

Slutrapport, Regeringsuppdrag, 2022-01-24, SVA Dnr 2020/387

# FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR DIGITALISERAD SPÅRBARHET AV VILDSVINSKÖTT



Författare: Anna Malmsten, Charlotta Frenander, Gustav Berg, Erik Heed, Erik Ågren, Dolores Gavier-Widén, Cecilia Hultén

Foto: Anna Malmsten

Förslag till citat: Malmsten A., Slutrapport, Regeringsuppdrag, Förutsättningar för digitaliserad spårbarhet av vildsvinskött, SVA, 2022

Denna rapport finns tillgänglig på: [www.sva.se](http://www.sva.se)



**besök.** Ulls väg 2 B **post.** 751 89 Uppsala  
**telefon.** 018 67 40 00 **fax.** 018 30 91 62  
**e-post.** [sva@sva.se](mailto:sva@sva.se) **webb.** [www.sva.se](http://www.sva.se)



# Sammanfattning

Detta är en slutrapport av det regeringsuppdrag som Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) fick den 9 april 2020. Uppdraget ingår i det så kallade "vildsvinspaketet", en rad åtgärder inom regeringens livsmedelsstrategi vilka syftar till att möjliggöra en ökad avsättning av vildsvinskött. Uppdraget innebar en utredning av förutsättningarna att skapa ett samlat digitalt system för spårbarhet av vildsvinskött. I uppdraget ingick även att utreda vem som ska äga och förvalta systemet, kostnader förknippade med detta och hur eventuella kostnader ska finansieras. Ingen IT-utveckling ingick. I uppdraget ingick inte heller att ta fram förslag på lagstiftning, förordning eller föreskrifter. Uppdraget genomfördes i samråd med Livsmedelsverket och länsstyrelsen i Kronoberg.

Syftet med uppdraget var att undersöka förutsättningarna för ett samlat digitalt system där spårbarheten för varje enskilt vildsvin upprätthålls i hela kedjan från jägare och detaljhandelsanläggning till slutkonsument. Avsikten med försäljning av vildsvinskött i denna kedja är att fler konsumenter ska få tillgång till vildsvinskött och att den totala avsättningen av vildsvinskött ska öka med bibehållen livsmedelssäkerhet. Den 15 mars 2021 presenterade Livsmedelsverket ett förslag till ny lagstiftning om försäljning av vildsvinskött från registrerade jägare och från detaljhandelsanläggning, till slutkonsument. Det är ännu inte implementerat i lagstiftningen och ändringar kan tillkomma. SVA har i detta uppdrag utgått från hur förslaget är skrivet.

Arbetet i detta uppdrag har skett i fem steg;

- Identifiering av aktörer och flöden av information från, till och mellan aktörer.
- Intervjustudier med identifierade aktörer i syfte att utreda aktörernas attityd gentemot, krav på och behov av ett digitalt system.
- Sammanställning och analys av resultat från intervjuer med aktörer.
- Omvärldsanalys av digitala system samt märkningsförfaranden som kan vara aktuella för denna livsmedelskedja.
- Utredning av kostnader och finansiering.

Parallellt utreddes och analyserades rättsliga utgångspunkter viktiga att beakta för att möjliggöra digital spårbarhet av vildsvinskött.

Enligt Livsmedelsverkets föreskriftsförslag ska registrerade jägare och detaljhandelsanläggningar erhålla en unik kod från respektive kontrollmyndighet där de är anmälda, för att säkerställa möjlighet till spårbarhet. De ska vidare föra viss dokumentation, samt erbjuda konsumenter tillgång till specifik information rörande produkterna. I föreskriftsförslaget finns inget krav att dessa tre delar ska ske digitalt. Ett spårssystem kan med andra ord vara allt ifrån ett enkelt analogt system till ett komplext digitalt system med flera aktörer, syften och funktioner inkluderade.

Hur många jägare som väljer att avyttra vildsvinskött efter förutsättningarna i föreskriftsförslaget är svårt att veta på förhand. SVA:s utredning visar att många jägare anser att det verkar krångligt i förhållande till den ringa mängd vildsvinskött som de får möjlighet

att avyttra. De tror dessutom att efterfrågan på kroppar med päls på är låg. Majoriteten av jägare, deltagande i fokusgruppsdiskussioner genomförda inom uppdraget, såg inte denna möjlighet som främst ett sätt att sälja vildsvinskött utan snarare som en chans att kunna ge bort köttet.

När det gäller detaljhandelsanläggningar som har förutsättningar att ta emot och hantera kroppar med päls på visar utredningen att dessa i dagsläget är få. Hur många registrerade jägare och detaljhandelsanläggningar som sedan kommer välja att använda en digital lösning för spårbarhet går inte att estimeras. För att de ska motiveras att använda en sådan lösning bör den, för deras del, vara användarvänlig, tids- och kostnadseffektiv.

De tekniska förutsättningarna för de ackrediterade laboratorierna att ansluta sig till ett digitalt system varierar stort. Vissa sköter idag handläggningen mer eller mindre analogt medan andra har väl utvecklade digitala lösningar. Införandet av ett gemensamt digitalt system skulle kunna påverka konkurrensen mellan laboratorierna. Vid införande av ett eventuellt digitalt system är det därför viktigt att kunna erbjuda olika interaktionsalternativ.

Vilken arkitektur för märkningssystem som är lämplig beror mycket på vilken lösning som efterfrågas. Dock kan man tänka sig att den kan likna den lösning som Jordbruksverket ansvarar för gällande spårbarhet för nötkreatur, nötkött och nötkötts-produkter, med viss modifikation.

Slutsatser är att trots att de flesta aktörer överlag var positiva till en digital lösning så finns det en risk att det är förhållandevis få registrerade jägare samt detaljhandelsanläggningar som är motiverade att använda ett digitalt system. Detta skulle kunna innebära att utvecklingen och förvaltningen av ett digitalt system för spårbarhet av vildsvinskött kan komma att medföra oproportionerligt höga kostnader. Ett alternativ är att reglera denna livsmedelskedja och göra det obligatoriskt för jägare och detaljhandelsanläggningar att använda det samlade digitala spårbarhetssystemet. Risken är dock att ett krav på att man måste använda ett digitalt system kan göra att färre jägare och detaljhandelsanläggningar önskar nyttja möjligheten att avyttra vildsvinskött och kroppar från vildsvin. Detta skulle i så fall kunna motverka det tänkta målet.

Utifrån myndigheternas instruktion och behörigheter enligt Livsmedelsförordningen framstår Livsmedelsverket som den mest lämpliga myndigheten när det kommer till att äga, förvalta och tillhandahålla ett eventuellt samlat digitalt spårbarhetssystem för vildsvinskött. Förutom kostnader för den tekniska utvecklingen kommer det tillkomma administrativa (handläggnings-) kostnader för den ansvariga myndigheten som kan komma att bli högre än kostnaderna för utvecklingen av systemet. SVA bedömer att denna kostnad inte kan antas rymmas inom den ansvariga myndighetens befintliga ekonomiska ramar.

# Innehåll

<b>Begrepp och definitioner .....</b>	<b>7</b>
<b>Inledning .....</b>	<b>11</b>
UPPDRAGET .....	11
SVA:s tolkning av uppdraget.....	11
<i>Mål</i> .....	12
BAKGRUND.....	13
Vildsvin i Sverige .....	13
Nuvarande lagstiftning.....	15
<i>Trikiner</i> .....	15
<i>Cesium</i> .....	16
Föreslagna föreskrifter.....	16
Anpassning av register för primärproducenter.....	19
Rättsliga förutsättningar.....	19
SPÅRBARHET .....	20
Unik identifiering och märkning.....	20
Datainsamling .....	22
Informationsflöde och integration.....	22
Sekretess och säkerhet .....	24
<b>Genomförande och resultat.....</b>	<b>25</b>
PROJEKTORGANISATION .....	25
METODIK.....	25
IDENTIFIERING AV AKTÖRER OCH INFORMATIONSFLÖDE .....	27
DATAINSAMLING OCH SAMMANSTÄLLNING AV DATA FRÅN AKTÖRER.....	28
Kommuner .....	28
Länsstyrelserna .....	29
Jägare.....	29
Detaljhandelsanläggningar .....	31
Ackrediterade laboratorier .....	32
OMVÄRLDSANALYS DIGITALA SYSTEM OCH MÄRKNINGSFÖRFARANDEN.....	33
Unik identifiering och märkning (Standardramverk, märkning- och plomberingstyper).....	33
Datainsamling (Teknologier för avläsning av produktmärkning).....	34
Teknologier för märkningssystem .....	35
Informationsflöde och systemintegration (arkitektur och teknologi).....	35
RÄTTSLIGA UTGÅNGSPUNKTER FÖR SPÅRBARHETSSYSTEMET.....	35
Livsmedelsverkets föreskriftsförslag .....	36

Reglering av spårbarhet i befintlig lagstiftning .....	37
<i>Spårbarhet enligt förordning 178/2002</i> .....	37
<i>Spårbarhet för nötkreatur, nötkött och nötköttsprodukter</i> .....	38
<i>Kontrollförordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter samt tillhörande genomförandeförordning</i> .....	40
Sammanfattande analys och slutsatser (reglering av spårbarhet i befintlig lagstiftning) .....	41
Dataskyddslagstiftning och spårbarhetssystem .....	43
<i>Vilka personuppgifter kommer att behandlas i spårbarhetssystemet?</i> .....	45
<i>Personuppgiftsansvar</i> .....	45
<i>Rättslig grund för behandling av personuppgifter i spårbarhetssystemet</i> .....	46
Slutsatser (dataskyddslagstiftning och spårbarhetssystem) .....	47
Offentlighetsprincipen, sekretess och arkivering .....	47
<i>Offentlighetsprincipen och delade system</i> .....	47
<i>Frågor relaterade till sekretess och tystnadsplikt</i> .....	48
<i>Arkiv och bevarande</i> .....	50
<b>Diskussion och slutsatser .....</b>	<b>51</b>
INTRESSE OCH BEHOV AV ETT DIGITALT SYSTEM .....	51
ANMÄLAN TILL KONTROLLMYNDIGHET, UNIK KOD OCH MÄRKNING .....	52
Lösningar för unik identifiering, datainsamling och märkning .....	53
<i>Exempel på arkitektur för ett märkningssystem</i> .....	53
<i>Distribution av märkningssystem</i> .....	55
PROVTAGNING, ANALYSSVAR OCH KUNDINFORMATION .....	55
ADMINISTRATION, KOSTNADER, FINANSIERING SAMT ÄGANDE AV SYSTEMET .....	56
Jägare .....	57
Detaljhandelsanläggningar .....	58
Ackrediterade laboratorier .....	59
Kontrollmyndigheter .....	59
VEM SKA ÄGA OCH FÖRVALTA ETT SYSTEM FÖR DIGITAL SPÅRBARHET? .....	59

# Begrepp och definitioner

852-anläggning	ett livsmedelsföretag i led efter primärproduktion som regleras av förordning (EG) nr 852/2004. Dessa anläggningar kan hantera inkommande små mängder vilt och överlämna detta direkt till slutkonsument. Vilt som kan vara trikinbärande får inte hanteras i dessa anläggningar idag.
Anläggning	varje enhet i ett livsmedelsföretag.
Behörig myndighet	den centrala myndighet i en medlemsstat som har till uppgift att se till att kraven i EU-förordning i fråga efterlevs, eller varje annan myndighet som tilldelats detta ansvar.
Cesium	ett grundämne som förekommer i naturen i mycket låga koncentrationer och inte avger strålning. Radioaktivt cesium, som cesium-137, bildas vid kärnklyvningar av uran och plutonium och avger strålning. Det finns i kärnreaktorer och använt kärnbränsle. Det används också för behandlingar inom sjukvården.
Detaljhandelsanläggning (en typ av 852-anläggning)	anläggning där hantering och/eller bearbetning av livsmedel samt lagring sker, och där produkten säljs eller levereras direkt till slutkonsumenten. Dessa kan vara bland annat cateringföretag, personalmatsalar, allmänna serveringsställen, restauranger eller affärer. I denna rapport innebär detaljhandelsanläggning endast företag som har möjlighet att ta emot och hantera kroppar av vildsvin med päls på enligt Livsmedelsverkets föreskriftsförslag om



	jägares leveranser av små mängder vildsvin och kött av vildsvin.
Jaktår	perioden 1 juli till 30 juni.
Jägare	person som skjuter viltet och annan jägare i samma jaktlag.
Kött	alla ätliga delar av djur, inklusive blod.
Lokal detaljhandelsanläggning	anläggning som tar emot vildsvin med pälsen på inklusive medföljande skalle och organ med undantag för mag-tarmkanal direkt från en jägare. Jägarens leveranser ska utgöra små mängder.
Oavhudat vilt	vilt med pälsen eller fjäderdräkten på. Oavhudat vilt är en primärprodukt och kan tas emot av en vilthanteringsanläggning eller av en lokal detaljhandelsanläggning som hanterar vilt.
Primärproduktion	produktion, uppfödning eller odling av primärprodukter inklusive skörd, mjölkning och produktion av livsmedelsproducerande djur före slakt. Omfattar också jakt, fiske och insamling av vilda produkter.
Primärprodukter	produkter från primärproduktion, däribland produkter från jorden, från boskapsuppfödning, från jakt och från fiske. Vilt med pälsen (eller fjäderdräkten) på är en primärprodukt. Kött av vilt är inte en primärprodukt.
Registrerade jägare	jägare som efter genomgången viltundersökarutbildning och utbildning för hygienisk hantering, provtagning och

	<p>spårbarhet anmält sig till länsstyrelsen i det län där jägaren är skriven. En jägare som inte är folkbokförd i landet ska innan verksamheten påbörjas anmäla sådan verksamhet till Länsstyrelsen i Skåne län. De innehar en unik kod i länsstyrelsens register, och kan leverera vildsvinskött i små mängder direkt till slutkonsument. Den registrerade jägaren ansvarar för livsmedelssäkerhet genom rätt hantering, märkning, provtagning och dokumentering av fällt vildsvin.</p>
Slaktkropp	<p>kroppen av ett djur efter slakt och uppslaktning.</p>
Slutkonsument	<p>den slutliga konsumenten av ett livsmedel, inte någon som kommer att använda livsmedlet som en del i ett livsmedelsföretags verksamhet.</p>
Spårbarhet	<p>möjlighet att spåra och följa livsmedel, foder, livsmedelsproducerande djur eller ämnen som är avsedda att, eller kan förväntas ingå i ett livsmedel eller ett foder, genom alla stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan.</p>
Trikiner	<p>Parasitär rundmask som kan finnas i muskulatur och kan infektera djur och människor som förtär köttet om det är otillräckligt tillagat.</p>
Vilthanteringsanläggning	<p>förkortning VHA, en anläggning där nedlagt vilt bereds. En VHA underkastas offentlig kontroll, inklusive köttbesiktning, innan det släpps ut på marknaden. En VHA kan enbart ta emot vilt med pälsen eller fjäderdräkten på. VHA ska följa förordningarna (EG) 852/2004 och (EG)</p>

853/2004. Viltet kan komma direkt från jägaren eller via en uppsamlingscentral.

Viltundersökarutbildning

den utbildning av jägare i hälsa och hygien som regleras i avsnitt IV, kapitel I i bilaga III till förordningen (EG) nr 853/2004.

# Inledning

Detta är en slutrapport av regeringsuppdraget att utreda ett samlat digitalt system för spårbarhet av vildsvinskött inom ramen för livsmedelsstrategin (Diarienummer: N2020/01013/DL, N2019/03259/DL, N2017/06252/JL delvis) som Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) fick den 9 april 2020 och som är en del av det så kallade ”vildsvinspaketet” (se nedan). I detta avsnitt beskrivs uppdraget inklusive de tolkningar och avgränsningar av uppdraget som gjorts av SVA, bakgrunden till uppdraget, samt varför spårbarhet är nödvändigt.

## UPPDRAGET

Regeringen gav VA uppdraget att inom ramen för den svenska livsmedelsstrategin (proposition 2016/17:104) utreda förutsättningarna att skapa ett samlat digitalt system för spårbarhet av vildsvinskött. Det digitala systemet ska säkerställa att spårbarheten upprätthålls för varje skjutet vildsvin, från jägare till konsument. Informationen ska göras tillgänglig för konsumenter. I uppdraget ingår att utreda vem som ska äga och förvalta systemet, kostnader förknippade med detta och hur eventuella kostnader ska finansieras. SVA ska inhämta synpunkter från Livsmedelsverket och Länsstyrelsen i Kronobergs län rörande spårbarheten.

Syftet med uppdraget är, enligt uppdragsformuleringen, att bidra till uppfyllelsen av livsmedelsstrategins övergripande mål om en ökad livsmedelsproduktion som är hållbar och konkurrenskraftig. I uppdraget ingår att inleda en ny insats inom främst det strategiska området ”Konsument och marknad”, vilket har som mål att konsumenter ska ha ett högt förtroende för livsmedlen och kunna göra medvetna och hållbara val. Dessa åtgärder är en del av det så kallade vildsvinspaketet i livsmedelsstrategins handlingsplan del 2 (N2019/03241/JL).

## SVA:s tolkning av uppdraget

Efter uppdragsdialog med Näringsdepartementet samt diskussion med Livsmedelsverket har SVA gjort följande tolkning av uppdraget:

- Utredningen ska innehålla en bedömning av förutsättningar för spårbarhet i alla led inom livsmedelskedjan för kött och kroppar från vildsvin som inte passerat en vilthanteringsanläggning. Dessa led innefattar registrerade jägare (enligt Livsmedelsverkets föreskriftsförslag), lokal detaljhandelsanläggning, via ackrediterat laboratorium till slutkonsument.
- Förutsättningarna för att skapa ett samlat digitalt system för dokumentation av alla aktiviteter relevanta för spårbarhet ska utredas, från det att vildsvinet skjuts tills det levereras till slutkonsument. Syftet med det digitala systemet ska vara att upprätthålla spårbarheten för varje enskilt vildsvin i hela kedjan från registrerade jägare och detaljhandelsanläggningar till slutkonsument.
- Information om provtagning och analys svar ska kunna göras tillgänglig för slutkonsumenter.

- Ekonomiska, juridiska och tekniska förutsättningar i alla led av denna livsmedelskedja ska utredas.

Därutöver har inblandade aktörers attityder till, krav på och behov av ett digitalt system undersökts. Syftet med detta var dels att ta reda på hur ett digitalt system bör vara anpassat för att underlätta för aktörer att använda det, dels att undersöka viljan att använda ett sådant system för att i förlängningen kunna utvärdera värdet av en digitaliserad process i förhållande till kostnader.

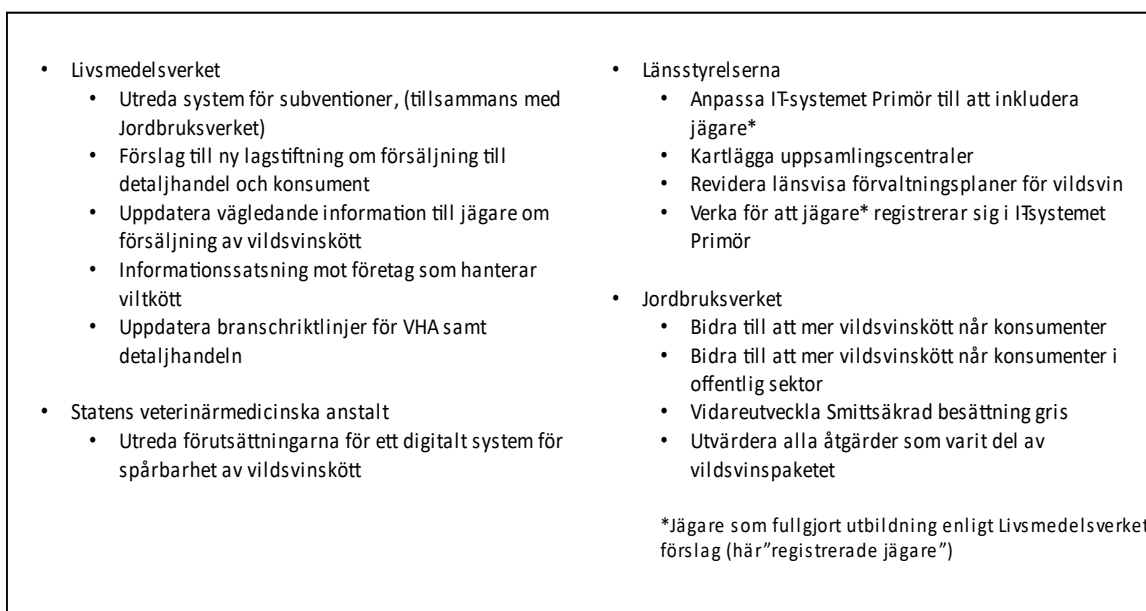
Ingen IT-utveckling har ingått, utan uppdraget motsvarar en förstudie av förutsättningarna för att utveckla systemet. I uppdraget ingick inte heller att ta fram förslag på lagstiftning, förordning eller föreskrifter.

### ***Mål***

Målet med uppdraget har varit att presentera ett underlag innehållande tillräcklig information om tidigare nämnda förutsättningar, med hänsyn till juridiska aspekter, användarkrav, förslag på tekniska lösningar, förslag på lösningar för märkning av kroppar och kött från vildsvin, samt ägande och förvaltande av systemet. Med stöd av detta underlag ska regeringen kunna fatta välgrundade beslut om fortsatt arbete med digitalisering av spårbarhet för vildsvinskött.

## BAKGRUND

Regeringsuppdraget om ett digitalt spårbarhetssystem för vildsvinskött är en följd av det regeringsuppdrag som Livsmedelsverket fick under 2018, att "analysera möjligheten att förenkla förfaranden för avsättning av svenskt vildsvinskött". Resultatet av det uppdraget presenterades i rapporten "Avsättning av svenskt vildsvinskött" (Livsmedelsverket Dnr 2018/02334, 2019-12-16). I rapporten presenterades olika förutsättningar som bör beaktas alternativt utredas vidare för att avsättningen av vildsvinskött ska kunna öka med bibehållen livsmedelssäkerhet. Med bakgrund i denna rapport presenterades i april 2020, fyra olika regeringsuppdrag som tillsammans utgör vildsvinspaketet. SVA, Livsmedelsverket, Länsstyrelsen i Kronoberg samt Jordbruksverket tilldelades regeringsuppdrag inom detta paket av åtgärder (figur 1).



Figur 1. Regeringsuppdragen inom vildsvinspaketet: fördelning mellan de olika myndigheterna.

## Vildsvin i Sverige

I tusentals år har vildsvin varit en naturlig del av den svenska faunan. I slutet på 1700-talet utrotades arten på grund av högt jakttryck och domesticering. I mitten på 1970-talet rymde eller släpptes ett mindre antal vildsvin ut från några hägn i södra delarna av landet. Det är dessa vildsvin som dagens svenska frilevande population härstammar ifrån. Populationen har ökat kraftigt, både i antal och utbredningsområde, de senaste 40 åren. Det exakta antalet är svårt att uppskatta men utgår man från den avskjutningsstatistik som finns tillgänglig har avskjutningen ökat från drygt 300 djur 1990, till att ligga stadigt över 100 000 fällda per år mellan 2016–2020. Ett jaktår pågår mellan 1 juli och 30 juni i Sverige. Jaktåret 2020/2021 fälldes över 158 000 vildsvin enligt Svenska Jägareförbundet.<sup>1</sup> Det finns dock inte någon rapporteringsplikt gällande avskjutning av vildsvin. Denna siffra ska därför ses som en skattning av hur många vildsvin som har fällts under jaktåret. Det ökande antalet vildsvin i

<sup>1</sup> <https://rapport.viltdata.se/statistik/>

landet har medfört både positiva och negativa konsekvenser. Vildsvinen är ett populärt jaktbart vilt och höga tätheter kan därför vara önskvärt med hänsyn till exempelvis ekonomiska aspekter (jaktturism, jaktutrustning, hundar anpassande för vildsvinsjakt, med mera), rekreation i form av jakt- och naturupplevelser, samt tillgång på kött. En jägare definieras här som en person som har svensk jägarexamen och som löst statligt jaktkort. Jaktåret 2019/2020 löste 292 349 jägare statligt jaktkort i Sverige.<sup>2</sup> Utifrån en tidigare studie beräknades att ca 31 % av jaktkortslösarna ha jagat vildsvin det senaste året.<sup>3</sup> Om samma andel gäller för jaktåret 2019/2020, handlar det om drygt 90 000 jägare som jagat vildsvin.

Den totala mängden viltkött i Sverige beräknades, för jaktåret 2012/2013, omfatta 20 000 ton<sup>4</sup>. Av detta var cirka 25 % vildsvinskött. Samma jaktår beräknades avskjutningen av vildsvin vara 97 293 djur. Denna siffra kan jämföras med den redan angivna för 2019/2020. Mängden och andelen vildsvinskött i förhållande till övrigt viltkött har således ökat avsevärt i Sverige de senaste åren. Viltkött brukar lyftas fram som ett mer ekologiskt alternativ till kött från lantbrukets djur. Vildsvinskött brukar också lyftas fram lite extra då vildsvin, som är enkelmagade djur, har låg inverkan på miljön avseende växthusgaser som metan och koldioxid till skillnad från idisslare. Dock bidrar vildsvinen till stora kostnader för lantbrukare på grund av att de orsakar skador på gröda, genom sitt betande och bökande, samt indirekta skador på maskiner. Därtill kan även kostnader för att återställa mark som bökats upp av vildsvin samt arbetskostnader för bevakning och skyddsåtgärder så som stängsel läggas. Även tomtägare, golfbanor och kommunala anläggningar, så som parker, kan drabbas av vildsvinens framfart. En ytterligare negativ konsekvens med det ökade antalet vildsvin är att trafikolyckor med vildsvin inblandade har ökat. År 2010 var antalet rapporterade trafikolyckor med vildsvin inblandade 2 445 stycken. År 2020 var antalet olyckor 7 216 stycken.<sup>5</sup> Många studier, både i Sverige och internationellt, har visat att vildsvin dessutom kan bli infekterade och vara bärare av olika smittämnen vilka även kan drabba andra vilda djur, tamdjur och även människa.<sup>6,7,8</sup> En del av Jordbruksverkets uppdrag inom vildsvinspaketet handlar om att utveckla smittskyddsprogrammet ”Smittsäkrad Besättning Gris” med målsättning att höja smittskyddet i landets grisbesättningar så att utbrott av smittsamma sjukdomar kan förhindras.

Trots att antalet vildsvin som skjuts ökar för varje år fortsätter vildsvinsstammen att växa. I Livsmedelsverkets rapport ”Avsättning av svenskt vildsvinskött”, från 2019, lyfts det fram olika faktorer för att möjliggöra en ökad avsättning av vildsvinskött, vilket i det långa loppet skulle kunna bidra till ökad avskjutning och reduktion av de problem som vildsvinen ger upphov till.<sup>9</sup>

<sup>2</sup> <http://www.naturvardsverket.se/Var-natur/Jakt/jaktkort-och-jagarexamen/> 201105

<sup>3</sup> Personligt meddelande Fredrik Widemo, SLU).

<sup>4</sup> Naturvårdsverket. Viltkött som resurs. Rapport 6635. 2014.

<sup>5</sup> [www.viltolycka.se](http://www.viltolycka.se)

<sup>6</sup> Ruiz-Fons, F. (2015). A review of the current status of relevant zoonotic pathogens in wild swine (*Sus scrofa*) populations: Changes modulating the risk of transmission to humans. *Transboundary and Emerging Diseases*. Doi: 10.1111/tbed.12369

<sup>7</sup> Malmsten, A., Magnusson, U., Ruiz-Fons, F., Gonzalez-Barrio, D., Dalin, A.-M. (2018). A serologic survey of pathogens in wild boar (*Sus scrofa*) in Sweden. *Journal of Wildlife Diseases* 54(2), 229-237.

<sup>8</sup> Stenberg, H., Leveringhaus, E., Malmsten, A., Dalin, A.-M., Postel, A., Malmberg, M. (2021). Atypical porcine pestivirus—A widespread virus in the Swedish wild boar population. *Transboundary and Emerging Diseases*. Doi: 10.1111/tbed.14251

<sup>9</sup> Livsmedelsverket. Avsättning av svenskt vildsvinskött, slutrapport. 2019. Dnr N2018/04065/DI, N2018/01954/DI.

## Nuvarande lagstiftning

Enligt nationella bestämmelser kan jägare idag leverera små mängder vilt och kött av vilt direkt till slutkonsumenter och till detaljhandelsanläggning.<sup>10</sup> Vildsvin (och även björn) är dock undantagna från detta och om man önskar avsätta kött eller kroppar från vildsvin måste de alltid passera en vilthanteringsanläggning. Vilthanteringsanläggningar är skyldiga att följa förordning (EG) 852/2004 med allmänna regler för livsmedelshygien, samt förordning (EG) 853/2004 om särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung. Förordning (EG) 853/2004 innehåller ett undantag som syftar till att möjliggöra försäljning av små mängder frilevande vilt och kött direkt från jägare till konsument. Av denna förordning följer dock en skyldighet att anta nationella regler som garanterar att målen med förordningens regler avseende hygien för livsmedel med animaliskt ursprung uppnås när undantaget tillämpas. Livsmedelsverkets föreskrifter syftar till att fullgöra Sveriges skyldigheter att anta regler med sådan måluppfyllnad. Vilthanteringsanläggningarna ansvarar för att kropparna testas för trikiner (samtliga) samt cesium (specifika geografiska områden).<sup>11</sup> I nuläget finns det inte något undantag som möjliggör för jägare att leverera små mängder vildsvin (kroppar med päls eller kött detaljer) direkt till slutkonsument eller till detaljhandelsanläggningar. Anledningen till att vildsvin är undantagna är att dessa kan vara bärare av trikiner samt, inom vissa geografiska områden, inneha en halt av cesium som överskrider det nationella gränsvärdet. Spårbarhet av vildsvinskött, där man kan visa analys svar för dessa betingelser, är nödvändigt för att säkerställa bibehållen livsmedelssäkerhet. Dessutom kan det, om analys svar görs tillgängligt för konsumenter, bidra till att konsumenter får ett högt förtroende för livsmedlen, samt kan göra medvetna och hållbara val.

## ***Trikiner***

Trikiner är små parasitära rundmaskar som kan infektera alla arter av djur, men drabbar främst rovdjur och asätare. Infektion uppstår genom att ett djur äter kött som innehåller levande trikinlarver (cirka 1 millimeter långa). Larverna frigörs sedan i mag-tarmkanalen och utvecklas på några dagar till vuxna maskar som är 1–4 millimeter långa. Under flera veckor föder honorna dagligen 100- till 1000-tals larver som via lymfa och blod kommer ut i kroppens alla vävnader. Endast de larver som kommer in i muskeltrådar (utom hjärtmuskeln) kan utvecklas vidare. Sjukdomen som uppstår vid trikininfektion heter trikinos eller trichinellos. Trikinos är en zoonos, vilket innebär att sjukdomen kan smitta mellan djur och människa. Symtom hos människor är direkt kopplat till antalet larver en person fått i sig - infektion med ett fåtal larver ger oftast inga symtom medan en kraftigare infektion kan ge symtom som muskelsmärta, långvarig feber med mera. Ibland har trikinos dödlig utgång hos människa. För att trikiner i kött ska oskadliggöras måste köttet upphetas så att hela köttstycket uppnår en temperatur på +68°C. Enligt den statistik som publiceras på SVA:s hemsida har mellan fem och nio fall av trikiner hos vildsvin upptäckts per år under 2017–2020.<sup>12</sup> För att vildsvinskött ska kunna levereras utanför jägarens egna hushåll måste det i dagsläget alltid passera en vilthanteringsanläggning som ansvarar för trikinprovtagning. Vid en vilthanteringsanläggning besiktigas köttet av Livsmedelsverkets kontrollpersonal. I dagsläget kan en enskild jägare använda eget vildsvinskött endast i sitt privata hushåll.

<sup>10</sup> Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:20) om livsmedelshygien, se särskilt 59–64 §§.

<sup>11</sup> 61 § Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:21) om livsmedelshygien och artikel 2.2 i kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/1375 om fastställande av särskilda bestämmelser för offentlig kontroll av trikiner i kött.

<sup>12</sup> <https://www.sva.se/djurhalsa/smittlage/trikinfynd-hos-vildsvin-och-bjorn/>



Eftersom denna hantering inte omfattas av offentlig kontroll finns inget lagstadgat krav att analysera för trikiner. Livsmedelsverket rekommenderar dock att de djurslag som kan ha trikiner, bland annat vildsvin, alltid ska provtas och undersökas för förekomst av dessa parasiter.<sup>13</sup>

### **Cesium**

Efter Tjernobyk Katastrofen 1986 föll betydande mängder radioaktiva ämnen över delar av östra Sverige och fjällområdena. De värst drabbade länen var Gävleborgs, Västernorrlands och Västerbottens län. Nedfallet medförde att man under flera år inte skulle konsumera vissa livsmedel, till exempel viltkött (framför allt älg och rådjur), samt bär och svamp från dessa delar av landet. Cesium-137, som har en halveringstid på 30 år, är den enda isotop med kvarvarande effekt som fortfarande finns i det svenska ekosystemet. Under senare år har halterna minskat betydligt i många livsmedel. I takt med att vildsvin spridit sig norröver och in i delar av de gamla nedfallsområdena, som Uppsala, Gävleborgs och Västmanlands län, har det upptäckts höga till mycket höga halter av cesium i vid provtagning av kött. Vildsvinen är allätare och deras födosöksbeteende med bök efter rötter, insekter, maskar och svamp tros vara orsaken till att just de uppvisar höga värden av cesium, till skillnad från hjortdjuren som har ett annat födoval och födosöksbeteende. Det har även visat sig att hjorttryfflar, vilka ingår i vildsvinens diet, kan ha mycket höga halter cesium. Vildsvinskött som innehåller cesium i halter högre än det nationella gränsvärdet 1 500 Bq/kg får inte släppas ut på marknaden, dvs. varken säljas eller skänkas bort, vilket följer av 10 § 5 livsmedelslagen (2006:804) och Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2012:3) om främmande ämnen i livsmedel. Något lagstadgat krav på att utföra cesiumanalyser avseende vissa livsmedel finns inte i nuläget, utan det är den som släpper livsmedel på marknaden som har skyldighet att se till att lagstiftningens krav är uppfyllda.

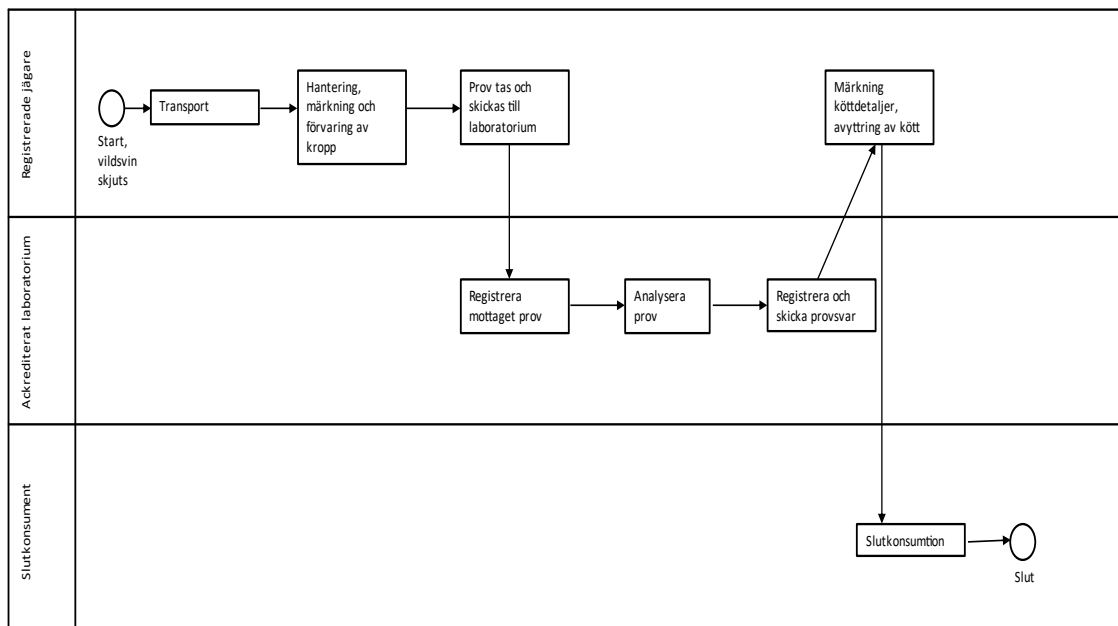
### **Föreslagna föreskrifter**

Livsmedelsverket har fått i uppdrag att ge förslag till nya föreskrifter om försäljning av vildsvinskött från registrerade jägare och från detaljhandelsanläggning, till slutkonsument. Den 15 mars 2021 presenterade myndigheten ett förslag på föreskrifter inom ramen för sin del av uppdraget.<sup>14</sup> Föreskrifterna är ännu inte implementerade och ändringar kan inte uteslutas. SVÄ utgår i denna rapport från förslaget från den 15 mars 2021. Livsmedelsverket föreslår i detta att det ska vara tillåtet för registrerade jägare att leverera små mängder vildsvinskött samt kroppar med päls, direkt till slutkonsument (figur 2). Dessutom föreslås att det ska vara tillåtet för samtliga jägare att överlämna små mängder vildsvin med päls direkt till detaljhandelsanläggningar (figur 3).

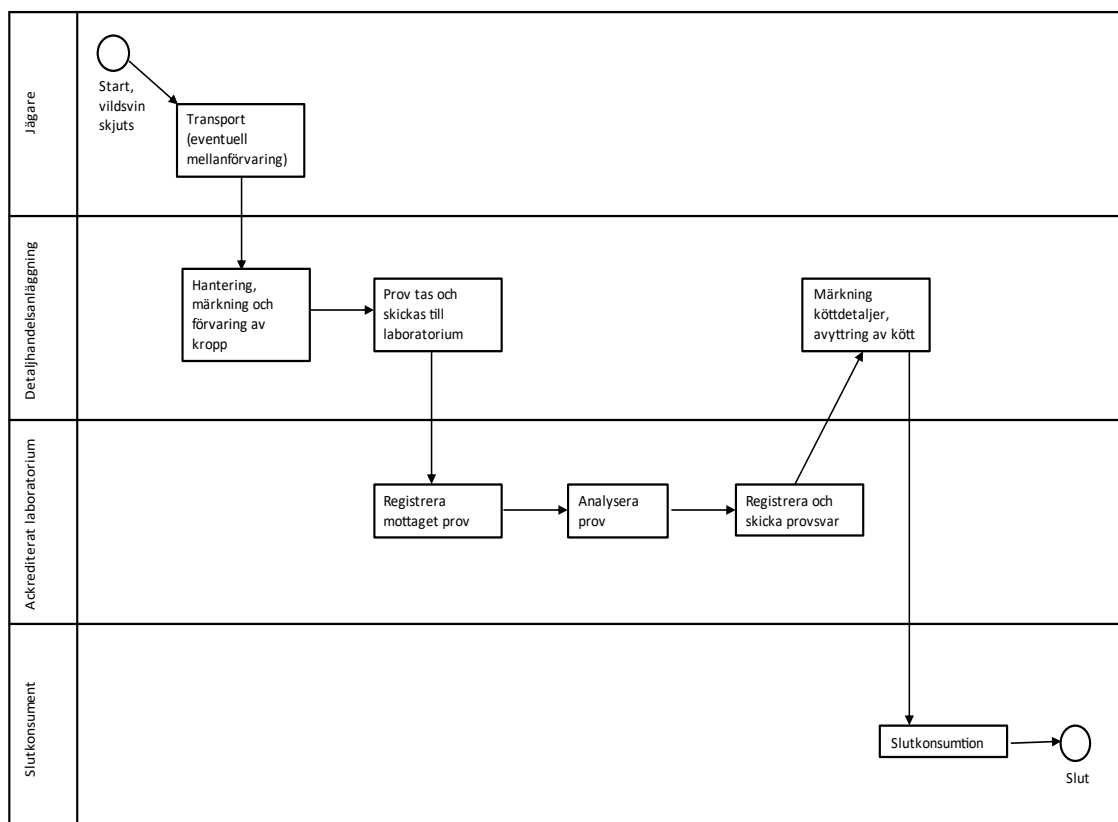
---

<sup>13</sup> Livsmedelsverkets vägledning Jägarens direkta leveranser av små mängder vilt och kött av vilt.

<sup>14</sup> Livsmedelsverket, En jägares leveranser av små mängder vildsvin och kött av vildsvin, Dnr: 2020/01391, 2021-03-15



Figur 2. Livsmedelskedjan för vildsvinskött och oavhudade vildsvin från registrerade jägare till slutkonsument enligt Livsmedelsverkets förslag.



Figur 3. Livsmedelskedjan för oavhudade vildsvin från jägare till detaljhandelsanläggning och därefter till slutkonsument enligt Livsmedelsverkets förslag.

För att få möjlighet att leverera små mängder vildsvin med päls eller små mängder kött av vildsvin direkt till slutkonsumenter ska jägaren ha genomgått en specifik utbildning för hantering och tillvaratagande av nedlagt vildsvin. Sådan utbildning ska ha godkänts av Livsmedelsverket. Efter genomgången utbildning ska jägaren anmäla sig hos länsstyrelsen i det län där jägaren är folkbokförd. I samband med anmälan ska jägaren tilldelas en unik kod som inte någon annan jägare i landet har. I denna rapport benämns denna grupp av jägare ”registrerade jägare”.

En detaljhandelsanläggning som tar emot små mängder vildsvin från jägare ska anmäla verksamheten hos kontrollmyndigheten innan verksamheten påbörjas. I samband med anmälan ska anläggningen tilldelas en unik kod.

Innan oavhudade vildsvin eller kött av vildsvin får levereras till slutkonsumenter ska det aktuella vildsvinet provtas och analyseras avseende förekomst av trikiner, samt om vildsvinet nedlagts i inom specifikt geografiskt område, även för cesium-137. Analyserna ska utföras av laboratorium som är ackrediterat för dessa analyser. Vildsvin och kött av vildsvin som testas positivt för trikiner eller innehåller högre halter av cesium-137 än det nationella gränsvärdet 1 500 Bq/kg får inte levereras till slutkonsumenter. Registrerade jägare ansvarar för att vildsvinen provtas om den registrerade jägaren själv ska sälja till konsument. Om en jägare levererar vildsvin till en vilthanteringsanläggning eller en detaljhandelsanläggning, ska den aktuella anläggningen utföra erforderliga analyser. Endast kroppar och kött från vildsvin som erhållit laboratorieanalys med negativt trikinresultat, får levereras till slutkonsumenter. Kroppar och kött från vildsvin som innehåller högre halter av cesium-137 än det nationella gränsvärdet 1 500 Bq/kg får inte levereras till slutkonsumenter.

Alla separata delar av slaktkroppen ska märkas med både vildsvinets löpnummer och den registrerade jägarens, eller detaljhandelsanläggningens unika kod, så att levererat vildsvin eller kött av vildsvin vid behov ska kunna spåras tillbaka till den registrerade jägaren respektive den lokala detaljhandelsanläggningen.

Dessutom ska en registrerad jägare dokumentera de leveranser av oavhudade vildsvin eller kött av vildsvin som hen levererar direkt till slutkonsumenter. Sådan dokumentation ska för respektive vildsvin innehålla följande uppgifter:

- om vildsvinet levererats som oavhudad kropp eller som kött
- aktuellt löpnummer
- i vilket län vildsvinet har nedlagts
- analysresultaten avseende förekomst av trikiner och, i förekommande fall, cesium-137

Detaljhandelsanläggningen ska dokumentera alla mottagna leveranser av oavhudade vildsvin. Sådan dokumentation ska ske i anslutning till mottagandet och för respektive vildsvin innehålla följande uppgifter:

- datum för mottagandet
- aktuellt löpnummer
- i vilket län vildsvinet har nedlagts
- analysresultaten avseende förekomst av trikiner och i förekommande fall cesium-137
- jägarens namn och kontaktuppgifter.<sup>15</sup>

SVA har arbetat utifrån detta scenario, med reservation för att detaljer kan komma att ändras under färdigställandet av föreskriftsförslaget. En förutsättning för att direkta leveranser av oavhudade vildsvin och vildsvinskött ska möjliggöras är att det finns en spårbarhet av dessa från den enskilde registrerade jägaren /detaljhandelsanläggningen, via laboratorium, till slutkonsument.

### **Anpassning av register för primärproducenter**

Länsstyrelsen i Kronoberg har tilldelats ett uppdrag att anpassa det befintliga IT-systemet för primärproducenter (Primör) till att även inkludera registrerade jägare. Detta uppdrag skulle avrapporteras i slutet av 2020. En hemställan skickades till Näringsdepartementet för att be om förlängning av uppdraget, vilket i stort var beroende av Livsmedelsverkets föreskriftsförslag. Länsstyrelserna fick hemställan accepterad och leveransen flyttades fram till februari 2022. Detaljerna vad gäller anpassningen av Primör är alltså inte klara, men SVA har ändå arbetat utifrån att registrerade jägare kommer att registreras i Primör.

### **Rättsliga förutsättningar**

I avsnittet ”Rättsliga utgångspunkter för spårbarhetssystemet” nedan finns en översikt av vilka rättsliga aspekter eller frågeställningar som SVA anser kommer att behöva övervägas för att ett spårbarhetssystem ska kunna upprättas. Den rättsliga reglering som SVA har som utgångspunkt är relevanta EU-gemensamma och nationella bestämmelser inom livsmedelsområdet<sup>16</sup> samt det föreskriftsförslag som Livsmedelsverket presenterat (se ovan). SVA utgår från föreskriftsförslaget när de rättsliga förutsättningarna för ett samlat digitalt spårbarhetssystem utreds.

SVA:s utgångspunkter är också EU-gemensamma och nationella bestämmelser för behandling av personuppgifter<sup>17</sup> samt nationella bestämmelser för offentlighet och sekretess<sup>18</sup> vilka kan behöva beaktas vid framtagande av ett samlat digitalt system.

---

<sup>15</sup> Livsmedelsverket, En jägares leveranser av små mängder vildsvin och kött av vildsvin, Dnr: 2020/01391, 2021-03-15

<sup>16</sup> Se bland annat Förordning (EG) 178/2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeisk myndighet för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet, förordning (EG) 852/2004 med allmänna regler för livsmedelshygien, förordning (EG) 853/2004 om särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung samt förordning (EU) 931/2011 om de spårbarhetskrav som fastställs i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 för livsmedel av animaliskt ursprung.

<sup>17</sup> EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) samt Lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

<sup>18</sup> Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

## SPÅRBARHET

Spårbarhet inom livsmedelskedjan innebär att de som hanterar livsmedel skall kunna härleda varifrån en produkt kommer och vart den säljs vidare - från produktion till slutkonsument. Spårbarhet inom livsmedelskedjan uppnås genom principen ”ett steg fram, ett steg bak” vilket innebär att varje aktör i kedjan kan redogöra för varifrån material och varor kommer, samt vart material och varor levererats. När det ses som nödvändigt skall tillsynsmyndigheten kunna inspektera och följa hela kedjan från slutprodukt tillbaka till ursprung. Spårbarhetsreglerna i livsmedelslagstiftningen (se förordning (EG) 178/2002) syftar generellt sett till att säkerställa att livsmedel som har släppts ut på marknaden vid behov ska kunna återkallas. En förutsättning för att kunna vidta dessa åtgärder, så att livsmedelssäkerhet uppnås, är att det är möjligt att spåra livsmedel genom hela livsmedelskedjan. För att säkerställa möjlighet till spårbarhet ska registrerade jägare och detaljhandelsanläggningar, enligt Livsmedelsverkets föreskriftsförslag, erhålla en unik kod från respektive kontrollmyndighet där de är anmälda, föra viss dokumentation, samt erbjuda konsumenter tillgång till specifik information rörande produkterna. I föreskriftsförslaget finns inget krav att dessa tre delar ska ske digitalt. Ett spårssystem kan med andra ord vara allt ifrån ett enkelt analogt system, till ett komplett digitalt system med flera aktörer, syften och funktioner inkluderade.

Ett spårbarhetssystem för en livsmedelskedja kan delas in i följande komponenter<sup>19</sup>:

- **Unik identifiering och märkning**  
Unik identifiering av livsmedelsprodukter under de olika stadierna i livsmedelskedjan, från råvara till slutprodukt samt hur djurkroppar och produkter kan märkas för att åstadkomma denna identifiering.
- **Datainsamling**  
Datainsamling inbegriper dels metoder och teknik för att samla in data, dels val av vilken information som behöver samlas in. Detta rör egenskaper hos produkten och dess delar samt dess status utmed livsmedelskedjans olika aktiviteter.
- **Informationsflöde och integration**  
Informationsflöde och integration behandlar hur sammankopplingen mellan olika system och externa datakällor utmed informationsflödet skall hanteras.

Dessutom tillkommer en dimension för säkerhet och sekretess vid kravhantering av informationssystem:

- **Säkerhet och sekretess**  
Säkerhet och sekretess behandlar hur information kan skyddas vid behov och vilka särskilda krav som systemet kan behöva anpassas för.

### Unik identifiering och märkning

Ett digitalt system för spårbarhet behöver kunna koppla den fysiska produkten, som en djurkropp, till information i systemet om produkten. Denna koppling måste följa med genom hela kedjan. Även information om inblandade aktörer behöver kunna kopplas till produkten. Något som komplicerar denna koppling är att en djurkropp kan delas upp i flera

---

<sup>19</sup> Opara. (2003). Traceability in agriculture and food supply chain: A review of basic concepts, technological implications, and future prospects. *agris.fao.org*.

olika styckdetaljer och då behöver dessa behålla den ursprungliga kopplingen till relevant information i systemet.

För att hantera unik identifiering och märkning behöver en integrerad spårbarhetskedja kunna identifiera den enskilda djurkroppen, såväl som enskilda styckdetaljer eller förädlade produkter från den enskilda kroppen. Kroppen och dess delar behöver kunna märkas på ett sätt så att kopplingen mellan de olika detaljnivåerna går att spåra.<sup>20</sup> Dessutom måste märkningsprodukter för livsmedel väljas så att de inte påverkar livsmedelssäkerheten eller miljön på ett negativt sätt. Märkningen får till exempel inte vara giftig och bör kunna återvinnas. Märkningsprodukten behöver dessutom klara miljöns påverkan. Den bör alltså vara oöm, och klara fukt, väta med mera.

Beroende på syftet med systemet kan säkerhetsaspekter komma in. Integriteten hos lösningarna och huruvida de kan manipuleras, kopieras eller förfalskas är viktiga faktorer att ta hänsyn till. Identifieringen behöver vara unik även gentemot andra system och bör följa standarder och regelverk.

---

<sup>20</sup> McMillin, K. W. (2012). Traceability in the Meat, Poultry and Seafood industries. *Advances in Meat, Poultry and Seafood Packaging*, 565-595.

## Datainsamling

En strukturerad metod för datainsamling är nödvändig för att kunna upprätthålla spårbarhet inom en livsmedelskedja. Genom hela livsmedelskedjan behöver information om produkten kunna tillföras och följas i och med att produkten flyttas, behandlas, styckas eller att dess tillstånd på annat sätt påverkas.<sup>21</sup> Datainsamling från en sådan händelsedrivna kedja kan uppnås genom att beskriva de händelser en viss produkt genomgår och vem som utfört dessa aktiviteter. Spårbarhetssystemet behöver alltså fånga aktörsinformation, händelseinformation och produktinformation.

De olika aktörerna i kedjan har olika informationsbehov och åtkomsträttigheter och därför behövs unika identifierare för de aktörer som ingår i systemet. Information om händelser produkten genomgår beskriver dels aktiviteten som utförts, dels information om själva händelsen, till exempel tid och plats. Detta kan röra sig om uppgifter om var och när djuret blev fällt, laboratorieresultat, transporter, paketering och eventuellt förädling.

Information om produktens egenskaper berör namn på ett visst objekt, beskrivningar av objektet samt särskilda egenskaper objektet kan ha. En viktig del för att kunna urskilja individuella kroppar, laboratorieresultat eller slutprodukter från varandra är att varje objekt har en unik identifierare. Denna unika identifierare kan bestå av en enkel räknare, det vill säga varje nytt objekt i systemet får ett nummer högre än föregående. Det går även att bygga in olika typer av logik i identifieraren med hjälp av prefix, exempelvis att de tre första tecknen motsvarar en viss region och liknande. Detta gör att olika system parallellt kan ange unika identiteter så länge som dessa system använder olika prefix.

Data om produkt, aktör och aktiviteter kan samlas in manuellt eller i olika grad automatiseras.

## Informationsflöde och integration

Ett spårbarhetssystem med flera aktörer behöver kunna hantera informationsflödet så att information i händelsekedjan kan spåras framåt och bakåt. Det behöver också kunna integreras så att systemet kan användas av flera aktörer med sinsemellan skilda användarbehov.

Det finns tre grundtyper av informationsflöden i digitala system för spårbarhet (Figur 4). Grundtyperna innebär avvägningar mellan transaktionskostnad, det vill säga att föra in data i systemet, och spårbarhetskostnad, vilket betyder att läsa av data i systemet.

- 1) **Varje instans i kedjan får information från den närmast föregående**  
Denna typ av system effektiviserar informationsöverföringen då varje steg bara behöver hantera en relativt liten mängd data, men eftersom denna typ av system är beroende av en hög samordningsgrad mellan de olika stegen i kedjan kompliceras spårning. Detta försvårar förvaltningen av systemet. Informationens kvalitet och fullständighet är beroende av de enskilda aktörerna i kedjan.
- 2) **Varje instans i flödeskedjan får information från alla föregående instanser**  
Denna typ av system effektiviserar spårning av data då en relativt större mängd

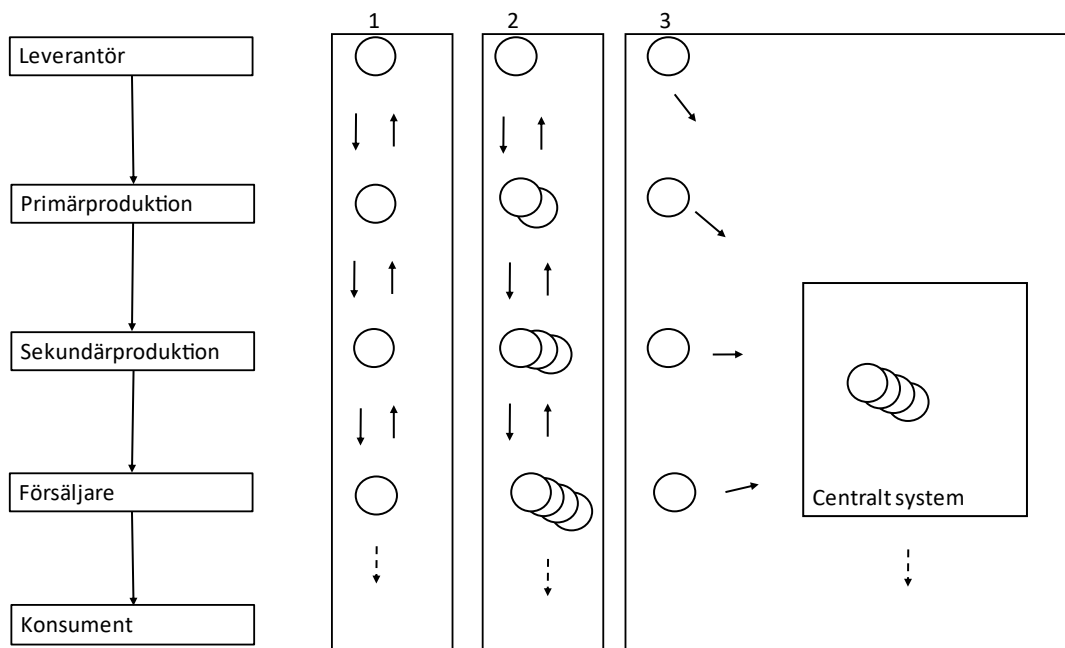
---

<sup>21</sup> McMillin, K. W. (2012). Traceability in the Meat, Poultry and Seafood industries. *Advances in Meat, Poultry and Seafood Packaging*, 565-595.

data hanteras i varje steg, men informationsmängden ökar och blir därmed mer komplex för varje steg i kedjan, vilket minskar överföringens effektivitet. Kontroll av datakvalitet och fullständighet av information från de olika parterna underlättas i viss mån.

3) **Separat delsystem dit alla instanser i en kedja sänder information**

Denna typ av system effektiviserar spårning, då informationen finns att hämta i ett centralt system. Detta underlättar också förvaltningen av systemets. Dock innebär detta angreppssätt en högre transaktionskostnad då varje informationsöverföring måste koordineras. Datakvalitet och fullständighet av information från varje part i kedjan kan hanteras oberoende av de andra parterna.<sup>22</sup>



Figur 4. Grundtyperna av informationsflöden i digitala system för spårbarhet.

Förutom att hantera informationsflödet behöver ett digitalt system också hantera integration på systemnivå så att olika aktörers skillnader i datahantering kan överbryggas.

Systemintegration syftar till att de olika aktörernas egna system, vare sig de är olika mjukvaruprogram eller manuella processer skall kunna interagera med spårbarhetssystemet. Systemintegration har alltså att göra med gränssnitten mellan olika system. Här finns det olika lösningar med målet att oberoende av systemens egen logik och tekniska lösningar använda gemensamma standarder för utbyte av data. Två system som har samma applikationsgränssnitt (API) kan då utbyta information med varandra. Exempel på tekniker för detta är RESTful API<sup>23</sup> och SOAP<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Meuwissen, M. P. (2003). Traceability and Certification in Meat Supply Chains. *Journal of Agribusiness*, 167-181.

<sup>23</sup> <https://restfulapi.net/>

<sup>24</sup> <https://en.wikipedia.org/wiki/SOAP>



De tre typerna av informationsflöden har alltså olika egenskaper som bör ställas mot de krav som ett spårbarhetssystem för vildsvinshantering ställer: datamängder som behöver hanteras nu och eventuella skillnader i framtiden samt kostnader för att förvalta systemet. Förvaltningskostnader är generellt en större utgift än utvecklingskostnader sett ur ett systems hela livscykel. Inom mjukvaruförvaltning räknas förutom korrigerande underhåll även möjligheter till utbyggnad eller ändringar i systemet in.<sup>25</sup>

### **Sekretess och säkerhet**

Ytterligare en viktig aspekt i ett delat system är frågan om olika behov av dataåtkomst. Som nämntes i avsnittet om datainsamling ovan har händelser en avsändare men kan ha flera mottagare samt kan vara kopplade till ytterligare informationsobjekt, som aktör och produkt. Detta innebär att ett spårbarhetssystem behöver kunna ha skrivåtkomst från olika aktörer som använder systemet, men också att varje aktör bara ska kunna registrera vissa händelser. Motsvarande gäller vid läsåtkomst där olika användare av systemet kan ha olika behov och rättigheter för läsåtkomst.

Åtkomst till viss information i systemet kan behöva begränsas utifrån vad olika aktörer kan eller bör ha tillgång till. När information flyttas mellan system måste skyddet för informationen följa med om möjligt. Det tekniska skyddet behöver dimensioneras utifrån hur känslig informationen är och de risker man ser för att den kommer obehöriga till del. En tydlig informationsklassning måste göras.

En viktig aspekt gällande sekretess rör personuppgifter och krav som kommer av dataskyddsförordningen, GDPR. Syftet med behandlingen av personuppgifter måste vara klart och vid överföringar kan uppgifter behöva anonymiseras eller pseudonymiseras.

Även informationens riktighet behöver säkerställas genom hela kedjan. För att upprätthålla god datakvalitet måste informationen kunna verifieras, så att korrekt information registreras utan inmatningsfel, överföringsfel eller sammanslagningsfel. Informationen skall heller inte kunna manipuleras eller på annat sätt otillbörligt ändras.

---

<sup>25</sup> Lehman. (1980). On Understanding Laws, Evolution and Conservation in the Large Program Life Cycle. *J. of Sys. and Software*, 213-221.

# Genomförande och resultat

## PROJEKTORGANISATION

Utredningen har genomförts internt i projektform med beställare, styrgrupp, projektgrupp samt referensgrupp. En konsult har anlitats för att göra en omvärldsanalys av befintliga digitala system och system för märkning av livsmedel. Utöver projektorganisationen har en projektledargrupp, med projektledarna i alla regeringsuppdragen inom vildsvinspaketet, bildats och träffats för regelbundna möten. Även chefer på olika nivåer inom de olika myndigheterna har träffats regelbundet. Detta för att skapa en förståelse för och samordning mellan de olika uppdragen inom vildsvinspaketet.

## METODIK

I denna utredning har ett problembaserat induktivt angreppssätt använts. Stegen i utredningen har varit;

1. **Identifiering av aktörer och informationsflöden** till, från och mellan dessa. Detta för att fastställa vilka aktörer som kommer att beröras av systemet och vars attityder, behov och krav gentemot ett digitalt spårssystem är viktiga att kartlägga. Detta är också grunden för att uttyda var svårigheter/problem (tekniska och juridiska) med ett digitalt system kan uppstå för att därefter kunna utreda lösningar för detsamma. SVA har utgått ifrån Livsmedelsverkets lagförslag för att identifiera aktörer och informationsflöden.
2. **Intervjustudier med identifierade aktörer.** Det är många olika aktörer som kommer bli involverade i ett samlat digitalt spårssystem för vildsvinskött. Som en del av denna utredning har intervjuer, av olika slag beroende på typ av aktör, genomförts. Detta för att fånga upp attityder till, krav på och behov av ett digitalt system (inklusive tekniska och praktiska) som finns hos användare av ett digitalt system för spårbarhet i den utökade livsmedelskedjan.
3. **Sammanställning och analys** av data från steg 2 för att identifiera problemställningar och fastställa hur ett digitalt system ska utformas för att vara användbart och attraktivt för berörda aktörer, inklusive utredning av rättsliga utgångspunkter som är viktiga att beakta för att möjliggöra digital spårbarhet av vildsvinskött. Detta kan ses som en kravspecifikation på ett digitalt system.
4. **Omvärldsanalys** av digitala system för att undersöka om det idag finns lämpliga system, om system finns men måste anpassas efter den tänkta informationskedjan, eller om ett helt nytt system bör byggas. I detta steg har även en omvärldsanalys av olika märkningsförfaranden som kan vara aktuella för denna livsmedelskedja gjorts. Arbetet har inbegripit litteraturstudier samt ett flertal intervjuer med aktörer som själva kan komma att inkluderas i ett samlat digitalt system för spårbarhet av vildsvinskött. Utöver detta har nio intervjuer med företrädare för systemutveckling utförts.
  - En intervju med utvecklingsansvariga för ett av laboratorierna.
  - En intervju med företrädare för forskning inom spårbarhetssystem (RISE),

- En intervju med företrädare för ett befintligt spårbarhetssystem för fisk i Sverige (Havs- och Vattenmyndigheten, HaV)
- En intervju med affärsutvecklare som arbetat med systemintegration av affärssystem mot HaV (DataPartner),
- En intervju med företrädare för märkningsprodukter (RFID Products),
- Fyra intervjuer med produktutvecklare av spårbarhetssystem inom livsmedelsindustrin. (Pinestone, TracTechnology, Kezzler, Atea)

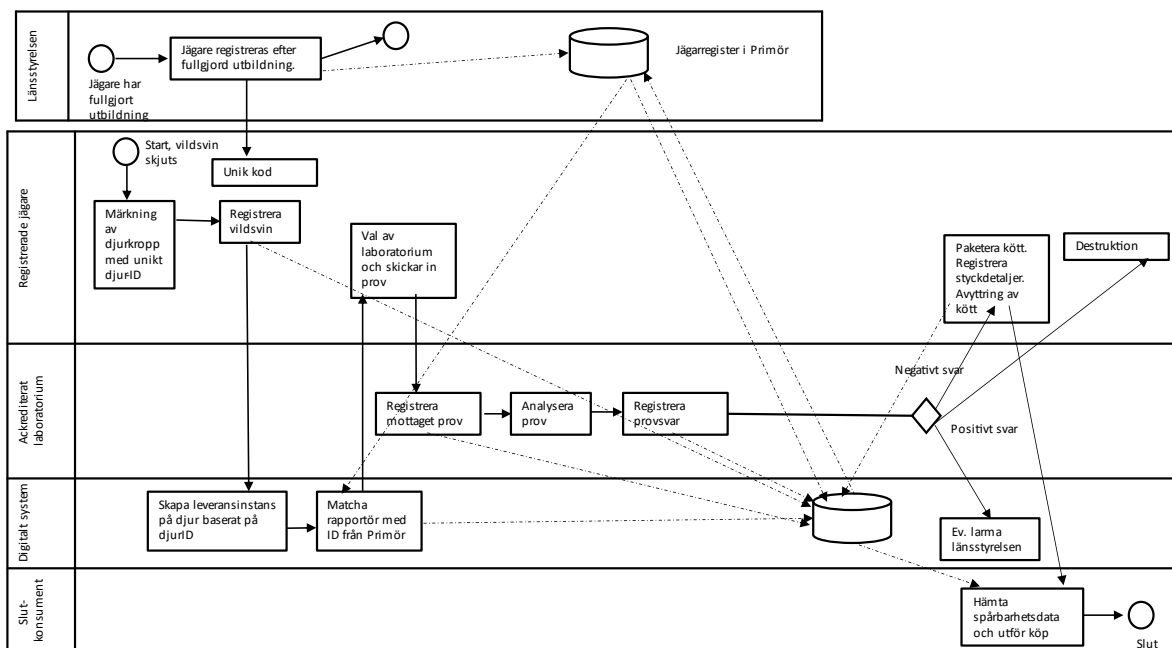
Dessa intervjuer utfördes för att utreda förutsättningar för utveckling av ett digitalt system för spårbarhet och för att fånga lösningsalternativ för olika problem. Denna rapport kan läsas i sin helhet i bilaga 1.

## **5. Utredning av kostnader och finansiering samt ägande av systemet.**

Parallellt har rättsliga utgångspunkter, viktiga att beakta för att möjliggöra digital spårbarhet av vildsvinskött, utretts och analyserats. Utredningen av de rättsliga förutsättningarna är översiktlig. Det faller inte inom uppdraget att ta fram föreskriftsförslag eller att i detalj utreda och kartlägga hur ett visst givet system uppfyller krav i gällande lagstiftning. Flera av dessa frågor kommer att behöva utredas av Näringsdepartementet och/eller den myndighet som får till uppdrag att införa systemet. Den rättsliga utredningen kommer därför att ge en allmän översikt av vilka rättsfrågor som aktualiseras.

## IDENTIFIERING AV AKTÖRER OCH INFORMATIONSFLÖDE

För att tydliggöra vilka aktörer och vilken information som ska hanteras av systemet ritades en informationsarkitektur. Nedan följer tänkta flöden av information som möjligtvis ska ingå i det digitala systemet (figur 5a-b). Dock är det byggt på vissa antaganden då exempelvis information om föreskriftsförslagen och anpassning av systemet Primör är under utredning.



Figur 5a. Informationsflöde för livsmedelskedjan registrerade jägare till slutkonsument. Aktörer som kan beröras av det digitala systemet för spårbarhet av vildsvinskött, inklusive flödet av information (streckade pilar) till och från digitalt system.

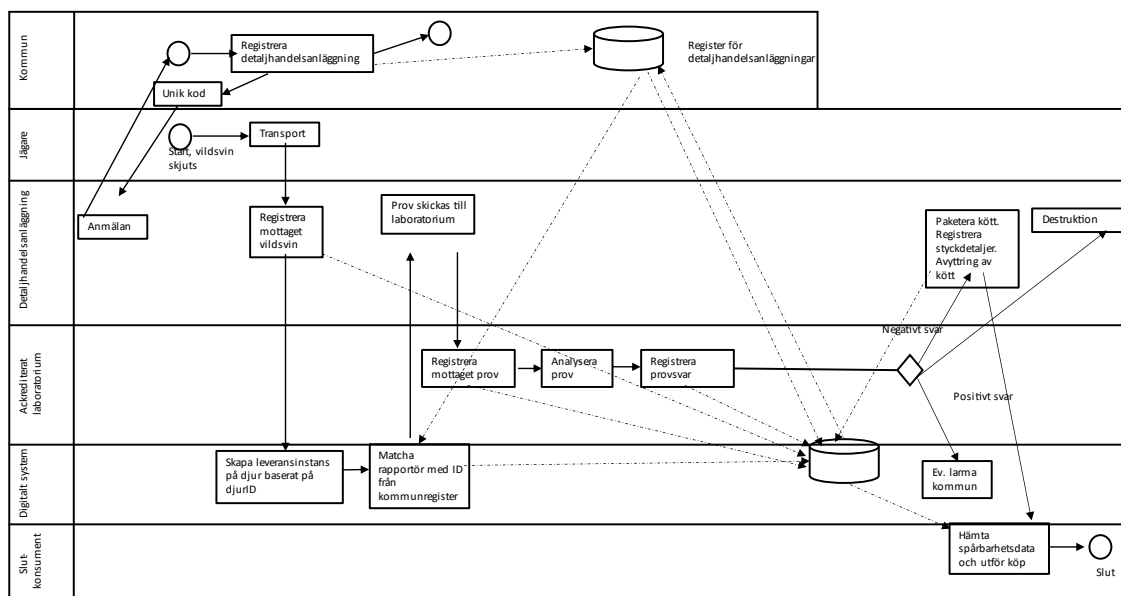
Registrerade jägare ska enligt Livsmedelsverkets föreskriftsförslag anmäla sig till Länsstyrelsen där de ska registreras i systemet Primör. Länsstyrelserna ansvarar för att anpassa Primör för detta ändamål. I samband med anmälan ska jägaren tilldelas en unik kod.<sup>26</sup> När registrerade jägare har fällt ett vildsvin måste detta vildsvin märkas med ett eget löpnummer.

Registrerade jägare ansvarar för att provta vildsvinet för trikiner samt, beroende av geografiskt läge, även för cesium, och sända in detta till ett ackrediterat laboratorium. Det ackrediterade laboratoriet utför analys och informerar jägaren om analysvar. Provtagningsdatum och testresultat ska vara tillgängliga för insändaren och slutkonsumenten. Alla separata delar av slaktkroppen ska märkas med både vildsvinets löpnummer och jägarens unika kod så att levererat vildsvin eller kött av vildsvin vid behov ska kunna spåras tillbaka till jägaren.

Den tänkta informationskedjan för digitaliserad spårbarhet från detaljhandelsanläggningen till slutkonsument börjar med att detaljhandelsanläggningen anmäler verksamheten till

<sup>26</sup> Livsmedelsverket, En jägares leveranser av små mängder vildsvin och kött av vildsvin, Dnr: 2020/01391, 2021-03-15

kontrollmyndigheten. I samband med anmälan ska anläggningen tilldelas en unik kod.<sup>27</sup> Jägare ska få möjlighet att lämna in slaktkroppar med pälsen kvar till detaljhandelsanläggning. När jägaren lämnat in vildsvinet tar detaljhandelsanläggningen över ansvaret för märkning av kropp med löpnummer, provtagning och insändning av prov till ackrediterat laboratorium. Därefter ser informationsflödet ut som ovan angivet för registrerade jägare. Alla separata delar av slaktkroppen (även förädlade produkter) ska märkas med både vildsvinets löpnummer och detaljhandelsanläggningens unika kod så att levererat vildsvin eller kött av vildsvin vid behov ska kunna spåras tillbaka till detaljhandelsanläggningen.



Figur 5b. Informationsflöde för livsmedelskedjan detaljhandelsanläggningar till slutkonsument. Aktörer som kan beröras av det digitala systemet för spårbarhet av vildsvinskött, inklusive flödet av information (streckade pilar) till och från digitalt system.

## DATAINSAMLING OCH SAMMANSTÄLLNING AV DATA FRÅN AKTÖRER

Som informationsflödet visar kommer många aktörer (jägare, detaljhandelsanläggningar, ackrediterade laboratorier, kommuner, länsstyrelser) bli involverade i ett samlat digitalt spårssystem för vildsvinskött. För att undersöka förutsättningarna och för att fånga upp de behov och krav (inklusive tekniska och praktiska) som finns hos användare av ett digitalt system för spårbarhet i den utökade livsmedelskedjan har intervjuer av olika slag beroende på typ av aktör utförts.

### Kommuner

Som en del av utredningen genomfördes 16 intervjuer med representanter ansvariga för livsmedelskontrollen i totalt 24 kommuner. Urvalet gjordes utifrån vilka län som inkluderats i Länsstyrelsernas regeringsuppdrag gällande revidering av förvaltningsplaner för vildsvin.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Livsmedelsverket, En jägares leveranser av små mängder vildsvin och kött av vildsvin, Dnr: 2020/01391, 2021-03-15

<sup>28</sup> <https://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2020/04/uppdrag-att-genomfora-atgarder-i-vildsvinspaketet-inom-ramen-for-livsmedelsstrategin-lansstyrelserna/>

Kommuner har därefter valts ut beroende av invånarantal samt geografiskt läge. Detta för att få en spridning av små, mellanstora och stora kommuner samt för att urvalet ska representera både stad och landsbygd. Kommunerna använder huvudsakligen ett av tre olika journalsystem för registrering av detaljhandelsanläggningar. Dessa system är inköpta och uppdateras efter krav från tex Livsmedelsverket. I nuläget verkar det inte finnas någon speciell funktion i systemen som automatiskt kan plocka ut uppgifter om huruvida kommunerna handlägger objekt som kan ta emot och hantera kroppar från vilt. Däremot kan man manuellt ta fram den informationen. Det handlar då framför allt om att handläggaren vet vilket objekt det rör sig om.

Generellt sett ses ett samlat digitalt system för spårbarhet av vildsvinskött som något positivt. Framför allt om ett sådant system kopplas till kommunernas kontrollsystem. Om handläggarna som bedriver tillsyn får tillgång till uppgifter och möjlighet att söka information via systemet kan ett sådant system underlätta kontroller. Ett önskemål var att systemet skulle larma till kommunerna om ett vildsvin testats positivt för trikiner eller med förhöjda halter av cesium.

En låg andel av tillfrågade kommuner (4 av 24), har idag anläggningar som kan ta emot oavhudat vilt. Många av svaren blev därför att ett digitalt system för spårbarhet av vildsvinskött inte kommer påverka dem nämnvärt då de inte har sådana anläggningar i kommunen, alternativt att det kan vara krångligt med nytt system då det rör sig om få anläggningar. Andra uttryckte en oro för att detta kommer leda till att sådana anläggningar registreras vilket skulle innebära merarbete samt att det kommer krävas utbildning i till exempel vad som ska kontrolleras och hur kontrollen ska ske på sådana anläggningar.

Ytterligare kommentarer var att om det kommer att registreras sådana anläggningar är det viktigt att kommunerna får tydlig vägledning om vad som ska kontrolleras och hur det ska kontrolleras.

## Länsstyrelserna

Gemensamt för alla länsstyrelser är att de använder sig av IT-systemet Primör för registrering av primärproducenter. Länsstyrelserna, via länsstyrelsen i Kronoberg, har tilldelats ett regeringsuppdrag att anpassa detta system till att även inkludera registrerade jägare.<sup>29</sup>

## Jägare

”Jägare”, som grupp, är en viktig aktör i detta sammanhang eftersom det är de som aktivt beskattar vildsvinsstammen och är en av de huvudsakliga aktörerna som kan komma att bruka ett digitalt system för spårbarhet av vildsvinskött. Därför är just deras åsikter viktiga att ta hänsyn till. Jaktåret 2019/2020 löste 292 349 jägare statligt jaktkort i Sverige<sup>30</sup>. Ett jaktår pågår mellan 1 juli och 30 juni. Utifrån en tidigare studie beräknades att ca 31 % av jaktkortslösarna har jagat vildsvin det senaste året.<sup>31</sup> Om samma andel gäller för jaktåret 2019/2020, handlar det om drygt 90 000 jägare som jagat vildsvin.

<sup>29</sup> <https://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2020/04/uppdrag-att-genomfora-atgarder-i-vildsvinspaketet-inom-ramen-for-livsmedelsstrategin-lansstyrelserna/>

<sup>30</sup> <http://www.naturvardsverket.se/Var-natur/Jakt/jaktkort-och-jagarexamen/201105>

<sup>31</sup> Personligt meddelande Fredrik Widemo, SLU

För att ta reda på hur vildsvinsjägare förhåller sig till möjligheten att avyttra vildsvinskött och kroppar från vildsvin, hur de ser på spårbarhet samt hur ett digitalt system för spårbarhet av vildsvinskött bör se ut för att jägare ska använda det, genomfördes åtta fokusgruppsdiskussioner (hela rapporten hittas i bilaga 2).

Totalt medverkade 29 vildsvinsjägare från 12 olika län i Sverige. Det fanns en stor variation när det gällde hur ofta de jagade vildsvin, på vilken sorts mark de främst jagade, och vilken typ av jaktform de främst utövade. Flera var lantbrukare, några arbetade som slaktare, någon var it-tekniker osv. En mycket intressant aspekt som framkom var att åsikter och attityder var väldigt lika gällande i princip alla frågor, variationen av deltagare till trots.

Deltagarna visade på en stor förståelse för varför spårbarhet av vildsvinskött är viktigt och var positiva till ett digitalt system för spårbarhet av vildsvinskött och såg det som nödvändigt framför allt som ett verktyg för att undvika fusk. Viktiga krav för deltagarna var att en digital spårbarhetslösning samt märksystem måste vara enkla att använda men samtidigt inte för enkla så att man skulle kunna fuska. Därför ansågs det inte tillförlitligt att de exempelvis skulle skriva ut informationen själva (varken genom att skriva direkt på förpackningen eller att själv generera och skriva ut etiketter). I stället fanns önskemål om att få etiketter tillsända genom exempelvis laboratorierna eller den myndighet eller organisation där jägarna är registrerade. De pratade även om att etiketterna skulle innehålla koder (EAN- eller QR-kod) och att antalet etiketter per vildsvin skulle vara anpassat efter hur många styckdetaljer som kan fås ut av en slaktkropp.

Dock såg man vissa risker med att en för komplicerad digital lösning skulle kunna motverka användandet. Den gemensamma bilden av en digital lösning var att den skulle vara enkel, användarvänlig, tidseffektiv och gärna vara både mobil- och datoranpassad. Det ansågs viktigt att lösningen skulle utgöras av en applikation av något slag som skulle kunna fungera ute i fält redan på jaktplatsen. De ville inte att registrering i applikationen skulle ta för mycket tid då man ansåg att tillvaratagandet av vildsvinet redan är tidskrävande. Vissa grupper föreslog att man skulle kunna ta en bild på vildsvinet som man nedlagt och därigenom direkt få in det i systemet och samtidigt få en lokalisering på var vildsvinet är skjutet utan att användarna behövde göra så mycket mer. Två grupper diskuterade vikten av att det måste vara ett enkelt gränssnitt då användarnas kompetens skulle kunna variera och då menade man att det kan vara bra med en lösning som både är mobil- och datoranpassad.

Det uttrycktes också en viss oro för att man som jägare ska registreras och att de uppgifter man lämnar kan begäras ut som offentlig handling.

Annan viktig information som framkom under diskussionerna var att många var kritiska till att gå en utbildning och registreras för att endast ha möjlighet att avyttra kött från 10 vildsvin och kroppar från 10 vildsvin. Många ansåg att det skulle vara för krångligt och kostsamt i förhållande till vad det ”smakar”. Dessutom ansåg de allra flesta att det inte skulle finnas någon efterfrågan på vildsvinskroppar med päls på då konsumenter och detaljhandelsanläggningar vare sig kan eller har möjlighet att flå och stycka kropparna och ta hand om avfallet. Majoriteten av deltagarna i studien såg inte möjligheten att kunna avyttra vildsvin som en chans att *sälja* vildsvin utan framför allt som en möjlighet att kunna *ge bort*

kött. Därtill ska tilläggas att majoriteten av deltagarna inte ansåg att de skulle ändra sitt jaktmönster trots att möjlighet till avyttring skulle ges.

### **Detaljhandelsanläggningar**

I detta sammanhang innebär detaljhandelsanläggning företag som har möjlighet att ta emot och hantera kroppar av vildsvin med päls på enligt Livsmedelsverkets föreskriftsförslag om jägares leveranser av små mängder vildsvin och kött av vildsvin. I denna hantering ingår eventuell avsvälning av kroppen, avhudning, kylning/mörning, styckning, packning, märkning och eventuell förädling. Därtill tillkommer avfallshantering av hudar, ben och huvud. För att kunna hantera viltet enligt gällande lagstiftning krävs bland annat ytor, lokaler, kylmöjligheter, utrustning, rent vatten och avlopp. Mycket skiljer sig således från vad som gäller för en enskild jägare som inte omfattas av denna lagstiftning, till exempel egenkontroll och tillsyn.

Detaljhandelsanläggningar som hanterar vilt på detta sätt i Sverige i nuläget förfaller vara få. I intervjuer med representanter för livsmedelskontrollen i 24 kommuner var det endast fyra som hade objekt med denna verksamhet registrerade. Majoriteten kan antas vara lantligt belägna gårdsbutiker (ofta i samband med gårdens kommersiella jakt) samt företag som bedriver legoslakt och -förädling vilket innebär att man kan lämna in kött eller slaktkroppar och sedan återta det uppslaktat eller i förädlad form (till exempel korb). Det är svårare att hitta livsmedelsbutiker och restauranger som har möjlighet att ta emot och hantera viltet korrekt enligt gällande lagstiftning. Man kan anta att det framför allt är momentet avhudning, som kräver en ”smutsig” yta, som försvårar denna hantering, tillsammans med avfallshanteringen.

Då det är livsmedelsföretag det handlar om finns det redan vissa rutiner som ska följas och som kontrolleras av kontrollmyndigheten (kommunen). Det handlar till exempel om märkning, och man kan anta att detaljhandelsanläggningar har för verksamheten fungerande märksystem idag. Den livsmedelsföretagare som är ansvarig för livsmedelsinformationen ska säkerställa att informationen finns tillgänglig och är korrekt i enlighet med tillämplig lagstiftning om livsmedelsinformation och krav i tillämpliga nationella bestämmelser. Som livsmedelsföretagare har man ofta ett egenintresse samt möjlighet att investera i utrustning och lokaler som kan krävas för verksamheten i jämförelse med en enskild jägare.

Intervjuer med två detaljhandelsanläggningar (852-registrerade) utfördes inom uppdraget. Den ena var en gårdsbutik i Stockholms län. Gården bedriver kommersiell jakt och säljer kött detaljer och förädlade produkter från djur fällda vid dessa jakter. På gården finns det lokaler för slakt och styck men företaget är i nuläget inte registrerat för detta. Efter jakterna skickas kropparna istället till en vilthanteringsanläggning för att sedan återtas (styckat och paketerat) för försäljning i gårdsbutiken. En viss del av köttet som passerat vilthanteringsanläggningen förädlas vidare av ett annat företag till exempelvis korb som sedan också säljs i gårdsbutiken. Företagaren såg positivt på möjligheten att som 852-registrerat företag kunna ta hand om vildsvinen själv. Det skulle öppna upp ett fönster att kunna ta hand om och avyttra även vildsvin som skjuts på gården under sommaren när volymen är för liten för att skicka till vilthanteringsanläggningen. Under den huvudsakliga



jaktperioden är volymen slaktkroppar istället för stor för företaget att hantera själva. Då lönar det sig att skicka till vilthanteringsanläggningen för återtag.

Den andra anläggningen utför legoslakt och -tillverkning av korv vilket innebär att man kan lämna in kött eller slaktkroppar och sedan återta det uppslaktat eller i form av korv. En viss del av verksamheten består av försäljning av viltkorv i egen butik. Företagaren ser det som positivt att 852-registrerade företagare ska kunna få möjlighet att ta emot och avyttra vildsvinskött. Företagaren menar dock att det kommer krävas mycket jobb samt att det skulle vara helt omöjligt för till exempel en livsmedelsbutik att ta emot vildsvinskroppar med päls på. En fördel med den nya lagstiftningen var att företagaren nu skulle kunna ta emot vildsvinskroppar direkt från jägare och inte behöva gå via vilthanteringsanläggning. Denna företagare hade ursprungligen uppfattat det som att det nya föreskriftsförslaget skulle möjliggöra att jägare skulle kunna lämna in kroppar till anläggningen där det styckas upp och packas. Därefter var tanken att sälja kött detaljer till livsmedelsbutiker i närområdet varifrån köttet sedan skulle nå slutkonsument. Då föreskriftsförslaget inte medger en sådan kedja funderar företagaren på att omregistreras till en vilthanteringsanläggning men oroar sig för kostnader och administrativ börda.

Båda företagen ansåg att spårbarhet är viktigt både utifrån livsmedelssäkerhet (gällande trikiner och salmonella) och kvalitet (galtlukt). Företagaren som säljer viltkött via gårdsbutiken får kött detaljerna märkta på vilthanteringsanläggningen och önskar liknande märkningsförfarande på plats på gården om det blir aktuellt för dem att sälja vildsvinskött direkt till konsument. Denna företagare oroar sig för att ett för enkelt system skulle kunna gynna fusk samtidigt som att systemet måste vara enkelt så att företagen kan använda det. Företagaren önskade ett system där begränsat antal etiketter med nödvändig information tillhandahålls företagen. Etiketterna ska sedan kopplas ihop med en applikation där företagaren loggar in och skriver in uppgifter, dock ej trikinanalysvar och liknande då detta skulle kunna leda till fusk.

Den andra företagaren märker sina produkter idag genom etiketter som genereras av den våg som används. Vågen med märkningssystemet var enligt företagarens uppfattning dyr i inköp men smidig att använda. Denna företagare önskade sig ett system där vågen även kunde generera en kod som man sedan skulle kunna läsa av via en applikation.

### **Akrediterade laboratorier**

I dagsläget finns det fem ackrediterade laboratorier som utför trikinanalyser samt två som utför cesiumanalyser.<sup>32</sup> Ett av dessa laboratorier utför både trikin- och cesiumanalyser. För att undersöka laboratoriernas förutsättningar för ett digitalt system för spårbarhet av vildsvinskött har intervjuer med samtliga ackrediterade laboratorier utförts. Med på intervjuerna var, förutom utredaren för detta regeringsuppdrag, även den konsult som anlitas för att genomföra en omvärldsanalys av digitala system och märkningsförfarande. Syftet med intervjuerna var att undersöka dels de tekniska förutsättningarna för laboratorierna att ”kopplas” upp i ett digitalt system, dels hur laboratorierna förhåller sig till tanken på ett digitalt system. Totalt utfördes sex intervjuer med representanter från respektive laboratorium.

---

<sup>32</sup> <https://www.swedac.se/>

De tekniska förutsättningarna för laboratorierna varierar stort. Vissa sköter handläggningen mer eller mindre analogt medan andra har väl utvecklade digitala lösningar. Gemensamt för laboratorierna är att de försöker erbjuda olika lösningar för olika typer av insändare då dessa har olika behov. Vissa insändare vill nyttja digitala lösningar medan andra önskar alternativa lösningar som till exempel svar via telefon eller vanlig post.

Om man bortser från laboratoriernas olika tekniska förutsättningar, är kraven på ett samlat digitalt system relativt lika. Önskvärt är att ett sådant system ska kunna komplettera redan befintliga system, och inte innebära extra utvecklingskostnader eller extra arbetsmoment. Det ska helst inte heller störa eller konkurrera med redan väl fungerande system. Inställningen hos representanterna för laboratorierna var huvudsakligen positiv gentemot ett samlat digitalt system om ett sådant kan resultera till att mer vildsvinskött kan komma att avsättas och på så vis bidra till samhällsnyttan.

## **OMVÄRLDSANALYS DIGITALA SYSTEM OCH MÄRKNINGSFÖRFARANDEN**

I detta kapitel beskrivs relevanta digitala teknologier rörande spårbarhet i livsmedelshandling med beskrivning av hur de kan realiseras i ett digitalt system för spårbarhet av vildsvinskött. Följande teknologier har identifierats och beskrivs: Standardramverk, märkning- och plomberingstyper, teknologier för avläsning av produktmärkning, informationsflöde och systemintegration, samt sekretess och säkerhet. (För att läsa hela rapporten se bilaga 1).

### **Unik identifiering och märkning (Standardramverk, märkning- och plomberingstyper)**

Genom unik identifiering och märkning möjliggörs spårbarhet av produkter i värdekedjor. Det innebär att varje produkt, plats och paket är märkt med en unik identitet som kan registreras manuellt eller med scanner läsas in automatiskt. För att utnyttja tekniken är det viktigt att alla aktörer i varukedjan kan enas om globala standarder för produkthantering. Det viktigaste initiativet för detta är den Internationella standardiseringsorganisationens (ISO) arbete. Tillsammans med Internationella elektrotekniska kommissionen (IEC) fastställer de standarder för elektronik och elektroteknik. Dessa standarder betecknas ISO/IEC. ISO-standarder har utvecklats i samarbete med bland annat de facto-standarder<sup>33</sup> från GS1. Att använda GS1-systemets kodserier är förenat med licenskostnader. Det finns även alternativ till GS1 som också är upprättade enligt ISO-normen. Exempelvis International Barcodes Network som även har försäljning i Sverige.

Den vanligaste tilldelaren är dock GS1 som används inom stora delar av livsmedelsindustrin. Även om det finns andra organisationer och företag som hanterar denna typ av produktmärkningssystem, så har GS1-systemet kommit att bli en de facto standard inom handeln för unik märkning av produkter, material och förpackningar.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> De facto-standard är en standard som tillämpas i praktiken och av en övervägande del av parterna på marknaden – utan att den föregåtts av en formell överenskommelse eller annan rättsgrund. Detta i motsats till De jure-standard som har föregåtts av formella överenskommelser eller andra rättsgrunder. GS1 standarder är här exempel på De facto och ISO/IEC är exempel på De jure.

<sup>34</sup> Arnberg J, B. F. (2006). Streckkoderna och den moderna varudistributionen : en beskrivning och analys av streckkodens betydelse för distributionen och för konsumenterna. Stockholm: Handelns utredningsinstitut.

GS1-systemet består av ett system för identifiering, informationsbärare samt elektronisk handel.

Koder med informationsbärare ur GS1-systemet är kopplade till streck- eller rutkod och kräver en avläsare med visuell kontakt för att läsa enheter. Även trådlösa identifieringstekniker har stöd i GS1. Radio Frequency IDentification (RFID) är en teknik för identifikation via radiovågor. Det finns flera detaljstandarder, med stöd i GS1 samt för ISO/IEC, för hantering av denna teknik.

GS1 spårbarhetsstandarder bygger på vad de kallar Identify (identifiering), Capture (fånga) och Share (dela). Under konceptet identifiering visas hur identifikationsnummer integreras utmed produktionskedjan. Under konceptet Capture visas hur olika GS1-kodsystem används (ofta i kombination med linjära streckkoder, 2-dimensionella rutkoder samt RFID-transponders och chip). Slutligen, under Share visas hur interoperabilitet mellan olika system presenterar och hanterar förfrågningar på information.

Artikelinformation kan exempelvis läggas in genom ett anslutet affärssystem. Leverantörer fyller i artikelinformation som mått, vikt, hållbarhet, och annan information som sedan kan delas med återförsäljare, transportörer och konsumenter som tar emot informationen i realtid. Det finns valideringstjänster (validoo) för att kvalitetssäkra informationen. Detta kan hantera spårbarhet från slaktkropp till styckdetaljer och ger möjlighet att genomföra riktade återtåg i distributionskedjan.

Sammantaget gör denna informationsteknik GS1-systemet till ett globalt ramverk som säkerställer skalbar spårbarhet och systemintegration. De aktörer som behöver utbyta data om händelser kan genom identifiering, datafångstmetoder och informationsdelning samarbeta genom en sammanhållen leveranskedja.

### **Datainsamling (Teknologier för avläsning av produktmärkning)**

Spårbarhet utgår ifrån unikt märkta råvaror och produkter. För att registrera denna data i ett digitalt system behövs någon form av automatisk avläsning, eller manuell registrering av varje märkt produkt eller råvara. Många olika teknologier används inom livsmedelsindustrin till exempel linjära streckkoder, 2-dimensionella rutkoder, RFID-transponders, samt DNA-kodning och molekylära identifieringssystem. Se bilaga 1 för en djupare analys av dessa teknologier. I denna bilaga diskuteras även användandet av sensorer och avläsningsteknologi samt online gränssnitt.

## Teknologier för märkningssystem

Följande huvudsakliga tekniker kan användas vid märkning:

- Knapp eller buntbandslösningar. Serienummerade sådana lösningar finns redan att tillgå. I det här fallet behövs dock anpassning till ett särskilt identifieringssystem kopplat till vildsvinshanteringen. Denna typ av lösning kan kombineras med nummersekvens, streckkod, rutkod eller med inbyggd RFID-tag.
- Knappbaserade lösningar klickas i exempelvis i örat.
- Större buntband för applikation runt halsen (detta mått kan dock variera mycket mellan enskilda djur).
- Mindre buntband kan exempelvis fästas runt sena i ben.
- Större RFID-tag med elektrisk VCC-kontakt. Dessa större chips kan appliceras med särskild häftpistol.
- Klisteretiketter, papper eller plastmaterial. Denna märkning är svår att applicera på pälsad djurkropp, men kan användas exempelvis som etiketter på plastpåsar, eller paketerad slutprodukt. Dessa etiketter kan generas via ett affärssystem och skrivas ut.
- Lasertryck. Behöver särskild utrustning för att appliceras och är därför inte optimerat för småskalig verksamhet.
- Injektion. Att injicera en RFID tagg är effektivt så länge djurkroppen inte styckas. Vid styckning tappas spårbarheten.

## Informationsflöde och systemintegration (arkitektur och teknologi)

Spårbarhet i livsmedelskedjan kan beskrivas som en händelsedriven process. Den består av en serie händelser som förändrar ett objekts status. När vi tänker på en process är det lätt att tänka på ett objekt som rör sig mellan olika aktörer och aktiviteter. Detta synsätt på en process kan exempelvis fångas i ett informationsflöde. Det finns även andra synsätt än löpandebandprincipen, exempelvis vid ett bygge, står objektet stilla medan aktörer kommer till objektet och utför olika aktiviteter. Ett spårbarhetssystem behöver hantera teknologi dels för *informationsflödet*, så att ett objekt i händelsekedjan kan spåras framåt och bakåt. Och dels för *systemintegration*, så att systemet kan användas och kopplas upp mot olika aktörer och användarbehov. De viktigaste typerna av teknologi för detta kan sammanfattas som traditionella transaktionsdatabaser, distribuerade system samt blockkedjeteknologi. Se bilaga 1 för en djupare analys av dessa system samt olika teknologier som berör informationsåtkomst.

## RÄTTSLIGA UTGÅNGSPUNKTER FÖR SPÅRBARHETSSYSTEMET

I de följande avsnitten kommer vi att lyfta fram ett antal särskilda rättsfrågor som aktualiseras vid utredningen av förutsättningarna för ett samlat digitalt spårbarhetssystem. Sammanställningen är inte uttömmande utan syftar till att ge en översiktlig bild av, i sammanhanget, relevanta frågor. Den första delen av avsnittet kommer att behandla rättsliga förutsättningar för att upprätta ett system för spårbarhet. I avsnittet presenteras en genomgång av Livsmedelsverkets förslag till föreskrifter som möjliggör för jägare att sälja vildsvinskött direkt till konsument, samt oavhudade vildsvin till detaljhandelsanläggningar. Därefter följer en genomgång av ett urval rättsakter för spårbarhet inom

livsmedelsproduktion. Syftet med det sistnämnda avsnittet är att visa hur spårbarhetssystem har reglerats. Därefter avser vi göra en sammanfattande analys med förslag för hur ett samlat system för spårbarhet för vildsvinskött kan regleras.

I den andra delen av avsnittet kommer vi översiktligt behandla rättsliga frågeställningar som en aktör som får till uppgift att utveckla, äga och förvalta eller upphandla systemet kommer att behöva ta hänsyn till. Genomgången kommer endast vara översiktlig eftersom val av tekniska lösningar, systemarkitektur, åtkomst och tänkt användning av systemet påverkar den rättsliga analysen.

### **Livsmedelsverkets föreskriftsförslag**

När det gäller jägare som avser att sälja vildsvin eller kött av vildsvin direkt till konsumenter föreslås reglering som ålägger jägare att anmäla verksamheten vid Länsstyrelsen i det län där jägaren är folkbokförd. Särskild ordning gäller för jägare som saknar folkbokföring i Sverige. Länsstyrelsen tilldelar jägaren en unik kod.

Föreskriftsförslaget innehåller reglering av dokumentationsskyldighet som träffar jägare som säljer direkt till konsument och lokala detaljhandelsanläggningar.

Registrerade jägare ska dokumentera sina leveranser. Dokumentationen ska omfatta om vildsvinet har levererats oavhudat eller som kött av vildsvin, löpnummer, uppgift om i vilken kommun vildsvinet har nedlagts, samt, analysresultat avseende förekomst av trikiner och, i förekommande fall, cesium-137.

När det gäller lokala detaljhandelsanläggningar ska sådana anläggningar dokumentera alla av jägare mottagna leveranser av oavhudade vildsvin. Dokumentationen ska ske i anslutning till att vildsvinet mottas. Dokumentationen ska vidare omfatta datum för mottagandet, vildsvinets löpnummer, uppgift om i vilken kommun vildsvinet har nedlagts, analysresultat avseende förekomst av trikiner och, i förekommande fall cesium-137. Samt jägarens namn och kontaktuppgifter.

Föreskrifternas förslag till regler om dokumentationsskyldighet innehåller inte någon skyldighet om att dokumentera uppgifter i något särskilt format eller i något särskilt system. Föreskriftsförslaget innehåller även förslag om skyldighet att under vissa förutsättningar lämna information till konsumenten. Skyldigheterna avseende vilken information som lämnas skiljer sig mellan situationen då registrerade jägare säljer kött direkt till konsumenten och situationen då en lokal detaljhandelsanläggning säljer köttet. Den information som enligt förslaget ska lämnas till konsumenten är analysresultat avseende förekomst av trikiner och, i förekommande fall, cesium-137 för det aktuella vildsvinet, jägarens eller, i förekommande fall, den lokala detaljhandelsanläggningens unika kod, och vildsvinets löpnummer. Informationen ska i bägge fall tillhandahållas *på begäran*. Det föreligger därmed ingen ovillkorlig skyldighet att tillhandahålla informationen enligt förslaget, utan det krävs en viljeyttring från konsumenten. Det framgår inte heller någon skyldighet att redovisa informationen på något särskilt sätt eller i något särskilt format, utan endast en skyldighet att tillhandahålla informationen om konsumenten vill ha den.

Föreskriftsförslaget från Livsmedelsverket innehåller i sig ingen reglering av något spårbarhetssystem eller att vissa uppgifter ska lämnas på visst sätt, utan innehåller krav på informationskyldighet och dokumentation. Syftet med dessa krav är att säkerställa att det är möjligt att uppnå spårbarhet, men reglerna ställer inga krav på att registrera information i ett digitalt spårbarhetssystem eller att tillgängliggöra information på visst sätt.

Enligt utredningens bedömning träffas lokala detaljhandelsanläggningar av reglerna för spårbarhet som följer av artikel 18 i förordning 178/2002. Reglerna i denna förordning kommer behandlas i nästa avsnitt. Enligt SVA:s bedömning omfattas däremot inte jägare som levererar små mängder vildsvinskött direkt till konsument av reglerna om spårbarhet i förordningen. En jägare som under ett kalenderår levererar vildsvin eller kött av vildsvin i den omfattning som föreskriftsförslaget medger ska enligt utredningen inte anses bedriva en verksamhet som har sådan kontinuitet, omfattning och grad av organisation att jägaren anses vara en livsmedelsföretagare enligt den definition som följer av förordningen. Denna bedömning har också tidigare framförts av Livsmedelsverket. Livsmedelsverket bedömer vidare att inte heller den jägare som levererar 75 vildsvin till detaljhandelsanläggningar nödvändigtvis är att betrakta som en livsmedelsföretagare, och inte heller den jägare som levererar totalt 85 vildsvin och kött av 10 vildsvin.<sup>35</sup> SVA instämmer, men framhåller, på samma sätt som Livsmedelsverket, att tolkning av begreppet är en fråga för förvaltningsdomstolarna och i slutändan EU-domstolen. Det saknas vid dags dato vägledande avgörande för hur begreppet ska tolkas.

### **Reglering av spårbarhet i befintlig lagstiftning**

Nedan följer en genomgång av tre exempel på regelsystem för spårbarhet på livsmedelsområdet. Syftet med genomgången är att undersöka hur spårbarhet rättsligt regleras och vilka lagtekniska lösningar som valts, för att sedan lämna uttalanden om förutsättningar för ett spårbarhetssystem. Vi har valt att dels titta på de allmänna regler om spårbarhet för produkter av animaliskt ursprung som framgår i artikel 18 i förordning 178/2002 samt delar av systemet för identifiering av nötkreatur och märkning av nötkött och nötköttsprodukter och spårbarhetssystemet för fiskeri- och vattenbruksprodukter.

### **Spårbarhet enligt förordning 178/2002**

I förordningen framgår regler om spårbarhet för livsmedel med animaliskt ursprung. Där framgår att livsmedel och foder ska kunna spåras på alla stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan.<sup>36</sup> Syftet med spårbarhetssystemet är att livsmedel ska kunna återkallas om hälsorisker upptäcks, samt att konsumenterna och kontrollanter ska få tillgång till information så att sådana livsmedel kan stoppas.

Spårbarhet uppnås genom principen om ”ett steg framåt, ett steg bakåt”. Livsmedelsföretagare ska kunna ange alla personer från vilka de erhållit ett livsmedel eller ett livsmedelsproducerande djur. Vidare ska livsmedelsföretagare även kunna identifiera företag som tagit emot företagets produkter. Det föreskrivs inte om något samlat system, utan snarare ett fragmenterat system där varje livsmedelsföretagare åläggs att själv inrätta eller

---

<sup>35</sup>Livsmedelsverket, En jägares leveranser av små mängder vildsvin och kött av vildsvin, Dnr: 2020/01391, 2021-03-15

<sup>36</sup> Artikel 18, 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

anskaffa system för spårbarhet. Förordningen ålägger livsmedelsföretagare att ha system för att på begäran kunna lämna spårbarhetsinformation till behörig myndighet.

Enligt förordningens reglering måste livsmedel som sannolikt kommer släppas ut på marknaden inom gemenskapen vara lämpligt märkta eller identifierade för att underlätta spårbarhet med hjälp av tillämplig dokumentation eller information. I genomförandeförordningen<sup>37</sup> konkretiseras vilken information som ska medfölja försändelsers med livsmedel och som ska kunna tillhandahållas en behörig myndighet efter begäran. Bland annat en noggrann beskrivning av livsmedlet, volym och kvantitet samt namn och adress till leverantör samt den till vilken livsmedlet levereras. Det finns också regler om hur länge informationen ska bevaras.

På begäran ska livsmedelsföretagare utan onödigt dröjsmål kunna tillhandahålla informationen till den behöriga myndigheten. Hur informationen görs tillgänglig är upp till livsmedelsföretagaren. Det framgår av skälen i förordningen att reglerna bör medge viss flexibilitet vad gäller format i vilket den relevanta informationen görs tillgänglig. Sammanfattningsvis kan det konstateras att den reglering avseende spårbarhet som finns i förordning 178/2002 och genomförandeförordningen inte reglerar ett spårbarhetssystem av det slag som förevarande utredning har att utreda. Systemet som regleras i förordningarna är inte samlat. Det innehåller föreskrifter som livsmedelsföretagare själva har att följa vid utveckling av egna system. Det finns exempelvis inte någon skyldighet att registrera information i något visst format eller i ett visst samlat system.

### ***Spårbarhet för nötkreatur, nötkött och nötköttsprodukter***

Avseende nötkött finns regler för upprättande av system för identifiering och registrering av nötkreatur samt märkning av nötkött och nötköttsprodukter.<sup>38</sup>

I förordning (EG) nr 1760/2000<sup>39</sup> och tillämpningsförordningen 1825/2000<sup>40</sup> finns regler om märkning av nötkreatur, nötkött och nötköttsprodukter och spårbarhet. Reglering innebär skyldigheter att identifiera och registrera nötkreatur i nationella databaser, samt obligatorisk märkning av nötkreatur, nötkött och nötköttsprodukter, med vissa undantag. Det obligatoriska märkningssystemet ska garantera ett samband mellan identifiering av slaktkroppen och köttstyckena och det enskilda djuret, eller i vissa fall, gruppen berörda djur.

Enligt artikel 3 i förordning (EG) nr 1760/2000 framgår att systemet ska inkludera identifieringsmärken för individuell identifiering av djur, databaser, pass för djur samt individuella register som förs i alla anläggningar. Behöriga myndigheter i medlemsstaterna ska ha tillgång till informationen i systemet. I artikel 4 framgår att djur ska märkas med

---

<sup>37</sup> Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 931/2011 om spårbarhetskrav som fastställs i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 för livsmedel av animaliskt ursprung

<sup>38</sup> EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EG) nr 1760/2000

av den 17 juli 2000 om upprättande av ett system för identifiering och registrering av nötkreatur samt märkning av nötkött och nötköttsprodukter och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 820/97

<sup>39</sup> EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EG) nr 1760/2000 av den 17 juli 2000 om upprättande av ett system för identifiering och registrering av nötkreatur samt märkning av nötkött och nötköttsprodukter och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 820/97

<sup>40</sup> KOMMISSIONENS FÖRORDNING (EG) nr 1825/2000 av den 25 augusti 2000 om fastställande av tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1760/2000 när det gäller märkning av nötkött och nötköttsprodukter

minst två identifieringsmärken som följer krav som uppställs i en bilaga till förordningen. Minst ett av märkena ska vara synligt och innehålla en identifierande kod.

I artikel 4 ges befogenhet till kommissionen att ta fram ytterligare krav för märkning. Kommissionen ska utgå från relevanta ISO-standarder eller andra internationella tekniska standarder som antagits av erkända internationella standardiseringsorganisationer om sådana internationella standarder åtminstone kan garantera en högre säkerhets- och prestandanivå än ISO-standarder. Kommissionen ska fastställa bestämmelser för formatet på och utformningen av identifieringsmärkena, tekniska förfaranden för elektronisk identifiering av nötkreatur, och identitetskodens uppbyggnad.

I artikel 5 framgår att behöriga myndigheter i medlemsstaterna ska upprätta en databas och i artikel 7 framgår skyldighet för djurhållare att hålla register. I artikel 9b framgår vidare att medlemsstaterna ska ta fram lämplig utbildning om märkning och registrering.

I tillämpningsförfordningens första artikel framgår att alla aktörer och organisationer vid varje etapp av produktion och försäljning använda sig av ett identifieringssystem och ett heltäckande registreringssystem. Systemet ska garantera ett samband mellan å ena sidan identifieringen av köttstycket och å andra sidan djuret eller djuren i enlighet med kraven på obligatorisk ursprungsmärkning i förordning (EG) nr 1760/2000. Registreringssystemet ska framför allt innehålla uppgifter om ankomst och avgångsdatum för djurbesättningar, slaktkroppar och/eller styckningsdelar, för att säkerställa att ankomster och avgångar överensstämmer.

Jordbruksverket ansvarar för det nationella registreringssystemet för nötkreatur, kallat centrala nötkreaturdatabasen (CDB), och har med stöd av sin delegerade befogenhet tagit fram föreskrifter för hur rapportering i systemet ska genomföras.<sup>41</sup> Befogenheten att utfärda föreskrifterna följer av förordning (2006:815) om provtagning på djur, med mera. Djurhållaren anmäler sin verksamhet antingen via Jordbruksverkets internetjänster, eller via blankett och tilldelas ett produktionsplatsnummer. Märkning av djur får ske med märkningssystem som godkänts av Jordbruksverket. Märkningen sker med en bricka i vartdera örat, där den ena brickan kan vara elektronisk. Det fastställs vilka uppgifter som ska framgå av märkningen, bland annat ett individnummer och produktionsplatsnummer. Märkningsbrickor beställs från Jordbruksverket mot en avgift som syftar till att täcka kostnaderna för systemet.

Djurhållaren är skyldig att föra journal där bland annat djurets identitetsnummer, födelsedatum, kön och ras ska registreras. Vidare är djurhållaren skyldig att rapportera förändringar i innehavet av djur i den centrala nötkreaturdatabasen. Förändringar kan exempelvis vara förflyttningar av djur. Det följer även en tidsfrist för när registrering senaste får ske.

Det är möjligt att låta ett ombud genomföra rapporteringen, men ombudet måste inneha en giltig fullmakt. Rapporteringen kan ske antingen via användning av blanketter eller via

---

<sup>41</sup> Föreskrifter om ändring i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2007:12) om märkning och registrering av nötkreatur



Jordbruksverkets internetjänster eller genom en av Jordbruksverket godkänd indataväg. Det är dock möjligt för Jordbruksverket att besluta om andra godtagbara rapporteringssätt. Uppgifter som lämnas via Jordbruksverkets internetjänst ska verifieras med e-legitimation. Det är dock även möjligt att rapportera förändringar i djurinnehavet med en särskild PIN-kod.

I artikel 13 i förordning (EG) nr 1760/2000 framgår sedan regler för märkning av nötkött. Det obligatoriska märkningssystemet skall garantera ett samband mellan å ena sidan identifieringen av slaktkroppen, kvartsparten eller köttstyckena och, å andra sidan, det enskilda djuret, eller, där detta är tillräckligt för att kontrollera att uppgifterna på etiketten är korrekta, gruppen berörda djur. Etiketter för märkning ska bland annat inkludera ett referensnummer eller en referenskod som säkerställer sambandet mellan köttet och djuret eller djuren. Referensnumret utgörs av identifieringsnumret för det enskilda djuret från vilket köttet kommer, eller identifieringsnumret för en grupp av djur när detta är tillåtet.

I förordningen andra avdelning finns även ett system för frivillig märkning avseende annan livsmedelsinformation än den som är obligatorisk enligt avsnitt I. Läggs sådan information till på etiketter ska denna vara objektiv och verifierbar för behöriga kontrollmyndigheterna samt kunna förstås av konsumenten. Reglerna om märkning i förordning (EG) nr 1169/2011 ska också uppfyllas.

Regleringen av spårbarhet för nötkött kan betraktas som ett samlat system eftersom det förutsätter en rapportering till en centraliserad databas. Regler för hur rapporteringen ska gå till, tidsfrister och tekniker som ska användas har fastställts av den systemägande myndigheten inom ramen för en delegerad befogenhet enligt lag och förordning.

### ***Kontrollförordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter samt tillhörande genomförandeförordning***

Kontrollförordningen för vatten och fiskeriprodukter innehåller bestämmelser där medlemsstater åläggs att införa ett system för att identifiera aktörer som levererar partier av fiskeri- och vattenprodukter.<sup>42</sup> Syftet med kontrollförordningen är att verkställa EU:s gemensamma fiskeripolitik; kontrollera upptaget av fisk och därigenom säkerställa ett hållbart fiske, förebygga utfiskning och illegalt fiske samt att tillse att konsumenterna har tillgång till information.

Kontrollförordningens bestämmelser innehåller detaljerade regler för märkning av partier samt vilken information som ska följa partiet. Bland annat framgår att varje parti med fisk- och vattenprodukter ska inkludera partiets identifikationsnummer, fiskefartygets distriktsbeteckning och namn eller anläggningsnamn, leverantörernas namn och adress.

---

<sup>42</sup> Artikel 58, RÅDETS FÖRORDNING (EG) nr 1224/2009 av den 20 november 2009 om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs, om ändring av förordningarna (EG) nr 847/96, (EG) nr 2371/2002, (EG) nr 811/2004, (EG) nr 768/2005, (EG) nr 2115/2005, (EG) nr 2166/2005, (EG) nr 388/2006, (EG) nr 509/2007, (EG) nr 676/2007, (EG) nr 1098/2007, (EG) nr 1300/2008, (EG) nr 1342/2008 och upphävande av förordningarna (EEG) nr 2847/93, (EG) nr 1627/94 och (EG) nr 1966/2006.

I genomförandeförordningen framgår ytterligare reglering som gäller införandet av spårbarhetssystemet.<sup>43</sup> Det framgår att det system för identifiering som medlemsstater har att införa ska möjliggöra identifiering av den omedelbara leverantören och köparen av ett parti, såvida köparen inte är en slutkonsument. Vidare framgår att partier ska märkas med informationen i ett handelsdokument. Dokumentet kan fästas vid partiet med hjälp av exempelvis koder, streckkoder, elektroniska chips eller liknande anordningar eller märkningssystem. Genomförandeförordningen lämnas det alltså i viss mån öppet vilka tekniska lösningar som används vid märkningen som möjliggör spårbarhet.

I genomförandeförordningen framgår vidare informationen om partiet ska förbli tillgänglig under samtliga stadier av tillverkning, beredning och distribution så att medlemsstaternas behöriga myndigheter alltid har tillgång till den.

I Sverige ansvarar HaV för spårbarhetssystemet enligt regleringen. HaV har utvecklat det nationella spårbarhetssystemet och har tagit fram föreskrifter för dess användning och funktion.<sup>44</sup> I föreskrifterna utvecklas bland annat hur registrering i systemet sker och vilka metoder för märkning som kan användas.

I föreskrifterna framgår att juridiska eller fysiska personer vars verksamhet träffas av kraven på spårbarhet ska vara registrerad användare i HaV:s spårbarhetsdatabas. Registrering sker via HaV:s hemsida. Uppgiftslämning av spårbarhetsinformation kan ske manuellt via HaV:s e-tjänst som finns tillgänglig genom myndighetens hemsida, eller automatiserat där aktörens IT-system integreras med IT-systemet hos HaV genom den så kallade bastjänsten. Uppgiftslämningen genom bastjänst förutsätter att systemet genomgått en testprocess.

Vad gäller metoder för märkning och information som ska åtfölja partier innehåller föreskrifterna krav på den fysiska märkningen enligt tre huvudsakliga alternativ. Linjär streckkod enligt standarden ISO/IEC 15417:2007 och specifikationen GS1-128, en tvådimensionell streckkod enligt standarden ISO/IEC 16022:2006 och specifikationen GS1 DataMatrix ECC 200, eller en digitalt läsbar alfanumerisk kod som utgörs av partiets identifikationsnummer. Det är även möjligt att använda andra märkningar om dessa uppfyller specificerade krav. Uppgifterna om partiet ska vara tillgängliga direkt genom märkningen, indirekt genom en referens till en följesedel med uppgifterna, eller indirekt genom sökning på partiets identifikationsnummer i HaV:s spårbarhetsdatabas.

Föreskrifterna har meddelats med stöd av myndighetens delegerade befogenhet enligt 5 kap 1 och 7 §§ i förordning (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

### **Sammanfattande analys och slutsatser (reglering av spårbarhet i befintlig lagstiftning)**

För att uppnå ett sammanhållet spårbarhetssystem måste villkor för att använda systemet fastställas. Det handlar bland annat om skyldigheter att registrera uppgifter i systemet och att märka djurkroppar och produkter. För att kunna följa hanteringen av provtagning för

---

<sup>43</sup> Artikel 66-68, 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

<sup>44</sup> Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om spårbarhet för vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter, HVMF5 2017:14

trikiner och cesium måste remissen till det ackrediterade laboratoriet samt svaret loggas i det samlade systemet.

De offentligt styrda spårbarhetssystemen som för närvarande finns inom livsmedelshandling är främst baserade på reglering i lagstiftning. Systemen baseras på direkt tillämplig av EU-lagstiftning och vad det gäller vatten- och fiskeriprodukter finns även regler i myndighetsföreskrifter framtagna med stöd av kontrollmyndighetens delegerad befogenhet i svensk lag. Systemen är tvingande. Aktörer som träffas av reglerna kan inte välja att följa kraven utan är skyldiga att använda sig av systemen med risk för sanktioner vid bristande efterlevnad.

Regleringstekniken skiljer sig åt mellan olika regleringar. När det gäller förordning (EG) 178/2002 överlämnas det till de enskilda livsmedelsföretagen att införa system som följer förordningarnas bestämmelser. Förordningarnas reglering öppnar för flexibilitet när det kommer till format för hur spårbarhetsinformationen görs tillgänglig och gör därför att ansvaret läggs på det enskilda livsmedelsföretaget. Det är därmed inte fråga om något sammanhållet system. Det finns inga gemensamma regler för system eller format, utan endast skyldigheter att inhämta, överföra och tillhandahålla information som möjliggör spårbarhet. Detta medför att det kan finnas variation i vilka system för spårbarhet som används. Att införa spårbarhetssystem innebär därför att befintliga system som används i detaljhandeln måste anpassas eller att ett fristående system behöver införas parallellt. Vid framtagande av föreskrifter måste detta beaktas.

När det gäller vatten- och fiskeriprodukter framgår det direkt av förordningstexten att medlemsstaterna ska ta fram ett spårbarhets- och informationssystem. Reglerna för vatten- och fiskeriprodukter är betydligt mer ingående och innebär att ett sammanhållet system med en central databas införs, med gemensamma regler som gäller alla brukare av systemet. Systemet innehåller villkor för hur registrering ska gå till, tidsfrister för inrapportering i systemet och även detaljerade anvisningar för hur märkning av partier ska utföras. Spårbarhetssystemet för nötkreatur och nötköttprodukter innehåller även det en centraliserad databas samt detaljerade regler för märkning.

Den typ av system för spårbarhet som förevarande utredning haft att utreda saknar i nuläget förslag på reglering i lag, förordning eller myndighetsföreskrifter. Det samlade digitala system som utredningen har att utreda omfattar både jägares försäljning av hela vildsvin eller delar av vildsvin direkt till konsument och försäljning från lokala detaljhandelsanläggningar. En förutsättning för att säkerställa att ett samlat digitalt system nyttjas kan vara någon form av rättslig reglering och att föreskrifter utformas. Bland annat måste det fastställas hur registrering i systemet går till och hur den som använder systemet ska agera för att säkerställa att spårbarhet uppnås. Det måste finnas handlingsdirigerande regler för vilken information som ska tillföras och i vilka sammanhang. Regler för märkning av delar av vildsvin kommer även att behöva tas fram för att säkerställa spårbarhet även efter styckning. Det kan dock vara en risk att göra det tvingande att använda ett samlat digitalt system. Jägare och detaljhandlare kan komma att tycka att det blir för krångligt vilket riskerar att de inte nyttjar möjligheten att avyttra kött och kroppar från vildsvin.

Det faller inte inom ramen för denna utredning att ta fram förslag till föreskrifter eller att närmare utreda hur sådana föreskrifter ska utformas, samt på vilken rättslig grund. Om det fastställs att en myndighet ska få till uppdrag att utveckla, äga och förvalta systemet kan det underlätta om myndigheten har rättsliga befogenheter för att ta fram föreskrifter för systemets användning. En sådan befogenhet skulle kunna vara nödvändig för att en myndighet ska kunna utveckla ett sammanhållet digitalt spårbarhetssystem om användandet av detta system ska vara en obligatorisk förutsättning för att registrerade jägare och detaljhandelsanläggningar ska kunna avyttra kött och kroppar från vildsvin.

Det finns bestämmelser i Livsmedelslagen och Livsmedelsförordningen som skulle kunna användas vid framtagande av systemet och föreskrifter för systemets användning, I 5 § framgår att Livsmedelsverket får ta fram föreskrifter om förbud mot eller villkor för handhavande eller utsläppande på marknaden av livsmedel eller material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel. Den 6 § ger Livsmedelsverket möjlighet att ta fram föreskrifter om livsmedels beskaffenhet och beteckning eller om användning av vara, ämne eller utrustning vid handhavande av livsmedel eller tillsammans med livsmedel. Under förutsättning att det behövs för att skydda människors liv eller hälsa, men även för att tillgodose konsumentintresset. Enligt 7 § får Livsmedelsverket också meddela föreskrifter om märkning och presentation av livsmedel eller material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel. Den 31 § ger Livsmedelsverket möjlighet att meddela föreskrifter om skyldighet för livsmedelsföretagare och andra verksamhetsutövare att lämna uppgifter om sina anläggningar eller verksamheten i övrigt till en kontrollmyndighet, ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter.

### **Dataskyddslagstiftning och spårbarhetssystem**

EU:s dataskyddsförordning är direkt tillämplig i alla EU:s medlemsstater.<sup>45</sup> Förordning ska tillämpas på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt på annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register. Personuppgiftsbehandling av rent privat natur är undantagen från dataskyddsförordningen tillämpningsområde. Dataskyddslagen innehåller kompletterande bestämmelser och preciseringar till dataskyddsförordningen.<sup>46</sup>

Den som är skyldig att följa regelverket är som utgångspunkt den personuppgiftsansvarige. Den personuppgiftsansvarige kan i sin tur använda ett personuppgiftsbiträde. Personuppgiftsansvarig är den som bestämmer för vilka ändamål uppgifterna ska behandlas och hur behandlingen ska gå till (bestämmer ändamål och medel). Personuppgiftsbiträde är den som behandlar personuppgifter för den personuppgiftsansvariges räkning.

Dataskyddsförordningen innehåller fler principer som gäller vid behandling av personuppgifter.<sup>47</sup> Uppgifter ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den enskilde. Uppgifterna ska endast samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Uppgifterna ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till

<sup>45</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG

<sup>46</sup> Lag (2018:2218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning

<sup>47</sup> Artikel 5 i Dataskyddsförordningen.

de ändamål för vilka de behandlas. Uppgifterna ska vara riktiga och om nödvändigt uppdaterade. Personuppgifter får inte förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka uppgifterna behandlas. Uppgifterna ska behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet. För att personuppgiftsbehandlingen ska vara laglig måste det även finnas en rättslig grund för behandlingen.<sup>48</sup>

En sådan rättslig grund kan vara att den registrerade har lämnat sitt samtycke till behandlingen. Behandling kan också ske lagligen om behandlingen är nödvändig för att fullgöra ett avtal i vilket den registrerade är part eller för att vidta åtgärder på begäran av den registrerade innan ett sådant avtal ingås. Personuppgiftsbehandling får även utföras om den är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige. Enligt dataskyddslagen får personuppgifter behandlas om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning.<sup>49</sup> Enligt förarbetena till dataskyddslagen är det i första hand offentligrättsliga förpliktelser som omfattas av begreppet rättslig förpliktelse. Förpliktelser som åligger enskilda eller kommuner kan regleras direkt i lag, i förordningar eller andra föreskrifter.

Vidare får personuppgiftsbehandling ske om den är nödvändig för att utföra en uppgift som är av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Enligt dataskyddslagen får personuppgifter behandlas med stöd av denna grund om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt lag eller annan författning.

I förarbetena till dataskyddslagen anges att myndigheternas uppdrag och åligganden framgår av författningar, regeringsbeslut och kommunala reglementen som antagits med stöd av regeringsformens bestämmelser om normgivningskompetens och det kommunala självstyret. De åtgärder som myndigheterna vidtar i syfte att utföra dessa uppdrag eller uppfylla dessa åligganden har därmed i sig en legal grund, som har offentliggjorts genom tydliga, precisa och förutsebara regler.<sup>50</sup>

Uppgifter får också i vissa fall behandlas efter en intresseavvägning mellan den registrerades och den personuppgiftsansvariges eller en tredje parts berättigade intressen. För offentliga myndigheter är det främst grunderna rättslig förpliktelse och uppgift av allmänt intresse som kan tillämpas. Myndigheter får inte använda sig av en intresseavvägning när de fullgör sina uppgifter. Med samtycke följer särskilda villkor. Bland annat ska samtycket vara frivilligt och inte baserat på tvång, vilket inte är möjligt om förhållandet mellan parterna inte är jämligt. Vidare ska det vara möjligt att återkalla ett samtycke.<sup>51</sup> Möjlighet för myndigheter att

---

<sup>48</sup> Artikel 6 i Dataskyddsförordningen.

<sup>49</sup> 2 kap 1 §, Lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen)

<sup>50</sup> Prop. 2017/18:105, s. 57 och 60–61.

<sup>51</sup> Artikel 7.3 och 17.1 b

använda samtycke som rättslig grund är därmed mycket begränsat och grunden bör i princip inte användas.

### ***Vilka personuppgifter kommer att behandlas i spårbarhetssystemet?***

Med personuppgifter avses varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person varvid en identifierbar fysisk person är en person som direkt eller indirekt kan identifieras särskilt med hänvisning till en identifierare som ett namn, ett identifikationsnummer, en lokaliseringssuppgift eller en eller flera faktorer som är specifika för personen. Typiska personuppgifter är bland annat personnummer, namn, adress, telefonnummer, e-postadresser. Personuppgifter kan pseudonymiseras, det vill säga ersättas med en sifferkod eller annan pseudonym. Så länge det på något vis går att härleda uppgifterna tillbaka till en fysisk person omfattas uppgifterna av reglerna i dataskyddsförordningen.

När jägaren anmäler sig hos Länsstyrelsen tilldelas jägaren en unik kod som sedan kommer följa de händelser som inträffar i spårbarhetskedjan (se figur 4a och 4b, sidan). Jägarens unika kod utgör en pseudonym som kan läsas upp genom information som finns hos Länsstyrelsen. Beroende på vilket behov aktörer i kedjan har kan det vara ändamålsenligt att jägarens identitet framgår i klartext eller att den går att läsa upp den unika koden. Så kan exempelvis vara fallet för laboratorier som behandlar remisser och provsvar samt kontrollmyndigheter som utövar tillsyn.

Vildsvinets löpnummer utgör en personuppgift om den unika koden och jägaren sammanlänkas. Utöver det kommer all information som genereras i spårbarhetssystemet och som kan härledas till en fysisk person utgöra personuppgifter. Enligt de modeller som tagits fram i SVA:s utredning behandlas jägarens unika kod och vildsvinets löpnummer av laboratorium som utför analyser avseende cesium och trikiner. I samband med det kommer ytterligare information tillkomma i form av provsvar.

### ***Personuppgiftsansvar***

Personuppgiftsansvarig är en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter. Det är alltid den personuppgiftsansvariga som ytterst har ansvar för att dataskyddsförordningens regler tillämpas korrekt och att den registrerades rättigheter enligt förordningen säkerställs. Bedömningen av personuppgiftsansvar ska göras mot bakgrund av de faktiska omständigheterna under vilket behandlingen sker. Om flera aktörer gemensamt bestämmer ändamål och medel för behandlingen uppkommer ett gemensamt personuppgiftsansvar. Vid sådana situationer finns särskild reglering i artikel 26 i dataskyddsförordningen.

Länsstyrelsen kommer att vara personuppgiftsansvarig för uppgifter som förs in i Primör. Det är Länsstyrelsen som kommer att registrera jägaren och tilldela jägaren den unika koden som sedan ska följa jägaren genom spårbarhetssystemet. Om Länsstyrelsen får åtkomst till spårbarhetssystemet för utförande av kontroll av jägare kommer Länsstyrelsen också sannolikt bedömas som personuppgiftsansvarig för dessa behandlingar.

Den myndighet eller aktör som äger och förvaltar det samlade digitala systemet kommer vidare att vara ansvarig för den personuppgiftsbehandling som sker i systemet.

De laboratorier som utför analyser för trikiner och cesium måste behandla personuppgifter för att utföra laboratorieanalyser och att hantera en remiss. Utifrån de skisser som framtagits framgår att den unika koden överförs till laboratoriet. Det är dock inte självklart att analys och provsvar kan lämnas om laboratoriet endast har tillgång till jägarens unika kod och vildsvinets löpnummer. Bokföringsskyldighet, villkor för remisser, remissförfaranden, fakturering och anmälningsplikt kan medföra att jägarens identitet och kontaktuppgifter måste behandlas i klartext av laboratoriet för dessa ändamål.

I intervjudelen har det framförts önskemål från kommuner att dessa ska ges åtkomst till ett samlat digitalt spårbarhetssystem. En sådan möjlighet skulle kunna stärka och förenkla kommunernas kontrollverksamhet. Det efterfrågas även att kommuner skulle kunna få larm från systemet om vildsvin testats positivt för trikiner eller cesium. Om kommuner ska ges åtkomst till systemet väcker även det frågor om personuppgiftsansvar.

Följaktligen innebär ett spårbarhetssystem en kedja av personuppgiftsbehandling där flera olika typer av ansvarssituationer kan bli aktuella. Förevarande utredning kan inte närmare gå in på hur frågan om personuppgiftsansvar ska fastställas och avgränsas.

Personuppgiftsansvaret behöver fastställas utifrån en analys över vilka behandlingar av personuppgifter som kommer att utföras i systemet, för vilka ändamål som behandlingen sker och med vilka medel behandlingen utförs. I det fall flera aktörer gemensamt bestämmer ändamål och medel för personuppgiftsbehandling kan ett gemensamt personuppgiftsansvar aktualiseras.

Ett gemensamt IT-system där flera skilda aktörer behandlar personuppgifter genom att exempelvis ha åtkomst till och tillföra personuppgifter kan innebära att ett gemensamt personuppgiftsansvar kan uppstå. Vid gemensamt personuppgiftsansvar föreligger ett krav på inbördes arrangemang. Det kan ske genom ett avtal, om inte ansvaret regleras i lag eller annan författning. En förutsättning för ett samlat digitalt system för spårbarhet är att personuppgiftsansvaret klarläggs så att varje aktör som deltar i systemet uppfyller dataskyddsförordningen. Det kan också vara lämpligt att reglera i författning hur personuppgiftsansvaret ska fördelas. Sådan reglering finns exempelvis i Förordning (2006:815) om provtagning på djur med mera, för den centrala databasen hästdjur. Där föreskrivs också om vilka aktörer som ska ges direktåtkomst till databasen.

### ***Rättslig grund för behandling av personuppgifter i spårbarhetssystemet***

En förutsättning för att personuppgifter ska få behandlas är att personuppgifter samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och att den behandling som sker efter insamlandet är förenlig med ändamålen för vilket de samlades in. Vidare måste behandlingen vara laglig. Personuppgiftsbehandling får endast ske om det finns en rättslig grund.

För myndigheters behandling av personuppgifter används huvudsakligen rättslig förpliktelse, uppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning. Enligt dataskyddslagen måste dessa ha stöd i lag och regleringen i lag måste vara tillräckligt tydlig. Det ska vara möjligt för såväl en personuppgiftsansvarig som för en registrerad att förutse att personuppgiftsbehandlingen

kommer att ske, exempelvis genom att det anges att en aktör i en viss situation är skyldig att lämna uppgifter till en myndighet.

SVA har ovan funnit att det saknas författningsreglering som reglerar spårbarhetssystem av det slag som utredningen haft att utreda. Det mesta talar för att en jägare som nyttjar den möjlighet som föreskrifter ger att sälja vildsvinskött direkt till konsument eller till en detaljhandelsanläggning inte omfattas av kraven för spårbarhet som följer av artikel 18 i förordning (EG) 178/2002. Därmed kan artikel 18 i den nämnda förordningen inte fungera som rättslig grund för behandling av jägares personuppgifter i dessa sammanhang. Den behandling som kommer ske i ett samlat digitalt spårbarhetssystem skiljer sig vidare från den reglering som framgår i artikel 18 i nämnda förordning. SVA kan vid genomgången befintlig lagstiftning inte identifiera en tillräckligt tydlig reglering som kan användas för ett spårbarhetssystem. Som vi funnit ovan finns ingen reglering om spårbarhet av det slag som utredningen undersöker.

I föregående avsnitt har SVA funnit att ett samlat digitalt spårbarhetssystem behöver regleras i lag, förordning eller föreskrifter. Dataskyddsförordningens reglering utgör ytterligare ett skäl till att systemet behöver en rättslig reglering.

### **Slutsatser (dataskyddslagstiftning och spårbarhetssystem)**

Sammanfattningsvis kan det konstateras att dataskyddsförordningen innehåller ett flertal regler som kommer att aktualiseras vid utveckling av ett samlat digitalt spårbarhetssystem. En central rättslig fråga är hur personuppgiftsansvar ska allokeras när flera aktörer behandlar personuppgifter i systemet. Systemet måste säkerställa lämplig skyddsnivå för att personuppgifter och data inte röjs, behandlas olovligen eller förstörs. Vidare måste det säkerställas att korrekt och transparent information ges till registrerade personer. Dataskyddsförordningen kommer att påverka både utvecklingen av systemet och kravställning vid upphandling av tekniska lösningar. Det faller dock inte inom ramen för denna utredning att närmare analysera de rättsfrågor som uppkommer vid utveckling av systemet då detta är beroende på hur spårbarhetssystemet utformas, vilka aktörer som ingår i systemet samt deras inbördes roll.

### **Offentlighetsprincipen, sekretess och arkivering**

#### ***Offentlighetsprincipen och delade system***

Om det samlade digitala spårbarhetssystemet förvaltas av en myndighet kommer reglerna om allmänna handlingar i Tryckfrihetsförordningen att aktualiseras i förhållande till den myndigheten. Beroende på hur systemet utvecklas, särskilt om andra myndigheter kan tillföra och hämta information ur systemet aktualiseras reglerna även i förhållande till dessa myndigheter.

Registreringen av jägaren som avser sälja små mängder vildsvinskött direkt till konsumenten sker hos Länsstyrelsen. Länsstyrelsen kommer därmed att inneha uppgifter om jägarens identitet, kontaktuppgifter, godkänd utbildning samt jägarens unika kod. Om systemen utvecklas på ett sådant sätt att jägarens registrering hos Länsstyrelsen även innebär att jägaren registreras i det samlade digitala spårbarhetssystemet innebär det att Länsstyrelsen



tillför uppgifter till det samlade digitala systemet. Länsstyrelsen kommer vidare att utöva händelsestyrd kontroll enligt Livsmedelsverkets föreskriftsförslag och det kan komma att bedömas ändamålsenligt att Länsstyrelsen har åtkomst till det samlade digitala spårbarhetssystemet för att utföra denna kontroll. När det kommer till detaljhandelsanläggningar kommer sådana anläggningar omfattas av kommunala myndigheters tillsyn, och även i dessa fall kan det tänkas åtkomst till systemet är ändamålsenligt. Om SVA utgör ett av de laboratorier som kommer att utföra tester för trikiner tillkommer ytterligare en myndighet att kunna hämta information ur systemet och tillföra information till systemet.

Uppgifterna anses *expedierade* när de tillgängliggörs för den mottagande myndigheten. Uppgifterna anses *förvarade* hos den mottagande myndigheten (Se bland annat HFD 2018 ref 48 och HFD 99–11). Uppgifterna blir dock inte offentliga om de enbart förvaras hos myndigheten som ett led i teknisk bearbetning eller lagring för någon annans räkning. Det förutsätter dock att systemet hanteras av myndigheten för någon annans räkning. Det förutsätter vidare att myndigheten såväl tekniskt som administrativt hindrar personal på myndigheten från att få tillgång till uppgifterna i läsbart skick (Se HFD 2018 ref 48). Om myndigheten som förvarar uppgifterna behöver åtkomst till uppgifterna, exempelvis för att övervaka händelser i systemet eller för att följa upp händelser i systemet är undantaget inte möjligt att tillämpa. Riksarkivet anser vidare att när det gäller en databas så tillämpas tryckfrihetsförordningens regler för register. Riksarkivet anser att en databas är en form av digitalt register, detta då databasen även innehåller dokument och/eller andra typer av handlingar. Uppgifter i ett register blir allmänna i samband med att uppgifterna förs in. Det framgår av 2 kap 10 § 1 p i Tryckfrihetsförordningen. I samband med detta arkiveras också uppgifterna. Det framgår av 3 § 3 i arkivförordningen.

Eftersom uppgifter som behandlas av myndigheter kommer att vara allmänna kan uppgifterna komma att begäras ut. Därmed uppkommer frågan om uppgifterna kan eller bör skyddas av sekretess. Vidare aktualiseras regler om bevarande av allmänna handlingar genom arkivering.

### ***Frågor relaterade till sekretess och tystnadsplikt***

Om uppgifter tillförs ett samlat digitalt spårbarhetssystem som förvaltas av en myndighet kommer dessa att träffas av reglerna om allmänna handlingar. Detta innebär att det kommer vara möjligt att begära ut uppgifter ur systemet. En förutsättning för att ett samlat digitalt system är att det finns ett tillräckligt skydd för den personliga integriteten och skyddsvärda uppgifter. Bristande skydd kan verka avskräckande. Det bör särskilt framhållas att det av de attitydundersökningar SVA utfört framgår att jägare känner oro inför att uppgifter kan begäras ut med stöd av regler om allmänna handlingar. Det är därmed troligt att osäkerhet kring huruvida uppgifter skyddas kan hämma jägare från att nyttja systemet. Det är följaktligen av vikt att beakta reglerna om allmänna handlingar och sekretess i utredningen av rättsliga förutsättningar för det samlade digitala spårbarhetssystemet.

SVA bedömer att uppgifter om enskilda jägare i det samlade digitala systemet är skyddsvärda och att det behöver övervägas hur uppgifterna skyddas. En registrering i systemet med innebörden att personen är en jägare innebär samtidigt uppgifter om att personen kan antas ha tillgång till vapen. SVA konstaterar att det finns sekretessregler som skyddar jägare. I 18

kap. 16 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) finns regler som skyddar uppgifter i vapenregister, i jaktkortsregister (Kammarkollegiet och Naturvårdsverket) och i jägarexamensregistret (Naturvårdsverket). Enligt denna bestämmelse föreligger en huvudregel om sekretess och att röjande endast får ske om det står klart att uppgiften kan röjas utan fara för att vapen och ammunition används för brottslig gärning. Denna regel är dock inte tillämplig utanför vapenregistret, jaktkortsregistret och jägarexamensregistret. Enligt förarbetena kan det utläsas att sekretess enbart gäller för de myndigheter som har direktåtkomst till vapenregistret. Vidare gäller sekretess enbart hos nämnda myndigheter och följer som huvudregel inte med om en registeruppgift lämnas till en annan myndighet

Inom SVA:s uppdragsverksamhet, som bland annat innefattar analys av förekomst av trikiner, tillämpas bestämmelsen om uppdragssekretess i 31 kap 12 § OSL. Enligt denna bestämmelse gäller sekretess för uppgift som avser provning, bestämning av egenskaper eller myckenhet, värdering, vetenskaplig, teknisk, ekonomisk eller statistisk undersökning eller annat sådant uppdrag som myndigheten utför för en enskilds räkning, om det måste antas att uppdraget har lämnats under förutsättning att uppgiften inte röjs. Även en uppgift om att ett uppdrag över huvud taget lämnats till myndigheten kan anses omfattas av uppdragssekretess. Sekretessen tillämpas i det fall uppgifter i ett enskilt provuppdrag begärs ut. Bestämmelserna om uppdragssekretessen omfattar emellertid endast handlingarna och uppgifterna avseende själva uppdraget. Bestämmelsen kan inte användas för att sekretessbelägga uppgifter i andra sammanhang än hos myndigheten till vilken uppdraget lämnats.

I 30 kap 23 § OSL föreskrivs om sekretess inom tillsyns- och stödverksamhet. Sekretessen enligt denna bestämmelse gäller bland annat i utredning, tillståndsgivning och tillsyn avseende produktion och handel. Den är endast tillämplig i den utsträckning som regeringen föreskrivit om det och tillämpningsområdet avgränsas bland annat i punkt 28 och 30 i bilaga till offentlighets- och sekretessförordningens bilaga (9 § Offentlighets- och sekretessförordningen, OSF (2009:641). Sekretessen gäller inte generellt, utan endast uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden. Vidare är sekretessen enligt denna bestämmelse inte huvudregel, utan i stället måste en bedömning göras om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. I andra punkten finns skydd för tredje man och i för sådana personer kan även uppgifter personliga förhållanden sekretessbeläggas. I dessa fall är sekretessen absolut.

SVA bedömer att det är tveksamt om bestämmelsen i 30 kap 23 § OSL kan användas för att sekretessbelägga jägarens identitet. Mot bakgrund av den praxis som finns avseende vad som utgör uppgifter om affärs- och driftförhållanden talar det mycket för att jägarens identitet och registrering inte utgör sådana uppgifter som är avsedda att skyddas.<sup>52</sup> Uppdragssekretess som tillämpas av SVA inom ramen för myndighetens uppdragsverksamhet kan inte tillämpas av andra myndigheter. SVA har inte kunnat identifiera någon annan sekretessgrund som skulle kunna tillämpas på uppgifter som förvaras hos Länsstyrelsen eller som andra myndigheter får åtkomst till. Osäkerhet när det gäller sekretesskydd har även lyfts av Livsmedelsverket.<sup>53</sup> SVA bedömer därför att det bör

---

<sup>52</sup> Se Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen – en kommentar, 19:1:2 och 30:23:3.

<sup>53</sup> Livsmedelsverket, En jägares leveranser av små mängder vildsvin och kött av vildsvin, Dnr: 2020/01391, 2021-03-15

övervägas om ytterligare sekretessgrund bör införas eller ett tillägg exempelvis kan göras till bestämmelsen i 18 kapitlet 16 § offentlighets- och sekretesslagen.

### **Arkiv och bevarande**

Ovan har det konstaterats att reglerna för allmänna handlingar blir tillämpliga om spårbarhetssystemet kommer att förvaltas av en myndighet.

Enligt promemoria från Riksarkivet bör reglerna för allmänna handlingar som tar sikte på register vara tillämpliga på uppgifter som hanteras i spårbarhetssystemet. Uppgifter i ett register blir allmänna i samband med att uppgifterna förs in. Det framgår av 2 kap 10 § 1 p i Tryckfrihetsförordningen. I samband med detta arkiveras också uppgifterna. Det framgår av 3 § 3 i arkivförordningen. Riksarkivet anser därför att föreskrifter avseende arkivvård ska tillämpas från och med att uppgifterna förs in. Arkivredovisning är en del av den arkivvård myndigheter är skyldiga att bedriva. Det ger också skydd av arkivhandlingar, hur handlingarna organiseras och gallring (enligt arkivlagen (1990:782) 6 § och arkivförordningen 11).

I 3 § Arkivlagen framgår att upptagningar för automatisk databehandling som är tillgängliga för flera myndigheter och utgör allmänna handlingar, ska bilda arkiv endast hos en av dessa myndigheter. I första hand den myndighet som svarar för huvuddelen av upptagningen. I kommentarerna till arkivlagen (s. 163, andra utgåvan) anges att när man ska bedöma vad som är huvuddelen av en upptagning så behöver detta inte enbart omfatta själva informationsmängden, utan kan också omfatta på vilket sätt myndigheten förfogar över den. Kan myndigheten exempelvis tillföra eller ta bort information? Riksarkivet har uppfattning det även bör kunna omfatta om myndigheten hanterar lagring, drift- och förvaltning av upptagningen, dvs har systemadministrativt ansvar för databasen.

Hos Länsstyrelsen kommer jägaren att registreras och tilldelas en unik kod. Denna unika kod kommer sedan att användas i spårbarhetssystemet så att koden kan härledas till en anmäld jägare. Därefter kommer händelser att registreras i spårbarhetssystemet. Om åtkomst till uppgifter i spårbarhetssystemet är möjlig för Länsstyrelsen eller kommunala tillsynsmyndigheter behöver skyldigheter kopplade till arkivlagen fastställas mellan myndigheterna som har tillgång till informationen i systemen. SVA har vidare ett ackrediterat laboratorium som kan komma att hantera prover och provsvar.

Frågan om hur arkivbildning ska ske och vilket ansvar respektive myndighet får måste klargöras innan systemet tas i drift. Eftersom arkivfrågor kopplade till datasystem med flera aktörer kan vara komplexa både tekniskt och juridiskt bör myndigheten som får till uppgift att utveckla systemet söka råd hos Riksarkivet tidigt i processen.

# Diskussion och slutsatser

Som synes är det flera olika aktörer som kan komma att ingå i och påverkas av ett samlat digitalt spårssystem för vildsvinskött. I denna utredning har hänsyn tagits till alla grupper av eventuella aktörer för att undersöka hur de förhåller sig till ett digitalt spårssystem samt för att ta reda på vilka förutsättningar som krävs för att ett sådant system ska bli användbart för dem. Juridiska frågor har undersökts och en omvärldsanalys av digitala system och märkningsförfaranden har utförts. I detta avsnitt sammanställs informationen som framkommit under arbetet för att belysa vilka faktorer som påverkar förutsättningarna för och utvecklingen av ett samlat digitalt spårbarhetsystem.

## INTRESSE OCH BEHOV AV ETT DIGITALT SYSTEM

SVA fick i uppdrag från regeringen att undersöka förutsättningarna för ett digitalt spårssystem för vildsvinskött, där spårbarheten ska upprätthållas från jägare till slutkonsument. Ingen systemutveckling ingick i uppdraget. Det ingick ingen specifikation av komplexitetsgrad eller informationssäkerhetsnivå hos systemet.

I Livsmedelsverkets föreskriftsförslag<sup>54</sup> framkommer det dels att registrerade jägare och detaljhandelsanläggningar ska erhålla en unik kod från respektive kontrollmyndighet där de är anmälda, dels att det ska föras viss dokumentation, samt att konsumenter ska få tillgång till specifik information rörande produkterna. I föreskriftsförslaget finns inget krav att dessa tre delar ska ske digitalt. Utifrån detta antas det att Livsmedelsverket menar att spårbarhet bör kunna upprätthållas utan ett digitalt system. Ett spårssystem skulle därmed kunna vara allt ifrån ett enkelt analogt system, till ett komplext digitalt system med flera aktörer, syften och funktioner inkluderade. Registrerade jägare och detaljhandelsanläggningar kan därför antas kunna välja mellan en analog- och en digital lösning. Gällande registrerade jägare och detaljhandelsanläggningar och deras leverans av vildsvinskött till slutkonsument är spårbarhetskedjan kort. Det är endast två parter då slutkonsumenten inte får leverera köttet vidare. Slutkonsumenten vet med andra ord varifrån köttet kommer och kan be om laboratoriesvar direkt vid leverans. Ett komplett digitalt system för spårbarhet, med de kostnader och administrativ börda som det kan innebära, kan därför innebära oproportionerligt höga kostnader. Vid intervjuer med vildsvinsjägare framkom att de önskade och såg en digital lösning för spårbarhet som nödvändig som ett verktyg för att till exempel undvika fusk, oavsett om deltagarna själva tänkt sig nyttja möjligheten till avyttring av vildsvinskött eller inte. Inställningen hos representanterna för ackrediterade laboratorier var huvudsakligen positiv gentemot ett samlat digitalt system om ett sådant kan resultera i att mer vildsvinskött kan komma att avsättas och på så vis bidra till samhällsnyttan. Även representanter för livsmedelskontrollen på kommunerna såg ett samlat digitalt system för spårbarhet av vildsvinskött som något positivt, framför allt om ett sådant system kopplas till kommunernas kontrollsystem.

Dock menade majoriteten av representanterna för kommunerna att ett sådant system inte skulle vara aktuellt i deras kommun/-er då sådan verksamhet inte förekom där. Det är få

---

<sup>54</sup> Livsmedelsverket, En jägares leveranser av små mängder vildsvin och kött av vildsvin, Dnr: 2020/01391, 2021-03-15

detaljhandelsanläggningar som i nuläget har möjlighet att ta emot och hantera slaktkroppar med päls på. Exakt hur många är svårt att ta reda på då det inte finns något särskilt system för att filtrera fram sådana objekt i kommunernas journalsystem. Det är också svårt att veta hur många av dessa som kommer välja en digital lösning framför allt med tanke på att de kan antas redan använda fungerande system. De detaljhandelsanläggningar som intervjuats inom detta uppdrag var dock även de positiva till att spårbarheten av vildsvinskött bedrivs digitalt.

## **ANMÄLAN TILL KONTROLLMYNDIGHET, UNIK KOD OCH MÄRKNING**

Jägare som genomgått särskild utbildning ska, enligt Livsmedelsverkets föreskriftsförslag, anmäla sig till Länsstyrelsen som registrerar dessa i systemet Primör. SVA kan konstatera att det saknas tillämpliga bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen för att skydda jägarnas uppgifter. Uppgifter om enskilda jägare och uppgifter om att en viss person jagar kan anses särskilt känsliga eftersom det kan visa var vapen finns. Uppgifter som hänför sig till vapenregistret omfattas av stark sekretess. Sekretessen omfattar även motsvarande uppgifter i register hos Kammarkollegiet och Naturvårdsverket. Enligt SVA kommer en myndighet som hanterar registrering av jägare, liksom den myndighet som kommer ansvara för systemet, att behöva ta ställning till om det finns någon eller några tillämpliga sekretessgrunder som kan användas för att belägga jägarnas uppgifter med sekretess vid en eventuell begäran om utlämning av uppgifter. SVA bedömer att frågan om sekretesskydd för uppgifter om enskilda jägare i ett spårbarhetssystem behöver utredas ytterligare. Vid intervjuerna med jägare framkom att det föreligger en oro att som jägare vara registrerad på en myndighet (bilaga 2). Det man oroade sig för var att uppgifter om dem som jägare skulle kunna komma ut till kriminella element och jaktmotståndare. Därför är det inte bara viktigt att systemet är rättssäkert för användarna att bruka, utan också att jägarna delges information på ett tydligt sätt om hur uppgifterna kommer hanteras. Om jägarna känner sig trygga med att deras uppgifter åtnjuter ett starkt skydd är det mer troligt att de är villiga att registreras. Det är av stor vikt att juridiska frågor, som behandlas under avsnittet ”Rättsliga utgångspunkter för spårbarhetssystemet” tas i beaktande vid utveckling av ett digitalt system.

Deltagarna i studien menade också att det är viktigt att en digital lösning är enkel att använda. Om Livsmedelsverkets föreskriftsförslag blir aktuellt är det därför ett förslag att anmälan till Länsstyrelsen och registrering i Primör är den enda registrering som registrerade jägare måste göra och att dessa uppgifter kopplas till det digitala systemet.

I samband med att en jägare anmäler sig till Länsstyrelsen ska jägaren tilldelas en unik kod.<sup>55</sup> Om denna kod kopplas ihop med ytterligare system, exempelvis det föreslagna subventionssystemet<sup>56</sup>, riskerar den pseudonymiserade identiteten att kunna röjas genom kopplingen mellan olika informationskällor, såsom region eller koordinater för jakt och kontonummer eller annan information från subventionssystemet. För att undvika detta är det viktigt att dataskyddslagstiftningens regler beaktas och att systemet präglas av behörighetsstyrning utefter berättigade ändamål. Det kan dock vara ändamålsenligt att ett ackrediterat laboratorium har tillgång till jägarens identitet och kontaktuppgifter vid

<sup>55</sup> Livsmedelsverket, En jägares leveranser av små mängder vildsvin och kött av vildsvin, Dnr: 2020/01391, 2021-03-15

<sup>56</sup> Livsmedelsverket. System för hantering av subventioner inklusive statsstödsanalys Delprojekt i uppdraget att genomföra åtgärder i vildsvinspaketet inom ramen för livsmedelsstrategin

handläggning av trikin- och/eller cesiumanalys. För en kontrollmyndighet kan det vara ändamålsenligt att kunna identifiera den enskilda jägaren utan att behöva begära ut uppgifter från Länsstyrelsen.

På samma sätt ska en detaljhandelsanläggning anmäla sig till kommunen och får därefter en unik kod. När registrerade jägare har fällt ett vildsvin ska detta vildsvin märkas med ett eget löpnummer. Det samma gäller för detaljhandelsanläggningen när de mottagit en oavhudad vildsvinskropp från en jägare. Denna märkning är inte ett egentligt krav utifrån föreskriftsförslaget men då registrerade jägare och den lokala detaljhandelsanläggningen likväl har en informationsskyldighet gentemot slutkonsumenten innebär det dock i praktiken att viss märkning av slaktkroppen och dess delar kommer att vara nödvändigt för att kunna uppfylla denna informationsskyldighet. Alla separata delar av slaktkroppen ska märkas med både vildsvinets löpnummer och jägarens eller detaljhandelsanläggningens unika kod så att levererat vildsvin eller kött av vildsvin vid behov ska kunna spåras tillbaka till jägaren eller detaljhandeln.

### **Lösningar för unik identifiering, datainsamling och märkning**

Lösningar för unik identifiering inbegriper flera problemställningar. Metod för skapande av unika identiteter utmed livsmedelskedjan, val av märkningsprodukt för att fästa denna identitet vid produkt och delprodukter utmed livsmedelskedjan, samt användarbehov och krav utmed livsmedelskedjan. Rörande val av metod för skapande av unika identiteter är GS1 en de facto-standard som samtliga respondenter i produktutvecklarintervjuer använt sig av. Det är dock en standard som ägs och drivs av marknadsaktörerna själva, och därmed kan det i ett längre perspektiv vara av vikt att ha ett system som är öppet även mot andra aktörer, så länge de håller sig till ISO:s standardramverk. Både i intervjuer med forskare på RISE och med ansvariga för HaV:s spårbarhet över fisk, bedrivs arbete för att hantera detta på ett mer oberoende sätt. De huvudsakliga lösningar som används inom livsmedelsindustrin i Europa är dock GS1, vilket även HaV:s system gör i nuläget. Vilken data som samlas in kan skilja sig mellan olika system. I GS1 finns stöd för GS1 datamatrix som är en maskinläsbar kod. Dock vid stora mängder data är det möjligt att GS1 inte räcker till. I datamatrixen kan då läggas in referenser till annan plats, exempelvis en publik databas där ytterligare information finns. Vid intervjuer med systemleverantörer använde samtliga GS1 standarden i sina lösningar.

### **Exempel på arkitektur för ett märkningssystem**

En arkitektur för märkningssystem beror mycket på vilken lösning som efterfrågas. Dock kan man tänka sig att den kan likna den lösning som Jordbruksverket ansvarar för gällande spårbarhet för nötkreatur, nötkött och nötköttsprodukter med viss modifikation. Om en märkning av vildsvinskropparna krävs kan denna göras före eller efter transport från jaktmark utan att det påverkar kvaliteten i identifiering. Enklast kan vara att märkning görs senast när djuret hängs upp efter transport från jaktplats (gäller för registrerade jägare, detaljhandelsanläggningar kan märka kroppen vid leverans från jägare), men för att skapa ett användbart system är det viktigt att inte detaljstyra handhavandet av hanteringen. Ett mjukvarusystem bör stödja en effektiv hantering, snarare än att hanteringen skall bli styrt av hur systemet är uppbyggt. Själva märkningen av kropp och kött detaljer är beroende av det identifieringssystem som skall användas. Lösningar för datainsamling hör delvis ihop med teknologi för märkning och identifiering av djur. Först genom att märka slaktkroppar och

slutprodukter kan data om dem samlas in. Det finns flera möjliga sätt att märka en slaktkropp både med och utan digital lösning.

Krav på teknik för att märka djurkroppar kan sammanfattas enligt följande:

- vara praktiska för applicering i fält
- vara tåliga för yttre påverkan och väta
- ha liten klimatpåverkan
- ha så låg kostnad som möjligt
- ha integritet och skydd mot manipulation

Ett förslag på en digital lösning är att ha ett tredelat system, bestående av 1) en tagg för djurkropp, 2) en tagg för labprov och en 3) smartphone-applikation. Detta kan paketeras och distribueras som kit. Ett kit består av två taggar, ett för djur och ett för prov. Taggarna kan antingen integreras med streck- eller rutkod eller med förprogrammerad RFID-transponder. RFID-taggar kan förprogrammeras vilket förenklar hantering för fältbruk. I intervjuer med jägare framkom det tydligt att en lösning med en applikation och smarttelefon efterfrågades. En lösning där koderna från taggarna läses in i en smartphone-applikation, förhindrar också återanvändning av koder och försvårar därmed manipulation av taggarna.

1. Taggen för djurkropp kan integreras med exempelvis ett buntband. Denna lösning är tålig och står emot fukt och kyla. Buntbanden kan exempelvis vara ett större som kan sättas runt djurets hals, eller ett mindre som sätts genom att en skåra görs i djurets bakben och sätts där. Den senare lösningen är något krångligare att applicera men kan lättare hantera djurkroppar av olika storlek. Båda lösningarna är tåliga vid transport.
2. Taggen för labprov kan vara en etikett fastsatt på remissen till laboratoriet, eller appliceras på annat sätt. Material för etikett behöver vara tåligt och fuktresistent. Etiketten kan bestå av streckkod, rutkod, eller RFID-transponder. De båda taggarna bör inte parkopplas eller ha samma ID. Det är komplext att parkoppla två taggar. Att använda samma ID på två taggar ökar komplexiteten och möjlighet till felkällor och mismatchad information. Detta är en erfarenhet från tidigare industriella lösningar. Mindre komplexitet leder också till lägre kostnader. Istället bör de kunna kopplas i smartphone-applikationen så att registrerade jägare kan läsa in labprov-taggen för att koppla det till djurID-taggen samt den andra informationen. Här kan koordinater och tidsstämplar användas för att säkra att det rimligen är samma djur, vilket öppnar upp för en mer automatiserad lösning med mindre risk för felregistreringar.
3. I smartphone-applikationen kan jägaren i förväg registrera sin identitet och annan eventuell nödvändig information vilket förenklar användning i fält och minimerar risken för fel. Eftersom registrerade jägare är ålagd att dokumentera viss information enligt föreskriftsförslaget, är det rimligt att den informationen registreras direkt i det digitala systemet. Detta för att undvika att jägaren måste registrera uppgifter på flera ställen. Applikationen kan sedan användas för att läsa in det förprogrammerade ID från taggen i buntbandet och koppla detta till jägaren tillsammans med lokal platsinformation (GPS-koordinater) och med tidsstämplar.

Applikationen kan lagras lokalt, exempelvis vid dålig internetuppkoppling, för att sedan ladda upp informationen till någon form av central DB/tjänst.

Motsvarande handhavande kan även användas när detaljhandelsanläggningar sköter inskick av prov till laboratoriet. Samma applikation kan förslagsvis ha olika login för registrerade jägare och detaljhandelsanläggningar, men med samma funktionalitet av att koppla djur-ID med prov. Även detaljhandelsanläggningar kan i förväg registrera sin användarinformation.

För vidare hantering av slutprodukter, styckdetaljer eller förädlade produkter, krävs det ytterligare identiteter för att kopplas i spårbarhetskedjan. På samma sätt som olika taggar för djurkropp och laboratorietest kan nya ID kopplas via applikationer i mobil eller andra scanner-lösningar. På detta sätt kan nya identiteter skapas enligt valt identitetssystem och fästas som etiketter på förpackade varor.

### ***Distribution av märkningssystem***

Utifrån de undersökningar som utförts inom detta uppdrag verkar det som att buntband för märkning av kropp från vildsvin, samt etiketter för märkning av köttdetaljer och liknande är de lösningar som skulle kunna vara mest aktuella. Det framkom tydligt i intervjuerna med jägare att de önskade ett märkningssystem, så som etiketter, skulle tillhandahållas utifrån av laboratorium eller myndighet. Anledningarna var dels för att det kan vara dyrt och krångligt att införskaffa utrustning, dels att de såg denna distributionskedja som ett sätt att stävja fusk. Det finns olika tänkbara scenarion gällande distributionen av märkningssystem vilket kommer att påverka den administrativa bördan hos den aktör som blir ålagd att utföra utskick. Ett exempel är att kontrollmyndigheten skickar ut kit med märkningssystem (buntband, etiketter) i samband med anmälan och utskick av unik kod (och därefter årligen eller efter förfrågan). Ett annat exempel är att laboratorierna skickar ut kit i samband med och på liknande sätt som redan nu sker gällande provtagningsmaterial. Ytterligare ett exempel skulle kunna vara att den myndighet som ansvarar för administration av det digitala systemet skickar ut material, vid registrering, årsvis eller efter förfrågan. När det gäller märkningsetiketter för styckdetaljer önskade jägarna att dessa skulle vara av ett begränsat antal per vildsvin. Det kan dock vara svårt att på förhand bestämma hur många styckdetaljer som kroppen ska delas upp i. När det gäller detaljhandelsanläggningar är det vanligt att de redan idag har märkningssystem, till exempel våg och etikettskrivare. I de fallen är det lämpligt att en tilldelad kodlösning är flexibel så att den kan passa olika sorters skrivare. Mer avancerade lösningar kan dock krävas vilket kan leda till att detaljhandelsanläggningen måste köpa in ny utrustning anpassad för dessa lösningar. Alternativt att märkningssystem tillhandahålls på samma sätt som för registrerade jägare.

### **PROVTAGNING, ANALYSSVAR OCH KUNDINFORMATION**

Registrerade jägare och detaljhandelsanläggning ansvarar för att provta vildsvinet för trikiner samt, beroende av geografiskt läge, även för cesium, och sända in detta till ett ackrediterat laboratorium. Det ackrediterade laboratoriet utför analys och informerar jägaren om analys svar. Analys svaret ska kopplas ihop med det unika ID för vildsvinet i det digitala systemet. Detta skulle kunna göras på olika sätt. Ett sätt är att registrerade jägare och detaljhandelsanläggningen själv skriver in det manuellt. Detta motsatte sig jägarna som intervjuades. De ansåg att ett sådant förfarande var kopplat till risken att någon skulle fuska.



Man önskade istället att analyssvaret registreras i det digitala systemet direkt från laboratorierna, antingen manuellt eller per automatik. Det senare alternativet skulle innebära att laboratoriernas system är kopplat till det digitala systemet.

Ur ett marknadsperspektiv är skillnader och egna lösningar hos befintliga laboratorier potentiella konkurrensfördelar. I intervjuer med olika laboratorier profilerade somliga sig mot en högteknologisk nivå, vilket kan ge konkurrensfördelar i automation och tilltalar vissa kundgrupper. Andra laboratorier hade mer analoga och enkla processer vilket även det gav konkurrensfördelar i hantering och tilltalar andra kundgrupper. Att bygga ett digitalt system för spårbarhet kan alltså påverka dessa lösningar negativt. Det vill säga, företag som gjort stora investeringar i tekniska lösningar tappar denna fördel om ett sådant system erbjuds alla. Likaså kan företag som specialiserat sig på direkta och analoga processer påverkas negativt om de måste digitaliseras för att kunna få tillgång till systemet.

Vid införande av ett gemensamt digitalt system är det därför viktigt att kunna erbjuda enkla interaktionsalternativ. Standardiserade gränssnitt, som exempelvis Rest API, eller för den delen SOAP, som laboratoriesystem (och affärssystem hos detaljhandelsanläggningar) kan koppla upp sina egna digitala lösningar mot är ett viktigt krav från flera av laboratorierna. Men även möjligheter till registrering via webb-gränssnitt exempelvis via inloggning på webbsida där snabbt och enkelt laboratoriesvar kan registreras bör erbjudas.

Även hos lokal detaljhandel kan liknande problematik antas. I en intervju med lokal detaljhandel fanns en oro för kostnader för integrering av affärssystem. Det måste finnas ekonomi i lösningen för att det skall bli intressant att använda ett system för utökad vildsvinshantering. Om ekonomi inte finns, riskerar detta att påverka villigheten att ansluta sig till ett digitalt system. Om medverkan i systemet blir tvingande och det saknas ekonomi i lösningen riskerar effekten att bli minskad hantering av vildsvin.

Slutkonsumenten ska, enligt föreskriftsförslaget, på begäran få tillgång till följande uppgifter:

- Analysresultat avseende förekomst av trikiner och, i förekommande fall, cesium-137 för det aktuella vildsvinet.
- Jägarens eller, i förekommande fall, den lokala detaljhandelsanläggningens unika kod.
- Vildsvinets löpnummer.

Då slutkonsumenten köper eller får kött eller kroppar från vildsvin direkt från registrerade jägare eller detaljhandelsanläggning skulle denna information kunna erhållas direkt utan någon digital lösning. Dock kan även detta ske mer eller mindre digitalt. Om en digital lösning önskas kan det ske via applikationer i mobil eller med scanner-lösningar. Det vill säga, slutkonsumenten har en applikation installerad på sin mobil och skannar av koden på produkten varvid specifik information i koden visas.

#### **ADMINISTRATION, KOSTNADER, FINANSIERING SAMT ÄGANDE AV SYSTEMET.**

Kostnaden för att bygga och administrera ett digitalt system för spårbarhet kommer till största delen att vara beroende av vilken väg man väljer att gå och är därmed svår att beräkna med säkerhet. Flera faktorer påverkar vad systemet kan komma att kosta. Kostnaderna är beroende av systemets omfattning och även beroende på vem eller vilka

som är kunder. Privata initiativ, konsortium, eller myndigheter är parametrar som tas i beaktande vid offertframtagningar och kostnadsanalyser. Även antalet påkopplade grupper av aktörer, antal registrerade jägare och detaljhandelsanläggningar som skall ingå i systemet, samt antalet vildsvinskroppar och mängden kött från vildsvin systemet ska hantera påverkar prissättning och på vilken nivå systemet behöver utvecklas.

Det är i nuläget omöjligt att estimerar hur många jägare och detaljhandelsanläggningar som önskar nyttja systemet och hur många vildsvin som kommer att ”passera” genom det. Vid gruppdiskussionerna med jägare framkom det att de önskade att spårbarheten skulle vara digital. Dock riskerar ett system som är krångligt och kostsamt att sänka deras motivation till att använda det. Det är också oklart hur många detaljhandelsanläggningar som i nuläget har möjlighet att ta emot oavhudat vilt och som i framtiden kan tänka sig ta emot kroppar från vildsvin. Resultatet från intervjuer med kommuner visar att antalet förmodligen är lågt. Man kan också tänka sig att vilthanteringsanläggningar i stället väljer att bli registrerade som detaljhandelsanläggningar. Hur många det rör sig om är svårt att bedöma men troligen endast ett fåtal. Därtill kommer det faktum att det redan idag används andra sätt för dokumentation med mera som är analoga och som passar många detaljhandelsanläggningar. Här finns alltså en risk att kostnaden för utveckling, förvaltning och administration av ett digitalt system som kräver den komplexiteten och säkerheten som beskrivits ovan överstiger nyttan med systemet.

Ett alternativ är att reglera denna livsmedelskedja på liknande sätt som för till exempel spårbarhet för nötkreatur, nötkött och nötköttsprodukter och göra det obligatoriskt för jägare och detaljhandelsanläggningar att använda det samlade digitala spårbarhetssystemet. Risken är dock att ett krav på att man måste använda ett digitalt system kan göra att färre jägare och detaljhandelsanläggningar önskar nyttja möjligheten att avyttra vildsvinskött och kroppar från vildsvin. Detta skulle i så fall kunna motverka det tänkta målet.

Hur pass flexibelt och föränderligt systemet väntas vara påverkar också kostnaden. Dessutom tillkommer förutom ovan nämnda system för integrationslösningar av affärssystem och hantering och utskrifter av streckkoder eller rutkoder. Ju mer komplex en lösning är, desto dyrare blir den. Exempelvis, en lösning med hantering av ett säkerhetsklassat register är mer kostsamt, kräver ytterligare utredning av antal användare av systemet och vilken användning som förväntas jämfört med ett system utan säkerhetsklass. I bilaga 1 ges några exempel och uppskattningar på kostnader för olika delar i spårbarhetssystemet (unik identifiering, datainsamling, informationsflöde och systemintegration). Förutom kostnader för den tekniska utvecklingen kommer det tillkomma administrativa (handläggnings-) kostnader för den ansvariga myndigheten som kan komma att bli högre än kostnaderna för utvecklingen av systemet. Denna kostnad kan inte antas rymmas inom myndighetens befintliga ekonomiska ramar. Hur stora dessa kostnader blir är beroende av ett flertal omständigheter som, utöver vilket system som väljs, har med myndighetens befintliga förutsättningar att göra. Kostnaderna kan därför bäst uppskattas av den myndighet som får uppdraget.

## **Jägare**

Ett samlat digitalt system för spårbarhet av vildsvinskött kommer inte medföra några administrativa bördor eller kostnader för jägare som enbart önskar leverera små mängder

vildsvin till detaljhandelsanläggningar som, i sin tur, levererar direkt till slutkonsumenter. Som ovan nämns ska registrerade jägare enligt föreskriftsförslaget gå för ämnet specifik utbildning, anmäla sig till Länsstyrelsen, föra dokumentation, provta vildsvinen för trikiner och cesium (inom vissa geografiska områden) samt efter begäran kunna informera slutkonsumenten om vissa uppgifter. Dessa åtaganden kommer kräva viss administration. I enlighet med föreskriftsförslaget finns det inget krav på att dessa åtaganden måste ske med en digital lösning. För att jägare ska motiveras att utbildas, registreras och avyttra vildsvin måste ett spårbarhetssystem vara användarvänligt, tids- och kostnadseffektivt för jägarna oavsett om det är analogt eller digitalt. Ser man till åtagandena ovan, bortsett från provtagning av vildsvin, kommer en digital lösning påverka den administrativa bördan för registrerade jägare. Om den digitala lösningen inkluderar dessa förfaranden, det vill säga att registrerade jägare endast behöver registrera sig en gång, enkelt kan sköta dokumentationen direkt i systemet samt att systemet i sig kan förse slutkonsumenten med den information han eller hon har rätt att få ta del av, skulle den administrativa bördan för jägarna underlättas. Härtill tillkommer dock märkning av vildsvinskroppar och styckdetaljer. Hur registrerade jägare får tillgång till märkutrustning kommer påverka den administrativa bördan likväl som kostnaden för jägaren. Om registrerade jägare själva ska generera exempelvis etiketter med koder kommer detta kräva bland annat en etikettskrivare, mjukvaruprogram och kunskap i hur detta fungerar. Vid detta scenario kommer både kostnaden och den administrativa bördan bli stor för registrerade jägare. Om märkutrustning i stället distribueras utifrån till registrerade jägare blir kostnaden och den administrativa bördan jämförelsevis lägre. SVA förespråkar den senare lösningen. Själva märkningen av vildsvinskropparna och styckdetaljer kommer också ta en viss tid, framför allt beroende på hur många vildsvin och styckdetaljer det rör sig om. För att minska den administrativa bördan underlättar det om märkutrustningen (till exempel buntband, etiketter) är lätta att applicera på produkterna.

### **Detaljhandelsanläggningar**

Även de lokala detaljhandelsanläggningarna ska anmäla till kontrollmyndigheten att de avser ta emot oavhudade vildsvin från jägare, föra dokumentation, provta vildsvinen för trikiner och cesium (inom vissa geografiska områden) samt kunna, efter begäran, informera slutkonsumenten om vissa uppgifter vilket kommer kräva viss administration. Liksom för registrerade jägare finns det, i enlighet med föreskriftsförslaget, inget krav på att dessa åtaganden måste ske med en digital lösning. En digital lösning kommer att kunna påverka den administrativa bördan för detaljhandelsanläggningarna. Redan nu sköter dessa företag bland annat egenkontroll och märkning av produkter manuellt eller maskinellt. Om införandet av ett digitalt system skulle innebära att företagaren måste registrera samma information en gång till kommer den administrativa bördan öka och motivationen att använda ett digitalt system kan bli låg. Om detaljhandelsanläggningarna enbart behöver registrera uppgifter i det digitala systemet och om informationen som lagras där i kan användas för till exempel egenkontroll kan den administrativa bördan eventuellt minska. Tidsåtgången sammanlagt per vildsvin bedöms då inte bli särskilt omfattande.

Härtill tillkommer dock märkning av vildsvinskroppar och styckdetaljer. På samma sätt som för registrerade jägare kommer sättet som detaljhandelsanläggningarna får tillgång till märkutrustning påverka så väl den administrativa bördan som kostnaden. Om

detaljhandelsanläggningarna själva ska generera exempelvis etiketter med koder kommer detta kräva bland annat någon slags etikettskrivare, mjukvaruprogram och kunskap i hur detta fungerar. Till skillnad från enskilda jägare har detaljhandelsanläggningar oftare tillgång till etikettskrivare vilket underlättar märkning av styckade och förpackade kött detaljer. Dock kan det vara så att de maskiner som används inte är kompatibla med de krav som ett digitalt system kan ställa. Detta skulle i så fall innebära att detaljhandelsanläggningen måste köpa in utrustning anpassad för systemet. Vid detta scenario kommer både kostnaden och den administrativa bördan bli stor. Om märkutrustning i stället distribueras utifrån blir kostnaden och den administrativa bördan för detaljhandelsanläggningen jämförelsevis lägre.

### **Akrediterade laboratorier**

Ett digitalt system för spårbarhet av vildsvinskött kan innebära ökad administrativ kostnad för laboratorierna om det blir ytterligare ett system att föra in information i utöver det system som redan används. Om det digitala systemet är integrerat med laboratoriernas system kan arbetsbördan vara i det närmaste oförändrad i detta avseende. Om laboratorierna ska distribuera märkutrustning kommer det att innebära ett tyngre administrativ börda. Dock är det svårt att beräkna hur stor då det inte går att bedöma hur många jägare (och eventuella detaljhandelsanläggningar) som kommer vara intresserade av att använda systemet samt hur många vildsvin det kommer röra sig om.

### **Kontrollmyndigheter**

Ett digitalt system för spårbarhet av vildsvinskött kan innebära ökad administrativ kostnad för kontrollmyndigheterna om det blir ytterligare ett system att föra in information i utöver det system som redan används. Om det digitala systemet är integrerat med kontrollmyndigheternas system kan arbetsbördan vara i det närmaste oförändrad i detta avseende. Om kontrollmyndigheterna ska distribuera märkutrustning kommer det att innebära ett tyngre administrativ börda. Dock är det svårt att beräkna hur stor då det inte går att bedöma hur många jägare (och eventuella detaljhandelsanläggningar) som kommer vara intresserade av att använda systemet samt hur många vildsvin det kommer röra sig om. Ytterligare kan antalet detaljhandelsanläggningar och registrerade jägare skilja sig mellan olika kommuner och län. Detta kan innebära en ojämn administrativ börda mellan olika kommuner och län.

### **VEM SKA ÄGA OCH FÖRVALTA ETT SYSTEM FÖR DIGITAL SPÅRBARHET?**

SVA har som en del i detta uppdrag att utreda vem som ska äga och förvalta ett eventuellt digitalt system för spårbarhet av vildsvinskött.

Som framkommit i den rättsliga utredningen ovan, har SVA bedömt att det kan behöva utfärdas författningar för att ta fram ett samlat digitalt spårbarhetssystem för avsättning av vildsvinskött. Bland annat behövs gemensamma regler för hur systemet ska användas för att uppnå spårbarhet. Det handlar exempelvis om vilka märkningar som ska användas, hur information ska tillföras systemet och vilka som ska ha åtkomst till systemet. Systemet kommer att omfatta både jägare som levererar vildsvinskött direkt till konsument utan mellanhand och försäljning via lokala detaljhandelsanläggningar. För att uppnå ett samlat digitalt system för spårbarhet bedöms det inte som möjligt att överlåta till aktörerna på marknaden för vildsvinskött att äga och förvalta ett sådant system. SVA bedömer att detta

ansvar bör ligga på statlig myndighet med erfarenhet av att arbeta med livsmedelssäkerhet och spårbarhet för livsmedel.

Ett ytterligare skäl för att låta en myndighet äga och förvalta systemet är att systemet kan komma att användas i samband med myndighetsåtgärder. Exempelvis i samband med Länsstyrelsens händelsestyrda kontroll av jägares försäljning av vildsvinskött direkt till konsument samt vid kommunernas livsmedelskontroll.<sup>57</sup>

När det kommer till frågor om livsmedel och hantering av djur ämnade för livsmedel finns i huvudsak två statliga myndigheter med behörighetsområden och erfarenhet av spårbarhetsfrågor. Dessa myndigheter är Livsmedelsverket och Jordbruksverket. Jordbruksverket har erfarenhet av att arbeta med CDB-registret som är ett led i spårbarheten för nötkött och nötköttsprodukter. Detta register är dock framtaget för nötkreatur som hålls av människor på anläggningar och skiljer sig därmed från förutsättningarna som gäller för vilt. Utifrån Jordbruksverkets instruktion och lagstiftning som myndigheten har att tillämpa framstår det som Jordbruksverkets behörighet främst omfattar djurhållning, transporter och förhållande på slaktplatser. Enligt 3 § 1 st. 5.p i Jordbruksverkets instruktion framgår att myndigheten ska verka för säkra livsmedel och konsumenthänsyn *i sin del av livsmedelskedjan*.

I Livsmedelsverkets instruktion framgår att myndigheten ska verka för en riskbaserad, effektiv och likvärdig livsmedelskontroll och kontroll av material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel i hela landet. Myndigheten ska leda, samordna och följa upp livsmedelskontrollen och kontrollen av material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel. Livsmedelsverket har även delegerad befogenhet att utfärda föreskrifter med stöd av Livsmedelsförordningen.<sup>58</sup> Myndigheten får bland annat utfärda föreskrifter om villkor för handhavande och utsläppande på marknaden av livsmedel och material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel. Myndigheten får även utfärda föreskrifter om märkning och presentation av livsmedel, eller material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel.<sup>59</sup>

Vidare ansvarar Livsmedelsverket för handläggning och utbetalning av subventioner till ackrediterade laboratorier som utför cesium- och trikinanalyser av vildsvinskött.<sup>60</sup> Dessa subventioner gäller dock enligt förordningen endast om analysen utförts på uppdrag av en privatperson som *inte* avser att sälja köttet vidare utan avser att konsumera köttet inom det egna privathushållet. Om subventioner framgent även ska vara möjliga i sammanhang där vildsvinskött säljs kan det samlade digitala spårbarhetssystemet underlätta ansökan, handläggning och kontroll av subventionerna.<sup>61</sup>

Ett samlat digitalt spårbarhetssystem har nära koppling till undantag i livsmedelslagstiftningen som Livsmedelsverket ansvarar för. Försäljning av små mängder vildsvinskött direkt till konsument och från lokal detaljhandelsanläggning är möjligt på grund av ett undantag i den EU-rättsliga livsmedelslagstiftningen. Livsmedelsverket är satt som ansvarig

---

57 Livsmedelsverket, En jägares leveranser av små mängder vildsvin och kött av vildsvin, Dnr: 2020/01391, 2021-03-15, s 31.

58 Livsmedelsförordning (2006:813)

59 5 och 7 §§ Livsmedelsförordning (2006:813)

60 (Förordning (2021:576) om ersättning för vissa kostnader för analys av vildsvinskött.

61 Se Livsmedelsverket, System för hantering av subventioner inklusive statsstödsanalys, Dnr 2020/01391, 2021-11-30, s 42 f.f.

myndighet för att utfärda föreskrifter som möjliggör försäljning inom ramen för undantaget. Det finns en stark koppling mellan föreskrifterna som möjliggör försäljning och spårbarhet. Vidare har Livsmedelsverket erfarenhet av att arbeta med spårbarhet för livsmedel i samband med avsättning och hantering hos livsmedelsföretag.

Utifrån myndigheternas instruktion och behörigheter enligt Livsmedelsförordningen framstår Livsmedelsverket som den mest lämpliga myndigheten när det kommer till att äga, förvalta och tillhandahålla ett samlat digitalt spårbarhetssystem för vildsvinskött.



**besök.** Ulls väg 2 B **post.** 751 89 Uppsala  
**telefon.** 018 67 40 00 **fax.** 018 30 91 62  
**e-post.** sva@sva.se **webb.** www.sva.se