

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.

Kemikalieinspektionen

Yttrande över Kemikalieinspektionens förslag till föreskrifter (KIFS 2008:2) om kemiska produkter och biotekniska organismer i fråga om särskilt farliga kemiska produkter

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till ändring av bestämmelser i Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 2008:2) om kemiska produkter och biotekniska organismer och i Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 2005:7) om klassificering och märkning av kemiska produkter. Det föreslås att faroklassen Specifik organtoxicitet-upprepad exponering i farokategori 1 (STOT RE 1) utesluts ur gruppen särskilt farliga kemiska produkter. Detta innebär att det inte behövs tillstånd för yrkesmässig överlåtelse eller icke-yrkesmässig användning för produkter med sådan klassificering. Det föreslås även att ett undantag införs för yrkesmässig överlåtelse av produkter som är klassificerade i faroklassen Frätande på huden kategori 1A. Detta innebär att det inte längre krävs tillstånd vid yrkesmässig överlåtelse av sådana produkter. Det föreslås vidare att undantag som finns för flussmedel tas bort vilket medför att det krävs tillstånd för yrkesmässig överlåtelse eller privat hantering av sådana produkter. Det föreslås också att undantag som finns för privat användning av metanol tas bort. Därmed krävs tillstånd för privat hantering av metanolprodukter, såvida de inte faller under undantaget för bränslen avsedda för motordrift. Remissen innehåller även förslag på att ta bort undantag som inte längre utnyttjas. Eftersom dessa förslag inte anges ge någon effekt har förslagsställaren inte genomfört någon konsekvensutredning för dessa förändringar.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Av remissen framgår att i och med skärpta kriterier i CLP-förordningen¹ omfattas fler produkter av krav på tillstånd. Konsekvenserna av den strängare klassificeringen enligt CLP-förordningen i kombination med nationella tillståndsregler är att Sverige som enda land i EU kraftigt begränsar tillgången på vanliga konsumentprodukter som exempelvis lacknafta eller färger med lacknafta och plastspackel.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 av den 16 december 2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar, ändring och upphävande av direktiven 67/548/EEG och 1999/45/EG samt ändring av förordning (EG) nr 1907/2006.

Förslagsställaren bedömer att det sannolikt inte står i rimlig proportion till hälsoriskerna vid förväntad konsumtionsanvändning. Det framgår vidare att Kemikalieinspektionen har gjort en översyn av bestämmelserna för yrkesmässig överlåtelse och privat hantering av särskilt farliga kemiska produkter. Detta för att bedöma vilka faroklasser som bör omfattas av krav på tillstånd och vilka kemiska produkter som bör undantas från tillståndskravet.

Av konsekvensutredningen framgår att syftet med förslaget om exkludering av STOT RE 1 ur gruppen särskilt farliga kemiska produkter är att undvika de omfattande konsekvenser det skulle få för privatpersoner om det skulle krävas tillstånd för dessa produkter. Det framgår vidare att syftet med att ta bort tillståndskravet för yrkesmässig överlåtelse, för produkter som är klassificerade i faroklassen Frätande på huden kategori 1A, är att genomföra en regelförenkling som minskar administration och kostnader framför allt för företag, men även för länsstyrelser och kommuner. Förslaget om att ta bort undantaget från tillståndskrav för flussmedel anges minska riskerna förknippade med att privatpersoner hanterar särskilt farliga flussmedel samt en ökad kontroll av förekomsten av sådana produkter i samhället. Det framgår vidare att genom att ta bort undantaget för metanol minskar riskerna för allvarliga hälsoskador till följd av att privatpersoner hanterar metanol.

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

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Av konsekvensutredningen framgår att ett alternativ till att exkludera STOT RE 1 ur gruppen särskilt farliga kemiska produkter och för att undvika att tillstånd krävs, är att permanenta det tillfälliga undantag som finns. Nackdelen anges dock vara att reglerna blir mindre konsekventa samt att regleringen blir mer komplex. Det framgår vidare att nollalternativet till att exkludera STOT RE 1 är att låta nuvarande undantag för styren och lacknafta löpa ut, utan att göra några förändringar. Det skulle innebära att tillstånd krävs vilket försvårar för privatpersoner att använda dessa produkter och det kan även medföra att färre butiker väljer att saluföra varor som är tillståndspliktiga för privatpersoner. För företag inblandade i yrkesmässig överlåtelse skulle tillståndskrav innebära ökad administration samt tillståndsavgifter. Det framgår även att de angivna konsekvenserna för konsumenter och företag inte bedöms stå i proportion till den riskminskning som uppnås med ett tillståndskrav. Av konsekvensutredningen framgår vidare att det inte finns några alternativa sätt att uppnå minskad administration och kostnader för att undanta frätande produkter från kravet på tillstånd för yrkesmässig överlåtelse. Nollalternativet anges vara att låta nuvarande tillståndskrav finnas kvar vilket skulle innebära att det inte blir någon minskad arbetsbörda och att ansökningar måste hanteras.

Avseende förslagen om att ta bort undantaget för flussmedel och för metanol anges att nollalternativen är att låta undantagen finnas kvar, vilket innebär att inget tillstånd krävs. Förslagsställaren har inte identifierat några alternativa sätt att uppnå riskminskningen för att ta bort undantaget för flussmedel och inte heller för undantaget för metanol.

Enligt Regelrådet framgår det i konsekvensutredningen viss redovisning av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd. Det hade dock varit önskvärt med ytterligare redovisning kring de kostnader som kan förekomma om ingen reglering kommer till stånd. Regelrådet gör likväl bedömningen att befintlig redovisning är tillräcklig. Detta mot bakgrund av att förslaget delvis innebär att ett tidsbegränsat undantag bli permanent och att syftet bland annat anges vara minskad administration, varför det kan finnas svårigheter förknippade med att identifiera alternativa lösningar.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Av remissen framgår en EU-rättslig analys av förslaget. Det anges bland annat att några av de ämnen som träffas av befintliga svenska regler om överlåtelsestillstånd i viss mån regleras av Reach-förordningen². Förslagsställaren gör dock bedömningen att reglerna i Reach-förordningen respektive de svenska överlåtelsereglerna har olika syften och reglerar olika saker. Det anges att de svenska överlåtelsereglerna inte omfattas av någon harmoniserad lagstiftning varför överlåtelsereglerna ska bedömas utifrån fördragets bestämmelser om fri rörlighet för varor. Reglerna som de svenska ställer inga krav på de ämnen eller varor som ska omfattas av dessa reglers tillämpningsområde och gör heller ingen skillnad på inhemska varor eller varor med ursprung i någon annan medlemsstat. Det anges att de därmed inte omfattas av sådana regler som enligt EU-domstolens praxis av tillämpningsområdet för artikel 34 i fördraget som förbjuder så kallade kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan. Det framgår vidare att resonemanget om att de svenska reglerna och Reach-förordningens regler har olika syften även är tillämpligt på sådana ämnen som regleras av Reach-förordningens avdelning VII om tillstånd. Det anges att Reach-förordningen reglerar krav på ämnet, blandningen eller den vara som innehåller ämnet medan de svenska reglerna ställer krav på de fysiska eller juridiska personerna som vill kunna sälja sådana produkter. De svenska tillverkare och importörer av ämnen som omfattas både av bilaga XIV till Reach-förordningen och de svenska överlåtelsereglerna, behöver därmed två typer av tillstånd, ett "EU-tillstånd" och ett svenskt överlåtelsestillstånd.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Av konsekvensutredningen framgår att det tillfälliga undantagen för styren och tre naftor löper ut 31 maj 2017 varför det är angeläget att ändringarna gällande STOT RE 1 träder ikraft senast 1 juni 2017. I övrigt ser förslagsställaren inget behov av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande.

Regelrådet saknar redovisning avseende behov av speciella informationsinsatser. Det går inte på förhand att utesluta att det kan finnas företag som har ett behov av information för att exempelvis undvika att genomföra ytterligare ansökningar till följd av de regelförenklingar som föreslås. Om bedömningen skett att det inte finns något behov av speciella informationsinsatser ska det, enligt Regelrådet, likväl anges och motiveras i konsekvensutredningen.

Regelrådet finner att redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande är godtagbar men att redovisningen avseende behov av speciella informationsinsatser är bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Av konsekvensutredningen framgår att förslaget om att exkludera STOT RE 1 ur gruppen särskilt farliga kemiska produkter berör privatpersoner som konsumerar produkten, företag som är inblandade i försäljning till privatpersoner eller som yrkesmässig överlåter produkten. Det anges att de företag som blir mest påverkade av förslaget är de som säljer konsumentprodukter eller är en del av leverantörskedjan för dessa produkter. Det framgår även användningsområden för vissa av produkterna. Det anges att lacknaftor bland annat används i målarfärg för utomhusbruk, späda färger

² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv.

och rengöra penslar och verktyg samt att styren exempelvis finns i platsspackel för reparation av båtskrov och bilkarosser.

Av konsekvensutredningen framgår vidare att förslaget om att undanta frätande produkter för yrkesmässig överlåtelse påverkar företag som överlåter produkter klassificerade i faroklassen Frätande på huden i farokategori 1A. Det anges finnas en utbredd yrkesmässig användning av frätande produkter i faroklassen, bland annat för rengöring inom lokalvård, livsmedelsindustri och i storkök. Förslaget anges därmed påverka ett stort antal företag inom nämnda branscher.

Av konsekvensutredningen framgår även att de som berörs av att undantaget för flussmedel tas bort är företag som är inblandade i försäljning av flussmedel till privatpersoner och företag som yrkesmässigt överlåter flussmedel. Det anges att i Kemikalieinspektionens produktregister så finns det enbart två flussmedel registrerade som konsumenttillgängliga i de aktuella faroklasserna. För dessa produkter anges det inte finnas någon rapporterad kvantitet de senaste åren. Det anges dock att endast en liten andel är klassade som särskilt farliga. Det framgår vidare att ta bort undantag för metanol berör de företag som är inblandade i försäljning av metanol till konsumenter. Det anges finnas två kategorier, dels de som är specialiserade på motorbränsle, vilka inte påverkas av förslaget, dels de som är specialiserade på färghandel.

Regelrådet saknar uppgifter om antal och storlek på berörda företag. Det framkommer inte heller några indikationer på antalet tillståndsansökningar. Enligt Regelrådet borde åtminstone uppgifter om antal och storlek för de företag som finns registrerade inom relevant SNI-kod redovisats i konsekvensutredningen. Dessa uppgifter kombinerat med antalet tillståndsansökningar hade resulterat i en ökad förståelse av berörda företag. Enligt Regelrådet framgår det dock tillräcklig redovisning avseende berörda företag utifrån bransch. Detta genom att det dels framgår att de företag som är inblandade i försäljning av aktuella produkter berörs, dels att det till viss del framgår användningsområden för de aktuella produkterna.

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

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Av konsekvensutredningen framgår att för de företag som är inblandade i yrkesmässig överlåtelse av produkter inom faroklassen STOT RE 1, innebär förslaget en regelförenkling. Det anges att företagen undviker kostnader i administration jämfört med nollalternativet. I kostnaderna för administration anges det förutom ansökningsförfarandet även ingå att löpande dokumentera överlåtelser, vilket är ett krav för produkter som är klassade som särskilt farliga. Avseende förslaget om att undanta frätande produkter för yrkesmässig överlåtelse anges det också innebära en regelförenkling vilket påverkar inblandade företag genom minskade kostnader för administration.

Av konsekvensutredningen framgår vidare att företag som är inblandade i yrkesmässig överlåtelse av flussmedel som är klassade som särskilt farliga kemiska produkter påverkas av att undantaget slopas genom att de behöver ansöka om tillstånd. De skulle dessutom omfattas av krav på anteckningsskyldighet. Avseende förslaget om att ta bort undantag för metanol anges det påverka de företag som säljer metanol till privatpersoner vilket främst är färghandlare. Effekterna för färghandlarna anges dock bli små av ett tillståndskrav för privatpersoner.

Förslagsställaren anger även i konsekvensutredningen att för några av de föreslagna ändringarna handlar det om att ta bort undantag som tidigare varit motiverade av en utbredd användning, men där användningen har upphört eller minskat avsevärt. Det anges att ta bort ett undantag som inte längre utnyttjas inte ger några konsekvenser, varför dessa ändringar inte konsekvensutretts. Om det finns privatpersoner som behöver använda en produkt efter att undantaget tagits bort så finns det enligt förslagsställaren möjligheter att söka tillstånd. I konsekvensutredningen anges även att det under samråd med branschorganisationer framkommit att krav på tillstånd innebär en administrativ belastning för berörda företag.

Regelrådet har identifierat olika delar i förslaget som innebär ökade eller minskade kostnader. Dessa kostnadsförändringar har inte kvantifierats. Eftersom det inte framgår uppgifter om antalet tillståndsansökningar är inte förslagets sammanlagda kostnadsförändringar heller möjliga att redovisa. Regelrådet saknar även en mer utförlig redovisning avseende vilka administrativa moment som medföljer vid krav på tillstånd, såsom vad anteckningsskyldigheten innebär. Utan ytterligare redovisning av förslagets påverkan på de administrativa kostnaderna är det enligt Regelrådet inte fullt möjligt att bedöma omfattningen på den minskade administrationen för företagen.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets administrativa kostnader är bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

Av konsekvensutredningen framgår att i konsumentprodukter som klassificeras i faroklassen STOT RE 1 finns ämnen som är vanligt förekommande. Det anges att den strängare lagstiftningen medför att vanliga produkter omfattas av krav på tillstånd om dessa ämnen inte getts tillfälliga undantag. Det framgår vidare att förslaget innebär att företagen undviker avgifter för tillståndsansökan. Avgiften anges vara 2300 kronor och gäller högst fem år. Det anges att tillståndsansökan även kräver fördjupade kunskaper om kemikaliereglerna. Det går även indirekt att utläsa av konsekvensutredningen att jämfört med om tillstånd krävs, underlättar förslaget för butiker som saluför produkten, vilket medför att det finns tillgång till produkter med styren eller lacknafta. Förslagsställaren anger att de inte fått fram någon uppskattning av volym eller försäljningsvärde på dessa produkter. Det anges även att det enligt branschen inte finns fullgoda alternativ på marknaden till de aktuella produkterna.

Av konsekvensutredningen framgår vidare att förslaget om att inte längre kräva tillstånd vid yrkesmässig överlåtelse av frätande produkter, innebär en regelförenkling. Detta medför att inblandade företag påverkas genom minskade avgifter för tillstånd. Eftersom det anges finnas en utbredd användning av produkterna inom företag underlättar förslaget om att ta bort tillståndskrav för många företag.

Det framgår även att företag som är inblandade i yrkesmässig överlåtelse av flussmedel som särskilt farliga kemiska produkter påverkas av att undantaget tas bort genom att de därmed behöver söka om tillstånd. Förslaget väntas dock ge små effekter eftersom huvuddelen av flussmedel som säljs till privatpersoner inte faller inom någon av faroklasserna. Förslagsställaren gör bedömningen att det är befogat med överlåtelsestillstånd för företag som säljer särskilt farliga flussmedel. Att ta bort undantag för metanol anges påverka de företag som säljer metanol till privatpersoner, vilket främst är de som är specialiserade på färghandel. Det anges dock att för färghandlare är metanol en liten produkt och försäljningen riktar sig främst till företag varför effekterna av ett tillståndskrav för privatpersoner anges bli små.

Regelrådet kan konstatera att tillståndsavgiften framgår men eftersom totala antalet ansökningar saknas är det inte möjligt att redovisa förslagets totala andra kostnader. Regelrådet har likväl inte identifierat några ytterligare andra kostnader och anser att redovisningen, trots det angivna, är tillräcklig. Enligt

Regelrådet hade det dock varit önskvärt med ytterligare redovisning avseende hur de branscher som använder de aktuella produkterna kan komma att påverkas av förslaget. Det är dock inte avgörande för bedömningen i detta fall.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets andra kostnader och påverkan på företagets verksamhet är godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Förslagsställaren gör i konsekvensutredningen bedömningen att förslaget inte påverkar konkurrensförhållandena för företag.

Av konsekvensutredningen framgår även att branschorganisationer vid samråd framförde att de ser de svenska reglerna kring särskilt farliga kemiska produkter som ett handelshinder. Branschen har angett att de inte ser behov av en svensk reglering utan anser att de risker som finns ska regleras på EU-nivå. Det framgår även att branschen särskilt har lyft fram att de stödjer förslaget om att undanta STOT RE 1 från tillståndskraven. Det framgår även att enligt organisationerna är kravet på tillstånd för yrkesmässig överlåtelse för produkter i faroklassen frätande på huden kategori 1A idag en administrativ belastning för berörda företag. Organisationerna har även angett att det i faroklassen hamnar en rad vanligt förekommande produkter som exempelvis avkalkningsmedel, toalettrengöringsmedel, ugnrengöringsmedel och rengöringsmedel för lokalvård och livsmedelsindustrin.

Enligt Regelrådet är det inte fullt möjligt att på förhand utesluta att förslaget kan ha en positiv påverkan på de svenska företagens konkurrensförhållanden. Detta mot bakgrund av de uppgifter som framgått vid samråd med branschorganisationer. Regelrådet saknar därmed en motivering till förslagsställarens bedömning. Ytterligare redovisning hade med fördel kunnat behandla om förslaget medför viss förbättring för företags internationella konkurrensförmåga eftersom de svenska reglernas setts som handelshindrande av branschorganisationer.

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

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Av konsekvensutredningen framgår att syftet med tillståndskrav för yrkesmässig överlåtelse inte är att motverka olyckor på arbetsplatsen varför förslaget inte bedöms ge några ökade arbetsmiljörisker. Det framgår även att branschen kontinuerligt arbetar med kommunikation för att minska risker i användarledet och att de arbetar med förbättrade förpackningslösningar, doseringshjälp med mera.

Regelrådet finner att regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Förslagsställaren anger att effekterna för små företag kan antas vara mer betydande än för större företag till följd av exkludering av STOT RE 1 och till följd av att undanta frätande produkter för yrkesmässig överlåtelse från tillståndskrav. Detta eftersom när ett företag ansöker om tillstånd kan det inkludera alla de produkter som omfattas av tillståndskrav i samma ansökan. Därmed kan det medföra störst effekt för de företag som enbart ansökt tillstånd för produkter i den specifika farokategorin. Förslagsställaren anger att små företag i högre utsträckning antas söka tillstånd för enskilda produkter och kan därför gynnas särskilt av regelförenklingen. Det framgår även att förslaget om att ta bort undantag för flussmedel inte bedöms ha någon särskild inverkan på små företag.

Enligt Regelrådet framgår det till viss del förslagets effekter för de mindre företagen. Det framgår dock inte om någon särskild hänsyn tagits till dem vid reglernas utformning. Konsekvensutredningens kvalitet hade förbättrats genom ett tydligare resonemang där först de förhållandevis mindre företagen identifieras och effekterna för dem beskrivits. För att därefter göra bedömningen om någon särskild hänsyn bör tas till dem alternativt en motivering till varför inte. Mot bakgrund av att förslaget främst avser regelförenklingar gör Regelrådet likväl bedömningen att befintlig redovisning är tillräcklig.

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

Sammantagen bedömning

Enligt Regelrådet finns det delar där redovisningen håller en tillräcklig kvalitet. Regelrådet vill dock upplysa om att förslagets samtliga konsekvenser, både negativa och positiva, ska redovisas. I konsekvensutredningen saknas dock uppgifter om antal och storlek på berörda företag och det finns inte heller någon indikation på antalet tillståndsansökningar. Detta kombinerat med ofullständiga uppgifter om förslagets administrativa kostnader och påverkan på konkurrensförhållandena gör det, enligt Regelrådet, inte fullt möjligt att bedöma omfattningen av förslagets konsekvenser för företag.

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

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 29 mars 2017.

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

Ärendet föredrogs av Katarina Porko.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Katarina Porko
Föredragande