

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.

Jordbruksverket

Yttrande över Jordbruksverkets förslag till ändring i föreskrifter (SJVFS 2015:29) om ekologisk produktion och kontroll av ekologisk produktion (samråd)

Regelrådets ställningstagande

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

Remissen innehåller även förslag på avgifter som omfattas av samråd med Ekonomistyrningsverket enligt avgiftsförordningen (1992:191). Dessa delar är därmed undantagna från kraven i förordningen (2008:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning och Regelrådet avstår därför från att yttra sig i de delarna.

Innehållet i förslaget

Inledningsvis kan konstateras att det aktuella ärendet har skickats till Regelrådet m.fl. mottagare för samråd. Den formella remitteringen ska enligt förslagsställarens missiv emellertid ske vid en tidpunkt då Regelrådet inte sammanträder varför Regelrådet i stället yttrar sig över förslaget vid detta tillfälle.

Ärendet innehåller förslag till ändringar i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2015:29) om ekologisk produktion och kontroll av ekologisk produktion.

I sak innebär förslaget huvudsakligen att en kategori företag som enligt befintliga nationella regler inte är föremål för kontroll (företag som enbart säljer färdigförpackade ekologiska produkter direkt till slutkonsument) kommer att behöva anmäla sig för sådan kontroll (något som följer av en dom i EU-domstolen). Vidare föreslås att avgifter införs för dessa kontroller och att viss andra avgifter höjs. Det finns också ett antal förslag att ta bort blanketter, som idag ingår som en del i föreskrifterna, från dessa och införa bestämmelser om vilket slags uppgifter som ska lämnas.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Det anges i konsekvensutredningen att vissa typer av företag enligt dagens bestämmelser är undantagna från krav på anmälan till kontrollorgan. Det anges gälla företag som enbart säljer färdigförpackade ekologiska produkter direkt till slutkonsument eller slutanvändare. Som bakgrund till förslaget att de aktuella företagen fortsättningsvis ska bli föremål för sådana krav på anmälan och kontroll hänvisas till en dom i EU-domstolen (mer om detta i avsnitt om förslagets överensstämmelse med EU-rätten). Det anges vidare att verket har gått igenom avgifter för ärendehantering för att se om

de behöver justeras jämfört med den bedömning som gjordes då de infördes 2015. Genomgången anges ha lett till att en höjd avgift föreslås för vissa ärendetyper, vilket bland annat motiveras med att verket funnit att vissa kostnader som ingår i ärendehantering inte har tagits med i underlaget för avgifterna. Därutöver anges att verket har valt att dela upp ansökan om godkännande av användning av icke-ekologiskt utsäde (i situationer där det inte varit möjligt att få tillgång till ekologiskt) i två ärendetyper. Det anges innebära att om ansökan gäller bevarandevärda sorter, testodling eller forskning föreslår verket att avgiften sänks. Syftet med detta anges vara att få fler att ansöka om ett sådant godkännande. (Det anges också att detta slags ärenden vanligtvis går snabbare att handlägga).

När det gäller ekologiskt utsäde anges att verket tidigare har fattat årliga beslut om generellt undantag för ekologiskt utsäde. Undantaget kommer hädanefter att framgå i föreskrifterna. Det föreslås också en ny gräns för när utsäde av vallfröarter för foderändamål ska anses som tillgängligt på den svenska marknaden för att få registreras i verkets databas. Syftet med att sätta en sådan gräns anges vara att om det blir för små mängder kan det innebära att en odlare inte kan köpa in hela sitt behov av vallfröutsäde på samma gång och från samma leverantör.

Förslag att i allt högre grad kunna ansöka om olika slags enskilda undantag genom verkets e-tjänster anges syfta till att underlätta för sökanden att fylla i uppgifter eftersom e-blankett kan ge betydligt mer stöd så att uppgifter fylls i på rätt sätt från början. Det finns också bestämmelser om inköp av icke-ekologiska djur. Dessa anges ha förändrats i enlighet med bestämmelser i kommissionens förordning nr 889/2008. För att förenkla för sökanden anges att verket har definierat i texten vad som avses med ett vuxet djur.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen anges att beräkningen av hur många icke-ekologiska djur som ett företag får köpa in grundar sig på hur många vuxna djur som företaget har. Om en definition av vuxet djur inte förs in i bestämmelserna skulle detta kriterium kunna tolkas olika. Mot den bakgrunden anger verket att definitionen behöver föras in i föreskrifterna. Det anges inte finnas några alternativ.

Avseende de tillkommande kraven om anmälan till kontrollsystemet för företag som säljer färdigförpackade ekologiska produkter hänvisas som nämnts till EU-domstolens avgörande (se även nedan). Det anges att bestämmelsens utformning stämmer överens med detta avgörande och att det saknas såväl alternativa lösningar som möjlighet att avstå från att göra ändringen.

När det gäller avgiftsökningar anges att om inte avgifterna anpassas till den verkliga kostnaden för handläggningen¹ kan verkets arbete inte finansieras fullt ut. Därmed anges det saknas alternativ till de föreslagna avgiftshöjningarna.

Beträffande att krav anges för att utsädesföretag ska få registrera utsäde i utsädesdatabasen så får de göra sådana registreringar, när det gäller vanligt förekommande arter, om de har en tillgång på 1 ton. För mindre vanligt förekommande arter föreslås en gräns vid 200 kg. De anges att både tillägget av vad som ska vara minsta mängd utsäde av vallfröarter och ett förslag att det ska vara omöjligt att registrera utsäde annat än vid vissa fastställda datum är till fördel för odlarna. Alltför små mängder utsäde anges kunna leda till att odlarna måste beställa från flera leverantörer och om det går att registrera utsäde

¹ Denna kostnad anges ha ökat sedan avgifterna infördes. Dels har arbetskostnaden för handläggarnas arbete ökat, dels finns det kategorier av kostnader som bör ligga till grund för kostnadsberäkningen men som inte finns med enligt dagens bestämmelser.

löpande under året anges detta ge mycket stora konsekvenser för odlaren. Mot denna bakgrund anges att verket inte ser något alternativ till att göra de föreslagna ändringarna.

Förslag lämnas att det ska anges bestämmelser om ett generellt undantag för ekologiskt utsäde i föreskrifterna. Om denna komplettering av föreskrifterna inte skulle göras anger verket att varje odlare som inte får tag på ekologiskt utsäde skulle få ansöka individuellt om sådant undantag. Det skulle innebära en stor och orimlig administrativ börda för odlarna, anger verket. Mot den bakgrunden anger verket att det saknas alternativ till att göra ändringen.

Avseende förslaget till ändrade bestämmelser om att en odlare kan ansöka om att verket ska godkänna att odlaren använder icke-ekologiskt utsäde i vissa fall anger verket följande. Ändringen innebär att det inte längre ställs krav på att sökanden ska använda viss blankett utan i stället anges vilka uppgifter som behövs. Det anges att lösningen underlättar införande av e-tjänster. Verket anger att alternativet skulle vara att behålla den idag befintliga blanketten och skrivningen i föreskrifterna, vilket bedöms mindre lämpligt än ändringsförslaget.

Likvärdiga förslag, där blankett tas bort ur föreskrifterna och det i stället anges vilka nödvändiga uppgifter som ska anges, lämnas när det gäller möjligheter för odlare att ansöka om att verket ska godkänna tidigare perioder retroaktivt i ekologisk omställning och att ansöka om att verket ska godkänna förkortad omställning för skiften som har behandlats med en produkt som inte godkänts för ekologisk produktion i vissa fall. De skäl som anges för förslagen är identiska och det alternativ som anges finnas i båda fallen är att behålla blanketten och skrivningarna i föreskrifterna som det är idag. Det anges att om ändringarna inte görs försvåras möjligheten att ta fram andra sätt att ansöka. Förslag som innebär samma slags ändringar har också lämnats när det gäller insamlingssystem för hushållsavfall, inköp av icke-ekologiska djur och i en rad andra fall. Förslagsställaren redovisar konsekvent att alternativet är att behålla reglerna i befintligt skick, vilket anges vara ofördelaktigt.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren ställer konsekvent de valda lösningarna mot ett nollalternativ, att inte genomföra förslaget. Regelrådet finner att om det är förslagsställarens bedömning att det enbart går att utforma ändringsförslag på det sätt som har föreslagits, hade det varit önskvärt om detta hade angetts och motiverats. Redovisningen av effekter om ingen reglering kommer till stånd är tydlig. Sammantaget är befintlig redovisning tillräcklig även om en ökad tydlighet hade kunnat förbättra konsekvensutredningens kvalitet.

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 grundläggande bestämmelser om ekologisk produktion och kontroll av ekologisk produktion finns i rådets förordning (EG) nr 834/2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter samt i EU-kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 om tillämpningsföreskrifter för den förstnämnda EU-förordningen. Det anges att de aktuella föreskrifterna kompletterar dessa EU-rättsakter.

Vidare anges att EU-domstolen har fastslagit i en dom att för att produkter ska anses vara föremål för direktförsäljning ska försäljningen ske i närvaro av näringsidkaren eller dennes försäljningspersonal och slutkonsumenten eller slutanvändaren². Förslagsställaren anger att denna dom innebär att de företag

² Dom C289-16 angående artikel 28.2 i rådets förordning (EG) nr 834/2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter.

som säljer ekologiska produkter via internet måste anmäla sig till kontroll även om de enbart säljer färdigförpackade varor.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren har på ett tydligt sätt redovisat hur de aktuella bestämmelserna och förslaget till ändringar i dem förhåller sig till relevant EU-rätt.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I konsekvensutredningen anges att föreskrifterna bör träda i kraft i god tid före den tidpunkt då utsädesföretagen ska registrera utsädet inför 2019 i databasen. Det anges vara viktigt eftersom förslaget innebär att det läggs till regler om när utsäde av vallfröarter får registreras i databasen. Ett ytterligare skäl till valet av tidpunkt anges vara att tidpunkten som anges i befintliga föreskrifter för hur länge företrädare får köpa in icke-ekologiska unghöns är felaktig. För att undvika sådana felaktigheter framöver avser verket att hänvisa direkt till EU:s regelverk i stället för att ange datum i de nationella föreskrifterna.

Vidare anges i konsekvensutredningen att när det gäller borttagandet av kravet på att använda Jordbruksverkets blanketter kommer verket att informera om detta och samtidigt rekommendera sökanden att använda e-tjänster i första hand (när det finns). I de fall det ännu inte finns några e-tjänster kommer verket att rekommendera sökanden att använda verkets blanketter eftersom det underlättar ansökan. Det anges finnas många företag, både stora och små, som säljer frö och foder på internet. Flera av dessa bedöms inte känna till de nya reglerna och företagen är inte heller kända av verket sedan tidigare. Det anges att verket kommer att behöva arbeta med information på olika sätt för att nå dessa företag. Som exempel nämns information på webbplats och via de större utsädes- och foderföretag som redan är anslutna.

Regelrådet gör följande bedömning. Det anges tydligt vilka särskilda hänsyn som har tagits, i vilket även ingår hänsyn till företag, vid fastställande av tidpunkt av ikraftträdande. Planerade informationsinsatser redovisas också tydligt.

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

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att föreskrifterna berör fyra kontrollorgan som verket har delegerat kontrolluppgifter till. Dessa företag anges skilja sig åt i storlek från mikroföretag till små företag. Företagen skiljer sig också åt när det gäller i vilka geografiska områden de utövar kontroll. Ett av kontrollorganen anges enbart ha kontrolluppgifter inom sakområdena foder och utsäde.

Vidare anges att det 2017 fanns drygt 5900 ekologiska jordbruksföretag och 7 vattenbruksföretag. När det gäller företag med förädlingsverksamhet är dessa 1245 stycken och det omfattar även förädlare av annan verksamhet som inte tillhör primärproduktionen (jordbruk) samt importörer och exportörer. Det anges att knappt 40 företag är importörer eller exportörer. Därutöver fanns knappt 140 företag med annan verksamhet, till exempel slakterier, grossister och biogasföretag, som inte tillhör gruppen jordbrukare.

När det gäller företag som säljer färdigförpackade ekologiska produkter över internet anges att eftersom dessa inte är anslutna till kontroll idag känner inte verket till hur många företagen är. Det anges att en enkel sökning på webben lett till träff på ett 30-tal mindre företag som säljer ekologiska fröer. De större företag som själva tar fram eller förpackar utsäde anges inte räknas med, eftersom de redan är anslutna till kontroll. Utöver mindre företag anges att större trädgårdskedjor som Blomsterlandet och Plantagen säljer ekologiska fröer på nätet. Beroende på hur dessa ansluter sig till kontroll menar verket att det kan innebära en anslutning per företag eller för varje butik, totalt 100 st. Det anges vara svårare att få en bild av vilka som säljer färdigförpackat foder. De träffar som verkets internet sökning ger anges gå i huvudsak till redan anslutna foderföretag. Eftersom det blir vanligare att företag inom dagligvaruhandeln säljer produkter på internet anges även dessa kunna beröras av de nya kraven på kontroll.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är inte helt entydigt utifrån redovisningen hur många företag som totalt kan väntas beröras av förslaget. Däremot så är det tydligt vilka utmaningar som förslagsställaren har haft med att fastställa antal och vilka försök som har gjorts. Branschtillhörighet för berörda företag framgår. Den storleksmässiga beskrivningen ger en viss bild av populationen men är inte tillräckligt tydlig som helhet.

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

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

I konsekvensutredningen anges att utifrån sökning på internet om företag som säljer ekologiska fröer online så bedömer verket att berörda företag när det gäller föreskriftsändringarna om krav på anmälan för kontroll är 30 mikro- och småföretag samt 2 garden center. Det anges vara en grov uppskattning och det anges kunna finnas betydligt fler företag som verket inte känner till eller har hittat vid sin sökning. Företag med dagligvaruhandel har inte räknats med. Med en bedömd lönekostnad om 27700 kr (avser försäljare i fackhandel) anges timkostnaden för uppgiften vara ca 280 kr inklusive sociala avgifter m.m. Det bedöms krävas ca 2 timmar att göra en anmälan för kontroll. Sammantaget medför då förändringarna en ökad administrativ kostnad med totalt 17920 kr per år, för de beräknade berörda företagen totalt.

Regelrådet gör följande bedömning. I princip borde de förändringar som görs med ökad användning av e-tjänster kunna ha någon effekt på administrativa kostnader. Det finns uppgifter i konsekvensutredningen att effekten bedöms liten, det hade varit värdefullt om den hade kunnat kvantifieras. Den redovisning som har gjorts av påverkan på administrativa kostnader för företag som säljer ekologiska produkter över internet är så tydlig som kan förväntas givet de utmaningar som finns för att göra beräkningarna.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på berörda företags administrativa kostnader godtagbar.

Andra kostnader och verksamhet

Det anges att själva kostnaden för kontroll för företagen som handlar med färdigförpackade produkter väntas uppgå till mellan 5000 och 10000 kr per företag och kontrolltillfälle. Det anges finnas en möjlighet att kontroll inte behöver göras varje år.

Det görs också vissa förändringar i avgifter. Således föreslås att avgiften för retroaktiv omställning i ekologisk växtproduktion höjs från 600 kr till 800 kr. Avgifter vid katastrofsituationer vid inköp av djur,

vattenbruksdjur eller bisamhällen föreslås höjas från 1200 kr till 1700 kr och avgift vid katastrofsituationer vid inköp av foder föreslås höjas från 1800 kr till 2900 kr. Det anges att den vanligaste ärendetyper är retroaktiv omställning i ekologisk växtproduktion. Dessa bedöms uppgå till 140 ärenden per år. Katastrofärenden är betydligt mindre vanligt, i regel anges det vara färre än 5 ansökningar per år.

Vidare föreslås, som tidigare nämnts, att ansökan om godkännande för användning av icke-ekologiskt utsäde delas upp i två ärendetyper där det slags ansökan som avser bevarandevärda sorter, testodling eller forskning föreslås få en sänkt avgift, från 4200 kr till 1100 kr, eftersom handläggningstiden för sådana ansökningar är mycket kortare än för andra.

Regelrådet gör följande bedömning. Redovisningen av kostnaden för kontroll är inte helt tydlig när det gäller om kostnader för anmälan räknas med eller ej. Detta hade med fördel kunnat anges tydligare. Icke desto mindre ges en bild av hur stor effekten kan väntas bli. Avgiftsförändringarna är en aspekt som omfattas av samråd med ESV och Regelrådet yttrar sig därför inte över dessa.

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

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att eftersom kravet på anmälan till kontroll av företag med direktförsäljning av färdigförpackade produkter endast gäller företag som säljer dessa produkter på internet kan det innebära att dessa företags relativa konkurrenskraft blir sämre jämfört med företag som endast säljer motsvarande produkter i butik.

Regelrådet gör följande bedömning. Det skulle ha förbättrat konsekvensutredningens kvalitet om något hade angetts i vilken mån det bedöms vara vanligt med företag som säljer motsvarande produkter i butik. Om så hade skett, hade det kunnat ge en uppfattning om hur stor konkurrens-effekten skulle kunna bli. Befintlig information är emellertid relevant och tillräcklig.

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

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Det anges att ändringarna inte påverkar företagen i andra avseenden.

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

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det anges i konsekvensutredningen att i stort sett alla berörda företag är små företag eller mikroföretag enligt EU:s definitioner och att det därför snarast tas generella hänsyn i förslaget än särskilda för en grupp mindre företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Det skulle ha varit intressant om förslagsställaren hade utvecklat vad som avses med generella hänsyn vid utformningen av förslaget. I alla händelser har emellertid de frågor som avses täckas under denna rubrik besvarats och redovisningen är tillräcklig.

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

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i flertalet avseenden håller tillräcklig kvalitet. De brister som finns när det gäller redovisningen av företag med avseende på storlek är inte av sådan vikt att de blir avgörande för bedömningen av konsekvensutredningen som helhet.

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

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 7 juni 2018.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist, ordförande, Annika Bergman, Hanna Björknäs, Claes Norberg och Marie-Louise Strömgren.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Per Högström
Föredragande