

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 om anpassning till Europaparlamentets och rådet förordning (EU)609/2013

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Förslaget innehåller åtgärder för att anpassa den nationella regleringen avseende livsmedel för särskilda näringsändamål till EU:s förordning 609/2013 (FSG-förordningen). Förslaget innefattar upphävanden av tre föreskrifter, förslag till ändring i ytterligare tre föreskrifter samt förslag till nya föreskrifter om kostersättningar för viktkontroll. FSG-förordningen är en ramförordning och reglerar sammansättnings- och informationskrav för modersmjölksersättning och tillskottsning, spannmålsbaserade livsmedel och barnmat för spädbarn och småbarn samt livsmedel för speciella medicinska ändamål och komplett kostersättning för viktkontroll.

Av FSG-förordningen följer att glutenfria, laktosfria och andra "fri från"-livsmedel (fri från olika allergener) regleras som vanliga livsmedel från och med den 20 juli 2016 inom ramen för EU:s informationsförordning. Från och med den 20 juli 2016 ska genomförandeförordningen (EU) nr 828/2014 börja tillämpas (antagen under informationsförordningen). Påståenden om att livsmedel är fria från olika allergener får fortsatt göras under samma förutsättningar som under nuvarande direktiv. I nuvarande EU-lagstiftning finns det ett anmälningsskrav avseende dessa livsmedel. Kravet försvinner genom EU:s nya förordning, men lämnar ett nationellt utrymme åt medlemsstaterna att behålla anmälningssystemet. Livsmedelsverket har valt att utnyttja möjligheten att avskaffa anmälningssystemet för "fri från"-livsmedel.

Förslaget innehåller ytterligare två områden där EU har lämnat ett visst utrymme för nationella särbestämmelser. Det ena avser livsmedel med mycket lågt energiinnehåll för viktkontroll och regleras för närvarande i SLVFS 2000:14, vilka upphör att gälla den 20 juli 2016. I avvaktan på att den delegerade akten om kompletta kostersättningar för viktkontroll ska tillämpas, föreslår Livsmedelsverket att nuvarande regler inklusive tillståndsförfarandet ska fortsätta att gälla. Det andra området avser Livsmedelsverkets tolkning av hur vissa livsmedel ska regleras som idag omfattas av regleringen av livsmedel för särskilda näringsändamål och som inte kommer att omfattas av förordning FSG-förordningen. Denna del uppges vara en följd av FSG-förordningen och därmed inte författningsändringar som Livsmedelsverket föreslår.

Livsmedelsverket har valt att enbart redovisa konsekvenserna av den delen av förslaget som avser "fri från"-livsmedel.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Syftet med förslaget

Av konsekvensutredningen framgår att förslaget syftar till att avskaffa ett anmälningssystem som inte längre är motiverat att behålla och som dessutom, enligt förslagsställaren, är resurskrävande för myndigheten och inte ändamålsenligt. Förslagsställaren uppger även att ett upphävande av anmälningssystemet torde förenkla för den inre marknaden för denna kategori av livsmedel.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets syfte är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Av konsekvensutredningen framgår att nuvarande anmälningssystem är resurskrävande och inte ändamålsenligt och att om det skulle vara aktuellt att behålla systemet skulle det behöva avgiftsfinansieras.

Av Regelrådets kontakt med både Livsmedelsföretagen och Svensk Dagligvaruhandel framhålls att nuvarande system är otidsenligt och att en digitalisering med möjlighet att göra en anmälan direkt på myndighetens webbplats, sannolikt skulle förenkla och resurseffektivisera hela anmälningssystemet.

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren inte närmare redovisar förhållandena avseende avgiftsfinansieringen. Regelrådet kan vidare konstatera att förslagsställaren uppger att nuvarande system är en administrativ börda och resurskrävande för myndigheten. Regelrådet anser att förslagsställaren därför borde ha redovisat om det går att göra förenklingar av systemet som skulle göra det mindre resurskrävande särskilt med tanke på att berörda branscher och konsument- och allergiföreningar enligt uppgift är emot ett avskaffande.

Regelrådet finner med anledning av detta att förslagsställarens redovisning av alternativa lösningar är bristfällig, men att redovisningen av effekterna av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Av konsekvensutredningen framgår att förslaget är en följd av ändringar i unionslagstiftningen och att EU:s förordning 609/2013¹ inte längre föreskriver något anmälningskrav för "fri från"-livsmedel, men att ett nationellt utrymme föreligger för medlemsstaterna att behålla nuvarande anmälningssystem.

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

¹ 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, EU-kommissionens direktiv 96/8/EG, 1999/21/EG, 2006/125/EG och 2006/141/EG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/39/EG och EU-kommissionens förordningar (EG) nr 41/2009 och (EG) nr 953/2009.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Av konsekvensutredningen framgår att föreskrifterna föreslås träda ikraft samtidigt som FSG-förordning ska börja tillämpas det vill säga den 20 juli 2016.

Regelrådet kan konstatera att valet av tiden för ikraftträdandet inte är bindande till EU-rätten, varför Regelrådet anser att förslagsställaren borde ha motiverat valet av ett så tidigt ikraftträdande. Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren inte nämner något om behov av speciella informationsinsatser, men att föreskrifterna kommer att publiceras senast fyra veckor innan ikraftträdandet. Regelrådet kan inte utesluta att det finns berörda företag som inte vet något om den föreslagna regeländringen, varför Regelrådet anser att förslagsställaren borde kommenterat ett eventuellt behov av speciella informationsinsatser.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser är bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Av konsekvensutredningen framgår att det idag finns cirka 330 företag med anmälda produkter i Livsmedelsverkets register och att de berörda företagen är alltifrån stora multinationella livsmedelsföretag till små lokala producenter med liten verksamhet.

Enligt vad Regelrådet erfar träffar förslaget inte bara producentledet utan även återförsäljarna inom dagligvaruhandeln som uppger sig vara beroende av att de produkter som säljs är anmälda till Livsmedelsverket av producenterna. Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren till viss del redovisar uppgifter om berörda företag, men anser att redovisningen kunde ha utvecklats mer.

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

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Av konsekvensutredningen framgår att den slojade anmälningskyldigheten kommer att minska den administrativa bördan för livsmedelsföretagen. Det framgår vidare att det under 2014 anmäldes 336 produkter till Livsmedelsverket och att tidsåtgången för anmälningsförfarandet i genomsnitt är en timma per produkt. Livsmedelsverket uppger att det företag som anmält flest produkter har gjort 99 anmälningar och att en anmälan kan avse flera produkter. Vidare uppger förslagsställaren att många företag enbart anmält ett fåtal produkter.

Regelrådet kan konstatera att det rör sig om förhållandevis få anmälningar och små kostnader, varför Regelrådet anser att förslagsställarens redovisning i det här fallet är tillräcklig och därmed godtagbar.

Andra kostnader och verksamhet

Regelrådet kan konstatera att det saknas uppgifter om andra kostnader i Livsmedelsverkets konsekvensutredning.

Regelrådet anser att om förslagsställaren bedömer att förslaget inte medför några andra kostnader borde detta ha angetts och motiverats.

I Regelrådets kontakter med Livsmedelsföretagen respektive Svensk Dagligvaruhandel framkommer att branschorganisationerna anser att ett avskaffande av anmälningssystemet bland annat skulle leda till en varumärkesrasering och att hela produktmärkningssystemet skulle förstöras. Regelrådet finner det sannolikt att branscherna, som enligt Livsmedelsverket varit i kontakt med myndigheten, har uttryckt farhågor om de kostnads- och förtroendemässiga effekter kopplade till varumärkesuppbyggnad som ett slopande av anmälningssystemet skulle orsaka. Med anledning av att frågan inte utretts kan Regelrådet inte utesluta att förslaget får effekter av betydelse för företagen.

Regelrådet finner med anledning av detta att förslagsställarens redovisning av andra kostnader och verksamhet är bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren inte redovisar några uppgifter om påverkan på konkurrensförhållandena, men att det av konsekvensutredningen framgår att ett upphävande av anmälningssystemet kan förenkla för den inre marknaden för denna kategori av livsmedel.

Regelrådet finner det inte uteslutet att förslaget kan orsaka en viss konkurrensnedvridning till förmån för företag som inte i lika hög utsträckning fokuserar på produktsäkerhet och att produkter exempelvis från tredje land därmed kan få en konkurrensfördel. Regelrådet anser att förslagsställaren borde ha utrett de konkurrensmässiga aspekterna på sitt förslag och inte bara nöjt sig med ett konstaterande om den inre marknaden, eftersom marknaden är multinationell och även omfattar många utomeuropeiska företag.

Regelrådet finner med anledning av detta att förslagsställarens redovisning är bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren inte redovisar någon övrig påverkan.

Eftersom konsekvenserna av förslaget inte är tillräckligt väl utredda kan Regelrådet inte utesluta att förslaget medför ytterligare påverkan på berörda företag.

Regelrådet finner med anledning av detta att förslagsställarens redovisning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren inte redovisar om det funnits behov av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Regelrådet kan vidare konstatera att förslagsställaren själv uppger att det finns små lokala producenter med liten verksamhet.

Regelrådet kan inte utesluta att det finns små lokala producenter som specialiserat sig på vissa "fria från"-livsmedel och som kan komma att drabbas särskilt hårt av det slojade anmälningsförfarandet. Regelrådet anser att om förslagsställaren bedömer att det inte funnits någon anledning till särskild hänsyn till små företag, skulle detta ha angetts och motiverats.

Regelrådet finner med anledning av detta att förslagsställarens redovisning av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning är bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren på ett godtagbart sätt redovisar syftet med förslaget, liksom dess överensstämmelse med EU-rätten. Regelrådet anser likväl att för att en konsekvensutredning ska kunna anses som godtagbar måste samtliga kostnads- respektive verksamhetsmässiga konsekvenser finnas med, liksom en redovisning av de berörda företagens antal, storlek och bransch. I det fall det även finns konkurrensmässiga aspekter på ett förslag, ska detta alltid anges och om inte sådana aspekter finns måste förslagsställaren redovisa motiveringen till sin bedömning. I föreliggande fall saknas det dessutom en redovisning av behovet av särskild hänsyn till de mindre företagen samt en beskrivning av förslagets påverkan i andra avseenden.

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

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 27 april 2016.

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

Ärendet föredrogs av Annika LeBlanc.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Annika LeBlanc
Föredragande