

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

Yttrande över förslag om att upphäva nationella bestämmelser om ommärkning och omförpackning av livsmedel i vissa fall

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Förslaget innebär att 15–16 §§ Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:20) om livsmedelshygien upphävs.

Reglerna i 15–16 §§ LIVSFS 2005:20 ställer krav som går utöver EU-lagstiftningen och innebär begränsningar för när livsmedel får märkas om med ett senare datum samt restriktioner för när ett livsmedel får förpackas om och i vissa fall när de får djupfrysas.

Ändringen föreslås träda i kraft så snart som möjligt.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I 15–16 §§ LIVSFS 2005:20 regleras ommärkning och omförpackning av livsmedel i vissa fall. Dessa regler tillkom innan Europaparlamentet och rådets förordning (EU) nr 1169/2011 om tillhandahållande av livsmedelsinformation till konsumenterna¹, som innehåller generella märkningskrav för livsmedel avsedda för slutkonsumenter, beslutades. Bestämmelser som motsvarade de som nu finns i förordning (EU) nr 1169/2011 fanns dock i hög utsträckning i Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2004:27) om märkning och presentation av livsmedel². Reglerna i 15–16 §§ LIVSFS 2005:20 ställer dock krav som går utöver EU-lagstiftningen och innebär begränsningar för när livsmedel får märkas om med ett senare

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1169/2011 av den 25 oktober 2011 om tillhandahållande av livsmedelsinformation till konsumenterna, och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 1924/2006 och (EG) nr 1925/2006 samt om upphävande av kommissionens direktiv 87/250/EEG, rådets direktiv 90/496/EEG, kommissionens direktiv 1999/10/EG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/13/EG, kommissionens direktiv 2002/67/EG och 2008/5/EG samt kommissionens förordning (EG) nr 608/2004.

² LIVSFS 2004:27 genomförde Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/13/EG av den 20 mars 2000 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om märkning och presentation av livsmedel samt om reklam för livsmedel.

datum samt restriktioner för när ett livsmedel får förpackas om och i vissa fall när de får djupfrysas.

Livsmedelsverket anser att 15–16 §§ LIVSFS 2005:20 bör ses över för att bedöma om paragraferna fortfarande kan anses fylla ett syfte, eller om regleringarna är onödigt betungande för livsmedelsföretagare. Det har särskilt noterats att begränsade möjligheter att ommärka och omförpacka livsmedel kan medföra ökat matsvinn, då livsmedel som i övrigt är säkra för konsumenterna att äta inte kan saluhållas på det sätt som livsmedelsföretagare önskar. Livsmedelsverket anser att reglerna försvårar livsmedelsföretagares möjligheter att arbeta för ett minskat matsvinn samt begränsar deras möjligheter att välja när ett livsmedel ska förpackas om eller djupfrysas.

Förslagsställaren går därefter igenom de olika paragraferna och redogör för på vilket sätt de anses överflödiga.

I 15 § första stycket LIVSFS 2005:20 regleras ommärkning med nytt datum av färdigförpackade livsmedel som inte förpackas om. Regeln innebär att det som huvudregel inte är tillåtet att ommärka sådana livsmedel med ett senare datum. Av andra stycket i samma paragraf framgår dock att sådana livsmedel i vissa fall får märkas om med ett senare datum efter att de har genomgått en behandling som förlänger hållbarheten. Vidare anges att om livsmedlen djupfrysas måste detta ske innan livsmedlen kommit till en anläggning som saluhåller livsmedlen direkt till enskilda konsumenterna.

I EU-lagstiftningen finns inte något motsvarande förbud vad gäller ommärkning av datum. Genom förordning (EU) nr 1169/2011 är det reglerat i vilka fall livsmedelsföretagare är förhindrade att ändra på livsmedlets information, samt att ett livsmedel som passerat sista förbrukningsdag ska anses vara icke säkert. EU-förordningen ställer inte krav på att livsmedlet förpackas om eller genomgår behandling som förlänger hållbarheten för att bäst före-datumet eller sista förbrukningsdatumet ska få ändras. Genom 15 § LIVSFS 2005:20 uppställs därmed striktare krav än vad som framgår av nu gällande EU-lagstiftning.

Livsmedelsföretagare är ansvariga för alla ändringar de gör i den livsmedelsinformation som åtföljer livsmedel och för att livsmedel är säkra. Detta innebär att företagarna inte kan ändra informationen/märka om med ett senare datum på ett färdigförpackat livsmedel om det skulle innebära ett försämrat skydd för konsumenten. Det är dessutom livsmedelsföretagaren som ska bedöma vilket datum som ska anges som bäst före datum eller sista förbrukningsdatum, och om denna kan motivera att det datum som livsmedlen ursprungligen daterades med bör ändras är det även denna som ansvarar för att säkerställa att livsmedlen fortfarande är säkra.

Varken i nationell lagstiftning eller i EU-lagstiftning uppställs några krav på att konsumenten ska få information om att ett livsmedel är ommärkt. Eftersom även ett ommärkt livsmedel måste uppfylla de krav som ställs på märkningen, inklusive en korrekt hållbarhetsmärkning hamnar inte konsumenten i ett sämre läge för att livsmedlet vid någon tidpunkt märkts om. Livsmedelsföretagaren ansvarar för att märkningen inte blir vilseledande för konsumenten.

Även om ett färdigförpackat livsmedel märks om måste givetvis spårbarheten upprätthållas, se artikel 18 i förordning (EG) nr 178/2002.

Genom regleringen i 15 § andra stycket andra meningen om djupfrysning hindras livsmedelsföretagare i vissa fall från att djupfrysa livsmedel i sista ledet i livsmedelskedjan.

Reglerna i EU-lagstiftningen³ och i LIVSFS 2006:12⁴ om djupfrysning och infrysning bedöms vara tillräckliga för att tillgodose konsumentsäkerheten.

I 15a § LIVSFS 2005:20 framgår när ett färdigförpackat livsmedel får packas om. Paragrafen begränsar möjligheterna för livsmedelsföretagaren att packa om färdigförpackade livsmedel till när förpackningsmaterial oavsiktligt blivit skadat, livsmedlet delas, skivas eller liknande, eller livsmedlet bearbetas.

Förordning (EU) nr 1169/2011 uppställer inte några begränsningar vad gäller möjligheten för livsmedelsföretagare att omförpacka färdigförpackade livsmedel. I den mån omförpackning sker måste dock, som alltid, tillämpliga krav i hygienlagstiftningen uppfyllas, se förordning (EG) nr 852/2004 och, för anläggningar som omfattas av krav på godkännande, förordning (EG) nr 853/2004.

Precis som vid ommärkning får inte ett livsmedel ompaketeras och därefter märkas på ett sätt som blir vilseledande för konsumenten, se artikel 7 och 8 i förordning (EU) nr 1169/2011. Ett exempel på vad som skulle kunna vara vilseledande är att livsmedelsföretagaren förpackar om livsmedlet och skriver ett nytt förpackningsdatum på förpackningen så att det framstår som att den är producerad vid en senare tidpunkt än vad den faktiskt är.

Livsmedelsverket anser att det inte är motiverat att behålla de striktare nationella kraven för när ompaketering får ske. Konsumentsäkerheten tillgodoses av de generella märkningskraven i förordning (EU) nr 1169/2011, som bl.a. innefattar att livsmedelsföretagaren bär ansvaret för att märkningen är korrekt och inte vilseleder konsumenten, hygienlagstiftningen som bl.a. uppställer kriterier för hur livsmedel ska hanteras och de allmänna reglerna om spårbarhet.

Av 15 b § första stycket LIVSFS 2005:20 framgår att om livsmedels hållbarhet eller beskaffenhet i övrigt försämras i vissa angivna fall, ska märkningen med bäst före-dag eller sista förbrukningsdag anpassas efter detta.

Det följer redan av EU-lagstiftningen att livsmedelsinformationen, vilket inkluderar bäst före-datum och sista förbrukningsdag, ska vara korrekt. En livsmedelsföretagare som är medveten om att livsmedlets hållbarhet eller beskaffenhet har försämrats ska, om denna kan påverka livsmedelsinformationen säkerställa att den är korrekt. Om livsmedelsföretagaren inte råder över informationen men är medveten om att den är felaktig ska livsmedlet inte tillhandahållas konsumenten. Livsmedelsverket bedömer att 15 b § första stycket inte tillför något utöver det som framgår av EU-lagstiftningen.

Vad gäller andra stycket i samma paragraf anges att färdigförpackade livsmedel som förpackats om enligt 15 a § får märkas om med senare bäst före-dag eller sista förbrukningsdag endast om de genomgår en behandling som förlänger hållbarheten. Om livsmedlet djupfrysas ska detta ske innan livsmedlet kommit till en anläggning som saluhåller det färdigförpackade livsmedlet direkt till enskilda konsumenter.

³ Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 852/2004 om livsmedelshygien och (EG) nr 853/2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung.

⁴ LIVSFS 2006:12 genomför rådets direktiv 89/108/EEG av den 21 december 1988 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om djupfrysta livsmedel.

Skillnaden mellan 15 b § andra stycket och 15 § är i detta hänseende att 15 § gäller livsmedel som *inte* har förpackats om, medan 15 b § endast gäller för livsmedel som *har* förpackats om enligt 15 a §. De skäl som anges ovan för att tillåta ommärkning med senare datum vad gäller livsmedel som inte har förpackats om bör enligt Livsmedelsverket även gälla för omförpackade livsmedel. Det finns inte heller skäl att, vad gäller omförpackade livsmedel, behålla de striktare reglerna för när djupfrysning får ske. Precis som för livsmedel som inte förpackas om gäller LIVSFS 2006:12 och relevant hygienlagstiftning även vid djupfrysning av omförpackade livsmedel. Den reglering som finns i 15 b § LIVSFS 2005:20 om djupfrysning går utöver vad som är nödvändigt.

Av 16 § LIVSFS 2005:20 framgår att storförpackningar avsedda för livsmedelsindustrin eller detaljhandeln inte får märkas om med ett senare datum.

Av artikel 1.3 i förordning (EU) nr 1169/2011 framgår att den ska tillämpas på livsmedelsföretagare i alla steg i livsmedelskedjan där deras verksamhet rör tillhandahållande av livsmedelsinformation till konsumenter.

EU-lagstiftningen reglerar inte frågan om ommärkning med senare datum på förpackningar avsedda för livsmedelsindustrin eller detaljhandeln. Den nationella regleringen går alltså utöver de krav som ställs i EU-lagstiftningen. Det kan tilläggas att varken nationella regler eller EU-lagstiftningen generellt uppställer krav på att förpackningen ska vara märkt på ett särskilt sätt, utan det är tillräckligt att informationen lämnas vidare till den mottagande livsmedelsföretagaren. Att uppställa ett hinder på nationell nivå mot ommärkning med ett senare datum bedöms inte medföra ökad säkerhet för konsumenter.

Regelrådet bedömer att det framgår mot vilken bakgrund förslaget lämnas och vilket syfte det avser uppfylla. Beskrivningen är tillräckligt tydlig.

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

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Förslagsställaren menar att en alternativ lösning är att regleringen kvarstår, vilket innebär status quo. Detta skulle innebära att de strängare nationella kraven, jämfört med nuvarande EU-lagstiftning, även fortsättningsvis skulle gälla. Reglerna har bedömts svårtolkade då det är något oklart hur de ska läsas i förhållande till EU-lagstiftningen samt LIVSFS 2006:12 om djupfrysning av livsmedel. Ett alternativ skulle kunna vara att skriva om bestämmelserna så att det tydligare framgår vad avsikten med paragraferna är. Eftersom de inte bedöms nödvändiga att ha kvar framstår dock inte en sådan lösning som eftersträvänsvärd.

Vidare menar förslagsställaren att om 15–16 §§ LIVSFS 2005:20 inte upphävs kvarstår de strängare reglerna jämfört med EU-lagstiftningen samt de svårigheter som finns med att tolka deras innebörd. Livsmedelsverket har fått frågor från branschföreträdare om hur reglerna ska tolkas och det har även förekommit frågor från kontrollmyndigheter på grund av reglernas otydlighet. Att inte ändra reglerna skulle även försvåra livsmedelsföretagares möjligheter att göra rätt samt att arbeta för ett minskat matsvinn.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av effekter av om ingen reglering kommer till stånd. Beskrivningen är på en övergripande nivå men kan anses tillräcklig. Förslagsställaren presenterar även en alternativ lösning och förklarar varför denna

valts bort. Syftet med förslaget är att underlätta för företag och det uppnås bäst genom att de aktuella paragraferna tas bort.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Förslagsställaren menar att de aktuella bestämmelserna idag utgör nationella regler som delvis dubbelreglerar och delvis går utöver de krav som uppställs i EU-lagstiftningen. Genom att ta bort bestämmelserna uppnås full harmonisering i dessa delar. Förslaget är således i överensstämmelse med Sveriges skyldigheter som följer av anslutningen till EU.

Med hänsyn till att de nationella anpassningarna upphävs och inte ersätts med andra nationella regler gör Livsmedelsverket bedömningen att förslaget inte behöver notifieras enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) nr 2015/1535 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster.⁵

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren gör en ordentlig genomgång av vilka EU-bestämmelser som är tillämpliga under avsnittet *Bakgrund och syfte med förslaget*. Promemorian innehåller även resonemang kring hur de nationella reglerna förhåller sig till de EU-rättsliga. Beskrivningen är tillräckligt tydlig.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Förslagsställaren menar att ändringen innebär lättnader för livsmedelsföretagen och att den bör träda i kraft så snart som möjligt.

I samband med att föreskrifterna beslutas avser Livsmedelsverket att informera om ändringarna på Livsmedelsverkets webbplats samt via andra relevanta informationskanaler, exempelvis företags- och kontrollnyheter. Livsmedelsverket kommer även att uppdatera relevanta informationstexter på Livsmedelsverkets webbplats. Genom vägledning kan Livsmedelsverket ge kontrollmyndigheterna stöd i hur de kan bedöma livsmedelsföretagens system för egenkontroll vid ommärkning med senare datum, omförpackning och djupfrysning och vilka åtgärder som kan vidtas vid eventuella avvikelser.

Regelrådet bedömer att det framgår varför förslagsställaren anser att ändringen bör träda i kraft så snart som möjligt. Det tycks även finnas en plan för vilka informationsinsatser som är nödvändiga och hur dessa ska genomföras.

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster.

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

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Förslagsställaren menar att förslaget berör alla delar av livsmedelsbranschen som hanterar och märker livsmedel samt samtliga kontrollmyndigheter. Förslaget är i linje med de önskemål som Svensk Dagligvaruhandel har framfört om ändring av reglerna. Förslaget utgör endast lättnader och medför inte i någon del en striktare reglering för branschen. Det krävs därmed inte någon särskild anpassning från livsmedelsföretagarnas sida.

Livsmedelsföretagare som vill vara säkra på att ett livsmedel som går vidare i livsmedelskedjan inte utsätts för några förändringar behöver säkerställa detta genom avtal. Det gäller även i dagsläget, men i och med de lättnader som införs möjliggörs ommärkning, ompaketering och djupfrysning i fler fall än tidigare. Genom förändringen så gäller samma regler som för övriga EU-länder som inte har några särskilda nationella anpassningar i denna fråga.

Regelrådet gör följande bedömning. Konsekvensutredningen innehåller inga uppgifter om hur många företag som kan tänkas omfattas av de ändringar som föreslås. Det framgår inte heller tydligt hur stora dessa företag är. Om företag berörs ska det typiskt sett finnas en beskrivning av hur många dessa företag är, vilken bransch de tillhör och hur stora de är (antingen uttryckt i antal anställda eller i någon annan form av ekonomisk storlek). Även om förslaget troligen innebär en generell förenkling som blir lika för alla företag inom den aktuella branschen vore det önskvärt att förslagsställaren hade redovisat dessa uppgifter närmare.

Regelrådet finner förslagsställarens redovisning av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Förslagsställaren menar att ett upphävande av 15–16 §§ LIVSFS 2005:20 inte medför några negativa konsekvenser för livsmedelsföretagen, varken kostnadsmässigt eller praktiskt. Ett upphävande av paragraferna bedöms inte heller påverka konsumentens säkerheten eller konsumenternas möjligheter till livsmedelsinformation. Det finns däremot flertalet positiva effekter av förslaget att upphäva de aktuella paragraferna.

Förslaget är i linje med Livsmedelsverkets mål om att underlätta för livsmedelsföretagarna att göra rätt. Det är svårt för livsmedelsföretagarna att göra rätt om reglerna är svårtolkade. Förslaget kan även motiveras med att det i förlängningen även kan medföra mindre belastning på miljö och klimat när livsmedelsföretagarnas möjligheter till ändrade rutiner för datummärkning, omförpackning och djupfrysning ökar, vilket i förlängningen bedöms kunna minska matsvinnet.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren menar att den föreslagna ändringen inte kommer att medföra några negativa konsekvenser för livsmedelsföretagen, varken kostnadsmässigt eller praktiskt. Även om så är fallet anser Regelrådet att konsekvensutredningens kvalitet hade förbättrats om det funnits någon form av kvantifiering. Regelrådets uppfattning är att alla kostnadsförändringar för berörda företag är intressanta, även om det kan antas vara mer troligt att en ökning av kostnader ger företag problem. Med hänsyn till att förslaget rör redan befintliga regler där förändringarna troligen kommer att minska företagets administrativa kostnader, får beskrivningen i det här fallet ändå anses vara tillräcklig.

Regelrådet finns att redovisningen av påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet är godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I förslaget anges inget om påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag.

Regelrådet bedömer att detta är en brist och vill påminna om att alltid redovisa samtliga aspekter enligt gällande ordning för konsekvensutredning vid regelgivning. Om förslagsställaren eventuellt skulle anse att det inte föreligger någon påverkan ska detta ändå anges och motiveras.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Förslaget tar även upp aspekten att ommärkning, behandling som förlänger hållbarhet och djupfrysning kan komma att påverka varumärkesägare, som förlorar rådigheten över livsmedel när det levereras vidare i livsmedelskedjan. De nationella reglerna har dock till syfte att säkerställa att livsmedel är säkra och att konsumenter får rättvisande information. Livsmedelsföretag har möjlighet att sinsemellan avtala om hur ett livsmedel får hanteras, inom ramen för livsmedelsföretagarnas civilrättsliga förhållanden. Det finns även annan lagstiftning, t.ex. varumärkeslagstiftning, som reglerar intrång i varumärken. Så länge informationen till konsumenterna är korrekt och övriga krav som ställs i livsmedelslagstiftningen är uppfyllda bör det inte, genom livsmedelslagstiftningen, regleras när en livsmedelsföretagare får ändra en produkt som den mottagit från en annan livsmedelsföretagare.

Regelrådet bedömer att det är bra att denna aspekt lyfts och att det framgår varför förslaget trots det bör genomföras. I övrigt finns det inte något som uppenbart talar för att förslaget skulle medföra en påverkan på företagen i andra avseenden.

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

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I förslaget nämns inget om särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet gör följande bedömning. Eftersom det utifrån den samlade informationen i remissen framgår att förslaget, såvitt Regelrådet kan förstå, inte bör medföra någon betungande administration eller annan negativ påverkan som skulle kunna väntas innebära problem för de mindre företagen, kan beskrivningen anses tillräcklig. Konsekvensutredningens transparens skulle dock ha kunnat förbättras ytterligare om förslagsställaren utvecklat sitt resonemang något.

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

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att redovisningen brister avseende hur många företag som kan komma att påverkas av förslaget och hur stora dessa företag är. Det vore önskvärt att förslagsställaren beskrivit tydligare vilka företag som berörs och hur många dessa företag är. Vidare saknas beskrivning av påverkan på konkurrensförhållanden, vilket också är en brist.

Konsekvensutredningens kvalitet hade också förbättrats om den hade innehållit någon form av kvantifiering av kostnader, även om det framgår att förslaget sannolikt skulle minska företagets kostnader. Samtliga övriga avsnitt beskrivs på ett godtagbart sätt. Även om konsekvensutredningen saknar detaljerad information om vilka företag som påverkas innehåller den tillräcklig information för ett förslag som troligen kan innebära viss förenkling för företag.

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

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 30 augusti 2023.

I beslutet deltog: Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Lennart Renbjør och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av: Katarina Kjellström



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Katarina Kjellström
Föredragande