

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
Box 622
751 26 Uppsala

Yttrande över Livsmedelsverkets förslag till föreskrifter om berikning av vissa livsmedel

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Förslaget innebär att margarin, matfetsblandningar, flytande margarin, matolja och smör ska berikas med 20 mikrogram (μg) Vitamin D per 100 gram och att konsumtionsmjölk, fil, yoghurt med mera, laktosfri mjölkdryck samt vegetabiliska produkter med samma användningsområde som konsumtionsmjölk och fermenterade produkter ska berikas med 0,95–1,10 $\mu\text{g}/100$ gram. Förslaget medför att nivåerna av Vitamin D höjs i de aktuella produkterna. Produkter med tillsatt socker omfattas inte av förslaget om obligatorisk berikning. Den obligatoriska berikningen av margariner och matfetsblandningar med vitamin A föreslås oförändrat, men ett felaktigt angivande av halterna korrigeras.

Förslaget innebär att nuvarande föreskrifter (SLVFS 1983:2) upphävs.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Syftet med förslaget

Enligt Livsmedelsverket ligger intaget av Vitamin D i delar av Sveriges befolkning på en för låg nivå i relation till rekommenderat intag. Regelgivaren vill med de höjda vitaminnivåerna åstadkomma ett ökat intag av Vitamin D hos befolkningen generellt, eftersom detta, enligt myndigheten, bedöms vara av signifikant positiv betydelse för folkhälsan i Sverige.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets syfte är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Livsmedelsverket uppger att ett alternativ till lagstiftning kan vara råd om ökad konsumtion av D-vitaminrika produkter eller att ta kosttillskott.

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren inte gör någon bedömning av råd om ökad konsumtion som alternativ till regleringsförslaget, vilket är en brist. Livsmedelsverket uppger emellertid att det rekommenderade intaget av Vitamin D har höjts i de nordiska näringsrekommendationerna (NNR 2012)

och att dessa rekommendationer ligger till grund för myndighetens förslag. Regelrådet anser vidare att effekterna av om ingen reglering kommer till stånd kunde ha redovisats, även om detta kan förstås indirekt av Livsmedelsverkets resonemang om folkhälsan och det idag, enligt myndigheten, otillräckliga intaget av Vitamin D.

Trots bristen finner Regelrådet att förslagsställarens redovisning är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Livsmedelsverket uppger att berikning av livsmedel regleras av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1925/2006 (berikningsförordningen) om tillsättning av vitaminer och mineraler samt vissa andra ämnen i livsmedel. Förordningen uppger reglerar vilka vitaminer och mineraler som får tillsättas i livsmedel och att de åtminstone ska tillsättas i betydande mängd. Livsmedelsverket uppger att förslaget till föreskrifter om berikning av vissa livsmedel kommer att behöva anmälas enligt direktiv 98/34/EG och berikningsförordningen.

Utöver förordningen finns det, enligt Livsmedelsverket, även nationella regler om berikning av livsmedel, där myndighetens föreskrifter SLVFS 1983:2, som i nuvarande förslag upphävs, anger att det är obligatoriskt att berika viss mjölk, margarin och matfettblandningar. Nuvarande lagstiftning anger vidare att de nationella kraven på berikning av dessa produkter inte gäller produkter som lagligen producerats eller redan finns på marknaden i ett annat EU-land eller i Turkiet, eller om de lagligen producerats i ett annat land som har undertecknat avtalet om Europeiska samarbetsområdet (EES-avtalet).

Regelrådet kan konstatera att det av konsekvensutredningen inte framgår om förslaget omfattar de nyss nämnda produkterna från annat EU-land, Turkiet eller annat så kallat EES-land, men kan av förslaget till författningstext se att så är fallet.

Förslagsställaren uppger att det av artikel 27 f i Kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 framgår att vitaminer inte får tillsättas i ekologiskt producerade livsmedel såtillvida det inte är föreskrivet, men att det genom Livsmedelsverkets förslag blir obligatoriskt att berika även de ekologiska livsmedel som omfattas av föreskrifterna.

Livsmedelsverket uppger att regleringen överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen. Regelrådet anser emellertid att förslagsställaren borde ha förklarat hur de nya föreslagna nivåerna av tillsatt Vitamin D förhåller sig till de nivåer som nämnda EU-förordning reglerar.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är bristfällig.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Regelrådet kan konstatera att det i konsekvensutredningen inte finns några uppgifter om tid för ikraftträdande, men att dessa uppgifter istället står att finna i förslaget till författningstext.

Livsmedelsverket uppger att mejeribranschen önskar en generöst tilltagen övergångstid på 18-24 månader som möjliggör att använda upp allt gammalt förpackningsmaterial, att kunna göra ändringen löpande för de produkter som berörs samt att göra textförändringar på förpackningar i samband med eventuella andra förändringar. Myndigheten uppger att mejeribranschen ser detta som en viktig åtgärd

för att minska kostnaderna i samband med ändringen av bestämmelserna. Myndigheten å sin sida uppger att den avser att efter ikraftträdandet ha en övergångstid på 18 månader som möjliggör för branschen att använda upp äldre förpackningsmaterial.

Förslagsställaren ser vidare behov av vissa informationsinsatser på webben och i kontakt med branschorganisationer.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av särskilda hänsyn till ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser är godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Av konsekvensutredningen framgår att förslaget berör de som tillverkar de aktuella produkterna och att särskilt berörs de som tillverkar laktosfria och vegetabiliska produkter samt flytande margarin, smör och matolja som idag inte omfattas av några krav på berikning med Vitamin D.

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren varken redovisar antal företag eller storleken på dem. Av förslagsställarens formuleringar under rubriken 4.5. om förslagets kostnader, kan Regelrådet vidare ana att förslaget påverkar olika beroende på om mejerierna producerar animaliska eller vegetabiliska produkter samt att företag som tillverkar produkter för både svenska som utländska marknaden existerar under särskilda förhållanden. Regelrådet anser därför att företagets antal och storlek borde ha redovisats utifrån dessa grupper.

Regelrådet saknar dessutom uppgifter om hur stora marknadsandelar de utländska mejeriprodukterna har på den svenska marknaden, liksom en beräkning av effekten av att en höjning av Vitamin D görs i de svenska produkterna.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av berörda företag utifrån antal och storlek är bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Förslagsställaren uppger att vissa företag inom mjölkbranschen har uppgett att förändringar på förpackningsmaterialet inte medför ytterligare kostnader i de fall dessa ändringar är inkluderade i materialkostnaderna. Andra företag uppger, enligt förslagsställaren, att om det ska göras förändringar på förpackningsmaterialet beror kostnaderna på omfattningen av förändringarna, men att dessa kostnader uppskattas till cirka 300 000 kronor.

Regelrådet anser att den kostnad som är förknippad med ändringar av förpackningarna är att betrakta som en administrativ kostnad, då det handlar om att upprätta information. Regelrådet kan konstatera att det av konsekvensutredningen inte framgår hur många företag som kan komma att få betala för ändringarna på förpackningarna. Regelrådet anser vidare att utan dessa uppgifter, går det inte att skapa sig en uppfattning om berörda företags administrativa kostnader.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av de administrativa kostnaderna är bristfällig.

Andra kostnader

När det gäller andra kostnader än de administrativa, uppger Livsmedelsverket att en doseringspump för vitaminberikning inklusive kringutrustning, beroende på modell, kostar mellan 60 000 och 150 000

kronor, men att enligt LRF Mjök har de flesta mejerier redan pumpar som de kan använda. Enligt konsekvensutredningen har även ett antal tillverkare av vegetabiliska produkter sådan utrustning.

Enligt konsekvensutredningen är inköpspriset för råvaran Vitamin D idag 160 kronor per kilo och kostnaden på berikningen av mjök är 0,0019 – 0,01 kronor per kilo mjök om man räknar på vad vitaminet kostar. Med förslaget blir, enligt myndigheten, ökningen i runda tal det dubbla för företagen om enbart kostnaden för råvaran räknas.

Regelrådet kan konstatera att det i konsekvensutredningen inte framgår hur många företag som idag redan har doseringspumpar med nödvändig kringutrustning som går att använda respektive hur många som inte har det. Regelrådet anser att det därför att det inte går att få någon uppfattning av kostnaderna för berörda företag i denna del.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning är bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren inte redovisar några uppgifter om påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning är bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Förslagsställaren uppger att förslaget kan innebära att vissa företag som tillverkar produkter för såväl den svenska som utländska marknaden, kan drabbas av en minskad efterfrågan på sina produkter som ska exporteras om de är berikade. Livsmedelsverket uppger emellertid att dispensmöjligheten finns kvar och kommer att prövas i varje enskilt fall.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning är godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren inte redovisar några uppgifter om särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning är bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet kan konstatera att till de mest grundläggande uppgifterna för att överhuvudtaget kunna bedöma förslaget kostnadsmissiga konsekvenser för berörda företag, hör uppgifter om antalet företag och dess storlek. Det är vidare viktigt att förslagsställaren redovisar bedömningar om det bland dessa företag finns små företag, till vilka det finns behov av särskild hänsyn vid reglernas utformning. Regelrådet kan konstatera att samtliga dessa uppgifter saknas i föreliggande konsekvensutredning.

Det är vidare Regelrådets uppfattning att i de fall förslagsställaren inte anser att det förligger några behov av särskilda hänsyn till små företag eller att regleringen inte får några konsekvenser för konkurrensvillkoren, ska detta redovisas och motiveras.

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

I övrigt vill Regelrådet påpeka att det för en ökad läsbarhet är viktigt att uppgifter redovisas under relevant rubrik och inte sprids på flera ställen i konsekvensutredningen. Detta gäller exempelvis för uppgifterna om överensställningen med EU-rätten.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 27 maj 2015.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist ordförande, Lennart Palm, Samuel Engblom och Claes Norberg. Ärendet föredrogs av Annika LeBlanc.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Annika LeBlanc
Föredragande