

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 ekologisk produktion i storhushåll

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 föreskrifter om ekologisk produktion i storhushåll (LIVSFS 0000:0). I föreskrifterna föreslås tre olika typer av ekologisk märkning. Det föreslås att storhushåll kan peka ut att ett visst livsmedel, som inte har bearbetats eller blandats i storhushållet, eller att en viss ingrediens är ekologisk. Det föreslås vidare att det ska regleras när ett storhushåll kan ange att ett livsmedel som har bearbetats eller blandats i storhushållet är ekologiskt. Det föreslås även en tredje typ av märkning så att storhushållet kan informera att en viss andel av alla råvaror är ekologiska, en så kallad andelsmärkning. Förslaget innehåller vidare regler om hur storhushållet ska dokumentera inköp av råvaror samt regler om kontrollen som ska utföras av de kommunala kontrollmyndigheterna.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Av konsekvensutredningen framgår att produktion och märkning av ekologiska livsmedel regleras genom EU-lagstiftning men att storköksverksamhet inte omfattas av EU-regleringen. Sverige har inte infört några regler för ekologisk storköksverksamhet. Det framgår vidare att det finns en stor efterfrågan bland konsumenter på ekologiska livsmedel och ett intresse bland många restauranger och andra storhushåll att kunna producera och marknadsföra ekologiska livsmedel. Enligt förslagsställaren är det vidare viktigt att konsumenter kan lita på termen ekologisk endast används om sådana livsmedel som antingen lever upp till EU:s lagstiftning eller de nationella bestämmelser alternativt privata standarder som finns samt att det genomförs offentliga kontroller av att så verkligen är fallet. Förslagsställaren uppger vidare att de vill skapa regler som är lätta att tillämpa för storhushållen och samtidigt är kontrollerbara för kontrollmyndigheterna men inte vilseledande för konsumenterna.

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

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Av konsekvensutredningen framgår att ekologisk produktion i storhushåll inte enbart kan bedömas utifrån allmänna livsmedelslagstiftningen samt att införandet av regler anses vara en förutsättning enligt EU-rätten i vart fall för sådana livsmedel som tillreds i storhushållet. Det framgår dock i konsekvensutredningen att branschorganisationen Visita har framfört att frågan om ekologiskt på restaurang inte behöver regleras särskilt. Visita anser att ekologisk märkning är en redlighetsfråga som kan likställas med exempelvis ursprungsmärkning. Visita har framfört att införande av specialregler för ekologiskt inom storhushåll kan innebära orimliga administrativa bördor för företagen och därmed hämma användandet av ekologiskt. Av konsekvensutredningen framgår vidare resonemang avseende alternativa lösningar såsom godkännande av en privat standard istället för nationella regler. Förslagsställaren resonerar dock att användandet av KRAV-standarden inte är möjligt mot bakgrund av att standarden bland annat tar hänsyn till andra aspekter såsom energianvändning, miljö och socialt ansvar. Detta även för att en KRAV-certifierad restaurang förbinder sig att bland annat öka tillgängligheten till KRAV-certifierade produkter vilket skulle kunna leda till att icke KRAV-certifierade leverantörer missgynnas.

Förslagsställaren redovisar även att Visita ifrågasatt kravet på 100 procent ekologiska ingredienser i maträtter. Av konsekvensutredningen framgår att ett lägre krav skulle innebära att företagen kan styrka att ingrediensen inte finns tillgänglig som ekologisk i tillräcklig mängd. Förslagsställaren anser att ett förfarande med dispensansökningar skulle vara för betungande för de flesta företag samt att det utan ett sådant förfarande skulle vara svårt att för storhushållen att visa konsumenter dels att mängden konventionella ingredienser inte överstiger fem procent, dels att användningen är motiverad. Förslagsställaren bedömer att dessa aspekter talar emot ett lägre ställt krav för att betraktas som ekologiska. Förslagsställaren resonerar även om kontrollen av storhushållens ekologiska produktion ska delegeras till privata kontrollorgan. Det anges dock att förslagsställaren valt att inte delegera kontrollen till kontrollorgan eftersom Livsmedelsverket saknar bemyndigande att förskriva om åtgärder för kontrollorganet att vidta vid överträdelser.

Av konsekvensutredningen framgår att om någon reglering inte kommer till stånd är det även fortsättningsvis otillåtet för storhushåll att ange att maträtter och livsmedel som har bearbetats i storhushållet är ekologiska. Det framgår även att det blir mindre tydligt för kontrollmyndigheterna vilka produktionsregler som gäller vid ekologisk ingrediensmärkning samt vilken kontroll som ska utföras. Det framgår vidare att det finns en risk att konsumenter vilseleds av marknadsföring av ekologiska livsmedel på restauranger om ingen reglering kommer till stånd.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Av konsekvensutredningen framgår att produktion och märkning av ekologiska livsmedel regleras genom EU-lagstiftning, huvudsakligen genom Rådets förordning (EG) nr 834/2007 av den 28 juni 2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter och om upphävande av förordning (EEG) nr 2092/91 och Kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 av den 5 september 2008 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 834/2007. Det framgår vidare att storköksverksamhet inte omfattas av ovannämnda regelverk utan att medlemsstaterna får tillämpa nationella regler eller, om sådana saknas, privata standarder för märkning och kontroll av produkter som härrör från sådan verksamhet, under förutsättning att dessa är förenliga med EU-rätten. Förslagsställaren uppger att regleringen går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Det framgår även att förslagsställarens bedömning är att ekologisk produktion i

storchushåll inte kan bedömas utifrån enbart den allmänna livsmedelslagstiftningen som exempelvis Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1169/2011 av den 25 oktober 2011 om tillhandahållande av livsmedelsinformation till konsumenterna m.m. Av konsekvensutredningen framgår vidare att förslagsställarens avsikt är att storchushållen inte ska tyngas av nu föreslagna regler, men mot bakgrund av att regleringen av ekologiskt inom storchushåll ska vara förenliga med EU-rätten anses att de viktigaste elementen i de EU-regler som gäller övrig ekologisk produktion behöver tillämpas. Det anges att en ekologisk maträtt inte ska innehålla livsmedelstillsatser som är förbjudna enligt EU-regler och att hela kedjan ska vara certifierade och stå under det ekologiska kontrollsystemet. Av konsekvensutredningen framgår även att en anmälan troligen behöver ske enligt förordningen (1994:2029) om tekniska regler.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslaget överensstämmer med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Förslagsställaren anger att det är en fördel om reglerna kan tillämpas så snart som möjligt. Det framgår dock att en anmälan om tekniska regler innebär en frysningsperiod och att bedömningen därför är att föreskrifterna kommer att kunna träda i kraft i början av år 2017. Förslagsställaren anger vidare att de kommer att komma ut med en vägledning, dels som ett stöd för de storchushåll som önskar tillämpa reglerna och dels för kommunernas kontroll. Det anges även att berörda aktörer och myndigheter kommer att informeras samt att det är viktigt att informera allmänheten vilket anges åstadkommas genom pressmeddelanden samt genom information på Livsmedelsverkets hemsida.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning 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 storchushåll berörs av förslaget. Dessa kan exempelvis vara restauranger, personalrestauranger, skolkök, sjukhus och cateringföretag. Det framgår vidare att förslagsställaren ombett Visita uppskatta hur många företag i Sverige som kan antas vara intresserade av att märka ekologiskt, vilket har uppskattas till nästintill alla sådana företag, drygt 25 000 företag. Av konsekvensutredningen framgår även redovisning avseende antal restauranger respektive cateringföretag och centralkök med uppgift om antal samt storlek där det bland annat framkommer att en klar majoritet har mindre än tio anställda. Det framgår vidare att förslaget kan leda till att fler storchushåll köper in ekologiska ingredienser och råvaror i stället för icke-ekologiska.

Enligt Regelrådet hade det varit önskvärt med en redogörelse avseende storchushållens ekonomiska storlek. Regelrådet gör dock bedömningen att merparten utgörs av förhållandevis små företag och finner att redovisningen är tillräcklig i detta fall. Enligt Regelrådet hade det vidare varit önskvärt om även antal och storlek på producenter av ekologiska livsmedel respektive icke-ekologiska hade redovisats eftersom dessa sannolikt kommer att beröras indirekt av förslaget.

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

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Av konsekvensutredningen framgår att storhushåll som vill marknadsföra livsmedel som ekologiska måste ha system för dokumentation så att de kan visa för kontrollmyndigheten att inköpta råvaror och ingredienser är ekologiska. Dokumentationen måste även bevaras i två år. Det framgår vidare att det även måste införas ett system så att ekologiska råvaror och ingredienser tydligt särskiljs i köket från icke-ekologiska råvaror och ingredienser av samma slag. Förslagsställaren anger att detta kommer medföra en tidsåtgång och administrativa kostnader i form av löner till den personal som ska inrätta och upprätthålla systemet. Av konsekvensutredningen framgår att förslagsställaren bitt Visita att uppskatta tidsåtgången som de olika dokumentationskraven kan komma att innebära. Det anges dock att det inte varit möjligt för Visita att göra en uppskattning eftersom det kommer skilja sig åt beroende på typ av företag och organisation samt att de saknar underlag för att göra en uppskattning eller ange generellt vilka typer av företag som skulle ha svårare respektive lättare att uppfylla kraven. Förslagsställaren uppger även att de inte har resurser att göra en sådan omfattande undersökning, innefattade ett stort antal företag som skulle krävas för att få fram en tillförlitlig uppskattning av tidsåtgången. Förslagsställaren konstaterar dock att tidsåtgången kommer att variera beroende på vilken typ av ekologisk märkning som tillämpas. Det anges vidare att tidsåtgången för att märka ut en eller enstaka ingrediens som ekologisk, uppskattas vara försumbar medan tillämpning av andelsmärkning kan antas få en mer betydande tidsåtgång.

Av konsekvensutredningen framgår att redan idag ställs krav på att storhushållen ska uppge allergena ingredienser samt kunna uppge ytterligare uppgifter vid förfrågan. Storhushållen ska även uppfylla kraven om verifiering av livsmedelsinformation. Förslagsställaren anger att ett tillägg att dokumentera det ekologiska ursprunget därför bör kunna uppfyllas utan en större tidsåtgång. Det anges dock att kraven att bevara dokumentationen i två års tid, göra uträkningar av andelen ekologiska livsmedel samt att kontrollera att leverantörer är anslutna till det ekologiska kontrollsystemet är nya för storhushållen. Förslagsställaren anger att kraven vid andelsmärkning kan antas bli mer tidskrävande än övriga krav eftersom företagen behöver göra uträkningar. Det anges även att företagen kontinuerligt behöver arbeta med att bevara och hålla ordning på fakturor och liknande. Det anges vidare att kravet att kontrollera leverantörers certifiering uppkommer vid varje tillfälle en ny leverantör anlitas och därefter en gång var sjätte månad samt att vid andelsmärkning behöver uträkning av andelen göras minst var tredje månad.

Avslutningsvis framkommer av konsekvensutredningen att uppskattad timkostnad för personal i företagen är mellan 188 – 286 kronor, beroende på personalkategori. Den sammanlagda personalkostnaden per timme för 25 000 företag anges vara mellan 4,7 – 7,15 miljoner kronor.

Regelrådet har förståelse i svårigheten att uppskatta tidsåtgången avseende dokumentationen och att det kan vara resurskrävande att få fram tillförlitliga uppgifter. Enligt Regelrådet är det dock inte klarlagt att uppgifterna ej varit möjliga att få fram. Regelrådet anser att förslaget konsekvenser hade förtydligats om exempelberäkningar gjorts utifrån de olika typerna av ekologisk märkning för skilda typer och storlek av företag. Sådana exempelberäkningar hade därmed gett en tydligare bild av förslagets effekter för berörda företag.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets administrativa kostnader är bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

Förslagsställaren uppger i konsekvensutredningen att de storhushåll som tillämpar föreskrifterna kan få något högre kostnader för den kommunala livsmedelskontrollen eftersom kontrolltiden kan komma att

förlängas. Det framgår att en uppskattning från fyra kommuner är att den extra tidsåtgången skulle variera mellan 1 - 3 timmar beroende på om det enbart handlar om att urskilja råvaror genom kontroll och spårbarhet, det vill säga märkning och följesedlar, till om det gäller att räkna procentsatser. Det framgår vidare att ett storhushåll som märker enligt de föreslagna föreskrifterna bör normalt få högre avgifter på grund av en längre kontrolltid. Förslagsställaren uppger dock att storhushållen kan påverka tiden för kontrollen genom exempelvis bra rutiner och att reglerna följs. Enligt tre, av förslagsställaren tillfrågade kommuner varierar taxorna för kontroll mellan 1030 – 1280 kronor per kontrolltimme.

Av konsekvensutredningen framgår även att föreskrifterna medför utökade möjligheter för storhushållen att hänvisa till den ekologiska produktionsmetoden vilket kan leda till fler kunder och ökade intäkter. Förslagsställaren bedömer att förslagen inte innebär några ytterligare kostnader utöver vad som redovisats samt att de företag som vill hänvisa till ekologisk produktionsmetod behöver anpassa sin verksamhet till ekologisk produktion i enlighet med föreskrifterna.

Förslagsställaren tror även att förslaget kan leda till att fler storhushåll köper in ekologiska ingredienser och råvaror i stället för icke-ekologiska.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslaget andra kostnader och verksamhet är godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Förslagsställaren uppger i konsekvensutredningen att möjligheten för vissa storhushåll att marknadsföra livsmedel som ekologiska kan innebära en konkurrensfördel i förhållande till andra storhushåll som väljer att inte göra det.

Enligt Regelrådet hade det varit önskvärt med en utförligare redovisning av påverkan på konkurrensförhållanden för berörda företag. Detta eftersom möjligheten till att marknadsföra livsmedel som ekologiska i storhushåll kan medföra en minskad försäljning för producenter av icke-ekologiska livsmedel samt en motsvarande ökad efterfrågan på marknaden efter ekologiska råvaror.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är godtagbar

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I konsekvensutredningen redogörs inget utöver än vad som redan har behandlats i detta yttrande.

Regelrådet har inte noterat någon ytterligare påverkan och finner att förslagsställarens redovisning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Av konsekvensutredningen framgår ingen redovisning avseende särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Enligt Regelrådet går det inte att utesluta att förslaget medför konsekvenser som är särskilt betungande för de förhållandevis mindre företagen som väljer eller önskar att anpassa sin verksamhet till ekologisk produktion. Detta exempelvis mot bakgrund av kraven på dokumentation och den utökade kontrolltiden vilket särskilt kan påverka storhushållen med få anställda.

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

Sammantagen bedömning

Regelrådet anser att uppgifterna framförallt brister avseende förslagets administrativa kostnader. Förslagets effekter för berörda företag hade kunnat tydliggöras genom att redovisa exempelberäkningar av förslagets kostnader. Regelrådet kan även konstatera att förslagsställaren brister avseende redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Trots dessa brister finner Regelrådet att de uppgifterna som är redovisade på ett godtagbart sätt slutligen avgör den sammantagna bedömningen.

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

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 24 augusti 2016.

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

Ärendet föredrogs av Katarina Porko.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Katarina Porko
Föredragande