

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Livsmedelsverket

Yttrande över Livsmedelsverkets förslag till ändring i föreskrifter (LIVSFS 2014:4) om livsmedelsinformation

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till ändring i Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2014:4) om livsmedelsinformation. Det föreslås att en anmälningsskyldighet för livsmedelsföretag införs för livsmedel märkta med uppgifter om att de är fria från vissa allergener. Anmälan ska göras till Livsmedelsverket som vidarebefordrar anmälan till berörd kontrollmyndighet.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Av remissen framgår att det tidigare fanns en reglerad tillstånds- eller anmälningsskyldighet för livsmedel som är särskilt avsedda för personer med allergier eller intolerans ("fri från"-livsmedel). Sverige valde att avskaffa anmälningsskyldigheten när kravet om ett antagningssystem försvann i samband med att en EU-förordning trädde i kraft 2016.

Av konsekvensutredningen framgår att eftersom "fri från"-livsmedel huvudsakligen riktar sig till personer med allergi och intolerans är det särskilt viktigt med en effektiv och ändamålsenlig livsmedelskontroll av denna kategori livsmedel. Den tidigare anmälningsskyldigheten anges ha varit uppskattad hos bransch, intresseorganisationer och livsmedelskontrollen. Det anges vidare att syftet med de föreslagna bestämmelserna är att skydda människors hälsa och liv med en anmälningsskyldighet som möjliggör en effektiv offentlig kontroll av livsmedel som säljs med uppgift om de är fria från en eller flera allergener.

Regelrådet finner att redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Av konsekvensutredningen framgår att det är myndighetens ambition att så snart som möjligt ha en anmälningsskyldighet på plats varför ytterligare utredning om förenklingar av hur anmälningsskyldigheten ska administreras skulle försena arbetet med att anta föreskrifterna. Enligt förslagsställaren utesluts inte att vissa förenklingar kan göras inom ramen för det digitaliseringsarbete som Livsmedelsverket står inför

inom den närmaste framtiden. Det anges att det inte föreslås någon avgiftsfinansiering av anmälningsplikten eftersom Livsmedelsverket inte har något bemyndigande att införa avgifter av aktuellt slag. Det framgår även viss redovisning avseende digitalisering av anmälningsplikten. Det anges att genom digitalisering skulle framförallt Livsmedelsverket få en effektivare hantering men att den administrativa bördan inte nödvändigtvis skulle minska för företagaren eftersom samtliga uppgifter i en anmälan behöver fyllas i av den som anmäler oavsett om anmälan sker digitalt eller inte.

Det framgår vidare att branschen har gjort gällande att en anmälningsplikt inte bör ligga inom ramen för egenkontrollen, men att livsmedelsverket i nuläget inte kan presentera något alternativ med samma önskvärda effekt som skulle innebära en mindre administrativ börda för de enskilda livsmedelsföretagen.

Av konsekvensutredningen framgår att effekterna av att inte ha en anmälningsplikt kan innebära en sämre överblick för kontrollen av "fri från"-livsmedel och i förlängningen försämra den faktiska kontrollen av denna kategori livsmedel.

Regelrådet gör följande bedömning. Det hade varit önskvärt med ytterligare redovisning kring de förenklingar som anges kunna ske inom området. Mot bakgrund av motiveringen till varför detta inte närmare utretts, anser Regelrådet likväl att befintlig redovisning är tillräcklig.

Regelrådet finner att redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Av konsekvensutredningen framgår att förslagsställaren gjort bedömningen att det finns ett nationellt utrymme att införa en anmälningsplikt för "fri från"-livsmedel. Bestämmelserna kommer att anmälas till EU-kommissionen enligt anmälningsdirektivet¹. Det anges att bestämmelserna om anmälningsplikt inte tidigare har ifrågasatts av EU under åren 1995–2000 som de var nationella särkrav, utan att det blev en modell för den unionsrättsliga regleringen. Det framgår även att samma anmälningskrav kommer gälla för såväl inhemska producenter som de som för in eller importerar livsmedlen till Sverige. Bedömningen sker därför att de föreslagna bestämmelserna inte är diskriminerande.

Det framgår vidare att anmälningsplikt på EU nivå fanns under åren 2000–2016 enligt direktiv 2009/39/EG². I promemorian anges dock att anmälningskravet på EU-nivå endast omfattade gluten och laktos medan den svenska anmälningsplikten var mer omfattande och gällde alla livsmedel med påstående om att de varit fria från alla allergener (som finns i bilaga II informationsförordningen³). När FSG-förordningen⁴ började tillämpas den 20 juli 2016 medförde det att regler om livsmedel för särskilda

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2015/1535/EU av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (anmälningsdirektivet).

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/39/EG av den 6 maj 2009 om livsmedel för särskilda näringsändamål (omarbetning).

³ Europaparlamentets och rådets (EU) nr 1169/2011 av den 25 oktober 2011 om tillhandahållande av livsmedelsinformation till konsumenterna, och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 1924/2006 samt om upphävande av kommissionens direktiv 87/250/EEG, rådets direktiv 90/496/EEG, kommissionens direktiv 1999/10/EG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/13/EG, kommissionens direktiv 2002/67/EG och 2008/5/EG samt kommissionens förordning (EG) nr 608/2004 (informationsförordningen).

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 609/2013 av den 12 juni 2013 om livsmedel avsedda för spädbarn och småbarn, livsmedel för speciella medicinska ändamål och komplett kostersättning för viktkontroll och om upphävande av rådets direktiv 92/52/EEG, kommissionens direktiv 96/8/EG, 1992/21/EG, 1999/21/EG, 2006/125/EG och 2006/141/EG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/39/EG och kommissionens förordningar (EG) nr 41/2009 och (EG) nr 953/2009 (FSG-förordningen).

näringsändamål försvann vilket innefattade bland annat "fri från"-livsmedel. Det framgår även att vanliga livsmedel, däribland de flesta "fri-från"-livsmedel inte längre har något anmälningsskrav. Märkningen anges istället huvudsakligen uppfylla kraven i informationsförordningen.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår en förhållandevis tydlig redovisning att förslaget behandlar ett område som är EU-rättsligt reglerat och att det föreslås att regleringen ska gå utöver EU-rättens kravnivå. Det framgår även en motivering till varför och vilka som har efterfrågat regleringen.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Av konsekvensutredningen framgår att många företag frivilligt har anmält "fri från"-livsmedel även efter att kravet avskaffades den 20 juli 2016. Eftersom det är relativt nyligen som den tidigare anmälningsskyldigheten avskaffades bör det, enligt förslagsställaren, finnas rutiner och kunskap om anmälningsskyldigheten hos livsmedelsföretagen. Bedömningen är därför att reglerna kan träda i kraft i nära anslutning till när den så kallade frysperioden för anmälan enligt anmälningsdirektivet löpt ut, vilket i normfallet är tre månader efter anmälan har skett till kommissionen.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår ingen explicit redovisning avseende behov av speciella informationsinsatser. Viss redovisning avseende tidpunkt för ikraftträdande kan likväl hänföras även till behov av speciella informationsinsatser. Regelrådet kan vidare konstatera att förslaget anges vara efterfrågat av branschorganisationer samt att det endast gått ca 1 år sedan anmälningsskyldigheten upphörde varför avsaknaden av en explicit redovisning inte är avgörande för bedömningen i detta fall.

Regelrådet finner att redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser är godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Av konsekvensutredningen framgår att förslaget berör livsmedelsföretagare. Det framgår vidare att det fram till den 20 juli 2016 fanns ca 330 företag med anmälda produkter i Livsmedelsverkets register. Utöver dessa uppskattar förslagsställaren att det finns ytterligare ett tiotal företag med produkter som omfattas av FSG-förordningen som nu också kommer omfattas av förslaget till anmälningsskyldighet. Det anges att företagen är alltifrån stora multinationella livsmedelsföretag till små lokala producenter och importörer med liten verksamhet. Det framgår att förslagsställaren gjort försök, att genom en branschorganisation få fram en totalsiffra över hur många återförsäljare som berörs, men det har inte gått. Det framgår även att förslaget kommer att omfatta fler produkter än den tidigare anmälningsskyldigheten och att antalet "fri från"- livsmedel synes öka.

Regelrådet gör följande bedömning. Det hade varit önskvärt med mer detaljerade uppgifter om storleken på de företag som omfattas av anmälningsskyldighet. Detta genom att exempelvis ange ett spann på antal företag inom respektive storlekkategori. Regelrådet anser likväl att befintlig redovisning är tillräcklig.

Regelrådet finner att redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch är godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Av konsekvensutredningen framgår att under 2014 anmäldes 336 produkter till Livsmedelsverket. Uppskattad tidsåtgång för anmälningsförfarandet är i genomsnitt en timme per produkt och en anmälan kan avse flera produkter. Det anges att det företag som anmält flest produkter hade gjort 99 anmälningar men att många företag har anmält ett fåtal produkter. Enligt förslagsställaren rör det sig därför om få anmälningar och små kostnader som de flesta berörda företag borde vara bekanta med eftersom anmälningsplikten fanns fram till den 20 juli 2016. Det framgår även att Livsmedelsverket har möjliggjort för företag att anmäla sina produkter frivilligt efter anmälningspliktens upphörande. Ett sextioal företag anges frivilligt anmält "fri från"-livsmedel.

Av konsekvensutredningen framgår vidare att företagen kan behöva se över sina administrativa rutiner.

Regelrådet gör följande bedömning. Det hade varit önskvärt med redovisning av den uppskattade timkostnaden för att tydliggöra förslaget totala administrativa kostnader samt om uppgifter angetts avseende förväntad tidsåtgång för upprättande av de administrativa rutinerna. Regelrådet kan likväl konstatera att anmälningsplikten tidigare gällde och att det är efterfrågat från branschen. Det framgår även att antalet anmälningar och att tidsåtgången inte är av sådan omfattning att det totalt kan antas medföra betydande kostnader. Befintlig redovisning bedöms därmed som tillräcklig i detta fall.

Regelrådet finner att redovisningen av förslaget administrativa kostnader är godtagbar.

Andra kostnader och verksamhet

Av konsekvensutredningen framgår att företagen eventuellt kan behöva göra mindre utbildningsinsatser. Det anges dock att eftersom det var relativt nyligen som den tidigare anmälningsplikten avskaffades och många företag anmäler sina produkter frivilligt borde erfarenhet och kompetens på det aktuella området finnas hos företagen.

I konsekvensutredningen anges att branschen har uppgett att när den tidigare anmälningsplikten gällde användes den som en del i en intern kvalitetskontroll, varför anmälningsplikten var uppskattad hos branschen. Det återges även en del av Svensk Dagligvaruhandels yttrande över Förslag till anpassning till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 609/2013 (FSG-ordningen) (FSG-remissen). Det angavs att både branschen, intresseorganisationer och kommuner var eniga om att behålla anmälningsplikten. Detta eftersom det behövs ett nationellt system för att effektivt kunna upptäcka nya produkter med "fri från"-märkning samt att man kan få en bättre överblick och sortera produkterna efter varugrupper, vilket leder till att det blir lättare för handeln, industrin, intresseorganisationer, kommuner men även för sjukvården att hitta "fri från"-produkter på marknaden. I konsekvensutredningen anges även att livsmedelföretagare anslutna till de svenska branschorganisationerna Livsmedelsföretagarna och Svensk Dagligvaruhandel ser positivt på en anmälningsplikt och att de har motsatt sig att det avskaffades på nationell nivå.

Regelrådet gör följande bedömning. Det hade varit önskvärt med ytterligare redovisning om eventuell påverkan på företag som har sådana produkter som inte tidigare omfattades av anmälningsplikten. Det hade även varit önskvärt med redovisning om förslaget kan medföra minskade kostnader för handlare som återfår en eventuell överblick av "fri från"-produkter och därmed kan bli tryggare med att de erbjuder en säker produkt. Enligt Regelrådet är det dock inte avgörande för bedömningen i detta fall.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets andra kostnader och påverkan på företagens verksamhet är godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Förslagsställaren anger i konsekvensutredningen att den föreslagna bestämmelsen är konkurrensneutral. Det anges gälla oavsett om livsmedlet tillverkats, förts in eller importerats till Sverige.

Regelrådet gör följande bedömning. Konsekvensutredningens kvalitet hade förbättrats om även de eventuella positiva konkurrens effekterna belysts. Detta om förslaget kan resultera i ökad konkurrens på lika villkor mellan företag med olika fokus på produktsäkerhet. Det hade även varit önskvärt med redovisning om förslagets eventuella påverkan på den inre marknaden. Trots det angivna kan Regelrådet likväl konstatera att förslaget anges vara efterfrågat av branschen, detta i kombination med befintlig redovisning, medför att redovisningen sammantaget anses vara tillräcklig i detta fall.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Av konsekvensutredningen framgår att en anmälningsplikt hjälper kontrollmyndigheter att övervaka vilka produkter som finns på marknaden. Det anges vidare att det gör livsmedelskontrollen mer effektiv och riskbaserad eftersom den ger underlag för att utföra kontrollen av denna kategori livsmedel.

Enligt Regelrådet hade det varit önskvärt med redovisning om en mer effektiv kontroll även kan påverka företag.

Regelrådet finner att redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Förslagsställaren har i konsekvensutredningen angett att förslaget kan påverka mindre företag eftersom de antagligen inte har samma administrativa resurser som större företag att göra anmälningar. Det anges dock att utifrån erfarenheter från när anmälningsplikten tidigare var i kraft och att det inte kommit särskilda synpunkter från småföretagare, gör förslagsställaren bedömningen att det inte behöver tas särskild hänsyn till små företag.

Regelrådet finner att redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning är godtagbar.

Sammantagen bedömning

Regelrådet kan konstatera att det finns aspekter som hade kunnat belysas mer utförligt för att ytterligare höja konsekvensutredningens kvalitet. Samtliga punkter har dock bedömts som godtagbar eftersom de redovisade uppgifterna är tillräckliga för att kunna bedöma förslagets konsekvenser för företag.

Regelrådet finner därmed att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 30 maj 2017.

I beslutet deltog Samuel Engblom ordförande, Yvonne von Friedrichs, Claes Norberg och Lennart Renbjör.

Ärendet föredrogs av Katarina Porko.



Samuel Engblom
Ordförande



Katarina Porko
Föredragande