

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.

Havs- och vattenmyndigheten
Box 11 930
404 39 Göteborg

Yttrande över Havs-och vattenmyndighetens förslag till föreskrifter om spårbarhet för vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter

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 spårbarhet för vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter.

Det anges att de aktuella föreskrifterna i huvudsak utgör implementerande föreskrifter för uppgiftslämnande i det nationella it-systemet för spårbarhet av fiskeri- och vattenbruksprodukter som Havs-och vattenmyndigheten utvecklat. Föreskrifterna innehåller även vissa kompletteringar och preciseringar i förhållande till EU-rättsakter för att systemet ska kunna fylla sin funktion. Vidare föreslås bestämmelser om undantag för direktförsäljning. Det anges att för vissa specialfall innebär föreskrifterna alternativa spårbarhetslösningar där aktören inte behöver lämna information om vissa ursprungspartier genom det it-baserade systemet eftersom informationen är, eller efter viss utveckling kommer att bli, tillgänglig genom andra befintliga system för uppgiftslämnande.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I remissen anges bland annat att syftet med regelverket är att förbättra kontrollen av upptaget av fångst samt att säkerställa att konsumenterna får rätt information om de fiskeri- och vattenprodukter som de köper. Vidare anges att de EU-rättsliga kraven handlar om att berörda aktörer ska ha system och förfaranden som garanterar sådan spårbarhet som behövs. Havs- och vattenmyndigheten och f.d. Fiskeriverket kom tillsammans med branschföreträdare inom fiskerinäringen fram till att det krävdes ett it-system för att hantera den informationsmängd som genereras. Det ansågs också finnas fördelar med att myndigheten utvecklade och förvaltede ett sådant it-system där berörda aktörer kan lämna information mellan sig och samtidigt hålla informationen tillgänglig för behöriga myndigheter. Som angetts ovan reglerar de föreslagna bestämmelserna främst hur uppgifter ska lämnas i det nämnda it-systemet.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I remissen anges att enligt bestämmelser i EU-förordning har medlemsstaterna en skyldighet att se till att aktörerna har ett system. Detta anges innebära att oberoende om det system som väljs skulle vara en branschlösning eller om en myndighet ska upprätthålla systemet behöver det finnas föreskrifter som säkerställer att de skyldigheter som Sverige har som medlemsstat uppfylls.

Vidare anges det i remissen att Havs- och vattenmyndigheten inte har bedömt det som realistiskt att införa ett system som bygger på pappershantering av uppgifterna och varför myndigheten gör denna bedömning. Därutöver anges att det inte skulle vara möjligt att tillämpa det undantag från spårbarhetskraven som EU-förordningen medger, om inte svenska bestämmelser skulle klargöra detta. Om sådana bestämmelser om undantag inte skulle ha föreslagits anges att den administrativa bördan för berörda företag skulle ha ökat.

Regelrådet finner att redovisningen av vilka skäl som myndigheten har sett till att ge förslaget den utformning som det har är tydlig. Det är också tydligt att det inte skulle ha varit förenligt med Sveriges åtaganden som EU-medlem att avstå från reglering.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I remissen anges att regleringen överensstämmer med det generella EU-kravet att det i varje medlemsstat ska finnas ett spårbarhetssystem. Specifikt anges att bestämmelsen om detta finns i artikel 58 rådets förordning (EG) 1224/2009 (kontrollförordningen). Det konstateras att EU-rätten varken påbjuder eller förhindrar att sådana system ska vara digitala och att myndigheten mot den bakgrunden anser att föreskrifterna i detta avseende överensstämmer med skyldigheterna. Vidare anges att myndighetens förslag i vissa avseenden går längre än vad som uttryckligen följer av de minimikrav som ställs i den EU-rättsliga regleringen. Det anges bl.a. gälla viss information om partier. Det anges att utan de informationskrav som ställs i myndighetens förslag till föreskrifter skulle informationen om ett partis nettovikt bli obrukbar för en beräkning av hur mycket hel fisk som partiet motsvarar, vilket skulle minska nyttan med kontrollen. Vidare konstateras att det inte finns någon skyldighet för medlemsstater att införa de undantag som EU-rätten medger och de bestämmelser i förslaget som rör sådana undantag därmed går utöver det som måste regleras enligt EU-rättsakten.

Regelrådet konstaterar att det tydligt framgår hur förslaget förhåller sig till EU-rätten.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I remissen anges att Havs- och vattenmyndigheten löpande haft informationsinsatser till berörda företag sedan projektet med att ta fram ett it-system inleddes. Det anges att myndigheten har anpassat tidsplanen och valt en tidpunkt som ska ge företagen möjlighet att genomföra anpassningar. Vidare finns det i förslaget vissa möjligheter till individuella bedömningar när företag ska börja lämna uppgifter till spårbarhetssystemet anger myndigheten. Det anges att föreskrifterna avses träda i kraft den 1 oktober 2016.

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

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I remissen anges att ca 300 företag i livsmedelsbranschen med försäljning av fiskeri- och vattenbruksprodukter bedöms beröras av EU-förordningen. Vidare anges att Havs- och vattenmyndigheten har identifierat 256 företag som direkt berörda av regleringen. Utöver dessa anges att det finns företag som befinner sig i en gråzon och kan bli berörda när väl spårbarhetssystemet införs. Omsättningen hos berörda företag anges sträcka sig från 5000 kr till över 3 miljarder kr. Medianföretaget bland berörda företag anges ha en årsomsättning på 6,9 miljoner kr. Den samlade omsättningen för alla berörda företag uppges vara ca 19 miljarder kr.

Regelrådet gör följande bedömning. Redovisningen innehåller uppgifter om såväl antal och branschtillhörighet hos berörda företag och en uppskattning av företagets storlek. Det hade kunnat förbättra konsekvensutredningens kvalitet ytterligare om det hade funnits information om hur många företag som finns i olika grupper beroende på årlig omsättning, exempelvis i form av en tabell. Den information som finns i remissen är emellertid tillräcklig.

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

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

I remissen anges att kostnaden för ett företag att registrera sig som en spårbarhetsaktör hos Havs- och vattenmyndighet är en engångskostnad. Det anges att tid och kostnad för registrering varierar mellan aktörer och beroende på hur många anläggningar som behöver registreras. Tiden bör emellertid i normalfallet inte överstiga 30 minuter, enligt myndighetens bedömning. Med ett antagande om att lönen för den på företaget som sköter ansökan om registrering uppgår till 30 000 kr i månaden och med tillägg för sociala avgifter och andra lönekostnader anges timkostnaden bli ca 275 kr. Omräknat till 300 företag anges att den totala kostnaden blir 82 500 kr. Kostnader för löpande uppdatering av registrerad information bedömer myndigheten som marginella och därför har dessa inte beräknats. Vidare anges att det för aktörer som avser att integrera sitt affärssystem genom att använda Havs- och vattenmyndighetens bastjänst ingår vissa ytterligare delmoment i registreringen, bland annat viss testverksamhet. Eftersom utformningen inte är klar anges att en kostnads kalkyl blir osäker. Med antagandet att ett slutprov tar 2-4 timmar att genomföra och att det utförs av extern personal för 1000 kr per timme blir kostnaden per företag mellan 2000 och 4000 kr. Skulle 90 procent av företagen välja denna lösning anges att totalkostnaden för dessa företag skulle bli mellan 540 000 kr och 1,08 miljoner kr.

Utöver kostnader för registrering har Havs- och vattenmyndigheten gjort vissa bedömningar när det gäller uppgiftslämnande. Det anges att erfarenheter från den pilotverksamhet som myndigheten bedrivit visar att det även kan finnas behov av åtgärder som rör företagets interna spårbarhet. Detta följer emellertid inte direkt av kraven i föreskrifterna utan indirekt av att berörda företag behöver lämna rätt information om de partier som de tillhandahåller på marknaden. Löpande kostnader för uppgiftslämnande anges skilja sig åt mellan företagen. Myndigheten erbjuder två sätt att lämna uppgifter på: e-tjänst och bastjänst. E-tjänsten är främst avsedd för företag med få transaktioner, bastjänsten för företag med många. Brytpunkten för när det är lönsamt att investera i ett affärssystem och använda bastjänsten anges vara olika för olika företag. Det anges att ett företag med ca 20 försäljningar per dag behöver ca tio minuter för sitt uppgiftslämnande medan ett med 120 anges behöva ca en timme. Detta avser företag som använder e-tjänsten. För företag som använder bastjänsten anges att det inte uppstår några extra moment utan rapportering bör kunna ske samlat med ordinarie administration. När

det gäller märkning och annan information som åtföljer partier anges att föreskrifterna inte innebär några nya arbetsmoment. Initialt kommer aktörerna att behöva använda viss tid för att anpassa utskriftsfunktioner från Havs- och vattenmyndighetens e-tjänst eller från det egna systemet. Utöver vissa initiala kostnader för en aktör att etablera ett märkningssystem bedömer myndigheten att det sannolikt behövs mindre än en minut per parti för att utföra märkningen. Det anges också finnas en engångskostnad för att registrera affärskontakter. Tidsåtgången bedöms vara 5 minuter per kontakt och gäller enbart de företag som väljer e-tjänsten.

Regelrådet konstaterar följande. Beskrivningen av påverkan på företagens administrativa kostnader för registrering är tydlig. Det är positivt att uppgifter lämnas både per enskilt företag och totalt för alla företag och att uppskattningar görs även i de fall där det är svårt att göra en mer precis kostnadskalkyl. När det gäller uppgiftslämnande samt märkning och annan information som åtföljer partier saknas beräkningar i konsekvensutredningen. Det anges emellertid att dessa kostnader följer av redan gällande bestämmelser. Det finns även uppgifter om andra, mindre kostnader, som inte har beräknats. Det hade förbättrat konsekvensutredningens kvalitet om även dessa hade beräknats, men under förutsättning att myndighetens bedömning om att de är små är riktig, finner Regelrådet denna brist mindre väsentlig. Det skulle, såvitt Regelrådet kan förstå, också kunna finnas en administrativ kostnad för företag som ansöker om de bidrag för investeringar som beskrivs nedan, vilket hade varit önskvärt om det hade redovisats under administrativa kostnader. Såvitt Regelrådet kan förstå borde emellertid sådana kostnader inte vara betydande, vilket gör bristen på information i detta avseende mindre allvarig. Samlat finner Regelrådet att beskrivningen är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagens administrativa kostnader godtagbar.

Andra kostnader och verksamhet

Det anges att det krävs 4 timmar att utbilda en person i systemet. Kostnadsberäkning för denna utbildning, som anges vara en engångskostnad, anges inte. I remissen finns uppgifter om investeringskostnader. För företag som väljer att integrera spårbarhetssystemet med befintliga affärssystem anges det medföra konsult-, programvaru- och teknikkostnader. De företag som investerar mer i integrerade lösningar initialt anges få mindre löpande kostnader framgent. Vidare anges att Havs- och vattenmyndigheten har lämnat bidrag motsvarande upp till 90 procent av kostnaden för sådana investeringar upp till 320 000 kr per företag och att Jordbruksverket fortsättningsvis kommer att kunna lämna bidrag med upp till 80 procent av relevanta kostnader.

Förslagsställaren anger att det är svårt att särskilja vilka investeringar som avser sådan extern spårbarhet som de föreslagna föreskrifterna reglerar respektive vilka som avser intern spårbarhet. I samband med att Havs- och vattenmyndigheten lämnade bidrag räknade myndigheten med ett totalt bidragsgrundande investeringsbelopp på 355 000 kr. Myndigheten lämnade bidrag till 23 sådana lösningar. Med ett antagande att 90 procent av alla berörda företag skulle välja att göra detta slags investeringar i integrerade system skulle den totala investeringskostnaden kunna skattas till 96 miljoner kr enligt myndigheten. Kostnader för berörda företag som ännu inte gjort en sådan investering skulle, efter bidrag från Jordbruksverket, uppgå till totalt drygt 18 miljoner kr.

Vidare anges att ett antal mindre företag utan digitaliserad verksamhet i dagsläget kan behöva investera i datorer för att kunna lämna uppgifter via e-tjänsten. Myndigheten har identifierat ca tio företag som sannolikt behöver göra en sådan investering. Med ett antagande att, högt räknat, 30 företag saknar dator och väljer att använda e-tjänsten anges totalkostnaden för detta bli ca 1,2 miljoner kr. 7 sådana investeringar har redan gjorts, och fått bidrag från Havs- och vattenmyndigheten på 36 000 kr per investering. Om det skulle bli ytterligare 23 företag som gjorde investeringen och fick bidrag från

Jordbruksverket för 80 procent av investeringskostnaden uppskattar förslagsställaren att deras kostnader totalt, exklusive den del som täcks av bidraget, skulle uppgå till drygt 200 000 kr.

Det anges också i remissen att enligt berörda företag kan kraven på den interna spårbarheten göra att medelstora företag kommer att få ett ökat investeringsbehov och ökade löpande kostnader vilka inte kommer att avspeglar sig i en högre avkastning.

Regelrådet konstaterar följande. Redovisningen av investeringskostnader som kan bli aktuella är tydlig. Utbildningskostnader är enligt Regelrådets bedömning inte att se som administrativa kostnader och har därför tagits upp under denna rubrik i yttrandet. Det hade varit önskvärt om en kostnadsberäkning hade gjorts för utbildningskostnaderna. Den effekt på investeringskostnader som anges att berörda företag har åberopat, hade Havs- och vattenmyndigheten redovisat som påverkan i andra avseenden. Regelrådet finner att detta slags påverkan snarare hör hemma under rubriken andra kostnader. Det hade också förbättrat redovisningens kvalitet om uppgifterna hade bemötts av myndigheten. Regelrådet finner emellertid att redovisningen som helhet är jämförelsevis tydlig och de nu angivna bristerna hindrar inte att befintlig information om andra kostnader och verksamhet kan ses som tillräcklig.

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

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Det anges att regleringen inte påverkar konkurrensförhållandena mellan företag i branschen som hanterar produkter som omfattas av kraven. Företag med en komplex intern spårbarhet vilka ännu inte anpassat denna till befintliga krav på spårbarhet för konsumentinformation, kommer att få en större börda i samband med att de nu aktuella föreskrifterna börjar gälla. Denna börda anges emellertid inte vara en konsekvens av de remitterade föreskrifterna. Förmånliga möjligheter till bidrag för investeringar i samband med att verksamheten anpassas verkar också neutraliserande, enligt regelgivaren. Vid en samlad bedömning anser Havs- och vattenmyndigheten att konkurrensen mellan företag inte påverkas.

Regelrådet finner att informationen om påverkan på företag med komplex intern spårbarhet i viss mån ger ett motsägelsefullt intryck. Att det finns kostnader förknippade med att leva upp till befintliga krav på spårbarhet för konsumentinformation och att dessa finns oberoende av de nu föreslagna föreskrifterna är tydligt. Däremot är det inte helt klart vad som avses med att bördan ökar till följd av att de föreslagna föreskrifterna börjar gälla, men att det inte är en följd av förslaget. Regelrådet finner att det hade varit önskvärt med en tydligare beskrivning i detta avseende. Regelrådet finner också att även om det i och för sig kan underlätta väsentligt för företag som ska göra investeringar att de kan få bidrag som till relativt stor del täcker kostnaden för dessa, är det inte säkert att det undanröjer påverkan på konkurrensförhållandena som investeringskostnaderna kan ha. En investeringskostnad till ett visst belopp kan ha en större eller mindre betydelse för ett företag beroende på företagets ekonomiska förutsättningar. Det är inte helt klart att möjligheten till bidrag eliminerar sådana skillnader eller hur mycket bidragen kan antas utjämna dem. Sammantaget finner Regelrådet att även om redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för företag innehåller värdefull information, finns det inneboende oklarheter som gör att den inte kan anses helt tillräcklig. Det står inte heller klart om myndigheten har övervägt om utformningen av de svenska reglerna, i den utsträckning som de avviker från minimikraven i EU-förordning, kan ha någon effekt på konkurrensförhållande mellan svenska företag och företag i andra medlemsstater. I ett lagstiftningsärende som kan ha en koppling till den inre marknaden hade det varit lämpligt att ange någon information om detta.

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

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Som redan nämnts har förslagsställaren hänvisat till en påverkan på investeringskostnader som hävdas av berörda företag i sin redovisning av påverkan på företagen i andra avseenden. I övrigt saknas information om påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner inte att det finns något i ärendet som talar för en betydande påverkan på företagen i andra avseenden till följd av föreskrifterna. Därför är avsaknaden av sådan information inte en avgörande brist i detta fall.

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

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I remissen anges att en e-tjänst har utvecklats för små företag och företag med låg omsättning av fiskeri- och vattenbruksprodukter som därmed inte behöver göra större investeringar.

Förstahandsmottagare som köper fångst direkt av fiskare kan lämna sin spårbarhetsinformation samtidigt som uppgifter lämnas om försäljningen eller övertagandet i avräkningsnota eller deklaration om övertagande. Det nämns även vissa andra lättnader för mindre omfattande transaktioner.

Regelrådet finner att redovisningen av vilka hänsyn som tagits till små företag vid reglernas utformning är tydlig.

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

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen överlag håller hög kvalitet. Det finns vissa brister i redovisningen av påverkan på företagens kostnader men trots dessa finner Regelrådet att redovisningen av dessa effekter överlag har beskrivits på ett tydligt sätt. I ett avseende, påverkan på konkurrensförhållandena, finner Regelrådet att uppgifterna är svårtolkade på ett sätt som gör att redovisningen inte kan ses som tillräcklig.

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (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 Per Högström.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Per Högström
Föredragande