

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.

Swedac
Box 878
501 15 Borås

Yttrande över Styrelsens för ackreditering och teknisk kontrolls förslag till föreskrifter om färdigförpackade varor

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 Styrelsens för ackreditering och teknisk kontrolls (Swedac) föreskrifter (STAFS 2016:X) om färdigförpackade varor. Föreskrifterna föreslås gälla för färdigförpackningar som innehåller varor som är avsedda att säljas i konstanta lika nominella mängder som är lika med de värden som förpackaren har förutbestämt, är uttryckta i vikt eller volymenheter och innehåller en viss angiven mängd. Bestämmelserna berör både färdigförpackningar som är e-märkta (förpackaren eller importören garanterar att färdigförpackningen uppfyller kraven i föreskrifterna) och färdigförpackningar som inte är e-märkta. Förslaget innebär att de förpackare eller importörer som använder statistisk stickprovskontroll för att säkerställa mängden hos färdigförpackningarna får tillämpa negativa avvikelser. För förpackare som använder sig av e-märkta färdigförpackningar så måste ett övervakat system för statistisk stickprovskontroll tillämpas. Systemet ska vara bedömt och verifierat av ett ackrediterat certifieringsorgan och ska förutom den initiala granskningen genomgå årliga kontroller för att säkerställa att systemet för stickprovskontroll även fortsättningsvis säkerställer mängden hos färdigförpackningarna. Avseende icke e-märkta färdigförpackningar måste förpackaren tillämpa ett dokumenterat system för stickprovskontroll, vilket skiljer sig från gällande föreskrifter. För förpackare eller importörer av varor som mäter innehållet hos varje individuell förpackning måste det faktiska innehållet överensstämma med den nominella mängden och några negativa avvikelser är inte tillåtet.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Av konsekvensutredningen framgår att gällande föreskrifter om färdigförpackade varor genomför ett antal EEG-direktiv vilka reglerar e-märkning samt innehåller övriga nationella bestämmelser om färdigförpackade varor. Det framgår även att gällande föreskrifter är i behov av en översyn och en modernisering samt att det finns felaktigheter avseende genomförande av direktiven. Det framgår att de gällande reglerna inte innehåller något krav på att systemet för statistisk stickprovskontroll ska vara bedömt av en oberoende part. Förslagsställaren anger att vid införlivandet användes ett felaktigt begrepp, att den oberoende parten skulle vara ett anmält organ och att denna felaktighet bör rättas till. Av konsekvensutredningen framgår vidare att ett väl fungerande system för statistisk stickprovskontroll

är en förutsättning för att en industriell förpackare ska kunna säkerställa att den faktiska mängden vara i de tillverkade förpackningarna inte understiger den nominella mängden med mera än vad som är tillåtet. Förslagsställaren anger att det därför är rimligt att det finns bestämmelser om hur denna stickprovskontroll ska vara utformad.

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 en alternativ lösning skulle vara att endast genomföra de EU-rättsliga reglerna om förpackningsstorlekar och e-märkningssystemet. Det framgår att Sverige måste ha e-märkningssystemet på plats men att det är frivilligt att använda. Det framgår även att bestämmelserna om nominella förpackningsstorlekar är tvingande att genomföra för såväl e-märkta som icke e-märkta färdigförpackningar. Av konsekvensutredningen framgår även att utan andra regler för färdigförpackningar skulle den som färdigförpackar utanför e-märkningssystemet vara tvungen att följa allmänna köprättsliga principer vad gäller mängd i en förpackning. Enligt förslagsställaren skulle detta innebära att inga negativa avvikelser skulle vara tillåtna och att mängden vara alltid måste uppgå till minst den nominella mängden eftersom den mängden är säljarens/förpackarens utfästelse till köparen.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Av konsekvensutredningen framgår att de föreslagna reglerna genomför direktiv 76/211/EEG om e-märkning av färdigpackade varor och direktiv 2007/45/EG om fastställande av bestämmelser för färdigpackade varors nominella mängder. Det anges att regleringen överensstämmer i denna del med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen samt att e-märkning är ett frivilligt system. Det anges även att föreskrifterna innehåller tvingande nationella regler om färdigförpackade varor som inte är e-märkta och att regleringen i den delen går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU. Förslagsställaren anger att utan dessa nationella regler skulle det inte vara möjligt för en förpackare som inte e-märker, att använda statistisk stickprovskontroll som tillåter negativa avvikelser vad gäller faktiskt mängd.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Av konsekvensutredningen framgår att tidpunkt för ikraftträdande ska bestämmas så att aktörerna på marknaden hinner anpassa sig. Detta mot bakgrund av att förslaget gör det möjligt för inhemska och utländska certifieringsorgan, som ackrediteras för uppgiften, att certifiera e-märkande företags system för statistisk stickprovskontroll. Det framgår även att Swedac kommer att informera om de nya reglerna på sin webbplats och genom nyhetsbrev med mera.

Av förslag till föreskrifter framgår att dessa föreskrifter träder i kraft den 3 juli 2017 samt att förpackare och importörer får tillämpa bestämmelserna i de upphävda föreskrifterna fram till den 2 juli 2018.

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 de som berörs av förslaget är förpackare och importörer av färdigförpackade varor som har förpackats utan att köparen är närvarande, som är avsedda att säljas i konstanta lika nominella mängder som är lika med de värden som förpackaren har förutbestämt, är uttryckta i vikt- eller volymenheter och innehåller minst 5 gram eller 5 milliliter respektive högst 10 kilo eller 10 liter. Det framgår vidare att ett stort antal företag berörs av de föreslagna reglerna, såväl enmansföretag som stora företag och att dessa finns i en mängd branscher där varor färdigförpackats. Det framgår även att det finns en skiljelinje mellan färdigförpackade livsmedel och de som inte innehåller livsmedel. Förslagsställaren anger att det idag endast finns ett 40-tal förpackare som tillämpar e-märkningssystemet. Det anges dock att det inte finns en skyldighet för en förpackare att anmäla/registrera sin verksamhet hos Swedac. Förslagsställaren anger att de därför inte har någon information om hur många färdigförpackande företag det finns som inte e-märker. Av konsekvensutredningen framgår även att det idag finns ett ackrediterat certifieringsorgan.

Regelrådet kan ha förståelse för svårigheten att uppskatta antal berörda företag på grund av de många branscher som företagen finns inom. Trots det saknar Regelrådet uppgift om antal berörda förpackare och importörer. Enligt Regelrådet är det faktum att förslagsställaren själv inte har tillgång till uppgifterna inte en tillräcklig grund för att avstå från att närmare utreda uppgifterna. Redovisningen av företagens storlek är också ytterst kortfattad. Om andra försök till att ta reda på utförligare uppgifter skett bör även detta framgå av motiveringen i konsekvensutredningen. Exempelvis hade kontakt med branschorganisationer eventuellt kunnat ge en tydligare bild av både antal och storlek på de företag som berörs av förslaget.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av berörda företag utifrån antal och storlek är bristfällig men att redovisningen avseende bransch är godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Av konsekvensutredningen framgår att förslaget inte ställer några tvingande krav på att en förpackare eller importör måste använda sig av systemet för e-märkning. Det framgår dock att en förpackare eller importör som vill börja e-märka sina färdigförpackade varor måste vända sig till ett ackrediterat certifieringsorgan för att få sitt system för statistisk stickprovskontroll bedömt och övervakat. Förslagsställaren anger att certifieringsprocessen innebär såväl direkta kostnader som administrativa kostnader för förpackningsföretagen. Förslagsställaren uppskattar att kostnaden för en certifiering enligt gällande regler motsvaras av kostnader om cirka 35 000 – 40 000 kronor för ansökan och certifiering, cirka 2500 kronor för årsavgift samt cirka 10 000 – 12 000 kronor för årliga tillsynsbesök. Dessa kostnader ska enligt förslagsställaren ge en ungefärlig uppskattning om kostnaden för en certifiering enligt de föreslagna föreskrifterna.

Av konsekvensutredningen framgår vidare att en förpackare som väljer att inte e-märka kan som ett alternativ använda ett dokumenterat system för statistisk stickprovskontroll för att säkerställa mängden i färdigförpackningarna. Förslagsställaren anger att skillnaden gentemot gällande föreskrifter är att en förpackare som inte e-märker måste tillämpa ett dokumenterat system för stickprovskontroll. Förslagsställaren uppger dock att det inte är troligt eller realistiskt att en förpackare som stickprovsvis kontrollerar varumängden hos färdigförpackningar saknar dokumentation över systemets funktion. För dessa förpackare, som redan idag har ett dokumenterat system för stickprovskontroller, så innebär de föreslagna föreskrifterna inte några nya kostnader. Förslagsställaren anger dock att för företag som avser att börja med färdigförpackningsverksamhet oavsett om e-märkning sker eller ej, ska införa och dokumentera ett system för statistisk stickprovskontroll vilket innebär administrativa och andra

kostnader. Enligt förslagsställaren är dock kostnaderna inte helt enkla att beräkna eftersom de beror på vad som förpackas och även verksamhetens storlek.

I konsekvensutredningen redovisar förslagsställaren tänkta kostnader hos en liten respektive stor förpackningsverksamhet som avser att införa och dokumentera ett system för statistisk stickprovskontroll. Det anges bland annat att skapandet av fungerande rutiner för alla olika delar i processen kan beräknas till 40 respektive 80 timmar, kontroll av varje parti både för emballaget samt innehåll beräknas till 40 respektive 80 timmar, beräkningar avseende kontroll av emballage och innehåll beräknas till 20 respektive 100 timmar och att kalibrering av utrustning vid e-märkning beräknas medföra kostnader om 6000 respektive 30 000 kronor. Totalt summerar förslagsställaren kostnaderna, baserade på att en arbetstimme kostar 1000 kronor, till cirka 250 000 kronor för en liten förpackningsverksamhet och till cirka 2 miljoner kronor för en stor förpackningsverksamhet.

Av konsekvensutredningen framgår vidare att för den förpackare eller importör som idag, utan att e-märka, använder sig av statistisk stickprovskontroll bör förslaget normalt inte få några större konsekvenser. Det framgår även att i det tidigare remissförfarandet framkom att särskilt livsmedelsföretagen redan idag tillämpar system som säkerställer att det faktiska innehållet inte avviker från den nominella mängden med mer än vad som är tillåtet. Det anges att det ligger i sakens natur att en förpackare som tillämpar statistisk stickprovskontroll har säkerställt att denna har tillräcklig kännedom över sina förpackningslinjers funktion så att förpackningen varken innehåller för mycket eller för lite. Detta eftersom en överfyllnad är en onödig kostnad som en förpackare kan undvika genom att ha tillräcklig kännedom och kontroll över sina förpackningslinjer.

Förslagsställaren uppger slutligen att den föreslagna regleringen inte medför några andra kostnader för företagen.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet är godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Förslagsställaren uppger i konsekvensutredningen att konkurrensförhållandena påverkas endast på så sätt att certifiering av en e-märkande förpackares system för statistisk stickprovskontroll kan göras av ackrediterade certifieringsorgan för produkter och inte som idag endast av ett företag. Förslaget möjliggör således för inhemska och utländska certifieringsorgan som ackrediteras för uppgiften att certifiera e-märkande företags system för statistisk stickprovskontroll. Detta innebär att om certifieringsorganen blir fler kan de konkurrera om uppdragen och därmed kan kostnaderna för certifiering bli lägre.

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

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Förslagsställaren uppger i konsekvensutredningen att företagen inte påverkas i andra avseenden.

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

Förslagsställaren uppger i konsekvensutredningen att inga särskilda hänsyn behöver tas till små företag.

Regelrådet har förståelse för det faktum av att det inte är möjligt att ta särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning avseende de krav som följer direkt av EU-rätt men saknar likväl en motivering till bedömningen. Enligt Regelrådet är redogörelsen avseende storlek på berörda företag generellt skriven därmed kan inte heller Regelrådet göra en kvalificerad bedömning om det finns något behov av särskilda hänsyn till små företag avseende regleringen som går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU.

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

Sammantagen bedömning

Regelrådet anser att redovisningen brister avseende uppgifterna om antal och storlek på berörda företag. Enligt Regelrådet är det därmed inte möjligt att redovisa förslaget totala kostnader. Regelrådet anser vidare att den vaga redovisningen av storlek på berörda företag även slår igenom avseende avsaknaden av motivering till särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Enligt Regelrådet är resterande uppgifter redovisade på ett godtagbart sätt varför de angivna bristerna inte påverkar 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