aktörer som har fiskelicens fångar mindre än 15 ton fisk per år och utgör huvuddelen av de som ingår i gruppen som här kallas små företag som bedriver fiske. Deras fångst ingår i den rapportering som de är skyldiga att lämna till HaV. Det finns även de som inte har fiskelicens, t.ex. byalag och fiskeföreningar, som fångar som säljer mindre volymer. Det saknas säkra uppgifter om hur många dessa är eller hur mycket fisk de tar upp. Detta beror på att de endast har en rapporteringsskyldighet till HaV om de levererar fångsten till en av HaV registrerad förstahandsmottagare.

2018-03-27

Dnr 2018/01060
Saknr 6.3

Beredning – primärproducent

Beredning i primärproduktion innefattar urtagning, huvudkapning eller fendragning på produktionsplatsen, t.ex. båten. Vanligtvis är det yrkesfiskare (dock inte alla) som utför denna typ av beredning. Länsstyrelserna saknar i nuläget tillförlitlig information om antalet registrerade primärproducenter som utför beredning av fisk. En länsstyrelse har uppskattat att det rör sig om betydligt fler aktörer än de har registrerat och att det är förhållandevis små verksamheter som endast sysselsätter den egna familjen.

Bearbetning eller förädling – produktionsanläggning

Det finns inget nationellt register över samtliga livsmedelsföretag. Livsmedelsverket har ett register över anläggningar som är godkända enligt förordning (EG) nr 853/2004. Bearbetning eller förädling av fisk är vanligtvis en verksamhet som ska godkännas. Det rör sig om företag som tar emot fisk från fiskare eller andra livsmedelsföretag. Det kan röra sig om fiskare som bearbetar fisk i sådan omfattning att verksamheten inte längre kan anses höra till primärproduktionen. Ibland sker verksamheten i kombination med andra tidigare eller senare led i intressentkedjan.

Företagen i denna intressentgrupp ägnar sig ofta åt bitskärning av fisk, rökning, gravning, inläggning, produktion av färdigrätter, röror, halvfabrikat som sedan säljs vidare till andra produktionsanläggningar, detaljhandeln eller grossister.

I Sverige finns 283 godkända livsmedelsföretag för att bereda, bearbeta eller förädla fiskeriprodukter. Merparten av dessa företag ligger under Livsmedelsverkets kontroll, men det finns även anläggningar som kontrolleras av Stockholms stad, Göteborgs stad och Falkenbergs kommun.

Sortimentet av fiskeriprodukter varierar utifrån säsong samt på tillgång och efterfrågan. På grund av detta har en närmare precisering av hur många som hanterar fisk från Östersjön och specifikation på arter inte gjorts. Några av företagen har utöver sin bearbetning också annan typ av verksamhet, t.ex. rökning av viltkött, slakt etc.

2018-03-27

Dnr 2018/01060
Saknr 6.3

Grossister inklusive fiskauktioner

Berörda grossister är de som utför någon form av ompackning, märkning eller har egna varumärken (de som bara lagrar eller distribuerar ingår inte). Två livsmedelsföretag i Sverige är godkända är kyl/fryshus som även är grossister för fiskeriprodukter.

Sortimentet inbegriper ett antal olika typer av produkter av fisk- och skaldjur. Båda dessa företag kontrolleras av Göteborgs stad. Grossistverksamhet med blandat sortiment av fisk ingår även som en verksamhet i flera av de andra godkända anläggningarna (bearbetade, obearbetade produkter). Några enstaka av dessa bedöms ha någon form av ompackning eller låter andra producera under deras egna varumärken.

Vid fiskauktionerna sker handel med färsk fisk. Vissa fiskebåtar landar sina fångster direkt vid auktionshamnen medan andra har landats på annat håll och körs i lastbil till fiskauktionen.

Merparten av säljarna är registrerade yrkesfiskare. Köparna är företrädesvis grossister och fiskhandlare. I Sverige finns tre fiskauktioner (i Stockholm, Göteborg och på Smögen). Smögens och Stockholms fiskauktioner har både en fysisk och internetbaserad handel och fisk från Östersjön såsom t.ex. strömming förekommer i utbudet. Merparten av fisken som säljs på auktionerna är orensad eller urtagen, men även filéer kan förekomma.

Sekundära intressenter

Utöver de intressenter som bedöms vara primärt påverkade av de föreslagna åtgärderna finns också andra intressenter som indirekt kommer att påverkas. Med sekundära intressenter avses de intressenter där nya regelverk får en indirekt inverkan på verksamheten, kostnader och intäkter. De sekundära intressenter som identifierats är följande:

- Matmäklare (ingen renodlad matmäklare som handlar med fisk har kunnat identifieras i Livsmedelsverkets förteckning över godkända anläggningar eller vid kontakt med Göteborgs fiskauktion eller Svenska Fiskhandelsförbundet)
- Transportbolag (av livsmedel).

2018-03-27

Dnr 2018/01060
Saknr 6.3

- Branschorganisationer
- Konsumentorganisationer
- Foderföretag (tillverkar foder till livsmedelsproducerande djur alt. säljer fiskfoder)
- Förpacknings- och displayleverantörer
- Analysföretag (livsmedels- och foderanalyser)
- Konsulter, utbildare och revisorer
- Säljare och utvecklare av kostdatasystem
- Andra myndigheter (Tullverket, Polisen, Försvarsinspektören för hälsa och miljö)
- Avfallsbolag (animaliska biprodukter med dioxinfisk)
- Fristående kyl- och fryshus
- Detaljhandel och E-handelsföretag/matkasseföretag

Konsekvenserna för de sekundära intressenterna har inte beaktats i konsekvensutredningen.

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

Förslaget innebär lättnader för företagen.

De företag som idag för ut sill/strömning mindre än 21 cm från ICES-delsektion 28-2 undantas från krav på provtagning och får därför troligen lättare att avsätta sin fisk. Kostnaden för dioxinanalys av livsmedel är omkring 7 000 kr per analys (samlingsprov). Utifrån partiets storlek tas 3-10 delprover ut till ett samlingsprov i enlighet med gällande EU-regler. Genom förslaget utgår kravet på analys och därmed också kostnaden och arbetsinsatsen.

2018-03-27

Dnr 2018/01060
Saknr 6.3

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

Förslaget innebär lättnader för företagen.

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

Under de kommande åren kommer det att tas fram mer detaljerad och uttömmande information om halterna av dioxiner och PCB inom de olika delsektionerna (ICES) i Östersjön. Det tack vare att kommissionen har uppmanat de EU-länder som bedriver fiske i Östersjön att samla in prover över halterna utifrån överenskomna kontrollplaner. Det leder till att alla länder som fiskar i Östersjön baserar sina riskhanteringsåtgärder på samma data. Dessutom kommer en dialog föras om halterna, vilket bör leda till att länderna blir mer likvärdiga i framtiden. Livsmedelsverket bedömer att det i sin tur leder till en förbättrad konkurrensneutralitet mellan länderna när sådan fisk och fiskeriprodukter från Östersjön säljs på den gemensamma EU-marknaden.

11. Beskrivning av hur regleringen kan påverka företagen i andra avseenden

Förslaget innebär lättnader för företagen. Det kan leda till att en större andel av sil-len/strömmingen kan avsättas till humankonsumtion i framtiden än vad som nu är fallet pga. av utförselrestriktioner.

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

Då förslaget innebär lättnader för företagen behöver ingen särskild hänsyn tas till små företag.

Område Strategisk utveckling och stöd
Juridiska avdelningen
Gustaf Hammarlöf

Promemoria

13 (13)

2018-03-27

Dnr 2018/01060
Saknr 6.3

13. Kontaktpersoner vid Livsmedelsverket

Gustaf Hammarlöf och Pontus Elvingson.