

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

INNHold

SAMMENDRAG	3
1 INNLEDNING	4
1.1 BAKGRUNN FOR UTREDNINGEN	4
1.2 OMRÅDE FOR UTREDNINGEN.....	4
1.3 DEFINISJONER / FORKLARINGER.....	4
1.4 AVGRENSNING AV UTREDNINGEN	6
2 OMSETNING OG PRODUKSJON AV FERDIGPAKNINGER	9
2.1 INNLEDNING.....	9
2.2 PRODUKTER, BRANSJER OG OMSETNING	9
2.3 PRODUKSJON AV FERDIGPAKNINGER.....	9
2.4 IMPORT OG EKSPORT AV FERDIGPAKNINGER	10
3 INTERNASJONALE RAMMEVERK OG INTERNASJONALT SAMARBEID	12
3.1 INNLEDNING.....	12
3.2 EU DIREKTIV.....	12
3.3 INTERNASJONALT SAMARBEID OG INTERNASJONALE RETNINGSLINJER	13
4 NASJONALT REGELVERK OG TILSYN.....	15
4.1 INNLEDNING.....	15
4.2 REGELVERK	15
4.3 TILSYN OG KONTROLL	18
5 PROBLEMOMRÅDER	22
5.1 INNLEDNING.....	22
5.2 PROBLEMOMRÅDE 1: ULIKE OG UKLARE KONKURRANSEVILKÅR	22
5.3 PROBLEMOMRÅDE 2: IKKE-KORREKT MENGDEINNHOLD I FERDIGPAKNINGEN	24
5.4 HOVEDMÅL	25
6 MULIGE TILTAK.....	27
6.1 INNLEDNING.....	27
6.2 GENERELT OM TILTAKENE.....	27
6.3 INNFØRE LIKE KRAV TIL MENGDEINNHOLD I FERDIGPAKNINGER (REGELVERKSOPPRYDDING).....	28
6.4 INNFØRE GENERELLE KRAV TIL MERKING AV FERDIGPAKNINGER	29
6.5 FJERNE KRAV TIL MÅLEREDSKAPER SOM BENYTTES VED PRODUKSJON AV FERDIGPAKNINGER	29
6.6 KRAV TIL INTERNKONTROLL AV MENGDEINNHOLDET I FERDIGPAKNINGER	30
6.7 KRAV TIL EGENKONTROLL AV MÅLEREDSKAPENE SOM BENYTTES VED PRODUKSJON AV FERDIGPAKNINGER.....	31
6.8 SCREENING I BUTIKK	31
6.9 PERIODISK KONTROLL AV MENGDEINNHOLDET I FERDIGPAKNINGER HOS FORPAKKER	31
6.10 RISIKOBASERT KONTROLL HOS FORPAKKER	32
6.11 KONTROLL AV ET UTVALG AV IMPORTØRER	33
6.12 OPPSUMMERING	33
7 KOST/NYTTEVURDERING AV TILTAKSPAKKER	34

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

7.1	INNLEDNING.....	34
7.2	HVEM SKAL FORETA KONTROLLEN.....	34
7.3	SAMMENSETNING AV TILTAKSPAKKER.....	34
7.4	GENERELT OM NYTTEVURDERINGEN.....	35
7.5	GENERELT OM KOSTNADSBEREGNINGEN.....	36
7.6	TILTAKSPAKKE 1: GJENNOMSNITTSKRAV.....	37
7.7	TILTAKSPAKKE 2: GJENNOMSNITTSKRAV, PERIODISK (ÅRLIG) KONTROLL HOS FORPAKKER OG KONTROLL AV UTVALG AV IMPORTØRER.....	38
7.8	TILTAKSPAKKE 3: GJENNOMSNITTSKRAV, INTERNKONTROLL, PERIODISK (ÅRLIG) KONTROLL HOS FORPAKKER OG KONTROLL AV UTVALG AV IMPORTØRER.....	40
7.9	TILTAKSPAKKE 4: GJENNOMSNITTSKRAV, RISIKOBASERT KONTROLL HOS FORPAKKER OG KONTROLL AV UTVALG AV IMPORTØRER.....	42
7.10	TILTAKSPAKKE 5: GJENNOMSNITTSKRAV, KRAV TIL INTERNKONTROLL, RISIKOBASERT KONTROLL HOS FORPAKKER OG KONTROLL AV UTVALG AV IMPORTØRER...	43
7.11	SAMMENSTILLING AV NYTTEEFFEKTER.....	44
7.12	SAMMENSTILLING AV KOSTNADER.....	45
8	USIKKERHET OG FORDELINGSEFFEKTER.....	47
8.1	INNLEDNING.....	47
8.2	USIKKERHET.....	47
8.3	FORDELINGSVIRKNINGER.....	49
9	OPPSUMMERING OG ANBEFALING.....	51
9.1	INNLEDNING.....	51
9.2	OPPSUMMERING OG VURDERING AV TILTAKSPAKKENE.....	51
9.3	ANBEFALING.....	53
9.4	HVEM SKAL FORETA KONTROLLEN.....	53
9.5	FINANSIERING AV KONTROLLEN.....	54
9.6	GEVINSTREALISERING.....	54
	VEDLEGG 1: GJENNOMSNITTSKRAVET.....	55
	VEDLEGG 2: BEGRUNNELSE FOR VALG AV GJENNOMSNITTSKRAV FOR FYLING AV FERDIGPAKNINGER.....	56
	VEDLEGG 3: VURDERING AV SANNSYNLIGHET FOR FEIL I MENGDEINNHOLDET I FERDIGPAKNINGER.....	61
	VEDLEGG 4: GUIDER UTARBEIDET AV WELMEC FOR FERDIGPAKNINGER.....	62
	VEDLEGG 5: UNDERSØKELSER OG KONTROLL AV MENGDEINNHOLD.....	63
	VEDLEGG 6: TALLMATERIALE.....	66
	VEDLEGG 7: KOSTNADER FORDELT PÅ TILTAKENE I DE ULIKE TILTAKSPAKKENE.....	73
	VEDLEGG 8: KRAV TIL INTERNKONTROLLSYSTEM.....	75
	VEDLEGG 9: FORDELING AV RISIKOKLASSER.....	76
	VEDLEGG 10: UTVALG HOS IMPORTØR.....	77

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

SAMMENDRAG

Denne utredningen er laget på bestilling fra Nærings- og handelsdepartementet for å vurdere om det skal gjøres endringer i regelverket Justervesenet forvalter på området for ferdigpakninger. Utredningen er foretatt spesielt med tanke på å vurdere om det bør innføres krav til mengdeinnholdet i ferdigpakninger og hvordan et eventuelt tilsyn bør foregå. Dessuten har behovet for et ryddig regelverk vært viktig.

Flere og flere varer selges i ferdigpakninger og regelverket som regulerer dette er dermed blitt stadig viktigere. Det er først og fremst dagligvarer, og særlig næringsmidler, som selges i ferdigpakninger. I tillegg selges blant annet byggeartikler i ferdigpakninger. De viktigste interessentene er forbrukere, importører og forpakkere.

Hovedmålene for tiltakene i denne utredningen har vært korrekt økonomisk oppgjør og like og entydige konkurransevilkår. Det er vurdert ulike tiltak, og de mest aktuelle er kombinert i fem tiltakspakker. Det er foretatt en samfunnsøkonomisk analyse av de ulike tiltakspakkene.

De tiltakspakkene som har vært vurdert, er:

- Tiltakspakke 1: Gjennomsnittskrav
- Tiltakspakke 2: Gjennomsnittskrav, periodisk (årlig) kontroll hos forpakker og kontroll av utvalg av importører
- Tiltakspakke 3: Gjennomsnittskrav, krav til internkontroll, periodisk (årlig) kontroll hos forpakker og kontroll av utvalg av importører
- Tiltakspakke 4: Gjennomsnittskrav, risikobasert kontroll hos forpakker og kontroll av utvalg av importører
- Tiltakspakke 5: Gjennomsnittskrav, krav til internkontroll, risikobasert kontroll hos forpakker og kontroll av utvalg av importører

Både kostnader og nyttevirkinger som er estimert for de ulike tiltakspakkene må ses i forhold til dagens situasjon, som utgjør basisalternativet. Kostnadene og nytteeffektene som de ulike tiltakspakkene medfører, er følgelig ekstrakostnader i forhold til basisalternativet eller økt nytte i forhold til basisalternativet. Kostnader er kvantifisert som nåverdier for en levetid på tiltakene på 15 år og med bruk av en kalkulasjonsrente på 5 %. Nyttevirkingene er vurdert kvalitativt.

Justervesenet anbefaler at tiltakspakke 5 iverksettes, da denne tiltakspakken har best måloppnåelse i forhold til kostnader.

Et generelt krav om merking av ferdigpakninger inngår i tiltakspakke 5 som en del av tiltaket om gjennomsnittskrav.

Tiltaket om gjennomsnittskrav forutsetter at motstridende krav i annet regelverk fjernes.

Det anbefales at det er Justervesenet som foretar tilsyn og kontroll som følger av tiltakspakke 5, da Justervesenet allerede besitter erfaring med det eksisterende regelverket, og har måleteknisk kompetanse og sporbarhet i målinger.

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn for utredningen

Nærings- og handelsdepartementet ba i tildelingsbrevet for 2008 Justervesenet om å starte utredning av området for ferdigpakninger. Bakgrunnen for bestillingen var Justervesenets brev av 16. oktober 2006 der det ble fremhevet at det er betydelig omsetning med ferdigpakninger, og at feilsituasjonen er uklar blant annet som følge av uklart regelverk. Behovet for utredningen ble begrunnet med betydningen for forbruker, like konkurransevilkår mellom forpakkere og tillit til norskproduserte varer.

Utredningen er utarbeidet av en prosjektgruppe hvor et bredt utvalg av Justervesenets ansatte har deltatt. Prosjektleder har vært Fride Overrein Susegg og ledergruppen har vært styringsgruppe for prosjektet.

Utredningen er foretatt spesielt med tanke på å oppnå et ryddig regelverk. Som ledd i dette har det vært satt spesielt fokus på å vurdere å innføre krav til nøyaktighet til mengdeinnholdet i ferdigpakninger og hvordan tilsynet bør foregå. I tråd med formålsparagrafen i lov om målenheter, måling og normaltid har det overordnede hensynet i utredningen vært effektiv bruk av samfunnets ressurser.

Det er særlig næringsmidler og andre dagligvarer som leveres i ferdigpakninger, men også en del byggeartikler leveres i ferdigpakninger. Interessenter vil særlig være importører og forpakkere av ferdigpakninger som berøres av hva slags krav som stilles i regelverket og hvordan tilsynet foregår. Dessuten vil forbrukere, som foretar en stor del av sine innkjøp i form av ferdigpakninger, være en viktig interessent.

1.2 Område for utredningen

Utredningen tar for seg ferdigpakninger som er pakket med forhåndsbestemt mengdeinnhold der mengdeinnholdet fremgår av forhåndstrykt emballasje (se figur 1). Ferdigpakninger som er veid og merket med individuell mengdeangivelse (se figur 2) er ikke omfattet av denne utredningen. Forpakkerens utfordring er å fylle ferdigpakningen med riktig mengdeinnhold slik denne er deklartert på pakningens emballasje.

1.3 Definisjoner / forklaringer

Det benyttes ulike definisjoner, blant annet av ferdigpakning, i forskjellige regelverk og i internasjonale standarder. For denne utredning har Justervesenet lagt til grunn følgende definisjoner:

Emballasje: Alt ved en ferdigpakning som forventes å bli igjen etter bruk av produktet med unntak av deler som er en naturlig del av produktet.

Ferdigpakning: Kombinasjonen av en vare og den individuelle emballasje når den er pakket uten at kjøperen er tilstede og har en mengde som er fastsatt på forhånd, og som ikke kan endres uten at forpakningen enten blir åpnet eller gjennomgår en synlig forandring.

Kommentar: Med denne definisjonen har vi bevisst utelatt ferdigpakninger med individuell og variabel mengde (se figur 2 under). Begrunnelse for dette er omtalt nærmere i kapittel 1.4.1.

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER



Figur 1: Forhåndsbestemt nominell mengde

Figur 2: Individuell og variabel mengde

- Forpakker:** Den som er ansvarlig for påfylling av varen i pakningen.
Merk: Dette behøver ikke være identisk med produsent.
- Gjennomsnittskrav¹:** I et parti med ferdigpakninger må gjennomsnittlig nettomengde ikke være mindre enn den nominelle mengden som er angitt på pakningene. Det må i tillegg settes krav til hvor mye enkeltpakninger kan avvike fra gjennomsnittskravet.
Se vedlegg 1 for mer detaljert beskrivelse av kravene.
- Inspeksjonsparti:** Fra et vareparti trekkes det ut et forhåndsbestemt antall tilfeldige valgte ferdigpakninger for kontroll for å bestemme overensstemmelse med spesifiserte kriterier for godkjenning eller avvising av hele varepartiet.
- Minimumskrav:** Hver enkelt ferdigpakning må minst inneholde den mengde som ferdigpakningen er merket med.
- Nettomengde:** Mengde av vare uten emballasje.
- Nominell mengde:** Pålydende mengde som er angitt på pakningen (også omtalt som Qn).
- Referansetest²:** Den kontrollen som tilsynsmyndighetene gjennomfører av et vareparti ved hjelp av et inspeksjonsparti.
- Tara:** Vekt av emballasje.
- Toleransekrav:** Krav til at den faktiske mengden i en ferdigpakning er innenfor fastsatte grenser for avvik i forhold til den oppgitte mengden. Dette innebærer ikke et krav til gjennomsnittsmengde for et parti ferdigpakninger.
- Vareparti (batch):** En definert mengde ferdigpakninger som er produsert fortløpende under forhold som er antatt å være like.

¹ Tilpasning mellom OIML R87 og forskrift om e-merking av ferdigpakninger

² Gjennomføring av referansetest er beskrevet i forskrift om e-merking av ferdigpakninger og OIML R87

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

1.4 Avgrensning av utredningen

1.4.1 Ferdigpakninger med individuell mengde

Ferdigpakninger med individuell og variabel mengde vil si ferdigpakninger som blir veid individuelt og målt verdi blir angitt på pakningen. Se også forklaring under definisjoner i kapittel 1.3, figur 2.

Justervesenet mener at problemstillingen rundt denne typen ferdigpakninger skiller seg måleteknisk fra problemstillingene rundt ferdigpakninger der mengden i pakningen er forhåndsbestemt. Når pakningene veies 'en og 'en, og verdi påføres pakningen direkte, blir nøyaktigheten i innholdet direkte avhengig av nøyaktigheten i måleredskapet og forhåndssatt tara. Ferdigpakninger med individuell mengde skiller seg i liten grad fra salg i løs vekt. Forskjellen består i at kunden ikke er tilstede ved pakningen.

Justervesenet antar at de fleste problemer med slike ferdigpakninger kan løses innenfor dagens regelverk.

Justervesenet avgrensner denne utredningen mot problemstillinger knyttet til ferdigpakninger med individuell mengde.

1.4.2 Ferdigpakninger der mengden er oppgitt i antall, lengde og areal

En del varer pakkes med lengde-, areal- eller antallsangivelse. Eksempler på produkter der mengden angis i lengde eller areal, er tre- og byggevarer som listverk, gulvbelegg, parkett og fliser. Videre angis gjerne husholdningspapir, sytråd, hyssing, tau, elektriske kabler og vannslager i lengde. Mange småartikler som spiker, skruer, nåler, blyanter/penner osv. angis ved antall. I tillegg angis gjerne farmasøytiske produkter i pilleform i antall.

Justervesenets nåværende krav til ferdigpakninger (stikkprøvebasert egenkontroll og e-merking) er knyttet til vekt og volum og omfatter ikke ferdigpakninger der innholdet er angitt i lengde, areal og antall. I forskrift om prisopplysning for varer (se kapittel 4.2.2.1) er det krav til at enhetsprisen for enkelte produkter skal oppgis i antall og lengde, men forskriften inneholder ingen bestemmelse om tillatt avvik / toleransegrenser i forhold til forhåndsbestemt lengde eller antall.

I de forskriftene som fastsetter krav til merking av nettoinnhold, herunder forskrift om merking mv. av næringsmidler (se kapittel 4.2.2.2), er kravene begrenset til vekt og volum. At andre forskrifter ikke stiller krav til merking av nettoinnhold når det gjelder lengde, antall og areal, kan være en indikasjon på at det ikke er samme behov for nøyaktighetskrav i forhold til slike ferdigpakninger. Justervesenet har heller ikke mottatt signaler på at det er behov for krav til mengdeinnhold for ferdigpakninger hvor mengde er angitt i antall, lengde eller areal.

Vurdering av situasjonen rundt ferdigpakninger der mengden er gitt i antall, lengde og areal tilsier at det kan være mindre behov for offentligrettslig regulering av disse pakningene da mengdeinnholdet er lettere etterprøvbart for den enkelte kunde. Dersom det senere oppstår indikasjon på problemer med mengdeinnholdet i slike ferdigpakninger, må dette utredes for seg.

Justervesenet avgrensner denne utredningen mot problemstillinger knyttet til ferdigpakninger der mengden er angitt i lengde, areal eller antall.

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

1.4.3 Produktinnhold i ferdigpakninger

Ferdigpakninger kan inneholde andre produkter i tillegg til selve hovedproduktet. For eksempel selges en del næringsmidler i lake eller de kan være glassert med for eksempel vann. Dersom en ferdigpakning inneholder lake eller is, kan nettoinnholdet i pakningen være korrekt, mens mengden av selve produktet kan være for lite i forhold til det økonomiske oppgjøret.

I forskrift om merking mv. av næringsmidler (se kapittel 4.2.2.2) fastslås at produkter i lake skal merkes med netto drenert vekt, og at is/vann for glasserte produkter skal regnes som emballasje. Internasjonale rekommandasjoner (OIML R87, se kapittel 3.3.1) gir informasjon om hvordan netto drenert vekt og nettoinnhold for glasserte produkter kan bestemmes. Dette er en type kontroll som Justervesenet utfører i forbindelse med referansetest når det er søkt om stikkprøvebasert egenkontroll eller bruk av e-merket (se kapittel 4.3.1).

Imidlertid finnes det også en del ferdigpakninger der selve produktet inneholder vann eller som er tilsatt vann og eventuelt fosfat for å binde vannet i produktet. Dette øker vekta på produktet og endrer produktets sammensetning. Det kan ikke sees på produktet at det er tilsatt vann. En forbruker kan ved for eksempel steking eller koking av en vare oppleve at mengden vare minker og isteden blir erstattet med vann.

Det måletekniske regelverket og veiledende dokumenter setter imidlertid ikke krav til selve produktet eller gir veiledninger til fastsettelse av hjelpestoffer som er tilsatt selve produktet, for eksempel til vanninnhold. Det er kun produktets vekt sammenlignet med nominell vekt som ivaretas i det måletekniske regelverket. Kontroll og analyse av produktets innhold krever annen kompetanse enn den måletekniske kompetansen og bør følges opp av andre myndigheter.

Justervesenet avgrensar denne utredningen mot problemstillingar knyttet til produktinnholdet i ferdigpakningar.

1.4.4 Ferdigpakninger med vekt over 50 kg og volum over 50 liter

For å vurdere en grense for størrelsen på ferdigpakninger det skal stilles krav til, er det naturlig å se hen til internasjonale standarder og hvilke hensyn man ønsker å ivareta. e-merke direktivet (se kapittel 4.2.1.4) angir krav til ferdigpakninger opp til og med 10 kilo og 10 liter, mens internasjonale rekommandasjoner (OIML R87, se kapittel 3.3.1) angir krav til ferdigpakninger opp til og med 50 kg og 50 liter.

De fleste ferdigpakninger som selges til forbrukere vil være godt under 50 kg/50 liter, men mange vil være over 10 kilo/10 liter. Større ferdigpakninger selges gjerne mellom profesjonelle parter, som i større grad enn forbruker vil være i stand til å ivareta egne interesser. Behovet for offentligrettslig regulering og kontroll er dermed mindre for store ferdigpakninger.

Justervesenet avgrensar denne utredningen mot problemstillingar knyttet til ferdigpakningar over 50 kg og 50 liter.

1.4.5 Ferdigpakninger som inneholder legemidler

For legemidler vil det være viktigst at mengden og sammensetningen av virkestoff er riktig og at antall doser i pakningen er riktig. Det totale mengdeinnholdet vil ikke være av så stor betydning for legemidler.

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

På samme måte som for produktinnholdet i andre ferdigpakninger (se kapittel 1.4.3) vil det heller ikke for legemidler være hensiktsmessig at Justervesenet skal foreta kontroll av innholdet da dette krever særskilt kompetanse utover det måletekniske. Tilvirkning av legemidler reguleres blant annet av forskrift 26. juni 2001 nr.738 om tilvirkning av legemidler i apotek.

Justervesenet avgrensner denne utredningen mot problemstillinger knyttet til ferdigpakninger som inneholder legemidler.

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

2 OMSETNING OG PRODUKSJON AV FERDIGPAKNINGER

2.1 Innledning

I dette kapitlet gis en kort redegjørelse for hvilke produkter og bransjer som er mest aktuelle i forhold til ferdigpakninger. Det forsøkes også å belyse omfanget av omsetningen med ferdigpakninger, herunder fordelingen av norskproduserte og importerte ferdigpakninger. Kapitlet inneholder videre en kort beskrivelse av produksjonsprosessen, og av Norges handelspartnere ved import og eksport av ferdigpakninger.

2.2 Produkter, bransjer og omsetning

Ettersom det ikke finnes statistikk som viser mengde og verdi av ferdigpakninger som selges i Norge, er det nærliggende å se hen til varegrupper som i stor grad selges i ferdigpakninger. Det antas at de mest aktuelle produktene som omsettes i ferdigpakninger er:

- næringsmidler
- kosmetikk og toalettartikler
- rengjøringsmidler
- byggeartikler som sement, fugemasse og maling

Næringsmidler, rengjøringsmidler, kosmetikk og toalettartikler går hovedsakelig inn under dagligvarehandelen, mens byggvare inngår i byggvarehandelen. I 2007 ble det solgt dagligvarer til en verdi av 131 mrd. kroner³ i Norge, mens omsetning av byggevarer til detaljhandelen, eksklusiv trelast og jernvare, utgjorde ca. 25 mrd. kroner. Det antas at en betydelig del av disse varene omsettes i ferdigpakninger.

Ferdigpakninger som selges på det norske markedet består av norskproduserte varer og importerte varer. Ettersom det ikke finnes statistiske opplysninger særskilt om ferdigpakninger, vet vi ikke hvor stor andel av ferdigpakningene som selges på det norske markedet som er henholdsvis norskproduserte og importerte. Basert på statistiske opplysninger om produksjons- og omsetningsverdi samt import- og eksportverdi for alle varer generelt og for næringsmidler spesielt, anslås det at om lag 80 % av ferdigpakningene som selges i Norge er produsert (forpakket) i Norge, mens om lag 20 % av ferdigpakningene er importert.

2.3 Produksjon av ferdigpakninger

Basert på Justervesenets oversikt over måleredskaper anslås det at det er mellom 300 og 400 forpakkere av ferdigpakninger i Norge. Som det fremgår av avsnittet over antas det at den største andelen av ferdigpakninger faller inn under kategorien næringsmidler. Dersom man ser bort fra fiskeriindustrien, leverer næringsmiddelindustrien først og fremst til det norske markedet. For disse norskproduserte ferdigpakningene er det relevant å se nærmere på pakkeprosessen.

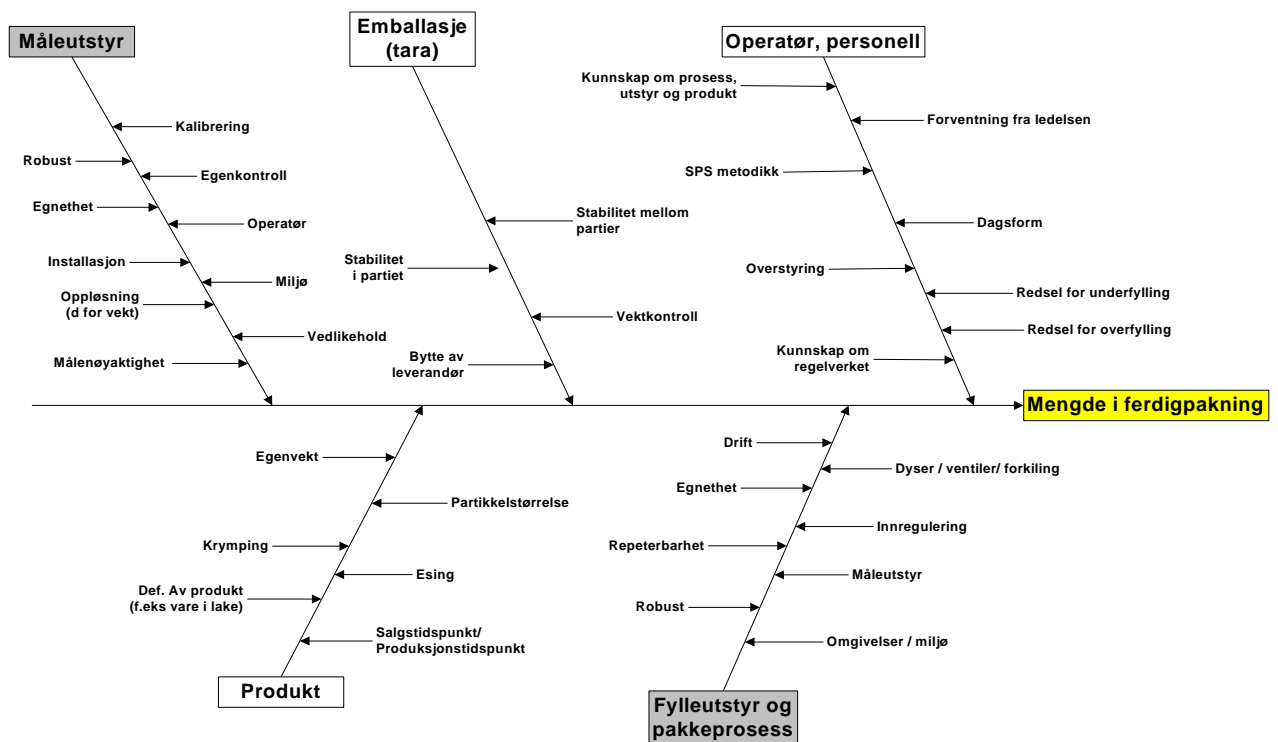
I en pakkeprosess vil det alltid være variasjoner i mengde vare som fylles i en ferdigpakning. Det er mange faktorer som kan påvirke denne variasjonen. For å kunne styre en pakkeprosess best mulig, må forpakkeren ha kunnskap om variasjonene i prosessen.

Årsaks- og virkningsdiagrammet i figur 3 viser en skisse av påvirkende faktorer for å oppnå riktig mengde i ferdigpakninger. I figuren er grenene "måleutstyr" og "fyllerutstyr" og

³ <http://www.ssb.no/emner/10/10/vroms/tab-2008-04-25-05.html>

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

pakkeprosess” (grå) delvis dekket av lover og forskrifter. I tillegg er det mange flere forhold som innvirker, se grenene ”operatør”, ”emballasje” og ”produkt”.



Figur 3: Påvirkende faktorer for mengde i ferdigpakninger

2.4 Import og eksport av ferdigpakninger

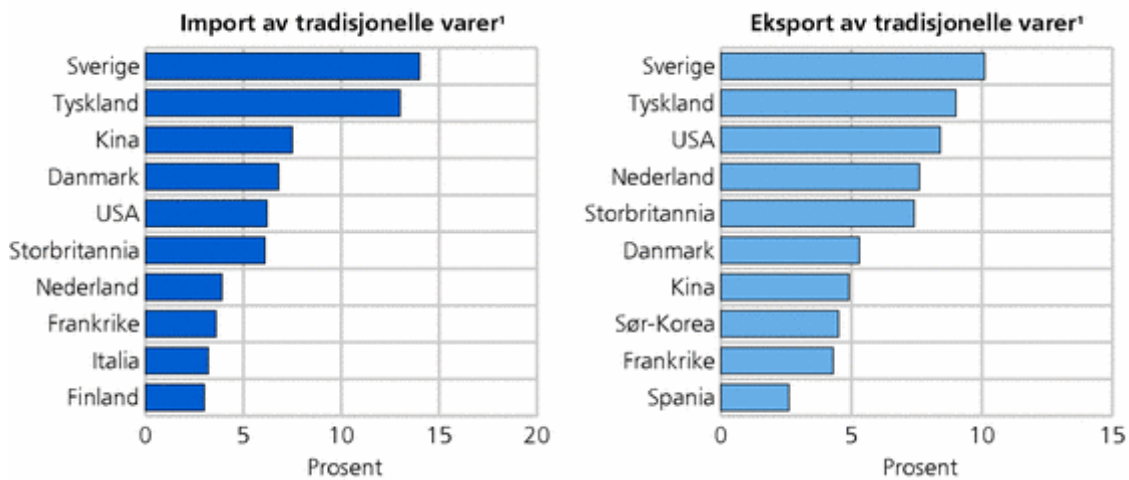
Det antas at om lag 20 % av ferdigpakningene som selges i Norge, importeres fra andre land. I tillegg eksporterer norske forpakkere ferdigpakninger til utlandet. Basert på tilgjengelige opplysninger om antall importører av næringsmidler, mener prosjektgruppen at det er sannsynlig at antallet importører av ferdigpakninger er over 1 000 stk. Det antas at en mindre andel av disse står for hovedmengden av ferdigpakningene som importeres.

For å unngå unødige handelsbarrierer ved import og for å legge til rette for gunstige konkurransebetingelser for norske produsenter ved eksport av ferdigpakninger, bør man ta i betraktning hvilke krav som gjelder i de landene Norge handler med. For å belyse hvilke lands regelverk det eventuelt bør tilstrebes harmoni med når det gjelder krav til mengdeinnholdet i ferdigpakninger, er det derfor nærliggende å se på hvilke land Norge handler ferdigpakninger med.

Figurene under viser andel av Norges totale import og eksport av tradisjonelle varer⁴ fordelt på land. Tradisjonelle varer omfatter blant annet ikke-varige konsumvarer inkludert matvarer. Det antas at en stor andel av disse varene omsettes i ferdigpakninger, og at figurene således kan gi et bilde av Norges import og eksport av ferdigpakninger.

⁴ Eksport uten skip, oljeplattformer, råolje kondensat og naturgass

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER



Figur 4: Andel av Norges totale eksport og import av tradisjonelle varer fordelt på henholdsvis opprinnelsesland og mottaksland, 2009⁵

⁵ SSB, <http://www.ssb.no/aarbok/fig/fig-316.html>

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

3 INTERNASJONALE RAMMEVERK OG INTERNASJONALT SAMARBEID

3.1 Innledning

EU direktiv, som Norge er rettslig bundet av gjennom EØS-avtalen, setter rammer for norsk regelverk. Internasjonale retningslinjer og andre lands regelverk vil ikke være rettslig bindende, men de bør likevel tillegges vekt. Harmonisering kan være viktig av hensyn til handel mellom landene. For det første vil det kunne være av betydning for norsk næringsliv, som vil få enklere tilgang til utenlandske markeder. For det andre vil det være av betydning for norske forbrukere ved at utenlandske varer vil få enklere tilgang til det norske markedet.

3.2 EU direktiv

Det finnes flere EU direktiv på området ferdigpakninger. Direktiv som er innlemmet i EØS-avtalen er implementert i norsk rett. Følgende direktiv anses som relevante i forhold til ferdigpakninger:

- Direktiv 22/2004/EF om måleinstrumenter (MID)
 - Direktivet setter begrensninger for hvilke nasjonale krav som kan stilles til instrumentene som omfattes av MID. Dette direktivet er implementert i norske forskrifter for utvalgte instrumentgrupper. De måleredskaper som benyttes ved fylling og/eller kontroll av ferdigpakninger, og som er omfattet av MID er:
 - automatiske gravimetrisk fyllmaskiner
 - gradere og/eller sjekkvekter
 - catchvekter
- Direktiv 90/384/EF om ikke-automatiske vekter
 - Direktivet setter begrensninger for hvilke nasjonale krav som kan settes til ikke-automatiske vekter.
- Direktiv 76/211/EF endret ved direktiv 2007/45/EF om e-merking av ferdigpakninger
 - Direktivet stiller krav til hvordan nettoinnhold i ferdigpakninger som er e-merket skal fastsettes. e-merke direktivet innebærer at forpakker fritt kan velge om e-merke skal brukes, men hvis forpakkeren bruker e-merke må ferdigpakningenes nettoinnhold være i henhold til kravene i direktivet (se de tre gjennomsnittskravene som er omtalt i vedlegg 1). Direktivet innebærer en begrensning for nasjonale myndigheters adgang innen EU/EØS-området til å sette andre krav til nettoinnholdet for e-merkede ferdigpakninger. Dersom en forpakker innen EU/EØS velger å benytte e-merking, kan ikke varene nektes markedsadgang innen EU/EØS-området på grunn av andre nasjonale krav til nettoinnhold i det landet der varen skal selges.
- Direktiv 2000/13/EF om merking mv. av næringsmidler
 - Direktivet setter krav til at netto kvantitet i ferdigpakninger skal angis i volum for flytende produkter og masse for andre produkter. (Dette direktivet er til revisjon, men kravene nevnt over er foreslått videreført, ref 2008/0028(COD))
- Direktiv 98/6/EF om forbrukervern ved opplysning om priser for forbruksvarer
 - Direktivet setter krav om prisopplysning for å ivareta hensynet til forbruker og for å sikre sunn konkurranse mellom bedrifter og mellom produkter. Direktivet sier ikke noe om hvilket måleprinsipp (minimum, gjennomsnitt eller toleranse) som skal legges til grunn for bestemmelse av nettoinnholdet. Det betyr at det kan være mulig å endre dette i den norske forskriften som implementerer direktivet uten at det vil være i strid med direktivteksten. Dette vil bli diskutert nærmere i kapittel 5.2.6 under problemområde.

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

3.3 Internasjonalt samarbeid og internasjonale retningslinjer

3.3.1 OILM – International Organization of Legal Metrology

OIML har som formål å fremme samarbeid og praktiske løsninger på måleteknikkområdet. Organisasjonen baserer seg i stor grad på frivillige anbefalinger tilknyttet måleredskapers tekniske krav. Medlemslandene er ikke formelt forpliktet til å følge de fremforhandlede rekommandasjoner, men det er likevel forutsatt at medlemslandene er moralsk forpliktet til å implementere rekommandasjonen i nasjonalt regelverk. Kontrahenter av WTO/TBT-avtalen er forpliktet til å basere nasjonalt regelverk på internasjonale standarder, inkludert OIML, i den grad det er mulig.

For ferdigpakninger finnes det to aktuelle OIML-rekommandasjoner:

- OIML R87: 2004: Krav til mengdeinnhold i ferdigpakninger
- OIML R79:1997: Krav til merking av ferdigpakninger.

OIML R87 stiller krav til mengdeinnholdet for ferdigpakninger med en forhåndsbestemt nominell mengde der mengden er angitt i vekt, volum, lengde, areal eller antall. For vekt og volum, er kravene til mengdeinnholdet begrenset til å gjelde for ferdigpakninger med vekt mellom 0 og 50 kg og volum mellom 0 og 50 liter. I rekommandasjonen beskrives hvordan referansetest kan foretas av myndigheter for å bestemme om ferdigpakningene tilfredsstillende kravene.

OIML R79 stiller krav til følgende merking av ferdigpakninger med en forhåndsbestemt nominell mengde:

- a) identifisering av produktet
- b) angivelse av navn og sted til produsent, forpakker, distributør, importør eller forhandler
- c) nettomengde av produktet

OIML R79 er for tiden under revisjon.

Det foregår et arbeide for å harmonisere de internasjonale Codex-standardene⁶ for merking av matvarer etter disse rekommandasjonene.

Det foregår også en diskusjon i OIML om et International Quantity Mark – IQ-merket. Dette vil eventuelt bli en ordning som gjør det mulig med et internasjonalt system for godkjenning av ferdigpakninger. IQ-merket vil ivareta mottakslandenes interesse i at importerte ferdigpakninger tilfredsstillende alle krav og eksporterende land vil være sikker på at ferdigpakninger ikke vil bli avvist i mottakslandet. En slik ordning vil også kreve at deltagerne oppfyller bestemte krav for å delta i en ordning for kvantitetskontroll og merking av ferdigpakninger.

Det er ikke avklart om ordningen med IQ-merket skal tas i bruk. Dette vil uansett ikke være en ordning som er rettslig bindende for Norge.

3.3.2 WELMEC – European Cooperation in legal Metrology

WELMEC er et uformelt samarbeidsforum for de nasjonale myndigheter i Europa med ansvar for lovregulert måling. Organisasjonen har som mål å øke samarbeidet som et ledd i arbeidet med å etablere en harmonisert og enhetlig tilnærming til lovregulert

⁶ Utarbeidet i Codex Alimentarius, etablert i 1963 av FN's organisasjon for ernæring og landbruk og WHO (Verdens handelsorganisasjon). Norge er medlem av Codex Alimentarius.

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

måling i Europa. Dette samarbeidet skaper ikke noen rettslig forpliktelse. Det gir imidlertid norske myndigheter mulighet til å påvirke EUs regelverk også utenom de formelle EØS-kanalene.

WELMEC har gitt ut flere veiledere om praksis og fortolkningen av direktiver som omhandler ferdigpakninger, kravene til e-merkede ferdigpakninger, samt ferdigpakninger generelt (se vedlegg 4).

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

4 NASJONALT REGELVERK OG TILSYN

4.1 Innledning

I dette kapitlet beskrives dagens nasjonale regelverk og tilsyn. Dette vil utgjøre basisalternativet i den samfunnsøkonomiske analysen.

4.2 Regelverk

4.2.1 Justervesenets regelverk

Den 1. januar 2008 ble lov av 31. oktober 1946 nr 2 om mål og vekt opphevet og ny lov av 26. januar 2007 nr 4 om målenheter, målinger og normalt tid trådte i kraft. I den nye loven er fokuset flyttet fra måleredskapet til måleresultatet.

I det måletekniske regelverket er det flere sett med krav som er relevante i forhold til ferdigpakninger. Det finnes krav til måleredskaper som benyttes ved produksjon av ferdigpakninger og krav til at det skal være samsvar mellom måleresultatet og det måleresultatet som angis. Kravet til samsvar mellom måleresultatet og målangivelse sammen med nøyaktighetskravene til måleredskapene, vil indirekte medføre krav til nøyaktighet i innholdet i pakningen.

I de tilfeller der forpakker har fått innvilget stikkprøvebasert egenkontroll eller der forpakker har fått godkjenning til å benytte e-merket, vil det være direkte krav til nøyaktighet for mengdeinnholdet i ferdigpakningene.

4.2.1.1 *Krav til måleredskapene*

I forskrift om målenheter og måling er det fastsatt hvilke måleredskaper det stilles krav til når de selges eller tilbys for salg og under bruk. Både automatiske og ikke-automatiske vekter, som er spesielt aktuelle i forhold til produksjon av ferdigpakninger, er underlagt krav ved salg og under bruk til økonomisk oppgjør.

Et måleredskap brukes til økonomisk oppgjør når resultatet av en måling danner grunnlaget for beregning av den pengeverdien (prisen) som skal betales eller gjøres opp på annen måte, herunder fastsettelse av mengdeinnholdet i ferdigpaknede varer.

Det stilles både generelle og spesifikke krav til måleredskapet, herunder krav til maksimal tillatt målefeil (toleransegrense), i diverse instrumentspesifikke forskrifter. Hvilke nøyaktighetskrav som gjelder for en vekt er avhengig av type vekt, vektens nøyaktighetsklasse og vektens veieområde. Vektene godkjennes dersom de er innenfor definerte toleransegrenser. I de instrumentspesifikke forskriftene kan det være gitt nasjonale tilleggskrav om bruk av nøyaktighetsklasse avhengig av hva vekten skal brukes til.

Det er en rekke ulike typer måleredskap som benyttes til produksjon av ferdigpakninger. For de måleredskapene som kan godkjennes, finnes det tekniske forskrifter. De aktuelle tekniske forskriftene er:

Forskrift 21. desember 2007 nr. 1735 om krav til ikke-automatiske vekter

Forskrift 21. desember 2007 nr. 1742 om krav til instrumenter for automatisk veiing av enkeltmengder (catchvekter)

Forskrift 21. desember 2007 nr. 1747 om krav til automatiske gravimetrisk fyllmaskiner

I tillegg finnes også måleredskaper som i dag ikke kan godkjennes og hvor det ikke finnes tekniske forskrifter eller OIML-rekommendasjoner.

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

4.2.1.2 *Krav til samsvar*

Lov om målenheter, måling og normaltid § 15 setter krav til at måleresultatet skal være i samsvar med det måleresultatet som angis. For ferdigpakninger vil dette si at måleresultatet som vekten viser skal være i samsvar med den mengden som angis på pakningen (nominell mengde). Kravet om samsvar i § 15 gjelder både positive og negative avvik. Det fremgår av forarbeidene til loven at det er et strengt krav, men at det ikke innebærer at måleresultatet og nominell mengde skal være identisk. Justervesenet kan fastsette i det enkelte tilfelle når samsvar anses å foreligge.

4.2.1.3 *Krav til bruk av kontrollredskap*

I forskrift om målenheter og måling § 3-4 tredje ledd settes krav til at dersom det brukes ikke-godkjente måleredskaper til produksjon av ferdigpakninger, skal innholdet i pakningene kontrolleres med et egnet og godkjent måleredskap. Justervesenet kan i det enkelte tilfelle godta stikkprøvebasert egenkontroll.

Stikkprøvebasert egenkontroll vil være spesielt aktuelt der antall pakninger per time gjør det vanskelig med 100 % kontroll.

Forpakker må selv søke om å få godkjent kontrollopplegg for stikkprøvebasert egenkontroll. Justervesenet vurderer da forpakkerens kontrollopplegg og foretar en referansetest fra tilfeldig valgte varepartier opp mot de samme kravene til gjennomsnittlig innhold i ferdigpakninger som er gitt i forskrift om e-merking av ferdigpakninger (og OIML R87). Kravene ved stikkprøvebasert egenkontroll fastsettes i enkeltvedtak. Det stilles ingen krav til grensen for positive avvik.

Dersom resultatet fra referansetesten er positivt og Justervesenet finner forpakkerens kontrollopplegg tilfredsstillende, aksepteres stikkprøvebasert egenkontroll.

4.2.1.4 *Krav ved bruk av e-merking*

Det er opp til de enkelte forpakkere om de ønsker å bruke e-merking ved produksjon av ferdigpakninger. Bruken av e-merket er regulert i forskrift 21. desember 2007 nr.1730 om e-merking av ferdigpakninger. Forskriften er basert på EU-direktiv 76/211/EF, endret ved direktiv 2007/45/EF.

For å kunne godkjennes til bruk av e-merke må ferdigpakningene tilfresstille krav til gjennomsnittlig innhold. Se vedlegg 1. e-merkedirektivet er begrenset til ferdigpakninger mellom 5 g og 10 kg eller mellom 5 ml og 10 l.

Det er Justervesenet som godkjenner bruk av e-merket i Norge. I forbindelse med en søknad om bruk av e-merket vil Justervesenet gjøre en vurdering av om bedriften har et kontrollopplegg som sannsynliggjør korrekt innhold i pakningene. Etter godkjenning gjennomfører Justervesenet periodiske oppfølgingsbesøk hos bedriften hvor det gjennomføres referansetester og revisjon av bedriftens system for internkontroll av ferdigpakninger.

Ved bruk av e-merket kan bedriften kontrollere mengdeinnholdet i ferdigpakninger ved hjelp av stikkeprøvekontroller eller 100 % kontroller.

Grensen for positive avvik er ikke regulert i forskrift om e-merking.

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

4.2.2 Andre myndigheters regelverk

4.2.2.1 Forskrift om prisopplysning for varer

Forskrift 5. desember 1999 nr. 1256 om prisopplysning for varer forvaltes av Forbrukerombudet. Formålet med forskriften er å gjøre det enklere for forbrukerne å sammenligne priser. Forskriften pålegger ervervsdrivende som selger varer i detalj til forbruker, så langt som mulig, å opplyse om varens salgspris og enhetspris (pris per liter, pris per kg etc.). Det er opp til ervervsdrivende selv å ta stilling til hva som er praktisk mulig.

Nettomengde er i forskriftens § 2 bokstav e definert som:

Den nettovekt eller det nettovolum som står oppgitt på varens emballasje, det vil si den gjennomsnittlige varemengde som pakningen anses å inneholde.

Forskriftens § 4 setter følgende krav til ferdigpakninger med standard volum eller vekt (forhåndsbestemt innhold):

Enhetsprisen kan bare oppgis på grunnlag av den oppgitte standardmengde dersom den individuelle varens vekt eller volum ikke avviker mer enn 5 % fra oppgitt standard vekt eller volum, eller ligger innenfor de toleransegrenser som er fastsatt av forskrift om e-merking.

I forskriften § 5 er det krav til at enhetsprisen for enkelte produkter, skal oppgis i antall og lengde. Forskriften inneholder ingen bestemmelse om tillatt avvik i forhold til forhåndsbestemt lengde eller antall.

4.2.2.2 Forskrift om merking mv. av næringsmidler

Forskrift 21. desember 1993 nr. 1385 om merking mv. av næringsmidler forvaltes av Mattilsynet. Med næringsmiddel menes enhver mat- eller drikkevare, og enhver vare som er bestemt for å konsumeres av mennesker, unntatt legemidler (definisjonen er hentet fra forskrift om prisopplysning for varer).

Forskrift om merking mv. av næringsmidler omfatter næringsmidler bestemt til all omsetning, og ikke bare omsetning til forbruker. I forskriften § 2 fremkommer det likevel at forskriftens formål er å sikre forbrukerne tilstrekkelig og korrekt informasjon med hensyn til næringsmidlers art, sammensetning og egenskaper.

Forskrift om merking mv. av næringsmidler § 4 setter krav til at næringsmidler skal merkes med nettoinnhold. Forskriften setter også krav til merking av forpakker/produsent, men ikke krav til merking av importør (innenfor EØS) og identifisering av produktet.

Merkeplikten gjelder bare for ferdigpakkede varer, men omfatter både ferdigpakninger med forhåndsbestemt mengde og ferdigpakninger merket med individuell mengde.

4.2.2.3 Andre forskrifter

Det finnes en rekke andre forskrifter som setter krav til merking av nettoinnhold på ferdigpakninger uten å sette nøyaktighetskrav i forhold til innholdet. Dersom mengden i ferdigpakningen ikke er i samsvar med merkingen, vil ikke kravene om merking av nettoinnhold oppnå sin hensikt.

De forskriftene som inneholder merkekrav som kan anses mest relevante i forhold til ferdigpakninger, er:

- Forskrift 1. mars 1996 nr. 229 om aerosolbeholdere

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

- Forskrift 13. september 1999 nr. 1052 om såvarer
- Forskrift 4. juli 2003 nr. 1063 om handel med gjødsel og kalkingsmidler mv.
- Forskrift 16. juli 2002 nr. 1193 om klassifisering, merking mv. av farlige kjemikalier

4.3 Tilsyn og kontroll

4.3.1 Justervesenets tilsyn og kontroll

Justervesenets tilsyn består i hovedsak av kontroll av måleredskap under bruk når gyldighetsperioden for godkjenningen til et måleredskap utløper. Ved produksjon av ferdigpakninger benyttes gjerne automatiske vekter med en godkjenning som har gyldighetsperiode på 1 år eller ikke-automatiske vekter med en godkjenning som har gyldighetsperiode på 3 år.

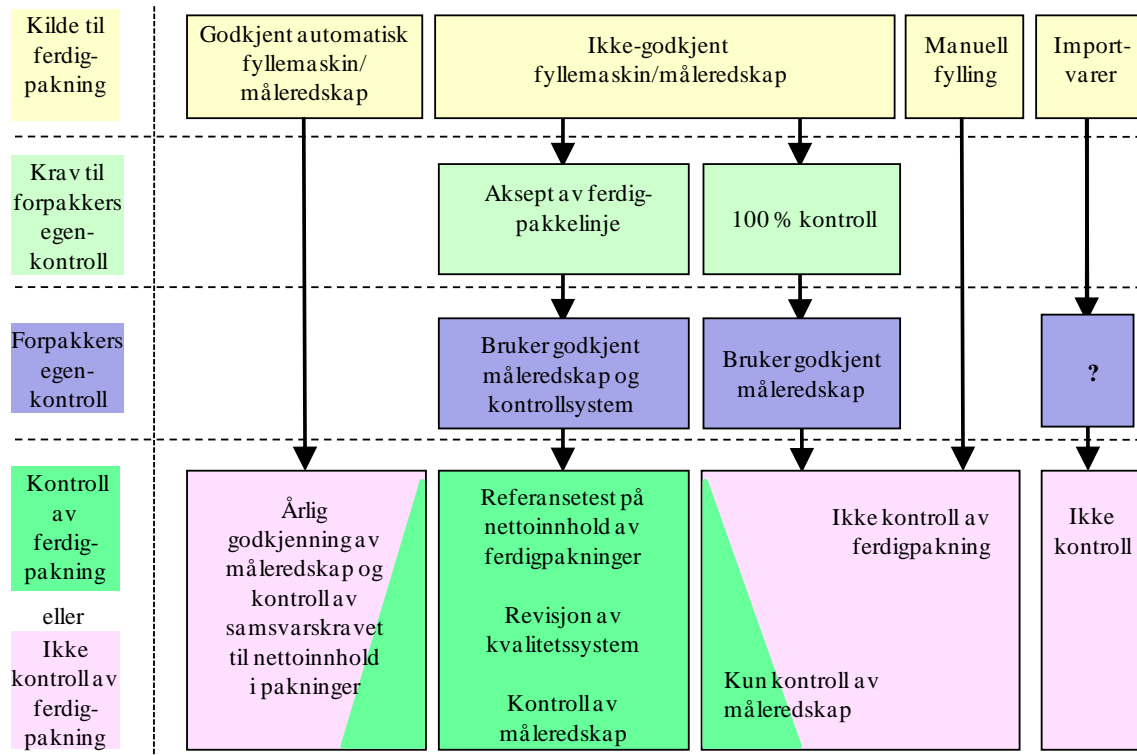
Ved ordinær kontroll av måleredskapet kan Justervesenet, i tillegg til å kontrollere måleredskapet, kontrollere etterlevelsen av bestemmelsen om samsvar mellom måleresultatet og angivelsen av måleresultatet. Dette er en ny mulighet som er gitt i lov om målenheter, måling og normaltid.

Dersom det ikke benyttes godkjente måleredskaper ved framstilling av ferdigpakninger, skal ferdigpakningene kontrolleres på et egnet og godkjent måleredskap i etterkant. Dette måleredskapet er underlagt ordinær kontroll.

Hvis det er gitt aksept for strikkprøvebasert egenkontroll, består Justervesenets kontroll og tilsyn i å gjennomføre en eller flere referansetester hos bedriften og å gjennomføre en revisjon av bedriftens internkontrollsystem.

Figur 5 illustrerer dagens kontroll av pakkelinjer. Nederste felt illustrerer Justervesenets kontroll med måleredskaper og ferdigpakningene. Områder hvor det ikke gjelder krav og ikke foretas kontroll er også tatt med. Ferdigpakninger hvor det er søkt om e-merking er ikke inkludert i figuren. Kontroll ved bruk av e-merke er omtalt i kapittel 4.2.1.4.

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER



Figur 5: Dagens kontroll av pakkelinjer

4.3.2 Justervesenets oppfølging og reaksjoner ved overtredelser

Bestemmelsene i kapittel 8 i lov om målenheter, måling og normaltid gir Justervesenet muligheten til å benytte reaksjoner ved brudd på regelverket. For ferdigpakninger er retting, omsetningsforbud, tilbaketrekning og overtredelsesgebyr de mest aktuelle reaksjonene.

Etter lov om målenheter, måling og normaltid § 27 kan Justervesenet vedta forbud mot omsetning av produkter som ikke tilfredsstiller gjeldende krav. Det kan også kreves tilbaketrekning av disse produktene. Tilbaketrekningen kan omfatte varepartier, produksjonsserier eller lignende. Hvis det er snakk om store varepartier som kreves tilbaketrukket, kan dette være en ganske inngripende reaksjon, som kan bli svært kostbar for den det gjelder.

Overtredelsesgebyr reguleres i lovens § 30. Nærmere regler om overtredelsesgebyr er gitt i forskrift om målenheter og måling. Minste gebyr som kan ilegges er 10 ganger timegebyret, som per i dag vil si 10 900 kroner. Ved overtredelse av enkelte bestemmelser kan det ilegges overtredelsesgebyr på opp til 10 prosent av virksomhetens omsetning.

Forhold som rammes av lov om målenheter, måling og normaltid kan også i noen tilfeller være overtredelser av annet regelverk, som for eksempel konkurranselovgivning eller straffelovgivning. I slike tilfeller kan forholdet være straffbart etter denne lovgivningen.

Ettersom regelverket rundt ferdigpakninger har vært uklart, har de ulike reaksjonsmulighetene, med unntak av retting, ikke blitt praktisert.

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

4.3.3 Andre myndigheters tilsyn

I forbindelse med arbeidet med denne utredningen, har Justervesenet sett på tilsynet andre myndigheter fører i tilknytning til ferdigpakninger. Dette har vært gjort for å skaffe en oversikt om andre myndigheter har tilsyn med nettoinnhold i ferdigpakninger. Under følger en kort oppsummering av de myndighetene som vi har sett på og hvilke tilsyn som de fører med nettoinnholdet i ferdigpakninger.

4.3.3.1 Forbrukerombudet

Forbrukerombudet er et forvaltningsorgan som blant annet fører tilsyn med at de næringsdrivendes markedsføring og standardkontrakter er i samsvar med markedsføringsloven. Forbrukerombudet forvalter dessuten forskrift om prisopplysning for varer (se 4.2.2.1). Forbrukerombudet foretar ikke kontroll av nettomengden i ferdigpakninger.

4.3.3.2 Mattilsynet

Mattilsynet forvalter flere av forskriftene som fastsetter krav til merking av nettoinnhold. Det er Justervesenets oppfatning at Mattilsynet i hovedsak er opptatt av å sikre at produkter, herunder næringsmidler, er helsemessig sikre for mennesker og dyr. Selv om Mattilsynet forvalter flere krav til merking av nettoinnhold, vil mengden av et produkt være utenfor deres hovedfokusområde ved utføring av myndighetskontroll.

4.3.3.3 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) forvalter også flere av forskriftene som fastsetter krav til merking av nettoinnhold. DSB skal bidra til å verne om liv, helse, miljø, samfunnsfunksjoner og materielle verdier i forbindelse med ulykker og uønskede hendelser. Tilsyn med korrekt mengde i ferdigpakninger er ikke en naturlig del av deres virksomhet.

4.3.3.4 Tollvesenet

Tollvesenet foretar risikostyrte dokumentkontroller på inn- og utførselsdeklarasjonene i tilknytning til deklarerer. De hadde 4,6 mill innførselsdeklarasjoner og 1,3 mill utførselsdeklarasjoner i 2007. Antall eller andel kontroller av disse er ikke offentliggjort. Det foretas også fysiske inspeksjoner av et utvalg av disse varepartiene. Justervesenet har ikke fått detaljert oversikt over kontrollhandlingene i de fysiske inspeksjonene, og vet ikke hvor ofte det veies. Tollvesenet foretar noe kontroll med mengden i ferdigpakninger, men dette er nok ikke en prioritert problemstilling.

Dersom det er vekt-tollsats på varen og det foreligger mistanke om at vekten ikke er korrekt, tas veieprøver. Toll skal i utgangspunktet fastsettes ut fra nettovekt, men en del varer i tolltariffen er merket M.N.I. Dette betyr at denne varen skal veies og tollberegnes med nærmeste innpakning. Veieprøver kan foretas av Tolllaboratoriet.

4.3.3.5 Skatteetaten

Det er skatteetaten som forvalter og kontrollerer merverdiavgiften. Merverdiavgiften fastsettes med utgangspunkt i prisen, så det antas at kontroll av innholdet i ferdigpakninger ikke vil være aktuelt for skatteetaten.

4.3.3.6 Fiskeridirektoratet

Fiskeridirektoratet foretar ressurskontroll blant annet ved omsetningskontroll der resultatene fra innveiling til fiskemottak sammenlignes med resultatene fra utveilingen og ved kvantumskontroll der rapporter og regnskap kontrolleres. Ved utveiling fra mottak vil fisken ofte sorteres og pakkes i ferdigpakninger. Dette vil som regel være store pakninger, typisk 20 kg, som skal eksporteres eller videreselges innen industrien. Dette vil sjelden eller aldri være ferdigpakninger som skal til forbruker. Der ferdigpakninger

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

med forhåndsbestemt vekt inngår i en omsetningskontroll, plukker fiskeridirektoratet ut et visst antall ferdigpakninger og beregner gjennomsnittsvekten. Det vil dermed ikke nødvendigvis være den forhåndsbestemte vekten som legges til grunn i ressurskontrollen. I bedriftens egne regnskaper benyttes derimot den forhåndsbestemte vekten i forhold til salgstall. Ved etterfølgende kontroll av bedriftenes regnskap, vil dermed nominell vekt legges til grunn for ressurskontrollen. Dersom bedriften har en egenkontroll, benytter Fiskeridirektoratet tallene fra bedriftens egenkontroll til å beregne gjennomsnittsvekten på ferdigpakningene. Fiskeridirektoratet utfører altså tilsyn som vedrører ferdigpakninger, men har ikke nettoinnholdet i hver ferdigpakning som fokus ved sitt tilsyn.

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

5 PROBLEMOMRÅDER

5.1 Innledning

I dette kapitlet ses det på hvilke utfordringer og forbedringspotensial som finnes på området for ferdigpakninger. Basert på dette vil det fastsettes hovedmål for tiltakene i denne utredningen.

5.2 Problemområde 1: Ulike og uklare konkurransevilkår

5.2.1 Innledning

Fra et samfunnsøkonomisk synspunkt er det viktig at regelverket sikrer *formelt* like konkurransevilkår og at forholdene legges til rette for at det blir *reelt* like konkurransevilkår for partene i næringslivet.

Dagens regelverk er ikke entydig og dekker kun deler av utfordringer knyttet til mengdeinnhold i ferdigpakninger. Nedenfor sees det på ulike mangler ved dagens krav og konsekvensene av dette. Figur 5 i kapittel 4.3.1 illustrerer ulike måletekniske krav og Justervesenets kontroll på området ferdigpakninger.

5.2.2 Manglende krav til importerte varer

Ved at kravene i det måletekniske regelverket er rettet mot produksjonen av ferdigpakninger, gjelder de bare for norskproduserte varer og ikke importerte varer. I den grad sluttbrukerens interesser (herunder forbrukerinteresser) ivaretas i dette regelverket, vil ikke disse interessene bli ivaretatt for importerte varer.

Ulike krav for norskproduserte og importerte ferdigpakninger vil medføre ulike konkurransebetingelser for ferdigpakninger som produseres i Norge sammenlignet med ferdigpakninger som produseres i andre land.

5.2.3 Manglende krav ved manuell fylling av ferdigpakninger

Der det ikke benyttes måleredskap ved pakking av ferdigpakningen, men pakkingen skjer ved manuell fylling, gjelder det ingen krav til ferdigpakningene i det måletekniske regelverket. Det vil derfor være ulike konkurransebetingelser for ferdigpakninger som fylles manuelt og ferdigpakninger som fylles ved bruk av måleredskap. Det antas at manuell fylling av ferdigpakninger foregår i begrenset omfang.

5.2.4 Manglende krav til måleredskap som ikke direkte kan knyttes til det økonomiske oppgjøret

For ferdigpakninger der mengden angis i volum kontrolleres mengden ofte ved hjelp av vekt. Mengde i ferdigpakningen omregnes deretter til volum ved hjelp av produktets densitet (egenvekt). Det er i dag ingen offentligrettslige krav til densitetsmålere. Det er derfor opp til forpakker å bestemme metode for å finne produktets densitet og dermed også hvor nøyaktig denne fastsettes. Feil densitet kan gi feil kontrollresultat og dermed feil beslutning om mengdeinnhold i ferdigpakningen og feil i det økonomiske oppgjøret.

5.2.5 Ulike krav som resultat av instrumentspesifikke nøyaktighetskrav (toleransekrav)

Nøyaktighetskravene som stilles til måleredskapene er toleransekrav, det vil si krav til maksimale tillatte målefeil, gitt i instrumentspesifikke forskrifter. Toleransekravene vil

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

varierte avhengig av type måleredskap og måleredskapets kapasitet. I praksis betyr dette at det vil være forskjellige krav til tillatt avvik fra nominell mengde, ut fra hvilke typer måleredskap som benyttes ved produksjon av ferdigpakninger.

I tillegg representerer krav til gjennomsnittsinhold i ferdigpakningene⁷, som gjelder dersom forpakker har valgt stikkprøvebasert egenkontroll, en annen variant av krav til ferdigpakninger.

Justervesenets regelverk medfører dermed ikke noe enhetlig krav til nøyaktighet ved produksjon av ferdigpakninger, noe som kan få uheldige konsekvenser for blant annet konkurransevilkårene.

5.2.6 Ikke-harmoniserte krav til mengdeinnholdet i ferdigpakningen i nasjonalt regelverk

I Justervesenets regelverk stilles det bare krav til selve ferdigpakningen dersom forpakker har søkt om stikkprøvebasert egenkontroll eller bruk av e-merke. e-merking gjelder kun ferdigpakninger med nominell mengde opp til 10 kg eller 10 liter. Ved stikkprøvebasert egenkontroll er det lagt til grunn et gjennomsnittskrav som er i samsvar med internasjonal anbefaling (OIML R87:2004).

Forskrift om prisopplysning for varer (se kapittel 4.2.2.1) setter krav til at den individuelle varens vekt eller volum ikke skal avvike mer enn 5 % fra oppgitt standard vekt eller volum, eller ligge innenfor de toleransegrenser som er fastsatt av forskrift om e-merking. Hvilket prinsipp som gir det strengeste eller mildeste kravet vil da variere avhengig av størrelsen på pakningen. I tillegg vil det etter forskrift om prisopplysning for varer alltid være regelen om 5 % som vil gjelde for pakninger større enn 10 kg og 10 liter, da e-merkeforskriften ikke setter krav i dette området. Det er naturlig at bestemmelsen forstås slik at det er det mildeste kravet forpakkeren til en hver tid må forholde seg til. Forbrukerombudet har ikke kunnet gi noen redegjørelse for bakgrunnen for regelen om 5 %.

Definisjon av nettomengde i forskrift om prisopplysning for varer § 2 (e) gir uttrykk for at kravet om 5 % avvik skal tolkes som et gjennomsnittskrav. Ordlyden i § 4 (3) sier at tillatt avvik på 5 % gjelder den individuelle pakningen, og i så fall er kravet et toleransekrav som tillater produksjon av varer med inntil 5 % mindre innhold enn nominell mengde. Justervesenets erfaring tilsier at denne forståelsen er lagt til grunn hos flere norske forpakkere. Dersom 5 % kravet gir uttrykk for et toleransekrav, er dette et svært mildt krav sammenlignet med kravene i e-merkeforskriften som sier at gjennomsnittet av alle ferdigpakningene skal være større eller lik en forhåndsbestemt mengde.

Det er uheldig å ha enten/eller krav slik som i forskrift om prisopplysninger. Det er mulig å fjerne kravene til nettoinnhold i denne norske forskriften uten at det har noen konsekvenser for innføringen av det EU-direktivet som denne forskriften bygger på. (Direktiv 98/6/EF om forbrukervern ved opplysning om priser for forbruksvarer). 5 % kravet er ikke i samsvar med noen internasjonale anbefalinger. I OIML R-87 er kravet 1 % for ferdigpakninger mellom 15 og 50 kg eller 15 og 50 l.

5.2.7 Ulike tidspunkt for når kravene gjelder

Det kan være et problem at kravene i det måletekniske regelverket gjelder på produksjonstidspunktet mens sluttbrukeren/forbrukerens interesse vil være mengden på

⁷ Se vedlegg 1.

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

salgstidspunktet. I den grad det skjer endringer i den kvantitative mengden mellom produksjonstidspunktet og salgstidspunktet, for eksempel fordampning, esing, krymping, vil ikke sluttbruker bli ivaretatt etter Justervesenets regelverk. Kravene etter forskrift om prisopplysning for varer gjelder derimot på salgstidspunktet.

Det kan representere et problem at kravene til mengdeinnholdet i ferdigpakninger i ulike regelverk gjelder på ulike tidspunkt.

5.2.8 Oppsummering

Dagens regelverk medfører altså at ulike krav til innhold i ferdigpakninger gjelder avhengig av størrelsen på ferdigpakningen, hvilket utstyr som benyttes, om det benyttes stikkprøvebasert egenkontroll eller e-merke og hvor i prosessen fra pakking til salgstidspunkt ferdigpakningen er. I tillegg finnes områder med overlappende ulike krav. For importerte ferdigpakninger og manuelt pakkede ferdigpakninger finnes ikke noe måleteknisk regelverk. Totalt sett medfører dette et uklart regelverk som gir grunnlag for ulike tolkninger, som igjen skaper grunnlag for ulike konkurransevilkår mellom bedrifter.

5.3 Problemområde 2: Ikke-korrekt mengdeinnhold i ferdigpakningen

5.3.1 Innledning

At mengdeinnholdet i ferdigpakninger er korrekt har først og fremst betydning i forhold til det økonomiske oppgjøret mellom partene i omsetningen, da mengdeangivelsen på pakningene legges til grunn for dette oppgjøret. I tillegg har korrekt mengdeinnhold betydning for forskjellige offentlige skatter og avgifter som baseres på pris der prisen er basert på mengdeinnholdet i ferdigpakningen. At mengdeinnholdet i ferdigpakninger er korrekt kan dessuten ha betydning for sikkerhet og ressursforvaltning, som i noen tilfeller tilsier at ferdigpakningene ikke bør overfylles.

Problemet med ikke-korrekt mengdeinnhold henger også sammen med problemet om ulike konkurransevilkår, idet forpakkere som underfyller vil kunne oppnå en konkurransefordel.

5.3.2 Justervesenets undersøkelser og erfaringer

Justervesenet har erfaring med mengdeinnholdet i ferdigpakninger fra den kontroll som utføres på godkjente måleredskaper som benyttes i ferdigpakkeprosesser og fra godkjenning og kontroll av systemer for stikkprøvebasert egenkontroll.

I tillegg foretok Justervesenet en stikkprøvekontroll av varer i butikk i 2003, og en URO-aksjon hos kjøttprodusenter i 2008. Justervesenet finner det også relevant å se hen til undersøkelse foretatt av Swedac i Sverige i 2004-2005. Beskrivelse av og resultater fra undersøkelser og kontroll, er nærmere omtalt i vedlegg 5.

Det må på bakgrunn av disse undersøkelsene kunne konkluderes med at underfylling av ferdigpakninger forekommer og at dette kan utgjøre et problem knyttet til det økonomiske oppgjøret fra omsetningen av ferdigpakninger. Som nærmere omtalt i vedlegg 5 er det svakheter med alle undersøkelsene som gjør at konklusjonene ikke kan sies å være helt sikre, og den enkelte undersøkelse kan derfor ikke tillegges for stor vekt. Imidlertid viser alle undersøkelsene den samme tendensen og resultatene kan derfor ikke neglisjeres. I tillegg stemmer tendensen i undersøkelsene med erfaringene Justervesenet har gjort.

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

Justervesenets erfaring tilsier at underfyllingen forekommer og at det ofte skyldes manglende kunnskap hos forpakkere, men at det også forekommer bevisst underfylling. Justervesenet har også erfart tilfeller av overfylling der ressurs hensyn tilsier at det ikke bør overfylles.

5.3.3 Innspill fra andre myndigheter og aktører

Forbrukerombudet opplyser at de ikke hatt særlig fokus på temaet mengdeinnhold i ferdigpakninger, men er positive til at Justervesenet nå vil se på dette. Forbrukerombudet har mottatt få henvendelser og klager når det gjelder nettoinnhold i ferdigpakninger, men påpeker at få klager ikke nødvendigvis er ensbetydende med at mengdeinnholdet er korrekt. Erfaring tilsier at når forbrukertemaer settes på dagsordenen, så øker klagemengde fra forbruker.

5.3.4 Oppsummering

Undersøkelser tyder på at underfylling av mengdeinnhold i ferdigpakninger forekommer. Justervesenets erfaringer støtter opp under denne konklusjonen.

Problemet med ikke-korrekt mengdeinnhold henger sammen med problemet med ulike konkurransevilkår, idet forpakkere som underfyller vil kunne oppnå en konkurransefordel. Over tid, vil stadig underfylling kunne gi store fortjenester. Ikke-korrekt mengdeinnhold i ferdigpakninger medfører videre feil i økonomiske oppgjør som baseres på mengdeinnholdet. I tillegg kan ikke-korrekt mengdeinnhold i ferdigpakninger medføre problemer i forhold til ressurs- og sikkerhetshensyn.

5.4 Hovedmål

Sluttbruker av en ferdigpakning kan være enten forbruker eller en næringsdrivende. Sluttbruker vil ha en klar interesse i riktig mengdeinnhold slik at de får det de betaler for. Forpakter kan derimot ha incentiver til å underfylle ferdigpakninger for å spare ressurser (produkt). Justervesenets erfaring tilsier at det forekommer underfylling av ferdigpakninger.

I tillegg vil myndighetene ha en økonomisk interesse i korrekt mengdeinnhold i og med at det legges til grunn riktig mengde ved fastsettelse av toll og avgifter. Myndighetene kan også ha annen interesse tilknyttet mengdeinnholdet i ferdigpakningene blant annet som ledd i ressursforvaltning.

Det vil dessuten være i samfunnets interesse at mengdeinnholdet i ferdigpakningene er korrekt, da dette vil utgjøre en del av konkurransevilkårene for forpakkere, importører og forhandlere og næringslivet er avhengig av like konkurransevilkår for å fungere godt. En forpakter kan skaffe seg et konkurransemessig fortrinn ved underfylling av ferdigpakninger dersom regelverket er uklart eller åpner for ulike tolkninger. Konkurrerende bedrifter vil i begrenset grad kunne ivareta sine egne interesser i slike tilfeller.

På bakgrunn av de problemområdene som er beskrevet, og vurderingen av relevante samfunns mål, foreslår Justervesenet at det legges til grunn følgende to hovedmål som tiltakene skal bidra til å sikre/ivareta:

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

- **Korrekt økonomisk oppgjør i handel med ferdigpakninger**
 - for partene i omsetningen
 - for myndigheter
- **Like og entydige konkurransevilkår for handel med ferdigpakninger**

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

6 MULIGE TILTAK

6.1 Innledning

I dette kapitlet beskrives mulige tiltak som kan iverksettes for å løse problemene og bidra til å nå målsetningene beskrevet i kapittel 5.4. For hvert tiltak vil det bli omtalt om tiltaket vurderes som så aktuelt at det vil inngå i en kost/nytteanalyse.

Som det fremgår av figur 3 i kapittel 2.3 inngår mange påvirkende faktorer i prosessen for å oppnå riktig innhold i ferdigpakninger. De påvirkende faktorene er delvis dekket av lover og forskrifter. Ved å rette kravene mot resultatet av pakkeprosessen, slik den nye loven åpner for (jf. kapittel 4.2.1), vil man sannsynligvis oppnå et enklere regelverk og tydeliggjøre forpakkerens ansvar. Mulige tiltak som beskrives er derfor i hovedsak rettet mot resultatet av pakkeprosessen.

6.2 Generelt om tiltakene

6.2.1 Ansvarlig for etterlevelse av plikter og krav

For krav rettet mot måleredskaper er det selger som er ansvarlig for etterlevelse av kravene når måleredskapet selges, mens bruker av måleredskapet er ansvarlig for etterlevelse av krav under bruk. Tilsvarende bør derfor gjelde for andre mulig krav og plikter som er rettet mot måleredskapet.

Når det gjelder krav rettet mot ferdigpakninger, er forpakker nærmest til å kunne påse at kravene oppfylles. For ferdigpakninger som forpakkes i Norge bør derfor forpakker anses som ansvarlig for etterlevelse av eventuelle krav og plikter i forbindelse med produksjon av ferdigpakninger. For ferdigpakninger som forpakkes i andre land kan ikke krav og plikter håndheves overfor den utenlandske forpakkeren, og kravene må i disse tilfellene i stedet rettes mot importøren eller den som gjør varen tilgjengelig i Norge. Kravet til mengdeinnhold i ferdigpakningen kan, uavhengig av dette, gjelde i alle omsetningsledd. Dessuten kan det være grunn til å påpeke at selger av en vare vil ha en privatrettslig plikt overfor kjøper til å levere avtalt vare. En forbruker vil kunne rette krav mot en butikk som har solgt ham en ferdigpakning som ikke har riktig innhold, uavhengig av hvem som det i Justervesenets regelverk stilles krav til.

6.2.2 Generelt om kontrolltiltakene

Innholdet i kontrolltiltakene vil være avhengig av hvilke krav som stilles.

Dersom det bare stilles krav til mengdeinnholdet, kan det bare foretas en referansetest. Referansetesten gir klare konklusjoner med hensyn på godkjenning eller ikke godkjenning av den enkelte batch (vareparti)⁸, men sier ikke noe om den øvrige produksjonen som er gjennomført hos forpakkeren.

Hvis det også innføres krav til internkontroll, kan forpakkeren/importørens internkontrollsystem kontrolleres i tillegg til at det foretas en referansetest. Ved kontroll av internkontrollsystem hos forpakker er det for eksempel aktuelt å se på forpakkerens måleresultater (dokumentasjon) av tilfeldig produserte varepartier. Dette vil kunne gi god informasjon om forpakkeren forholder seg til aktuelle krav til mengdeinnhold i ferdigpakningene. For å få tillit til dokumentasjonen, er det aktuelt å se på måleredskapene, som benyttes for å måle eller beregne resultatene, og deres egnethet og måletekniske sporbarhet til SI-enhetene. Det kan også være aktuelt å se på om

⁸ Nærmere beskrivelse i kap 1.3 (Definisjoner / forklaringer)

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

forpakkers rutiner og prosedyrer er hensiktsmessige for å tilfredsstillere kravene og om prosedyren(e) etterleves.

Hos importør er det andre forhold som det kan være aktuelt å kontrollere enn hos forpakker. Hvilke forhold som skal kontrolleres vil være avhengig av hvordan importøren har valgt å sikre at nettomengden i importerte ferdigpakninger tilfredsstillere regelverket.

Hvor grundig/omfattende kontroll som skal foretas må vurderes av tilsynsmyndigheten i det enkelte tilfellet ut fra hva som anses nødvendig for å føre tilsyn med at kravet til mengdeinnhold etterleves. Uavhengig av innholdet i kontrollen kan kontrollen systematiseres/styres av ulike metoder og foretas i ulikt omfang. Ved alle metoder for kontroll forutsettes det at avvik/overtredelser kan følges opp med ny kontroll og reaksjoner i medhold av lov om målenheter, måling og normaltid.

6.3 Innføre like krav til mengdeinnhold i ferdigpakninger (regelverksoppyrdding)

Det gjelder i dag, som beskrevet under problemområdet 1, ulike krav til ferdigpakninger avhengig av produksjonsmetode, produksjonssted mv. Interesser i korrekt mengdeinnhold og problemstillingene på området, tilsier at det å fjerne alle krav til mengdeinnhold i ferdigpakninger for å oppnå et klart regelverk, ikke er et aktuelt tiltak.

Et aktuelt tiltak vil derimot være å innføre generelle krav til mengdeinnhold i ferdigpakninger i det måletekniske regelverket. Dette forutsetter at motstridende krav i annet regelverk (ref. forskrift om prisopplysning for varer, omtalt i kapittel 5.2.6) fjernes.

Dersom det skal utformes krav til mengdeinnhold i ferdigpakninger kan man enten innføre et minimumskrav eller et gjennomsnittskrav. Da gjennomsnittskrav er det alternativet som både ligger til grunn for e-merkeordningen og anbefales i internasjonale rekommandasjoner legger utredningsgruppen til grunn at tiltaket innebærer at det innføres gjennomsnittskrav til mengdeinnholdet i ferdigpakninger. For nærmere begrunnelse for valg av gjennomsnittskrav kontra minimumskrav se vedlegg 2 .

Det forutsettes at gjennomsnittskravet vil være gjeldende for ferdigpakninger som skal på det norske markedet. En forpakker som pakker for eksport må kunne tilpasse seg de kravene som gjelder det markedet hvor ferdigpakningen skal eksporteres til.

For at tiltaket skal ha størst mulig bidrag til oppnåelse av målsetningene om korrekt økonomisk oppgjør og like konkurransevilkår, forutsettes det at kravet til mengdeinnholdet i ferdigpakningen skal gjelde på salgstidspunktet.

Gjennomsnittskravet kan enkelt uttrykkes som en regel om at alle ferdigpakningene i et vareparti i gjennomsnitt ikke skal inneholde mindre mengde vare enn det som er deklart på pakningen. Gjennomsnittskravet er altså rettet mot et vareparti. I varepartiet kan enkeltpakninger ha et innhold som ligger over eller under det som er deklart på pakningen. Toleransegrenser er gitt for hvor mye en enkeltpakning kan ligge under deklart vekt.

Gjennomsnittskravet, som er lagt til grunn i både e-merkedirektivet og OIML R87 (se vedlegg 1), er utformet med sikte på å gi forpakkerne en effektiv kontroll og styring av produksjons- og pakkeprosessen ved bruk av statistiske metoder, som er tilpasset moderne produksjon med store kvantum i varepartiene. De samme statistiske metodene kan også brukes ved mindre varepartier.

Innføring av gjennomsnittskrav vil bli vurdert videre i en kost/nytteanalyse.

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

6.4 Innføre generelle krav til merking av ferdigpakninger

Det finnes ingen generelle krav til merking av ferdigpakninger. Det er nødvendig med riktig angivelse av mengdeinnholdet i ferdigpakningene for at mengdeinnholdet skal kunne kontrolleres. Krav til korrekt mengdeinnhold skal blant annet ivareta interessen til sluttbruker. Dersom angivelsen av mengden av produktet gjøres forskjellig (brutto, netto, med lake, uten lake osv.), vil ikke sluttbrukers interesser bli ivaretatt selv om mengdeinnholdet i seg selv er riktig i forhold til merkingen.

Kontrollhensyn tilsier dessuten at ferdigpakningen bør merkes på en slik måte at ferdigpakningen kan identifiseres og spores tilbake til den som er ansvarlig for ferdigpakningen på det norske markedet. Tiltaket innebærer at dersom mengdeinnhold angis på ferdigpakningen, skal krav om merkingen baseres på anbefalinger i OIMLR79 (se kapittel 3.3.1).

OIML R79 stiller krav til følgende merking av ferdigpakninger med en forhåndsbestemt nominell mengde:

- a) identifisering av produktet
- b) angivelse av navn og sted til produsent, forpakker, distributør, importør eller forhandler
- c) nettomengde av produktet

Forskrift om merking mv. av næringsmidler setter krav til at næringsmidler blant annet skal merkes med nettoinnhold, navn eller firmanavn og adresse til enten produsent, pakkevirksomhet eller forhandler som er etablert innen EØS.

Anbefalingene i OIMLR79 er ikke i konflikt med forskrift om merking mv av næringsmidler, og det forutsettes at et eventuelt generelt krav til merking av ferdigpakninger ikke medfører noen tilleggsmarking av næringsmidler.

Fordi hovedandelen av ferdigpakninger faller inn under forskrift om merking mv av næringsmidler, og fordi også de aller andre ferdigpakninger som ofte er merket med nettoinnhold, vil et eventuelt tiltak om merking medføre svært små endringer i forhold til dagens situasjon.

Fordi tiltaket innebærer svært små endringer i forhold til dagens situasjon og dermed forventes å medføre ubetydelige kostnader for forpakkere, vil tiltaket ikke bli vurdert i en kost/nytteanalyse, men tas inn som en del av tiltaket om innføring av gjennomsnittskrav (like krav til mengdeinnhold i ferdigpakninger).

6.5 Fjerne krav til måleredskaper som benyttes ved produksjon av ferdigpakninger

Dersom det innføres krav til mengdeinnholdet i ferdigpakningene (måleresultatet) er det nærliggende å vurdere om det fortsatt er behov for å ha krav til måleredskapene som skal benyttes til produksjon av ferdigpakninger. Det er i dag krav til slike måleredskaper ved salg og under bruk. Krav til måleredskapene skal bidra til å sikre at måleredskapene er måleteknisk gode og dessuten sikre like konkurransevilkår for leverandører av måleredskap.

Dersom det ikke stilles krav til måleredskapene som selges, vil forpakker selv måtte forsikre seg om at måleredskapene som anskaffes er måleteknisk gode nok for å oppnå riktig mengdeinnhold i ferdigpakningene. Det vil kreve spesialkompetanse hos forpakker

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

for å kunne sette de rette spesifikasjonene til måleredskapet. I tillegg kreves det mye spesielt testutstyr for å kunne gjennomføre relevante tester etter spesifikasjonene. Dette vil derfor kunne bli urimelig kostbart for forpakkere. Ved at myndighetene setter et minimumskrav til tekniske spesifikasjoner til måleredskapene sikres gode måleredskaper uten at det blir for dyrt.

En eventuell fjerning av kravene til måleredskapene når de selges ville antagelig ikke medført reduserte kostnader for leverandørene av fyllemaskiner og vekter, fordi de fleste leverandører også leverer til andre land der kravet til gyldig samsvarsvurdering gjelder.

Som tidligere beskrevet er det en nødvendig forutsetning for korrekt mengdeinnhold at det benyttes tilstrekkelig nøyaktige måleredskaper ved produksjon av ferdigpakninger. Det vil derfor heller ikke være formålstjenlig å fjerne kravene til måleredskapene under bruk.

Da fjerning av kravene til måleredskaper som benyttes til produksjon av ferdigpakninger ikke vurderes som et aktuelt tiltak, vil ikke dette tiltaket bli vurdert videre i en kost/nytteanalyse.

6.6 Krav til internkontroll av mengdeinnholdet i ferdigpakninger

Med internkontroll menes systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med lovpålagte krav fastsatt for å sikre mengdeinnholdet i ferdigpakninger. Hvilke tiltak som er nødvendig for å sikre at kravene etterleveres, vil kunne variere mellom pliktsubjektene.

Dette tiltaket innebærer at det settes krav til enten forpakker eller importør om at de skal ha internkontroll som sikrer at nettoinnholdet i ferdigpakningene er i samsvar med gjeldende krav. For forpakkere innebærer tiltaket dessuten at resultatene fra egenkontrollen skal kunne dokumenteres.

Da forpakkeren og importøren har ulik mulighet til å påvirke mengdeinnholdet i ferdigpakningene, og dermed sikre korrekt mengdeinnhold, vil ikke tiltaket innebære de samme kravene for forpakker og importør. Det kan også være variasjoner i varetype, produksjonsmetode, type måleredskap etc. som tilsier ulikt behov for kvalitetssikring, og dermed krav til internkontroll. Både produsenter og importører må kunne godgjøre at de har internkontroll og kunne vise at den er tilstrekkelig til at kravene oppfylles. I mange tilfeller vil det være naturlige å forvente skriftlig dokumentasjon av prosedyrer og at dette kan fremlegges ved forespørsel.

For at kravet til internkontroll skal være tilstrekkelig fleksibelt, legges det til grunn at det utformes generelt med få konkrete krav for de ansvarlige. Se vedlegg 8 som beskriver dette tiltaket mer detaljert.

Et eventuelt tiltak om innføring av krav til internkontroll erstatter dagens ordning med stikkprøvebasert egenkontroll da denne ordningen er delvis overlappende med tiltaket.

Dette tiltaket vil bli vurdert videre i en kost/nytteanalyse.

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

6.7 Krav til egenkontroll av måleredskapene som benyttes ved produksjon av ferdigpakninger

Dersom det innføres krav til internkontroll av mengdeinnholdet i ferdigpakninger, kan det være aktuelt å vurdere om det samtidig bør innføre krav til egenkontroll av måleredskapene som benyttes ved produksjon av ferdigpakninger.

Et slikt tiltak forutsetter at forpakker har den nødvendige kunnskapen og har sporbare kontrollredskap og lodd slik at en fullstendig kontroll av måleredskapet kan gjennomføres. Dette vil innebære betydelige investeringskostnader. Selv dersom et slikt tiltak over tid muligens kan bli rimeligere enn Justervesenets kontroll av måleredskapene, vil høye investeringskostnader sannsynligvis være svært uheldig for små bedrifter.

På bakgrunn av dette vil dette tiltaket ikke bli vurdert videre i en kost/nytteanalyse.

6.8 Screening i butikk

Tiltaket screening i butikk innebærer at det tas et tilfeldig utplukk av varer fra butikk som kontrolleres i forhold til det angitte mengdeinnholdet. Screeningstesten gir bare indikasjoner på om fyllekravene innfris eller ikke. Underkjenning av et vareparti kan i en screeningtest bare gjøres ved svært store avvik (se beskrivelse av gjennomsnittkrav i vedlegg 1). Risikoen for at et tilfelle av underfylling oppdages ved en screening er liten. Screening anses derfor ikke som en egnet kontrollmetode isolert sett.

Screening vil derimot kunne gi Justervesenet indikasjoner om mengdeinnhold i ferdigpakninger, både generelt og i forhold til enkelte type pakninger, produsenter etc. og kan dermed brukes som et verktøy i risikoanalyser.

Screening som et selvstendig kontrolltiltak vil ikke bli vurdert videre i kost/nytteanalysen.

6.9 Periodisk kontroll av mengdeinnholdet i ferdigpakninger hos forpakker

Periodisk kontroll forstås i denne utredningen som kontroll som utføres i på forhånd fastsatte intervaller. I de instrumentspesifikke forskriftene er det fastsatt gyldighetsperioder for hver instrumenttype basert på hvilke kontrollintervall som anses tilstrekkelig for den enkelte instrumenttype. Dersom det skal innføres periodisk kontroll av mengdeinnholdet i ferdigpakninger, anses det fornuftig å kontrollere dette samtidig som måleredskapet kontrolleres. For automatiske vekter er gyldighetsperioden 1 år, mens den for ikke-automatiske vekter er 3 år. De fleste som benytter ikke-automatiske vekter til produksjon av ferdigpakninger har i dag valgt ordningen med aksept av stikkprøvebasert egenkontroll, og er dermed likevel underlagt årlig kontroll. (Se figur 5 under kapittel 4.3.1). Dette taler for årlig kontroll av mengdeinnholdet i ferdigpakninger hos forpakker.

Dersom kontrollintervallet settes til to år, vil gjennomsnittlig kontrollintervall bli tilnærmet det samme som er foreslått for tiltaket risikobasert kontroll (se kapittel 6.10). Ved risikobasert kontroll vil man imidlertid kunne foreta hyppigere kontroller der risikoen anses å være størst, og dette forventes å gi bedre effekt av omtrent samme kontrollmengde. På bakgrunn av dette vurderes at risikobasert kontroll vil være bedre utnyttelse av ressurser enn toårlig kontroll. Periodisk kontroll av krav til forpakker med to års kontrollperiode vil derfor ikke bli vurdert.

Tiltaket innebærer dermed at etterlevelse av kravet til mengdeinnhold kontrolleres årlig samtidig med kontroll av måleredskapene som benyttes i produksjonen. For

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

ferdigpakninger som forpakkes uten bruk av måleredskap, legges det også til grunn årlig kontroll.

For importerte ferdigpakninger er det ingen mulighet til å kontrollere måleredskapene, og en eventuell kontrollperiode må fastsettes uavhengig av dette. En liten mengde av ferdigpakningene som selges i Norge, importeres av et stort antall små importører. Det vurderes derfor som lite formålstjenlig å foreta kontroll med fastsatt intervall hos alle importører.

Dette tiltaket vil derfor bare bli vurdert i forhold til forpakkere, og dermed bare for norskproduserte varer.

Tiltaket vil bli vurdert i kost/nytteanalysen.

6.10 Risikobasert kontroll hos forpakker

Dette tiltaket innebærer at det benyttes en risikoanalyse til å fordele kontrollen mellom forpakkere mest mulig kostnadseffektivt ved å fastsette risikoklasse med tilhørende kontrollperiode for hver enkelt forpakker. Kontrollen hos den enkelte forpakker innebærer kontroll av kravene til mengdeinnhold i ferdigpakningen og de måleredskapene som inngår i pakkelinjene. Utgangspunktet for risikoanalysen vil være krav til mengdeinnholdet. I denne sammenheng forstås derfor risiko som produktet av sannsynligheten for feil i mengdeinnholdet og konsekvensen av feil i mengdeinnholdet. Sannsynligheten for feil kan vurderes ut fra en rekke faktorer, som er nærmere omtalt i vedlegg 3. Konsekvensen av feil mengdeinnhold i ferdigpakninger vil i hovedsak være at de reelle konkurransevilkårene for forpakkerne av ferdigpakninger blir ulike og at økonomiske oppgjør i omsetningen med ferdigpakninger blir feil. I konsekvensanalysen er det ikke mulig å se hen til den enkelte sluttbruker, men det vil bli sett på konsekvensen for sluttbrukerne som en gruppe. Størrelsen på konsekvensen av feil i mengdeinnholdet vil være avhengig av produktets stykkpris og antall enheter som omsettes årlig. Dersom konsekvensen av feil er stor, vil risikoen kunne være stor selv om sannsynligheten for feil er liten. Feil i mengdeinnholdet kan i enkelte tilfeller ha andre konsekvenser enn feil i det økonomiske oppgjøret og ulike konkurransevilkår.

Da det i dag bare i begrenset omfang gjøres kontroll av mengdeinnholdet i ferdigpakninger, har Justervesenet ikke tilstrekkelig informasjon til å kunne fastsette kontrollintervallet for den enkelte forpakker basert på risiko. Tiltaket vil derfor innebære at alle pakkelinjer kontrolleres (og godkjennes) de to første årene etter innføring av tiltaket. Det forutsettes at den første kontrollen må være relativt omfattende fordi det samtidig må innhentes informasjon vedrørende både sannsynlighet for feil og konsekvens av feil til risikoanalysen. I tillegg legges det til grunn at det utføres screening (ref. 6.8) i butikk om lag hvert andre år for å innhente tilleggsinformasjon til vurderingen av sannsynlighet for feil.

Basert på den informasjonen og erfaringen man innehenter, kan Justervesenet klassifisere forpakkerne i følgende risikoklasser med tilhørende gyldighetsperiode/kontrollintervall:

- Risikoklasse høy: årlig kontroll
- Risikoklasse middels: toårlig kontroll
- Risikoklasse lav: treårlig kontroll

Selv om det er en rekke faktorer som har betydning for mengdeinnholdet, vil tilstrekkelig nøyaktige måleredskaper være en nødvendige forutsetning for å kunne sikre korrekt

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

mengdeinnhold. Det er derfor naturlig at analysen også får konsekvenser for gyldighetsperioden/kontrollintervallet av måleredskapet.

Tiltaket omfatter bruk av risikoanalyse til å fastsette intervallet for kontroll av:

- Kravet til mengdeinnhold i ferdigpakninger hos forpakker
- Måleredskaper som benyttes ved produksjon av ferdigpakninger

Tiltaket innebærer endring av dagens periodiske gyldighetsperiode for godkjenning av måleredskaper som brukes til produksjon av ferdigpakninger ettersom gyldighetsperioden i dette tiltaket skal baseres på risikoanalyser.

Tiltaket vil bli vurdert videre i en kost/nytteanalyse.

6.11 Kontroll av et utvalg av importører

På grunn av det store antallet importører anses det ikke realistisk å føre periodisk kontroll av kravet til mengdeinnholdet i ferdigpakninger hos alle importører. Selv dersom man fastsetter lange gyldighetsperioder/kontrollintervall vil det verken være realistisk eller hensiktsmessig å foreta kontroll hos alle importører. Det vil også være vanskeligere å innhente informasjon til å foreta en risikoanalyse tilsvarende som for forpakkere, særlig i forhold til de mange små importørene. På den annen side antas det at enhver risikovurdering ved utplukk til kontroll vil sikre etterlevelse bedre enn tilfeldig utplukk.

For dette tiltaket legges det derfor til grunn at utvalget importører hvor det skal utføres kontroll, baseres delvis på størrelse og delvis på forenklete risikoanalyser. Utvalget vil bli foretatt med utgangspunkt i importørens størrelse (omsetning), slik at det er relativt flere store og mellomstore enn små importører som vil bli kontrollert. Utvalget innenfor de ulike størrelsene vil være basert på risikoanalyser der informasjon om produkttype og importør tillegges vekt. Det legges det til grunn at det utføres screening (ref. 6.8) i butikk om lag hvert andre år for å innhente informasjon til risikoanalysen.

Dette tiltaket forutsetter at Justervesenet skaffer seg oversikt over de store og mellomstore importørene, men ikke nødvendigvis at det lages et komplett register med alle små importører. Avhengig av hvordan tiltaket skal finansieres, kan det likevel bli nødvendig med et fullstendig og oppdatert register over alle importører av ferdigpakninger.

Tiltaket vil bli vurdert videre i kost/nytteanalysen.

6.12 Oppsummering

Følgende tiltak vurderes som så aktuelle at de blir gjenstand for kost/nytte-analyse:

- Innføre gjennomsnittskrav til mengdeinnhold i ferdigpakninger. Dette tiltaket innebærer også at motstridende krav til mengdeinnhold i forskrift om prisopplysning for varer fjernes og at generelle krav til merking innføres
- Krav til internkontroll av mengdeinnhold i ferdigpakninger
- Periodisk (årlig) kontroll av krav til mengdeinnhold i ferdigpakninger hos forpakker
- Risikobasert kontroll hos forpakker (av mengdeinnhold i ferdigpakninger og av måleredskapene som benyttes i produksjonen)
- Kontroll av et utvalg av importører

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

7 KOST/NYTTEVURDERING AV TILTAKSPAKKER

7.1 Innledning

I dette kapitlet gjøres det rede for hvilke vurderinger og forutsetninger som ligger til grunn for sammensetningen av tiltakspakker. Det gis en presentasjon av hver enkelt tiltakspakke samt kostnader og nytteeffekter tilknyttet disse. For nytteeffektene er det blitt gjennomført en kvantitativ vurdering.

7.2 Hvem skal foreta kontrollen

Med hjemmel i lov om målenheter, måling og normaltid § 20 kan Justervesenet overlate til andre med særlig kompetanse og tilstrekkelig uavhengighet å utføre tilsynsoppgaver på sine vegne. Det kan være aktuelt å overlate tilsynsoppgaver både til private og til andre myndigheter.

Skal tilsyn settes bort til private, vil det være vektservicefirmaer som er mest aktuelle og da for kontroll av pakkelinjer. Vektservicefirmaene antas å ha kompetanse og utstyr til å foreta kontroll. Imidlertid benyttes ofte disse firmaene som konsulenter eller rådgivere for hvordan pakkelinjene skal styres og kontrolleres. Hvis de også skal ha en tilsynsoppgave, kan de fort komme i habilitetskonflikter, og kravet om tilstrekkelig uavhengighet etter lov om målenheter, måling og normaltid § 20 kan bli vanskelig å oppfylle. Derfor anses ikke vektservicefirmaene som egnet til denne oppgaven.

Justervesenet har også undersøkt om det er andre myndigheter som kan være aktuelle for tilsynsoppgaver. Mattilsynet, Tollvesenet og Forbrukerombudet framstod som spesielt interessante. Tanken var at et eventuelt tilsyn for Justervesenet kunne kombineres med annet tilsyn som de allerede foretok. Ved nærmere kontakt og undersøkelser, har vi imidlertid ikke fått tilstrekkelig klare indikasjoner på at de vil være aktuelle for de formene for tilsyn som kan være aktuelle tiltak (beskrevet i foregående kapittel 6). I tillegg til de tre overnevnte myndighetene, har Justervesenet også vurdert Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Skatteetaten og Fiskeridirektoratet.

For kost/nytteanalysen er det derfor forutsatt at det er Justervesenet som foretar kontrollen, da det på nåværende tidspunkt er det eneste aktuelle alternativet. Dette er imidlertid ikke til hinder for å sette bort kontrollen på et senere tidspunkt hvis det skulle vise seg at det finnes aktører som er aktuelle for dette og at det vil innebære en bedre utnyttelse av samfunnets ressurser.

7.3 Sammensetning av tiltakspakker

Kun innføring av gjennomsnittskrav til mengdeinnhold i ferdigpakninger vurderes som et tiltak som kan innføres alene. De øvrige tiltakene er avhengig av at det innføres krav til mengdeinnhold i ferdigpakninger og det er derfor satt sammen tiltakspakker som danner grunnlag for beregning av kostnader og vurdering av nytte. For at kravene til mengdeinnhold skal etterleves legges til grunn at det er behov for en form for tilsyn. Tiltaket som innebærer innføring av gjennomsnittskrav til mengdeinnhold i ferdigpakninger er derfor i de fleste tiltakspakkene kombinert med et kontrolltiltak. Sammensetningen av tiltakspakker baserer seg for øvrig på hva som er hensiktsmessige kombinasjoner av tiltak.

For å ivareta hensynet til like konkurransevilkår mellom ferdigpakninger pakket i Norge og importerte ferdigpakninger, vil et krav til mengdeinnholdet i ferdigpakninger måtte gjelde både norske og importerte ferdigpakninger.

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

For importerte varer vil det ikke være mulig å gjennomføre kontroll knyttet til produksjonen av ferdigpakninger. Eneste form for kontroll av mengdeinnhold i ferdigpakninger som anses mulig for denne gruppen, er kontroll av utvalg hos importør. For å sikre etterlevelse av kravene til innhold i ferdigpakninger vil derfor kontroll av utvalg hos importør også inngå i alle tiltakspakkene.

Kontroll med krav til mengdeinnhold for å sikre etterlevelse kan utføres på flere måter ovenfor norske forpakkere. Med unntak av tiltakspakke 1, er det formen for kontroll som skiller tiltakspakkene fra hverandre.

Da et av samfunnsmålene som tiltakene skal bidra til er like konkurransevilkår, inneholder alle tiltakspakkene krav og/eller kontroll både til importør og forpakker. Fordi forpakker og importør har ulik håndtering og påvirkning av ferdigpakningen, er det i de fleste kombinasjonene tatt med ulike kontrollmetoder.

Tabellen under (tabell 1) viser de aktuelle tiltakspakkene. Tiltakspakkene kommer i tillegg til basialternativet. Det gjøres likevel oppmerksom på at tiltakspakkene som inneholder risikobasert kontroll hos forpakker innebærer en erstatning av dagens periodiske kontroll av måleredskaper som benyttes i produksjon av ferdigpakninger, da den risikobaserte kontrollen også vil omfatte måleredskapene som benyttes i produksjonen. Tiltakspakkene som inneholder krav til internkontroll erstatter dagens ordning med aksept av stikkprøvebasert egenkontroll. Alle tiltakspakkene inneholder gjennomsnittskrav, noe som innebærer at motstridende krav til mengdeinnhold i forskrift om prisopplysning for varer fjernes og at generelle krav til merking innføres.

Tiltak/Tiltakspakker	1	2	3	4	5
A: Gjennomsnittskrav	X	X	X	X	X
B: Krav til internkontroll			X		X
C: Periodisk (årlig) kontroll av krav til mengdeinnholdet i ferdigpakninger hos forpakker		X	X		
D: Risikobasert kontroll hos forpakker				X	X
E: Kontroll av et utvalg av importører		X	X	X	X

Tabell 1: Aktuelle tiltakspakker

7.4 Generelt om nyttevurderingen

Det er først og fremst tiltakenes effekt i forhold til målsetningene som vil bli vurdert, men eventuelle andre nytteeffekter vil også bli omtalt. Målsetningene for tiltakene er å bidra til:

- Korrekt økonomisk oppgjør i handel med ferdigpakninger
- Like og entydige konkurransevilkår for handel med ferdigpakninger

Nytteverdien i forhold til disse målsetningene er vanskelig å prissette og vil derfor bli vurdert kvalitativt. Tiltakspakkenes bidrag til ikke-kvantifiserbare nyttevirkingene blir angitt på følgende nidelte skala:

0	Ingen konsekvens		
-	Noe negativ konsekvens	+	Noe positiv konsekvens
--	Middels negativ konsekvens	++	Middels positiv konsekvens
---	Stor negativ konsekvens	+++	Stor positiv konsekvens
----	Meget stor negativ konsekvens	++++	Meget stor positiv konsekvens

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

De fleste tiltakene har kun positive ikke-kvantifiserbare effekter. For å få differensiert tiltakenes effekter tilstrekkelig til å kunne foreta en konsekvensvurdering, er det derfor også benyttet mellomverdier. Eventuelle (+) som gis i parentes i nyttetabellene, indikerer lavere nytte enn tegnet uten parentes og eventuelle (-) som gis i parentes angir mindre negativ konsekvens enn tegnet uten parentes.

7.5 Generelt om kostnadsberegningen

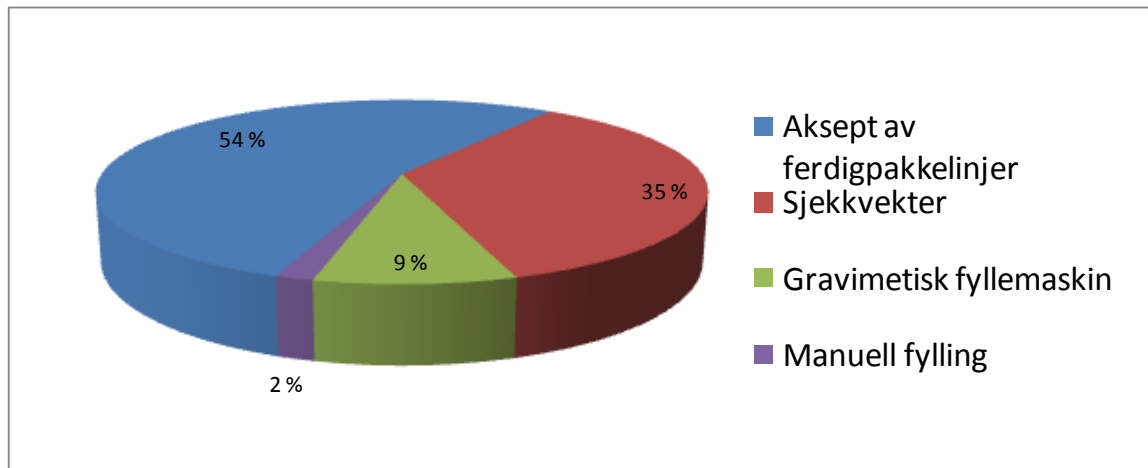
Tallmateriale lagt til grunn for estimater og beregninger fremgår av vedlegg 6.

Følgende forutsetninger legges til grunn for kostnadsberegningen:

- Det forutsettes 15-års tiltaksvarighet
- Med beregnet nåverdi av kostnad forstås 15 års akkumulert verdi (neddiskontert)
- Det forutsettes en kalkulasjonsrente på 5 %. Kalkulasjonsrente for offentlige tiltak med moderat risiko er i finansdepartementets rundskriv anbefalt satt til 4 %. Ved høyere systematisk risiko, anbefales en høyere rente⁹. Ferdigpakninger i utredningens omfang berører primært dagligvarer. Omsetning i ferdigpakninger omfatter også dagligvarer av luksuskvalitet, for eksempel delikatessprodukter. Selv om dagligvarer tradisjonelt defineres som basisvarer med forholdsvis lav pris- og inntektselastisitet, er pris- og inntektselastisitet for luksusprodukter høyere enn de tradisjonelle dagligvarene. Etterspørselen etter dagligvarer under ett antas derfor å være noe konjunkturavhengig.
- Det forutsettes ingen kostnader for forpakkere i form av tapt produksjon på grunn av tilsyn, siden tilsynet gjennomføres mens produksjonen foregår.
- Det er ikke beregnet 20 % kostnadspåslag som i tilfeller for tiltak som finansieres over statsbudsjettet. Det legges til grunn at tiltakene skal være gebyrfinansiert, det vil si selvfinansierende. Tilleggskostnadene knyttet til innføring av tiltakspakkene antas ikke å føre til produksjonstap i de berørte bransjene.
- Det er i utredningen ikke tatt høyde for eventuelle strukturendringer i berørte bransjer, for eksempel større og færre produksjonsenheter med produktspesialisering eller forandring i eksport/import forholdet i kjølvannet av handelsliberalisering
- I kost/nytteanalysen legges til grunn at Justervesenet skal foreta kontrollen.
- Kostnadene ved de foreslåtte tiltakene er basert på Justervesenets erfaringer med bruk av ulike instrumenttyper i basisalternativet. Kostnadene er vektet ut ifra estimert fordeling av pakkealternativer som vist i figur 6.
- Kostnadene for tiltaket risikobasert kontroll er basert på antatt fordeling av forpakkere i risikoklasser. Det er i kostnadsberegningen forutsatt at flere forpakkere vil havne i risikoklasse høy og middels dersom det ikke samtidig innføres krav til internkontroll. Antatt fordeling av forpakkere i risikoklasser er nærmere omtalt i vedlegg 9.
- Kostnadene for tiltaket kontroll av utvalg av importører er basert på estimert andel av importvarer på det norske markedet. Det er i kostnadsberegningen forutsatt at det vil være behov for å kontrollere flere importører dersom det ikke samtidig innføres krav til internkontroll. Fordelingen og antallet importører som skal kontrolleres, er nærmere omtalt i vedlegg 10.

⁹ Finansdepartementets rundskriv, R-109/2005

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER



Figur 6: Estimert fordeling av godkjente pakkealternativer i basisalternativet

Kostnadene for regelverksutvikling antas å være tilnærmet like for alle tiltakspakkene. Justervesenets aktiviteter, inkludert regelverksutviklingen, er finansiert gjennom gebyrer. Kostnadene for regelverksutviklingen er derfor inkludert i beregningen av Justervesenets kontrollkostnader. Det antas at kostnader for regelverksutvikling for andre enn Justervesenet er beskjedne og tilnærmet like for alle tiltakspakker. Utredningsgruppen har ikke funnet det nødvendig å anslå størrelsen på disse kostnadene.

Det er ikke beregnet kostnader forbundet med oppfølgingskontroller ved avvik og kostnader knyttet til bruk av reaksjoner ved overtredelser. Disse kostnadene er vanskelig å forutse, og det antas at de vil bli relativt små.

Alle tiltakspakkene som inneholder kontrolltiltak, inneholder kostnader knyttet til antakelsen om at økt kontrollvirksomhet medfører at noen forpakkere vil investere i eget kontrollutstyr. Hvor stor denne kostnaden er varierer med kontrollaktiviteten i tiltakspakkene.

7.6 Tiltakspakke 1: Gjennomsnittskrav

7.6.1 Generelt

Tiltakspakke 1 består bare av tiltaket gjennomsnittskrav i tillegg til basisalternativet. Dersom det innføres gjennomsnittskrav til mengdeinnholdet i ferdigpakninger er det forutsatt at dette innebærer at motstridene krav fjernes (ref. forskrift om prisopplysning for varer, omtalt i kapittel 5.2.6 og 4.2.2.1).

Tiltak/Tiltakspakker	Ref.	1	2	3	4	5
A: Gjennomsnittskrav	6.3 og 6.4	X	X	X	X	X
B: Krav til internkontroll				X		X
C: Periodisk (årlig) kontroll av krav til mengdeinnholdet i ferdigpakninger hos forpakker			X	X		
D: Risikobasert kontroll hos forpakker					X	X
E: Kontroll av utvalg av importører			X	X	X	X

Tabell 2: Tiltak som inngår i tiltakspakke 1

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

7.6.2 Nytteeffekter av tiltakspakke 1

Denne tiltakspakken bidrar først og fremst til like og entydige konkurransevilkår ved at det innføres like formelle krav til mengdeinnholdet i ferdigpakningen uavhengig av hvor og hvordan den er forpakket/produsert.

Tiltakspakken inneholder ingen kontroll eller tilsyn utover dagens kontrollordning (basisalternativet). I dag foretas ingen kontroll med importerte ferdigpakninger, og kun i begrenset omfang kontroll av mengdeinnholdet i norskproduserte ferdigpakninger.

Dersom gjennomsnittskravet etterlevs vil dette bidra positivt til målsetningen om korrekt økonomisk oppgjør i forhold til basisalternativet. Det kan ikke uten videre legges til grunn at innføring av krav vil medføre etterlevelse dersom det ikke foretas noen form for kontroll eller tilsyn med at kravene etterlevs. Dersom pliktsubjektene har en egeninteresse i å etterleve kravene, kan man regne med at innføring av krav vil ha en viss effekt også uten kontrolltiltak. Forpakkere vil ha en klar interesse i at ferdigpakningene ikke overfylles. Dessuten vil forpakter/importør heller ikke være interessert i at det underfylles i et slikt omfang at dette kan oppdages av forbruker, ettersom det kan medføre negativ reklame for bedriften. Innføring av gjennomsnittskrav antas derfor å ha noe positiv effekt også i forhold til korrekt økonomisk oppgjør.

Korrekt økonomisk oppgjør	(+)
Like og entydige konkurransevilkår	+(+)

Tabell 3: Nytteeffekter av tiltakspakke 1

7.6.3 Kostnader for tiltakspakke 1

Tiltakspakken er først og fremst en regelverksopprydding og det er forutsatt at kravet bare etterlevs i den grad forpakter og importør har en egeninteresse i å etterleve kravet. Da tiltakspakken ikke innebærer noen kontroll utover basisalternativet, er det lagt til grunn at det ikke vil være noen kostnader knyttet til innføring av tiltakspakken.

7.7 Tiltakspakke 2: Gjennomsnittskrav, periodisk (årlig) kontroll hos forpakter og kontroll av utvalg av importører

7.7.1 Generelt

I tillegg til tiltakspakke 1 består denne tiltakspakken av periodisk (årlig) kontroll hos forpakter og kontroll av utvalg av importører.

Tiltak/Tiltakspakker	Ref.	1	2	3	4	5
A: Gjennomsnittskrav	6.3 og 6.4	X	X	X	X	X
B: Krav til internkontroll				X		X
C: Periodisk (årlig) kontroll av krav til mengdeinnholdet i ferdigpakninger hos forpakter	6.9		X	X		
D: Risikobasert kontroll hos forpakter					X	X
E: Kontroll av utvalg av importører	6.11 og 6.8		X	X	X	X

Tabell 4: Tiltak som inngår i tiltakspakke 2

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

7.7.2 Nytteeffekter av tiltakspakke 2

Da tiltakspakken bare inneholder gjennomsnittskrav til mengdeinnholdet, og ikke krav til internkontroll, vil det bare være mulig å kontrollere de partiene av ferdigpakninger som forpakkeren har tilgjengelig ved pakkelinjen eller på lager på det tidspunktet som kontrollen gjennomføres. Det antas at tiltaket bare vil ha et lite til middels positivt bidrag til korrekt økonomisk oppgjør, da resultatet av kontrollen kun vil si noe om det partiet som kontrolleres, og ikke nødvendigvis være representativt for øvrige ferdigpakninger.

Tiltakspakken innebærer at det bare vil foretas kontroll av et begrenset utvalg av importører, noe som vil innebære en begrensning i nytteeffekten av tiltaket. På den annen side forutsettes det at de største importørene vil kontrolleres i størst omfang og at forenklede risikoanalyser basert på screeningsresultater vil bli benyttet til å foreta utvalg. Tiltaket antas derfor å omfatte de importører der risikoen er størst.

Korrekt økonomisk oppgjør	++
Like og entydige konkurransevilkår	++

Tabell 5: Nytteeffekter av tiltakspakke 2

7.7.3 Kostnader for tiltakspakke 2

For periodisk (årlig) kontroll av mengdeinnholdet i ferdigpakninger hos forpakkere, er det beregnet kostnader for antatt ekstra tidsbruk ved å foreta denne kontrollen samtidig med periodisk kontroll av måleredskapet, samt total tidsbruk ved kontroll av manuelle fyllinger. Det er dessuten beregnet kostnader knyttet til destruktiv testing basert på antatt gjennomsnittlig vareverdi og antall ferdigpakninger som må åpnes ved testing. Justervesenet foretar i dag i en viss utstrekning kontroll av mengdeinnholdet i ferdigpakninger, men det er likevel beregnet noen ekstra kostnader i form av tid til utvikling av kompetanse, prosedyrer etc. for Justervesenet. Ettersom periodisk kontroll av mengdeinnholdet kan foretas samtidig med periodisk kontroll av målredskapene, vil det ikke være noen ekstra kostnader forbundet med å administrere systemet for kontroll.

For kontroll av importører er det beregnet kostnader for Justervesenet for å utvikle og etablere system for utplukk av importører basert på størrelse og forenklede risikoanalyser, for oppdatering/utvikling av datasystem samt for opplæring av Justervesenets ansatte.

Det er tatt med i betraktningen at det kan være ressurskrevende å skaffe oversikt over og samle inn tilstrekkelige opplysninger om importørene. I dag mangler Justervesenet oversikt over importører og har foreløpig mangelfull kunnskap om hvordan dette kan framskaffes for å kunne drive en effektiv kontroll. Det er bare beregnet kostnader for innhenting og systematisering av opplysninger som anses nødvendig for å kunne gjennomføre tiltaket, det er ikke beregnet eventuelle ekstrakostnader knyttet til finansieringen av tiltaket. For nærmere omtale av finansiering, se kapittel 9.5.

Det er også anslått driftskostnader for vedlikehold av system for utplukk av importører basert på antatt tidsbruk, og for gjennomføring av screening basert på Justervesenets tidsbruk og innkjøp av varer. Kostnadene for screening er basert på at det gjøres et utplukk på 10 pakninger av 20 varetyper.

Basert på forutsetningene om antall importører som skal kontrolleres per år (omtalt i vedlegg 10), er det beregnet kostnader for Justervesenets kontroll. Disse driftskostnadene er basert på antatt tidsbruk for planlegging, utførelse av kontrollen og etterfølgende arbeid. For importører er det anslått kostnader knyttet til destruktiv testing.

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

Det er ikke beregnet tapt inntjening verken for importører eller forpakkere, da det antas at Justervesenets kontroll normalt ikke vil påvirke bedriftenes inntjening.

Følgende kostnader utover basisalternativet er beregnet for tiltakspakke 2 (oppgitt i 1 000 kr):

Investeringskostnader	1 400
Nåverdi av driftskostnader	9 100
Nåverdi av totale kostnader	10 500

Tabell 6: Kostnader for tiltakspakke 2

I vedlegg 7 figur 12, er kostnadene (inkludert basisalternativet) vist for tiltakspakke 2. Kostnadene er fordelt på de tiltakene som pakken består av.

7.8 Tiltakspakke 3: Gjennomsnittskrav, internkontroll, periodisk (årlig) kontroll hos forpakker og kontroll av utvalg av importører

7.8.1 Generelt

Tiltakspakke 3 består av tiltakspakke 2 pluss tiltaket krav til internkontroll.

Tiltak/Tiltakspakker	Ref.	1	2	3	4	5
A: Gjennomsnittskrav	6.3 og 6.4	X	X	X	X	X
B: Krav til internkontroll	6.6			X		X
C: Periodisk (årlig) kontroll av krav til mengdeinnholdet i ferdigpakninger hos forpakker	6.9		X	X		
D: Risikobasert kontroll hos forpakker					X	X
E: Kontroll av utvalg av importører	6.11 og 6.8		X	X	X	X

Tabell 7: Tiltak som inngår i tiltakspakke 3

7.8.2 Nytteeffekter av tiltakspakke 3

Nytteeffektene av tiltakspakke 3 vil være de samme som for tiltakspakke 2 med tillegg av nytteeffekter av også innføre krav til internkontroll hos forpakker og importør. Tiltaket krav til internkontroll vil bidra til korrekt økonomisk oppgjør i hovedsak ved å:

- bidra til at systemet for produksjon/import sikrer at ferdigpakningene til enhver tid har riktig mengdeinnhold
- bidra til bevisstgjøring av forpakterens/importørens ansvar for korrekt mengdeinnhold i ferdigpakningene
- vanskeliggjøre bevisst underfylling ved at forpakkeren pålegges å ta vare på dokumentasjon fra egenkontrollen

Det er Justervesenets erfaring at de fleste feil i mengdeinnholdet i ferdigpakninger skyldes ubevisste feil, som følge av manglende kunnskap og bevissthet hos forpakkerne. Tiltakets krav til internkontroll antas i stor grad å øke forpakkernes bevissthet omkring mengdeinnholdet. Derfor er det lagt til grunn at tiltaket vil ha stort positivt bidrag til korrekt økonomisk oppgjør. Det er grunn til å anta at bevisstgjøring av importørene vil kunne medføre at deres leverandører (forpakkere) også blir mer bevisste

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

denne problemstillingen. Likevel antas det at nytteverdien av tiltaket vil være mindre for importerte varer enn norskproduserte varer.

At systemet er tilpasset den enkelte varetype, produksjonsmetode, etc. og at det er basert på forpakkerens/importørens internkontroll gir fleksibilitet/mulighet til å velge den mest effektive metoden i forhold til måloppnåelsen.

De bedrifter som i dag har valgt stikkprøvebasert egenkontroll, blir pålagt å ha interne kontrollsystemer. Innføres krav til internt kontrollsystem vil dette omfatte alle forpakkere i Norge og vil derfor bidra til like konkurransevilkår blant disse. Kravet til internkontroll vil gjelde for både importører og forpakkere, men innholdet vil måtte tilpasses den enkelte. Det er derfor usikkert hvorvidt tiltaket medfører måloppnåelse i forhold til like konkurransevilkår mellom importører og norske forpakkere.

Korrekt økonomisk oppgjør	+ + +
Like og entydige konkurransevilkår	+ + +

Tabell 8: Nytteeffekter av tiltakspakke 3

7.8.3 Kostnader for tiltakspakke 3

Tiltakspakke 3 har de samme kostnadene som tiltakspakke 2 med tillegg av ekstrakostnader som følge av innføring av krav til internkontroll.

Det er beregnet investeringskostnader for Justervesenet for å utvikle ordning for kontroll av bedriftenes internkontroll samt for tilpassing av Justervesenets datasystem. Kostnadene er beregnet ut fra antatt tidsbruk for Justervesenet. Driftskostnadene for Justervesenets kontroll er noe høyere enn for tiltakspakke 2, da det er beregnet ekstra tid for revisjon av bedriftenes internkontroll. Tidsbruken antas ikke å være vesentlig lenger da omfanget av referansetester kan reduseres noe når det foretas revisjon av bedriftenes internkontroll.

For forpakkere er beregningen av både investeringskostnader og driftskostnader gjort med utgangspunkt i Justervesenets erfaring med forpakkere som i dag har/ikke har system for internkontroll. Det er i beregningen av kostnadene lagt til grunn at de fleste forpakkere i dag har et system for egenkontroll, men at dette ikke nødvendigvis oppfyller kravene til internkontroll, som omtalt for dette tiltaket. Det er beregnet kostnader for å etablere og for å oppdaterer et slikt system, samt for å dokumentere kontrollresultatene. Derimot er det ikke beregnet driftskostnader, som vil si forpakkerens kostnader knyttet til selve egenkontrollen av mengdeinnholdet i ferdigpakninger. For de forpakkerne som i dag har etablerte rutiner for internkontroll, vil ikke kravet om internkontroll gi endrede driftskostnader. Dette ligger allerede i basisalternativet. For de som mangler interne kontrollrutiner, er det likevel ikke gitt at dette kravet vil gi en høyere driftskostnad da de uansett bør ha en form for kontroll eller produksjonsstyring. Hvis dette mangler, kan et økt fokus på kontrollrutiner like gjerne gi en kostnadsbesparelse som en kostnadsøkning hvis dette medfører at forpakkeren blir mer bevisst i sin pakkeprosess. Det foreslåtte tiltaket legger ikke opp til fastsatte kontrollordninger, men at produksjonen skal styres ut ifra bedriftenes behov basert på produksjonsutstyr og produksjonsmetode. Intensiteten av kontrollen bestemmes av forpakkeren. Justervesenet kan derfor ikke se at det er grunn til at driftskostnadene vil bli betydelig høyere som følge av tiltaket.

Følgende kostnader utover basisalternativet er beregnet for tiltakspakke 3 (oppgitt i 1 000 kr):

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

Investeringskostnader	6 200
Nåverdi av driftskostnader	18 000
Nåverdi av totale kostnader	24 200

Tabell 9: Kostnader for tiltakspakke 3

I vedlegg 7 figur 13, er kostnadene (inkludert basisalternativet) vist for tiltakspakke 3. Kostnadene er fordelt på de tiltakene som pakken består av.

7.9 Tiltakspakke 4: Gjennomsnittskrav, risikobasert kontroll hos forpakker og kontroll av utvalg av importører

7.9.1 Generelt

Tiltakspakken består av gjennomsnittskrav til mengdeinnholdet i ferdigpakninger og risikobasert kontroll av forpakkere og kontroll av utvalg av importører.

Tiltak/Tiltakspakker	Ref.	1	2	3	4	5
A: Gjennomsnittskrav	6.3 og 6.4	X	X	X	X	X
B: Krav til internkontroll				X		X
C: Periodisk (årlig) kontroll av krav til mengdeinnholdet i ferdigpakninger hos forpakker			X	X		
D: Risikobasert kontroll hos forpakker	6.10 og 6.8				X	X
E: Kontroll av utvalg av importører	6.11 og 6.8		X	X	X	X

Tabell 10: Tiltak som inngår i tiltakspakke 4

7.9.2 Nytteeffekter av tiltakspakke 4

Hos forpakker antas tiltakspakken å ha et mindre bidrag til korrekt økonomisk oppgjør enn periodisk (årlig) kontroll (tiltakspakke 2) da kontrollomfanget er vesentlig mindre. Nytten blir imidlertid ikke tilsvarende redusert som kontrollomfanget blir, da kontrollen rettes mot forpakkere/varer/varetyper der risikoen er vurdert å være stor. Nytteeffekten vil også her være begrenset av at det bare kan foretas en kontroll av de partier av ferdigpakninger som forpakkeren har tilgjengelig ved pakkelinjen eller på lager på det tidspunktet som kontrollen gjennomføres.

Hos importør antas tiltaket å ha et tilsvarende bidrag til måloppnåelse som for tiltakspakke 2. Nytteeffekten vil også her være begrenset av at det bare foretas en referansetest.

Ved risikobasert kontroll hos produsent vil hyppigheten av myndighetskontroll være avhengig av hvilke risikoklasse de bli plassert i. En slik kontrollmetode kan dermed gi incitament til å innføre frivillige kvalitetssystemer for å bli plassert i en bedre risikoklasse. Dette vil igjen kunne bidra til korrekt økonomisk oppgjør.

Korrekt økonomisk oppgjør	+(+)
Like og entydige konkurransevilkår	++

Tabell 11: Nytteeffekter av tiltakspakke 4

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

7.9.3 Kostnader for tiltakspakke 4

Investeringskostnader for etablering av system for risikoanalyse og tilpassing av Justervesenets datasystem for forpakkere er en viktig kostnadspost i tiltakspakken. Det er også beregnet driftskostnader for vedlikehold og administrasjon av systemet for risikoanalyse, herunder kostnader i forbindelse med utføring av screening. Kostnadene for screening er basert på at det gjøres et utplukk på 10 pakninger av 20 varetyper. Når screening av norskproduserte varer utføres samtidig med screening av importerte varer som en del av tiltaket kontroll av utvalg av importører, er det lagt til grunn at kombinasjonen innebærer en reduksjon i kostnadene per screening.

Kostnader for tilpassing av Justervesenets datasystem vil være noe overlappende for tiltakene risikobasert kontroll hos forpakker og kontroll av utvalg av importører og kostnadene for tilpasning av datasystem i denne tiltakspakken er derfor mindre enn summen av disse kostnadene i hver av tiltakene.

Det er i tillegg til kontrollkostnader beregnet driftskostnader for Justervesenet for oppdatering av datasystem, opplæring og for å fatte vedtak om risikoklasse.

Beregningene av kontrollkostnader for risikobasert kontroll hos forpakkere er basert på antatt fordeling av forpakkerne i risikoklasser (nærmere omtalt i vedlegg 9). Kostnader per kontroll er basert på antatt tidsbruk og er de samme som for periodisk kontroll (tiltakspakke 2). Det forutsettes at kontrollen ikke fører til ineffektivitet knyttet til reisekostnader i forhold til dagens periodiske kontroll av måleredskaper.

For å oppnå en bedre risikoklasse kan det være at enkelte forpakkere velger å innføre system for internkontroll. Dette vil i så fall medføre lavere tilsynskostnader og høyere investeringskostnader for forpakkerne. Det forutsettes at bedriftene vil velge det billigste alternativet, slik at eventuelle frivillige etableringer av internkontroll i liten grad vil påvirke de totale kostnadene.

Kostnadene for kontroll av utvalg av importører er de samme som for tiltakspakke 2.

Følgende kostnader utover basisalternativet er beregnet for tiltakspakke 4 (oppgitt i 1 000 kr):

Investeringskostnader	3 700
Nåverdi av driftskostnader	-11 800
Nåverdi av totale kostnader	-8 200

Tabell 12: Kostnader for tiltakspakke 4

I vedlegg 7 figur 14, er kostnadene (inkludert basisalternativet) vist for tiltakspakke 4. Kostnadene er fordelt på de tiltakene som pakken består av.

7.10 Tiltakspakke 5: Gjennomsnittskrav, krav til internkontroll, risikobasert kontroll hos forpakker og kontroll av utvalg av importører

7.10.1 Generelt

Tiltakspakken består av tiltakspakke 4 og krav til internkontroll.

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

Tiltak/Tiltakspakker	Ref.	1	2	3	4	5
A: Gjennomsnittskrav	6.3 og 6.4	X	X	X	X	X
B: Krav til internkontroll	6.6			X		X
C: Periodisk (årlig) kontroll av krav til mengdeinnholdet i ferdigpakninger hos forpakker			X	X		
D: Risikobasert kontroll hos forpakker	6.10 og 6.8				X	X
E: Kontroll av utvalg av importører	6.11 og 6.8		X	X	X	X

Tabell 13: Tiltak som inngår i tiltakspakke 5

7.10.2 Nytteeffekter av tiltakspakke 5

Nytteeffektene av tiltakspakken er den samme som for tiltakspakke 4 med tillegg av nytteeffekter av at også krav til internkontroll inngår i pakken. Nytteeffektene av tiltaket krav til internkontroll er omtalt under tiltakspakke 3.

Korrekt økonomisk oppgjør	+ +(+)
Like og entydige konkurransevilkår	+ +(+)

Tabell 14: Nytteeffekter av tiltakspakke 5

7.10.3 Kostnader for tiltakspakke 5

Kostnadene for tiltakspakke 5 er de samme som for tiltakspakke 4 pluss ekstra kostnader for innføring av krav til internkontroll, omtalt under tiltakspakke 3. På grunn av krav til internkontroll er det forutsatt lengre gjennomsnittlig kontrollintervall ved risikobasert kontroll i tiltakspakke 5 enn i tiltakspakke 4, men noe økt tidsbruk per kontroll.

Følgende kostnader utover basisalternativet er beregnet for tiltakspakke 5 (oppgitt i 1000 kr):

Investeringskostnader	8 300
Nåverdi av driftskostnader	-10 000
Nåverdi av totale kostnader	-1 800

Tabell 15: Kostnader for tiltakspakke 5

I vedlegg 7 figur 15, er kostnadene (inkludert basisalternativet) vist for tiltakspakke 5. Kostnadene er fordelt på de tiltakene som pakken består av.

7.11 Sammenstilling av nytteeffekter

I tabell 16 vises nytteeffektene for alle tiltakspakkene.

Effekt	Tiltakspakker				
	1	2	3	4	5
Korrekt økonomisk oppgjør	(+)	++	+++	+(+)	++(+)
Like og entydige konkurransevilkår	+(+)	++	+++	++	++(+)

Tabell 16: Nytteeffekter for tiltakspakke 1 til 5.

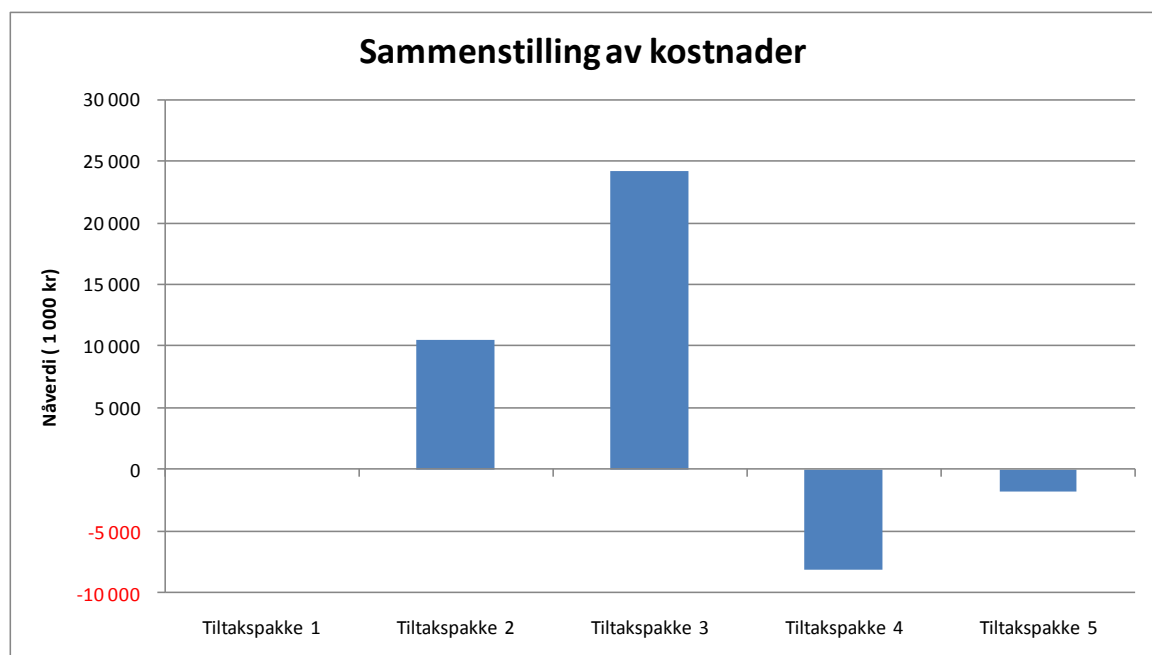
UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

7.12 Sammenstilling av kostnader

I tabell 17 vises en sammenstilling av nåverdien av investeringskostnader, årlige driftskostnader og totale kostnader for alle tiltakspakkene utover basisalternativet. Stolpediagrammet i figur 7 viser nåverdien av de totale kostnadene for alle tiltakspakkene, mens stolediagrammet i figur 8 viser hvordan kostnadene er fordelt mellom investeringskostnader og driftskostnader. Legg merke til at selv om tiltakspakke 5 viser en forventet besparelse i forhold til basisalternativet, så er det også denne pakken som krever størst investeringer.

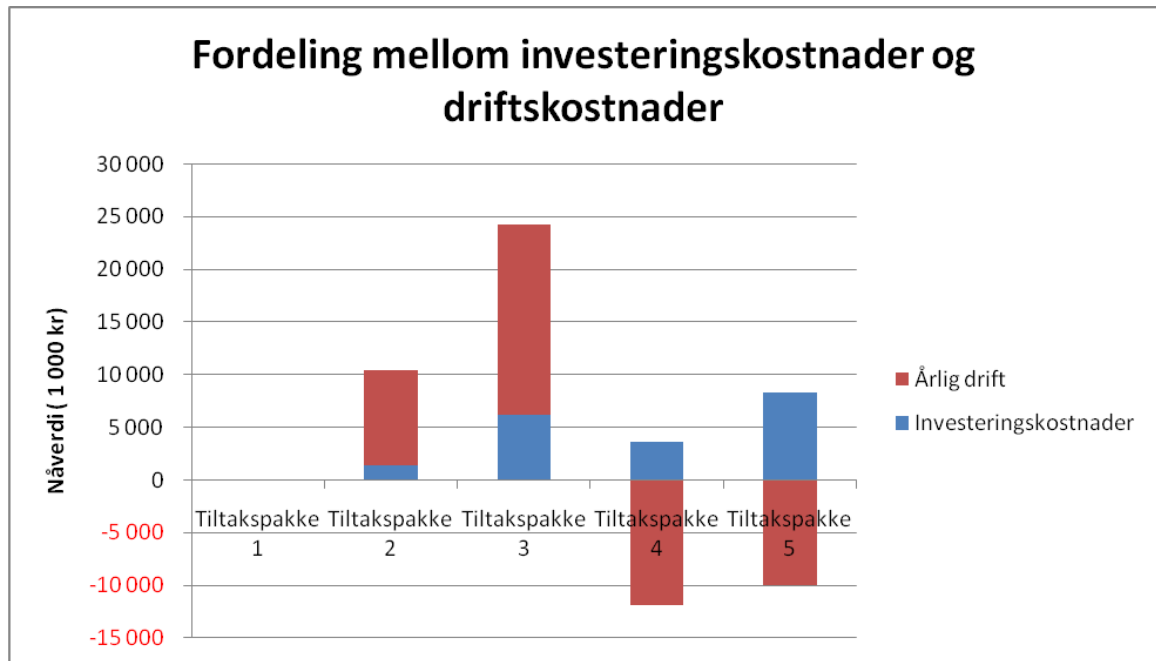
Nåverdi av kostnader (1 000 kr)	Tiltakspakker				
	1	2	3	4	5
Investeringskostnader	0	1 400	6 200	3 700	8 300
Nåverdi av driftskostnader	0	9 100	18 000	-11 800	-10 000
Totale kostnader	0	10 500	24 200	-8 200	-1 800

Tabell 17: Sammenstilling av nåverdi av kostnadene (oppgitt i 1 000 kr)



Figur 7: Nåverdi av totale kostnader utover basisalternativet

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER



Figur 8: Nåverdi av fordeling mellom investeringskostnader og driftskostnader utover basialternativet

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

8 USIKKERHET OG FORDELINGSEFFEKTER

8.1 Innledning

I dette kapitlet gjøres det rede for generelle usikkerhetsbetraktninger, usikkerhet knyttet til den enkelte tiltakspakke og fordelingsvirkninger av tiltakspakkene.

8.2 Usikkerhet

8.2.1 Generelt

Kalkulasjonsrente

Beregninger for alternative kalkulasjonsrenter på 4 og 6 %, viser at tiltakspakkene 3, 4 og 5 ikke er særlig følsomme for en endring i kalkulasjonsrenten. I tiltakspakke nr. 2 har kalkulasjonsrenten en relativt større betydning for den samlede usikkerheten, fordi også de øvrige kildene til usikkerhet er små.

Timepris for kontrollør og rådgiver

Justervesenet gjennomførte våren 2010 sammen med NHD et prosjekt som blant annet resulterte i at Justervesenets kostnader forbundet med ulike typer tilsyn og kontroll ble nøye kartlagt. I denne forbindelse ble det beregnet en timepris på arbeid utført av kontrollør og arbeid utført av rådgiver. Denne timeprisen forventes å være så sikker som den kan bli med dagens situasjon.

Usikkerheten i Justervesenets kostnader forbundet med tilsyn og kontroll knytter seg derfor i hovedsak til usikkerhet i anslagene om tidsbruk i de ulike tiltakene.

Alle tiltakene vil medføre noe regelverksopprydding, og det vil knytte seg kostnader til dette. Kostnadene forventes imidlertid ikke å være store, og det forventes at de vil være tilnærmet like for alle tiltakspakkene.

Antall importører

Antall importører av ferdigpakninger til Norge er svært høyt, og består av mange små, og færre mellomstore og store importører. Siden det ikke finnes statistikk som kartlegger antall importører som er relevant for denne utredningen, er tallet på importører svært usikkert.

Usikkerheten i antall importører vil bidra mest til usikkerhet knyttet til kostnader forbundet med totalt ressursbruk for innføring av internkontroll, da denne kostnaden er direkte knyttet til antall importører.

Når det gjelder de tiltakspakkene som inneholder kontroll (tilsyn) av utvalg av importører, er kostnadene ikke følsomme for usikkerheten i det totale antallet importører, da beregningene er foretatt ut ifra et foreslått antall utvalg av importører.

Ressursbruk/tidsbruk

Det er knyttet usikkerhet til både forpakkernes og importørenes tidsbruk ved innføring av krav til internkontroll. Justervesenets antatte tidsbruk for de ulike tiltakene, antas å være mindre usikre da anslagene blant annet bygger på erfaringstall fra kontroll med stikkprøvebasert kontroll av ferdigpakninger.

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

8.2.2 Usikkerhet i tiltakspakkene

Tiltakspakke 1

Tiltakspakke 1 forventes å ha noe positiv effekt på begge målsetningene i denne utredningen. Det knytter seg usikkerhet til denne effekten.

Det er ikke beregnet kostnader for denne tiltakspakken, som kun innebærer å innføre generelle krav til mengdeinnholdet i ferdigpakningen. Det knytter seg en liten usikkerhet til hvorvidt innføring av krav vil kunne medføre noe kostnader for forpakkere/importører i forbindelse med å etterleve krav. Det er imidlertid også i dag i en viss utstrekning offentlige krav til mengdeinnholdet, samtidig som kjøpslovenes regler beskytter kjøper mot misforhold mellom det angitte og det reelle mengdeinnholdet av en kjøpt vare. Tiltaket medfører ikke større risiko for at underfylling blir oppdaget. Det regnes derfor som relativt sikkert at kostnadene forbundet med dette tiltaket vil være lave.

Tiltakspakke 2

Tiltakspakke 2 vurderes til å ha middels positivt bidrag til begge målsetningene i denne utredningen, men det knytter seg noe usikkerhet til om bidraget kan være lavere.

Kostnadene i tiltakspakke 2 er i hovedsak avhengig av tid brukt på kontroll (tilsyn) og antall forpakkere. Som det fremgår i kapittel 8.2.1 er alle disse faktorene basert på erfaringstall fra Justervesenets arbeid og beregninger gjort i forbindelse med beregning av Justervesenets kostnader i eget prosjekt. Disse kostnadene er sannsynligvis derfor så sikre som de kan bli.

De største usikkerhetskomponentene i tiltakspakke 2 er derfor tidsbruk for Justervesenet ved kontroll av et utvalg av importører, da dette er en type kontroll som ikke tidligere er utført. Usikkerheten knyttet til dette antas ikke å være stor.

Kostnadene i tiltakspakke 2 antas på bakgrunn av dette å være relativt sikre.

Tiltakspakke 3

Tiltakspakke 3 er vurdert å bidra med stor positiv nytteeffekt, og tiltakspakkens omfang medfører at vurderingen av nytteeffekten kan vurderes som relativt sikker.

Beregningen viser at den største usikkerheten i kostnadene i denne tiltakspakken er knyttet til ressursbruk for forpakkere/importører ved innføring av krav til internkontroll og antallet forpakkere/importører med og uten kvalitetssystem fra før. Det knytter seg noe usikkerhet til hvorvidt forpakkere og importører allerede i dag har kvalitetssystemer som bidrar til å sikre riktig innhold i ferdigpakninger.

Det er også stor usikkerhet i antallet importører, som igjen har betydning for den totale ressursbruken ved innføring av krav til internkontroll. Gjennomsnittlig tidsbruk er satt relativt lavt, da det finnes mange små importører der internkontroll kan innføres og vedlikeholdes uten at det må settes av mye tid. For de få store importørene vil det antagelig kreves noe mer tid til både etablering og drift. Usikkerheten i tidsbruk vil få minimale økonomiske konsekvenser for den enkelte importør, men det store antallet importører medfører at usikkerheten for disse kostnadene samlet sett blir store. Ettersom det forventes at det finnes et stort antall mindre importører og tallet er svært usikkert, vil beregningene av investeringskostnader og driftskostnader være følsom for usikkerheten i antall importører.

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

Ressursbruken hos forpakker/importør er avhengig av erstatningslønnen som benyttes for å beregne kostnadene, og denne er noe usikker, men tiltakspakken er lite følsom for denne.

Med bakgrunn i usikkerheten i hvorvidt forpakker/importør allerede har kvalitetssystemer som sikrer innholdet i ferdigpakninger, og usikkerheten i antallet importører, anses kostnadene i denne tiltakspakken for å være usikre.

Tiltakspakke 4

Tiltakspakke 4 er vurdert å bidra med middels positiv nytteeffekt for begge målsetningene i utredningen. Nytteeffektene er blant annet knyttet til hvor godt den risikobaserte kontrollen fungerer som incitament for forpakker til å innføre internkontroll. Dersom tiltakspakken medfører at forpakker innfører internkontroll, vil nytteeffekten kunne bli høyere. Det knytter seg usikkerhet til om nytteeffekten av tiltakspakken kan være større.

Den største usikkerhetskomponenten for denne tiltakspakken er knyttet til risikobasert kontroll hos forpakkere. Kostnadene er spesielt følsomme for endringer i fordelingen av forpakkere i de ulike risikoklassene, som i beregningene er basert på erfaringstall fra Justervesenets kontroller. Det er usikkert om dette gjenspeiler den faktiske situasjonen for forpakkere. I tillegg knytter det noe seg usikkerhet til Justervesenets ressursbruk ved etablering av system for risikoanalyse.

For å oppnå en bedre risikoklasse kan det være at enkelte forpakkere frivillig velger å innføre system for internkontroll. Dette vil i så fall medføre lavere kontrollkostnader og høyere investeringskostnader for forpakkere. I og med at det er en viss usikkerhet knyttet til hvor mange som kommer til å innføre system for internkontroll ved tiltakspakke 4, knytter det seg noe usikkerhet til kostnadene. Det forutsettes imidlertid at bedriftene vil velge det billigste alternativet, slik at denne usikkerheten i liten grad vil påvirke de totale kostnadene.

Tiltakspakke 5

Tiltakspakken er vurdert å gi et stort positivt bidrag til oppnåelsen av begge målsetningene i denne utredningen, og tiltakets omfang bidrar til at nyttevurderingen anses som relativt sikker.

De viktigste usikkerhetskomponentene i tiltakspakke 5 er usikkerhet forbundet med tiltakene internkontroll og risikobasert kontroll hos forpakker, som er nærmere omtalt under henholdsvis tiltakspakke 3 og 4.

8.3 Fordelingsvirkninger

For små bedrifter vil kostnadene for alle tiltakspakkene relativt sett være høyere enn for store bedrifter. Ved kontroll med risikobaserte intervaller vil det at bedriftene er små (lite produksjon eller import av varer) være et moment i risikovurderingen, slik at kostnadene for en slik kontroll ikke nødvendigvis blir relativt høyere for små bedrifter. Man kunne tenkt seg at kostnader for å etablere system for internkontroll kunne bli uforholdsmessig høyt for bedrifter som produserer/importerer kun en liten mengde varer. På den annen side vil det ikke for små bedrifter være behov for et så omfattende system for å sikre mengdeinnholdet. Såfremt tiltaket internkontroll innføres på en slik måte at bedriftene selv kan utforme og tilpasse sitt system for egenkontroll som skal sikre korrekt mengdeinnhold i ferdigpakningene, antas ikke tiltaket å innebære betydelige fordelingsvirkninger.

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

Ulik hyppighet i kontrollen av importør og forpakker, kan innebære uheldige fordelings effekter for norske forpakkere. Det kan likevel ikke utelukkes at importerte varer har vært underlagt tilsvarende kontroll ved produksjon i opprinnelseslandet. Eventuelle fordelings effekter på grunn av ulik hyppighet i kontroll mellom importør og forpakker er tydeligst i de tiltakspakkene der kontroll av utvalgte importører er kombinert med periodisk kontroll av produsenter. Se tiltakspakkene 2 og 4 samt tiltakspakke 1 og basialternativet. I de to sistnevnte er det ikke kontroll av importører. I tiltakspakkene 3 og 5 er fordelingen av kontroll mellom norske forpakkere og importører mer balansert med hensyn på verdiene av ferdigpakningene. Innføring av kontroll av utvalg av importør innebærer mer lik behandling av norske forpakkere og importører, sammenlignet med basialternativet.

Justervesenets utgifter ved tilsyn og kontroll finansieres normalt gjennom gebyr. Ved fastsettelse av gebyrer etterstrebes det at gebyrene for den enkelte type kontroll i størst mulig grad gjenspeiler de faktiske kostnadene ved kontrollen, og gebyrene vil derfor sjelden innebære fordelings effekter. Når det gjelder tiltaket kontroll av utvalgte importører forutsetter ikke dette tiltaket at Justervesenet skaffer seg total oversikt over det store antallet små importører av ferdigpakninger og kostnadene for tiltaket kan derfor ikke fordeles på alle importører av ferdigpakningene. Det antas derfor at det kan oppstå enkelte uheldige fordelings virkninger ved innføring av dette tiltaket, men at disse blir beskjedne.

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

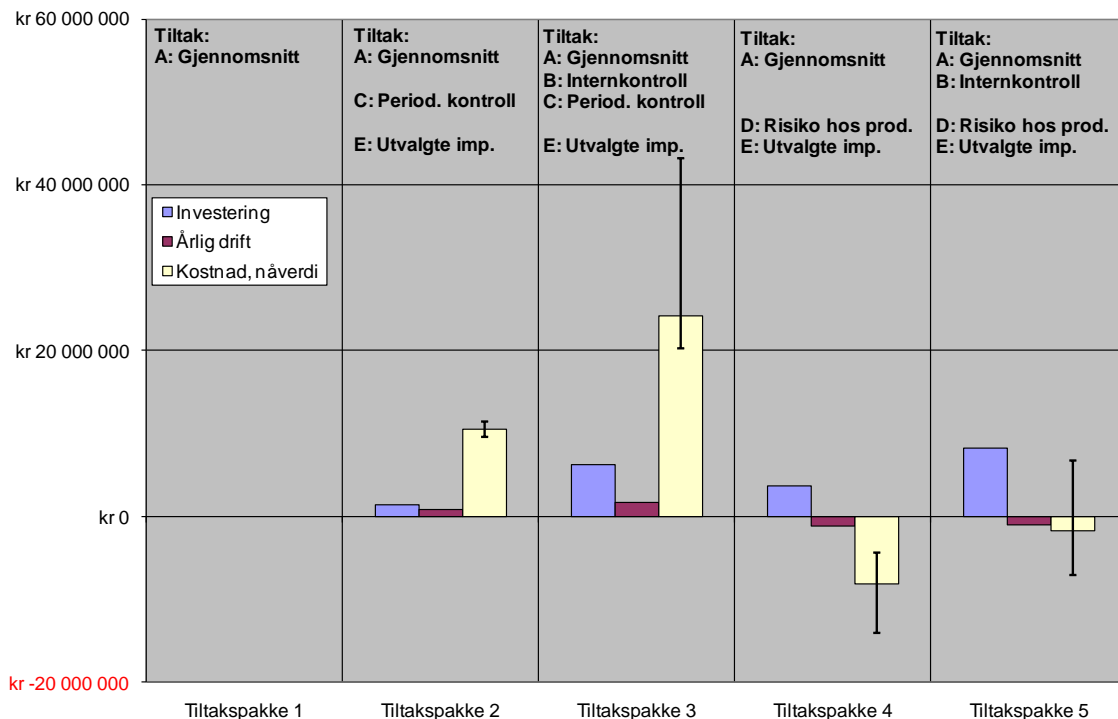
9 OPPSUMMERING OG ANBEFALING

9.1 Innledning

I dette kapitlet gis det en oppsummering av kost/nytteanalysen av tiltakspakkene, usikkerhetsbetraktninger og fordelingsvirkninger. Kapitlet inneholder også Justervesenets anbefaling og forslag til plan for gevinstrealisering.

9.2 Oppsummering og vurdering av tiltakspakkene

Diagrammet nedenfor, figur 9, viser kostnader inkludert usikkerhetsberegninger for de ulike tiltakspakkene. Kostnadene er her vist som tillegg og fradrag i forhold til basialternativet (0).



Figur 9: Kostnader inkludert usikkerhetsberegninger for de ulike tiltakspakkene

Tiltakspakke 1

Tiltakspakke 1 består av at det innføres gjennomsnittskrav til mengdeinnholdet i ferdigpakninger, og tiltakspakken har minimalt med kostnader. Det vurderes som sikkert at kostnadene for tiltaket vil bli lave. Tiltakspakken er vurdert å gi et middels positivt bidrag til målet om like og entydige konkurransevilkår, samt et lite bidrag til målet om korrekt økonomisk oppgjør. Det knytter seg imidlertid usikkerhet til hvor stort bidraget er og dermed til hvor stor nytte tiltakspakken vil bidra med.

På grunn av at tiltakspakken vurderes til å bidra med noe nytte og lave relativt sikre kostnader, vurderes tiltakspakken som lønnsom å innføre.

Tiltakspakke 2

Tiltakspakke 2 består, i tillegg til gjennomsnittskravet, av periodisk (årlig) kontroll av kravet til mengdeinnhold i ferdigpakninger hos forpakker, og kontroll av kravet til mengdeinnhold hos et utvalg av importører. Kostnadene for denne tiltakspakken er totalt sett relativt lave og regnes som relativt sikre. Tiltakspakke 2 er vurdert å gi et middels

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

positivt bidrag til oppnåelse av begge målsetningene. Det knytter seg noe usikkerhet til om bidraget kan være lavere. I tillegg medfører denne tiltakspakken store ulikheter i kontrollhyppigheten hos importører og forpakkere, noe som kan innebære en uheldig fordelingsvirkning, spesielt da denne ulikeheten ikke er en følge av ulikheter i omfanget av problemene for de to typene aktører.

Tiltakspakke 2 vurderes som mer lønnsom å innføre enn tiltakspakke 1, da bidraget til nytte er betydelig større og tiltakspakken innebærer moderate kostnader og disse regnes som relativt sikre. Tiltakspakkens uheldige fordelingsvirkninger vil imidlertid gjøre denne tiltakspakken mindre aktuell sammenlignet med tiltakspakker som har tilsvarende nytte.

Tiltakspakke 3

Tiltakspakke 3 består i tillegg til tiltakspakke 2 av krav til internkontroll hos både importør og forpakker. Kostnader til kontroll (tilsyn) av mengdeinnhold hos utvalg av importører er noe redusert som følge av krav til internkontroll, sammenlignet med tiltakspakke 2 (se vedlegg 10). Tiltakspakken har de klart høyeste kostnadene, hvorav kostnadene knyttet til internkontroll utgjør en betydelig del. Det knytter seg stor usikkerhet til hvor store kostnader tiltaket vil medføre for forpakkere og importør. Dessuten er antallet importører usikkert. Dette medfører at det er relativt stor usikkerhet knyttet til kostnadene.

Tiltakspakken er vurdert å gi stor positiv nytteeffekt. Imidlertid kan tiltakspakken medføre samme uheldige fordelingseffekt med skjev fordeling av kontrollmengde mellom norske forpakkere og importører som tiltakspakke 2.

Tiltakspakke 3 vurderes å være mer lønnsom å innføre enn tiltakspakke 2, på tross av de høye og relativt usikre kostnadene, da nytteeffekten vurderes som stor og uheldige fordelingseffekter vil være de samme som for tiltakspakke 2.

Tiltakspakke 4

Tiltakspakke 4 består i tillegg til gjennomsnittskravet, av risikobasert kontroll hos forpakker og kontroll av et utvalg av importører. Tiltakspakken innebærer en kostnadsbesparelse i forhold til basisalternativet. Kostnadene er imidlertid noe usikre da det knytter seg usikkerhet til fordeling av forpakkere i risikoklasser og kostnadene kan derfor bli høyere enn beregningene viser. Tiltakspakke 4 er vurdert til å bidra med middels positiv nytteeffekt, og det knytter seg usikkerhet til om denne kan være høyere.

Tiltakspakke 4 har nesten samme nytteeffekt som tiltakspakke 2. Kostnadene for tiltakspakke 4 er mer usikre enn tiltakspakke 2, men også betydelig lavere. Tiltakspakke 4 anses derfor som mer lønnsom å innføre enn tiltakspakke 2.

Tiltakspakke 4 har også betydelig lavere kostnader enn tiltakspakke 3, og usikkerhet knyttet til kostnadene for de to tiltakspakkene er relativt lik. Da tiltakspakke 4 har betydelig lavere nytteeffekt enn tiltakspakke 3, anses den likevel ikke som mer lønnsom å innføre enn tiltakspakke 3.

Tiltakspakke 5

Tiltakspakken består av de samme tiltakene som tiltakspakke 4 og krav til internkontroll hos produsent og importør. Kostnader forbundet med risikobasert kontroll og kontroll av utvalg av importører er noe redusert i denne tiltakspakken da det er lagt til grunn at kontroll utføres i mindre omfang når det samtidig innføres krav til internkontroll (se vedlegg 8).

Kostnadene forbundet med internkontroll medfører at tiltakspakke 5 har vesentlig høyere kostnader enn tiltakspakke 4. Kostnadene er vurdert som usikre, og usikkerhetsfaktorene er de samme som for tiltakspakke 3, i tillegg til

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

usikkerhetsfaktorene forbundet med tiltaket risikobasert kontroll hos forpakker som er den samme som for tiltakspakke 4.

Tiltakspakke 5 er vurdert å ha betydelig positivt bidrag til måloppnåelse.

Tiltakspakke 5 har betydelig høyere nytteeffekt enn tiltakspakke 4, og anses derfor som mer lønnsom å innføre enn tiltakspakke 4 selv om kostnadene for tiltakspakke 5 er noe høyere enn for tiltakspakke 4.

Tiltakspakke 5 har vesentlig lavere kostnader enn tiltakspakke 3 fordi tiltakspakken inneholder risikobasert kontroll av forpakker i stedet for periodisk (årlig) kontroll. Usikkerhetsfaktorene i kostnadene er de samme som for tiltakspakke 3 i tillegg til usikkerhet knyttet til fordeling i risikoklasser. I og med at kostnaden er vesentlig lavere og nytteeffekten ikke er betydelig lavere enn for tiltakspakke 3, vurderes tiltakspakke 5 som mer lønnsom å innføre enn tiltakspakke 3.

9.3 Anbefaling

På bakgrunn av beregnede kostnader og vurderte nyttevirksomheter, anbefaler Justervesenet at tiltakspakke 5 innføres. Tiltakspakke 5 består av:

- Gjennomsnittskrav
- Krav til internkontroll hos forpakker og importør
- Risikobasert kontroll hos forpakker
- Kontroll av et utvalg av importører

Tiltakspakke 5 anbefales innført for ferdigpakninger der mengden er angitt i vekt eller volum.

Tiltakspakken innebærer at motstridende krav til mengdeinnholdet i ferdigpakninger fjernes. Dette gjelder bestemmelsen om enhetsprismerking i forskrift om prisopplysning for varer, som i tillegg til gjennomsnittskravet inneholder et alternativt tillatt avvik på 5 %.

Tiltakspakken innebærer også at det innføres generelle krav til merking av ferdigpakninger som supplement til eventuelle eksisterende krav til merking. For næringsmidler forutsettes det likevel at det ikke innføres ytterligere krav til merking enn det som følger av forskrift om merking mv av næringsmidler.

Tiltakspakken innebærer at det foretas screening i butikk om lag hvert annet år, og informasjonen som fås ved slik screening benyttes til å foreta vurderinger av risiko både i forhold til importører og forpakkere.

Tiltakspakken innebærer videre at dagens periodiske kontroll av måleredskaper som benyttes til produksjon av ferdigpakninger, erstattes med en risikobasert kontroll, der kontrollintervallet for måleredskapet er basert på en risikoanalyse av forpakkeren.

Tiltakspakken medfører dessuten at dagens ordning med aksept av stikkprøvebasert egenkontroll erstattes av at det innføres krav til internkontroll hos alle forpakkere.

9.4 Hvem skal foreta kontrollen

Kostnadene og nytteeffektene for tiltakspakkene, og dermed anbefalingen av tiltakspakke 5, er basert på en forutsetning om at det er Justervesenet som skal foreta kontrollen. Det er per i dag ingen andre myndigheter eller private aktører som framstår

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

som aktuelle. Skulle det på et senere tidspunkt vise seg at det finnes andre aktører som kan foreta kontrollen, er dette noe vi da vil vurdere.

9.5 Finansiering av kontrollen

I arbeidet med finansieringsprosjektet ble det bekreftet mellom NHD og Justervesenet at Justervesenets tilsyns- og kontrollaktiviteter skal dekkes gjennom gebyrer. Tiltaket kontroll av utvalg av importører kan medføre utfordringer med gebyr som finansieringsform, da det kun vil bli gjennomført kontroll hos et fåtall av importørene. Finansieringsform knyttet til dette tiltaket må derfor vurderes i dialog med NHD.

Dersom det skal velges en finansieringsform som medfører at Justervesenet må ha løpende oversikt over alle importører av ferdigpakninger, vil dette medføre større kostnader enn det som gjenspeiles i tiltaket slik det nå er beskrevet.

9.6 Gevinstrealisering

Dersom den anbefalte tiltakspakken innføres, bør det utarbeides en gevinstrealiseringsplan der formålet er å vurdere i hvilken grad man oppnår de tilsiktede målene. Målene for den anbefalte tiltakspakken er:

- Korrekt økonomisk oppgjør i handel med ferdigpakninger
- Like og entydige konkurransevilkår for handel med ferdigpakninger

Hvorvidt de formelle konkurransevilkårene er like og entydige, kan antagelig vurderes relativt umiddelbart etter innføring av tiltakspakken. I hvilken grad man oppnår reelt like konkurransevilkår og korrekte økonomiske oppgjør, er direkte knyttet til mengdeinnholdet i ferdigpakningene. En målbar indikator på måloppnåelse vil derfor være i hvilken grad tiltaket reduserer omfanget og størrelsen på feil i mengdeinnholdet. For at dette skal kunne måles, må man vite dagens feilsituasjon og undersøke feilsituasjonen en eller flere ganger i løpet av prosjektets levetid.

I vedlegg 5 er det beskrevet hvilke undersøkelser og erfaringer Justervesenet har gjort i forbindelse med mengdeinnholdet i ferdigpakninger. Disse undersøkelsene og erfaringene kan benyttes som indikatorer i en gevinstrealiseringsplan. Omfanget av undersøkelsene som er gjort, kan dog være for lite til at det vil utgjøre et tilstrekkelig godt utgangspunkt for å måle gevinstrealiseringen. Justervesenet foreslår derfor at det forut for, eller umiddelbart etter innføringen av tiltakspakken, foretas en utvidet screening for mer nøyaktig å kunne anslå feilsituasjonen i dag. I tillegg bør det foretas en oppdatert analyse av de resultatene som foreligger fra referansetester som er blitt foretatt hos de forpakkerne som har fått aksept for sin stikkprøvebaserte kontroll. Framover bør man i hovedsak benytte resultatene fra referansetester som vil bli foretatt ved kontrollen av mengdeinnholdet i ferdigpakninger, som en indikator på utviklingen. Screeninger som foretas som en del av risikoanalysene, vil kunne benyttes som et supplement i vurdering av gevinstrealisering.

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

VEDLEGG 1: GJENNOMSNITTSKRAVET

Ferdigpakningene skal sikres på en slik måte at de oppfyller følgende betingelser: ¹⁰

- 1) Det virkelige innholdet i pakningene skal i gjennomsnitt ikke være mindre enn den nominell mengden som er angitt på pakningen. (Q_n)
- 2) Ikke mer en 2,5 % av antall pakninger kan ha et negativt avvik som er større enn akseptabel negativ toleranse (T) angitt i tabell 18.
($T_1 = Q_n - T$).
- 3) Ingen pakninger skal ha et negativt avvik fra nominell verdi som er større enn det dobbelte av akseptabel negativ toleranse. ($T_2 = Q_n - 2 \cdot T$)

Nominell mengde Q_N i gram (g) eller milliliter (ml)	Akseptabel negativ toleranse (avvik mindre enn nominell verdi), (T)	
	i prosent av Q_n	i g eller ml
0 til 50	9	-
50 til 100	-	4,5
100 til 200	4,5	-
200 til 300	-	9
300 til 500	3	-
500 til 1000	-	15
1000 til 10.000	1,5	-
10 000 til 15 000	-	150
15 000 til 50 000	1	-

Tabell 18¹¹: Nøyaktighetskrav til ferdigpakninger

Forklaringer:

- Den *nominelle mengden* (Q_n) til en ferdigpakning er den vekta eller det volumet som er angitt på pakningen
- Det *virkelige innholdet* av en ferdigpakning er den mengden (i vekt eller volum) av varen som pakningen inneholder. Med unntak av frosne varer, skal virkelig innhold for volumenheter bestemmes ved eller korrigeres til 20 °C.
- Det *negative avviket* er forskjellen mellom det virkelige innholdet og den nominelle mengden, når det virkelige innholdet er minst.

¹⁰ Tekstformuleringen i forskrift om e-merking av ferdigpakninger er ikke ordrett liklydende med de tre kravene som her er beskrevet, men forståelsen av de tre kravene er den samme

¹¹ e-merke direktivet er begrenset til ferdigpakninger angitt i vekt eller volum mellom 5 g – 10 kg eller 5 ml – 10 liter. For øvrig er tabell 18 lik OIML R87

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

VEDLEGG 2: BEGRUNNELSE FOR VALG AV GJENNOMSNITTSKRAV FOR FYLING AV FERDIGPAKNINGER

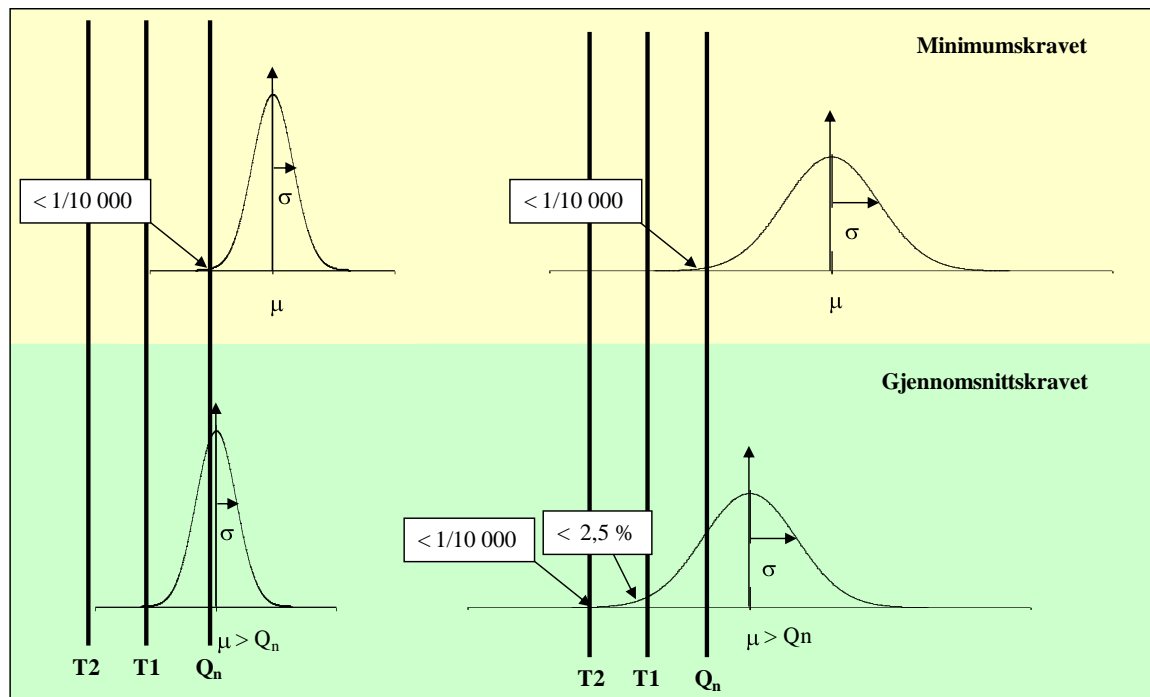
1. Gjennomsnittsprinsippet og minimumsprinsippet

I en pakkeprosess der man tar sikte på å pakke eksakt samme mengde i alle varene er det alltid naturlige variasjoner som gjør at et helt parti av ferdigpakkede varer likevel må beskrives med en fordelingsfunksjon (normalfordelingen), der gjennomsnittet er senteret i fordelingen mens standardavviket er et mål på bredden til fordelingen.

Gjennomsnittskravet er rettet mot varepartiets fordelingskurve ved hjelp av de tre krav som er omtalt i vedlegg 1.

Minimumskravet kan enkelt uttrykkes som en regel om at alle pakningene skal inneholde minimum den mengden vare som er deklarerert på pakningen. Minimumskravet er altså rettet mot hver enkelt pakning i varepartiet.

Minimumskravkravet og gjennomsnittskravet for krav til pakking av ferdigpakninger er illustrert i figur 10.



Figur 10: Minimumskravet er illustrert øverst i figuren, til venstre er det liten spredning i forhold til T (Tolererbar negativ feil), stor spredning til høyre. Gjennomsnittskravet er vist nederst i figuren, liten spredning til venstre, stor spredning til høyre. I begge tilfeller er overfylling nødvendig, men det blir større overfylling ved minimumskravet enn ved gjennomsnittskravet.

Et vareparti består av maksimum 10 000 enkeltpakninger. Anvendelse av minimumskravet gjør at forpakkeren må overfylle noe mer for at alle enkeltpakningene skal tilfredsstille minimumskravet, det vil si færre enn 1 av 10 000 pakninger skal ha nettoinnhold mindre enn forhåndsdefinert mengde, Q_n . Dersom gjennomsnittskravet anvendes er det middelerdien til fordelingsfunksjonen som skal være over forhåndsdefinert mengde, Q_n , og forpakkeren behøver ikke å gi bort så mye vare for at alle pakningene i varepartiet skal kunne sendes på markedet. Også ved bruk av gjennomsnittskravet er det nødvendig å overfylle i de tilfellene at spredningen er stor (for

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

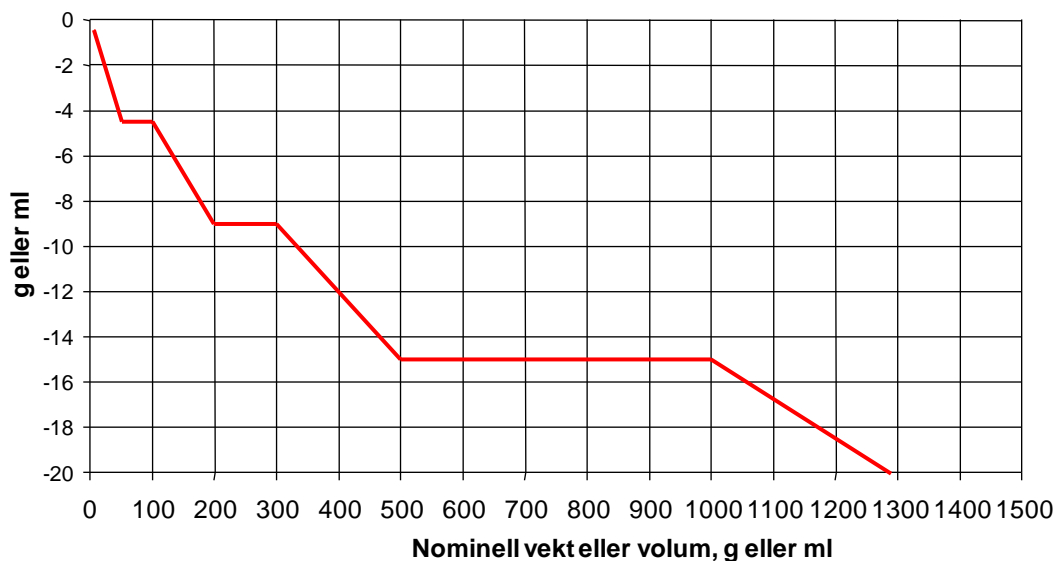
å overholde krav 2 og 3), men kravet om overfylling blir mindre enn ved bruk av minimumskravet. Forpakkeren vil derfor ha en økonomisk interesse i at det legges til grunn et gjennomsnittskrav og ikke et minimumskrav.

Eksempel på besparelse for forpakkeren:

Tine produserer lettmelk i 1 liters kartonger, et vareparti består av maksimum 10 000 enheter. Råvareprisen antas for eksempelets skyld å være kroner 3,- per enhet. Hvis vi antar at spredningen i pakkingen er 1,2 ml, er det krav nr. 1 som er kritisk for gjennomsnittskravet, og bare marginal overfylling er nødvendig (nede til venstre i figur 10), mens for minimumskravet medfører spredningen at nødvendig overfylling er 4,5 ml, fordi det flytter hele fordelingen oppover slik at det blir mindre enn 1/10 000 sannsynlighet for at én enkeltpakning får mindre enn 1000 ml nettoinnhold (oppe til venstre i figur 10). Verdien av råvare som gis bort med en overfylling på 4,5 ml lettmelk ved produksjon av 200 millioner pakninger per år blir:
 $4,5 \text{ ml} / 1000 \text{ ml} * 3 \text{ kr/enhet} * 200 \text{ millioner enheter} = \text{kr } 2\,700\,000,-$.

Gjennomsnittskravet kan se ut til å falle lite gunstig ut for den enkelte forbruker som er så uheldig å trekke en enkelt vare som ikke inneholder det som er deklartert på pakningen. Men for de to tilleggsreglene brukes en "tolererbar negativ feil", T, som medfører at det er grenser for hvor lite det kan være i enkeltpakninger. Se figur 11.

T øker i "skrå" trinn



Figur 11: Forbrukeren tolererer feil innenfor visse grenser, T = "tolererbare negative feil".

T er en "skrå" trappefunksjon av nettoinnholdet slik at jo mer mengde vare, jo større er den negative toleransen. Vi ser for eksempel at for 1 liter (1000 ml) melk er forbrukerens negative toleranse satt til 15 ml. Det betyr at færre enn 2,5 % av pakningene i et vareparti har mer underfylling enn 15 ml, og ingen pakninger (av 10 000) har mer enn 30 ml underfylling (det vil si at det er mindre enn 1/10 000 sannsynlighet for at en enkeltpakning har mindre enn 970 ml). En forbruker som kjøper mange slike enheter vil gjennom hele året i gjennomsnitt få mer enn 1 liter per pakning, gitt at alle varepartiene som produseres oppfyller krav nr 1: Gjennomsnittet av pakningene har et nettoinnhold som er større enn nominell verdi.

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

2. Kost/nyttevurdering av gjennomsnittsprinsippet og minimumsprinsippet

I det følgende vurderes nytteeffekter og kostnader for de to prinsippene opp mot hverandre. Dette danner grunnlaget for valg av prinsipp som angitt i oppsummeringen.

Nytteeffekter

Like og entydige konkurransevilkår

Det forutsettes at både innføring av gjennomsnittskrav og innføring av minimumskrav innebærer at motstridende krav fjernes, slik at begge vil ha positiv effekt i forhold til målet om like og entydige konkurransevilkår.

Hensyn til sluttbruker (forbruker)

Minimumskravet medfører at sluttbruker alltid skal få minst det han betaler for. Tiltaket vil derfor i stor grad ivareta sluttbrukers, herunder forbrukers, interesse.

Gjennomsnittskravet innebærer at sluttbruker kan få noe mer eller mindre enn det han betaler for i enkeltpakninger. Kravet innebærer likevel en grense for tillatt avvik i den enkelte pakning, så sluttbrukerens interesse blir ivaretatt. Dersom ferdigpakningen er en basisvare, vil dessuten den enkelte sluttbruker gjennom et helt år få gjennomsnittelig det han betaler for.

Minimumskravet ivaretar altså i noe større grad hensynet til sluttbrukere (forbrukere).

Korrekt økonomisk oppgjør

Minimumskravet medfører at forpakkerne i en viss grad må overfylle, noe som innebærer at det økonomiske oppgjøret ved handel med ferdigpakninger ikke vil bli korrekt. Det antas likevel at minimumskravet vil innebære en liten forbedring fra basisalternativet, hvor det ikke er noe generelt krav til mengdeinnholdet.

Ved innføring av gjennomsnittskravet vil derimot det økonomiske oppgjøret i gjennomsnitt bli riktig. Mengdeinnholdet kan for den enkelte ferdigpakning være noe mer eller mindre enn det som er oppgitt på pakningen, men gjennomsnittskravet med tilhørende toleransegrenser angir grenser for hvor store de enkelte avvikene kan være.

Det er Justervesenets vurdering at gjennomsnittskravet i større grad sikrer korrekt økonomisk oppgjør i handelen med ferdigpakninger.

Harmoniseringshensyn

De fleste andre land som har krav til mengdeinnholdet i ferdigpakninger som ikke er e-merket, har innført gjennomsnittskravet.

Av hensyn til importprodukter på det norske markedet og eksport av norskproduserte varer kan det være hensiktsmessig å se nærmere på krav og tilsynsmetoder i de landene som er Norges viktigste handelspartnere (se kapittel 2.4). Arbeidsgruppe WG6 i WELMEC arbeider med å skaffe en oversikt over status i alle EU-land som viser deres regelverk for ferdigpakninger som ikke er e-merket.

En foreløpig oversikt fra oktober 2010, der ikke alle land er tatt med, viser at følgende land har innført gjennomsnittskravet for ferdigpakninger under 10 kg eller 10 liter: Belgia, Bulgaria, Danmark, Finland, Frankrike, Polen, Storbritannia, Sverige, Tyskland og Østerrike. For ferdigpakninger over 10 kg eller 10 liter er informasjonen varierende (noe mangelfull samt ulike krav for de nevnte landene).

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

Etter den samme oversikten er det kun Nederland og Hellas som følger minimumskravet for ferdigpakninger, angitt i vekt eller volum, som ikke er e-merket.

Dessuten legges det i internasjonal standard (ref OIML R87) opp til at gjennomsnitts- og ikke minimumskravet følges. Dersom det i Norge innføres et minimumskrav for varer som selges i Norge, vil dette kunne medføre at ikke alle varer kan importeres til Norge, alternativt at utenlandske forpakkere tvinges til å e-merke varene sine eller tilpasse produksjonen sin til norske krav. Imidlertid kan gjennomsnittskravet innføres uten at dette vil være til hinder for at ferdigpakninger pakket etter minimumskravet selges på det norske markedet.

Gjennomsnittskravet vil i langt større grad ivareta hensynet til harmonisering med internasjonalt regelverk og andre lands regelverk.

Sikkerhetshensyn, ressurs-hensyn etc.

Som beskrevet i kapittel 5.3.1 vil overfylling i enkelte tilfeller også være et problem for eksempel i forhold til sikkerhets- og ressurs-hensyn. Verken gjennomsnittskravet eller minimumskravet setter grenser for positive avvik, og vil derfor ikke bidra til å ivareta de interessene som tilsier at ferdigpakningene ikke må overfylles.

Uavhengig av om det er minimumskravet eller gjennomsnittskravet som innføres, vil det være adgang til å fastsette grenser for positive avvik i det enkelte tilfellet. En slik fastsettelse kan foretas med hjemmel i lov om målenheter, måling og normalt § 15 om samsvar mellom det reelle måleresultatet og måleresultatet som angis.

Kostnader

Som vist i dette vedleggets kapittel 1, vil forpakking av ferdigpakninger etter gjennomsnittskravet være mer produksjonsmessig lønnsomt enn forpakking i henhold til minimumskravet.

For å oppnå optimal lønnsomhet ved produksjon etter gjennomsnittsprinsippet kan det være lønnsomt å investere i utstyr og/ eller kompetanse, men dette vil ikke være noe krav. Forpakkere hindres ikke i å pakke etter minimumskravet. Bedrifter med liten omsetning og/ eller varer som i seg selv koster lite behøver ikke optimalisere sine prosesser uten at de selv ser at de har en økonomisk gevinst av dette. Hvis samlet tap med å overfylle produkter er mindre enn samlede investerings- og kontrollkostnader for å redusere overfyllingskostnadene, kan de velge å overfylle.

Minimumskravet er enkelt for myndigheter å kontrollere. Det stiller ingen krav til hele varepartier, bestemte varetyper etc. For at gjennomsnittskravet skal kunne kontrolleres, er det nødvendig med et helt vareparti. Kontroll av et mer tilfeldig utplukk av varer, vil bare kunne gi en indikasjon og er ikke godt nok grunnlag for en konklusjon. Størrelsen på kontrollkostnadene vil være avhengig av type kontroll, men kostnadene vil være høyere ved kontroll av gjennomsnittskravet enn ved kontroll av minimumskravet.

Kontrollkostnadene for myndighetene vil altså bli noe høyere ved gjennomsnittskravet enn ved minimumskravet, mens kostnadene for forpakkerne vil bli høyere ved innføring av minimumskravet enn av gjennomsnittskravet.

Oppsummering og konklusjon

Som det fremgår av vurderingene i dette vedlegget, vil minimumskravet i større grad en gjennomsnittskravet ivareta interessen til sluttbruker (forbruker), og det vil være enklere både for forbruker og myndighetene å kontrollere etterlevelse av minimumskravet. På den annen side vil også gjennomsnittskravet ivareta interessen til sluttbruker (forbruker)

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

bedre enn i dag, og gjennomsnittskravet vil totalt sett innebære et større bidrag til korrekte økonomiske oppgjør. En annen fordel med gjennomsnittskravet er at dette kravet legger best til rette for en optimal produksjon av ferdigpakninger, samtidig som kravet ikke er til hinder for salg av varer som er produsert etter minimumsprinsippet. Gjennomsnittskravet vil dessuten i langt større grad ivareta hensynet til harmonisering med internasjonalt regelverk og andre lands regelverk.

På bakgrunn av de vurderingene som er gjort i dette vedlegget, mener Justervesenets at innføring av gjennomsnittskravet totalt sett vil innebære et større positivt netto bidrag til samfunnet enn innføring av minimumskravet. Det er særlig lagt vekt på at innføring av gjennomsnittskravet ikke vil være til hinder for at ferdigpakninger pakkes etter minimumsprinsippet, selges på det norske markedet.

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

VEDLEGG 3: VURDERING AV SANNSYNLIGHET FOR FEIL I MENGDEINNHOLDET I FERDIGPAKNINGER

Basert på den erfaringen Justervesenet har hatt med tilsyn av ferdigpakninger så langt, kan vi peke på noen indikatorer der vi mener at det per i dag er grunn til å tro at feil forekommer oftere:

- Produksjonslinjer med stor spredning i fyllenivået
- Volumangivelse på pakningen, testing med vekt, ukjent og/eller variabel densitet
- Gravimetriske fyllemaskiner der bedriften mangler rutiner for oppfølging av oppnådde måleresultater
- Negative erfaringer fra Justervesenets egne referansetester og screeningtester
- Negative erfaringer / undersøkelser fra forbrukerinteresser
- Uklare prosedyrer for internkontroll
- Manglende rutiner for oppfølging av bedriftens egne registrerte måleresultater fra et vareparti
- Der det ikke finnes kontrollgrenser for innregulering av fyllenivået for hver varetype

Tilsvarende kan vi sette opp indikatorer for at det sjeldnere forekommer feil:

- Gode kontrollsystemer for å kontrollere fyllingsgraden, bruk av gradere, sjekkvekter osv.
- Bruk av metoder innen statistisk prosessstyring med etablerte kontroll- og evt. også varslingsgrenser
- God internkontroll
- Produksjonslinjer med liten spredning og gode resultater på referansetesten fra tidligere kontroller
- Rutiner for egenkontroll av måleredskaper som benyttes

Hva som er gode indikatorer for at det ofte forekommer feil og hva som er indikatorer for at det sjelden forekommer feil kan trolig variere over tid. For eksempel har Justervesenet i dag ingen kjennskap til om opprinnelsesland er en god indikator for at det forekommer ofte eller sjelden feil. Det må bli en del av analysen av resultatene fra tilsynsbesøkene å identifisere utvikling av trender slik at vi kan planlegge hvor nye tilsynsbesøk skal legges.

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

VEDLEGG 4: GUIDER UTARBEIDET AV WELMEC FOR FERDIGPAKNINGER

- 6.0 Introduction to WELMEC documents on prepackages
- 6.1 Application of Directives 75/106/EEC and 76/211/EEC concerning the marking and quantity control of e-marked prepackages: Definition of terms
- 6.2 An Application of Directives 75/106/EEC and 76/211/EEC concerning the marking and quantity control of e-marked prepackages: Translation of terms
- 6.3 Guidance for the Harmonised Implementation of Council Directive 76/211/EEC
- 6.4 Guide for packers and importers of e-marked prepacked products
- 6.5 Guidance on Controls by Competent Department's on "e" marked Prepackages
- 6.6 Guide for recognition of procedures
- 6.7 Guidance for Market Control on Prepackages For Competent Departments
- 6.8 Guidance for the Verification of Drained Weight, Drained Washed Weight and Deglazed Weight and Extent of Filling of Rigid Food Containers
- 6.9 Prepackages – Uncertainty of Measurement

Disse guidene finnes på WELMECs hjemmeside www.welmec.org

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

VEDLEGG 5: UNDERSØKELSER OG KONTROLL AV MENGDEINNHOLD

Stikkprøvekontroll av varer kjøpt i butikk

Justervesenet foretok en stikkprøvekontroll av varer produsert i Norge kjøpt i butikk 22. mai 2003. Hensikten var å få en indikasjon på om nettoinnhold i ferdigpakninger som blir fremstilt i Norge er et problem. Det ble tatt ut én pakning fra 39 ulike varetyper. Testen er således ikke egnet for å se om nettoinnhold er et problem for de enkelte typer av produkter, men gir et gjennomsnittsbilde av noen ferdigpakninger generelt. Produktene som ble testet var i kategorien næringsmidler og husholdningsprodukter (sjampo, flytende såpe og lignende).

Resultater:

<i>Antall med nettoinnhold mindre enn deklart mengde</i>	<i>20 stk.</i>
<i>derav pakninger med nettoinnhold mindre enn T1*</i>	<i>4 stk.</i>
<i>derav pakninger med nettoinnhold mindre enn T2*</i>	<i>2 stk.</i>
<i>Antall med nettoinnhold mer enn deklart mengde</i>	<i>19 stk.</i>

* Se vedlegg 1 for beskrivelse av gjennomsnittskravet Qn samt T1 og T2.

Av 39 kontrollerte ferdigpakninger er 2 stk. ferdigpakninger under T2 et forholdsvis høyt antall noe som kan indikere at det er for mange ferdigpakninger i markedet med for lite nettoinnhold. Statistisk burde det ikke være flere enn 1/10 000 med nettoinnhold under T2. Vi ser også at totalt 4 ferdigpakninger var under T1 (inkludert de 2 under T2). Dette tilsvarer 10 % under T1, mens kravet er på maks 2,5 %. Siden denne testen er såpass liten, kan vi likevel ikke trekke noen klar konklusjon på at dette er et problem i markedet.

Av de kontrollerte produktene var det 7 produkter som var angitt i volum, mens de øvrige var angitt i vekt. De 4 ferdigpakningene som hadde et nettoinnhold under T1, var alle angitt i volum. Dette kan indikere at ferdigpakninger der mengde er angitt i volum kan være et problem. 2 av de 4 ferdigpakningene med nettoinnhold under T1 feilet også på det alternative kravet i forskrift om prisopplysning for ferdigpakninger om maks 5 % underfylling.

Måleteknisk er det en utfordring å kontrollere enkelte produkter angitt i volum. I denne testen brukte Justervesenet destruktiv test og målte de angitte ferdigpakningene med volumetrisk målesylinder. Hvis en vil unngå destruktiv volumetrisk test ved hjelp av målesylinder, kan ferdigpakningens mengde kontrolleres via vekt og omregnes til volum via produktets egenvekt (densitet).

Resultat fra uro-aksjon hos kjøttprodusenter

Justervesenet utførte 04.06.08 tilsyn hos kjøttprodusenter med hensikt å føre tilsyn med etterlevelse av regelverket. Det ble i tillegg utført screeningtester for å få et bilde av om nettoinnhold i ferdigpakninger er et problem i forhold til systematisk underfylling.

Det ble testet 35 produkttyper. Av disse feilet 7 (20 %) i forhold til kravet til nettoinnhold som stilles til produsenter med godkjent system for stikkprøvebasert egenkontroll.

Krav nr. 1:	Gjennomsnitt skal ikke være mindre enn Qn: 5 produkttyper feilet
Krav nr. 2:	Færre enn 2,5 % av pakningene i varepartiet skal være under T1: 3 produkttyper feilet.
Krav nr. 3:	Ingen enkeltpakninger i varepartiet skal være under T2: 1 produkttype feilet.

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

For mer informasjon om kravene, se vedlegg 1.

Inntrykket er at, i den grad ferdigpakninger feilet på reell vekt i forhold til angitt vekt (nominell mengde), skyldtes dette dårlige kontrollsystemer eller mangel på kontroll mer enn bevisst "juks".

Screeningtest gjort av Swedac

I Sverige ble det gjennomført en screeningtest i 2004-2005 for å se om nasjonal forskrift om ferdigpakninger ble etterlevd. Undersøkelsen ble foretatt på et ganske bredt spekter av produktkategorier (22 stk.) og varemerker (123 stk.) ved å ta stikkprøver i butikk, altså etter at varene var sendt på markedet. Hvert varemerke hadde maksimum 20 enheter i stikkprøven. Konklusjonene i testene er derfor ikke like gode som e-merkedirektivets referansetest eller referansetest beskrevet i OIML R87 der referansetestene gjennomføres hos forpakkeren med et større antall stikkprøver direkte fra hvert enkelt vareparti. Referansetestene kan brukes til å godkjenne eller underkjenne hele varepartier.

En svakhet ved screeningtester er at konklusjoner kan få liten statistisk signifikans på grunn av få stikkprøver. WELMEC guide 6.7 om screeningtester ved "Market Control" gir derfor anbefaling om forsiktig tolkning av resultater vedrørende krav nr. 1 (om gjennomsnitt) og 2 (om T1), bare testing mot krav nr. 3 om at ingen pakninger skal være under T2 får en klar konklusjon. Swedac's screeningtest følger ikke guidens anbefaling om metode for testing og konkluderer også i forhold krav nr 1 dersom underfillingen er mer enn 5 g eller 5 ml. Men Swedac har tatt relativt mange stikkprøver, og rapporten benytter likevel en tilsvarende svak tolkning som WELMEC-guiden ved brudd på regel nr 2 og ved mindre brudd på regel nr 1. I de tilfellene der brudd på regel nr. 1 og 2 ble oppdaget ble dette kommunisert til forpakkeren som et mulig tegn på underfylling. Men siden produksjonsnummeret til varene som ble kontrollert ikke ble notert, kunne forpakkeren ikke kommentere de aktuelle partiene.

5 av 123 varemerker (4 %) fikk avvik i henhold til tolkningene over og ble dermed ikke godkjent. Rapporten påpeker også at 9 % av forpakkerne ble kontaktet ut fra indikasjoner på avvik fra krav 1 og 2. Swedac antok at ca. 1/3 av disse faktisk hadde underfylling i henhold til krav 1 og 2 og det totale avviket ble dermed 7 %.

Resultater fra kontroll av pakkelinjer

I forbindelse med kontrollordningen "aksept av stikkprøvebasert egenkontroll" har Justervesenet foretatt tester av nettoinnhold i varepartier som produseres på disse pakkelinjene. Det ble benyttet referansetest med stikkprøver fra lager eller direkte fra produksjonslinjer hos forpakkeren etter dobbel stikkprøveplan. Krav til nettoinnhold var i henhold til OIML R87. Dette betyr at nettoinnholdet i ferdigpakningene ble kontrollert mot et gjennomsnittskrav. Referansetestene ble gjennomført i perioden september 2004 – april 2008 hos 99 ulike forpakkeren. Det ble normalt gjennomført mellom 2 og 3 referansetest hos hver forpakker.

Resultatet av testene må tolkes ut fra følgende forutsetninger:

- Dette var tester som ble foretatt på linjer hvor det var varslet at besøk med test av nettoinnhold skulle foretas.
- Testene ble foretatt først etter at bedriftene hadde dokumentert at kontrollsystem er på plass, men før de hadde fått aksept.

Testene gir derfor ikke noe komplett bilde av nettoinnhold i ferdigpakninger på markedet generelt, men de sier en del om situasjonen for ulike forpakkeren som nylig hadde implementert krav til nettoinnhold.

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

Resultater:

25 av 99 bedrifter hadde avvik i en eller flere referansetester.

Alle referansetester ble utført ved måling av masse med en vekt. For test av volum av væsker var utregningen av volum basert på bedriftens egen opplysning om egenvekten til væsken. To referansetester lot seg ikke slutføre på grunn av manglende opplysning om egenvekt til væsken, se oppsummeringen under.

Resultat fra de enkelte referansetestene:

Antall godkjente referansetester:	219
Antall underkjente referansetester:	31 ¹²
<u>Antall referansetester som ikke fikk noen konklusjon:</u>	<u>2</u>
SUM, Totalt antall gjennomførte referansetester:	252

Resultatene viser at 12 % av referanstestene ble underkjent, på grunn av brudd på en eller flere av kravene. Tatt i betraktning at testene var varslet og at forpakkerne hadde dokumenterte kontrollsystem, viser dette at det er store utfordringer forbundet med å pakke riktig.

Resultatene fordelt på de tre kravene i gjennomsnittskravet er som følger:

Krav nr. 1:	Gjennomsnitt skal ikke være mindre enn Qn: 22 referansetester feilet
Krav nr. 2:	Færre enn 2,5 % av pakningene i varepartiet skal være under T1: 13 referansetester feilet.
Krav nr. 3:	Ingen enkeltpakninger i varepartiet skal være under T2: 10 referansetester feilet.

Oppsummering av noen erfaringer som Justervesenet har gjort ved gjennomføring av referansetester:

Ved en del besøk har Justervesenet sett at prosedyren for stikkprøvekontroll er bygget opp slik at det kun tas høyde for at enkeltenheter skal være over negativ toleranse, og da vil gjerne gjennomsnittet automatisk bli for lavt. Det har også vært en del eksempler på at operatørene ikke har forstått instruksene godt nok og kun styrt for å ha enkeltenheter over T1. Ellers er det også et inntrykk at det i en del tilfeller er en ansvarlig som sitter med kunnskapen om kravene, og at vedkommende ikke har klart å formidle disse til operatørene.

¹² Det registreres som 1 stk underkjent test selv om testen feiler på flere av kravene.

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

VEDLEGG 6: TALLMATERIALE

Tallene for de ulike variablene som inngår i beregningene er anslått ut fra egen erfaring, med unntak av tall for antall forpakkere og antall aktører med fylleutstyr, som er hentet fra Justerbase. I første tallkolonne angis et beste estimat (forventningsverdien). I de to neste angis en negativ og positiv usikkerhet knyttet til dette estimatet og det representerer et intervall som vi forventer at den riktige verdien for variabelen ligger innenfor. Usikkerhet er estimert til ca. 1 standardavvik, som for en normalfordeling tilsvarer ca. 68 % konfidens.

Generelt	Best estimat	Usikkerhet, ± u	
Kalkulasjonsrente	5 %	-1	1
arbeidstid pr uke, timer	37,5		
Norske forpakkere			
Totalt antall forpakkere	360	-10	50
Antall forpakkere m/internkontrollsystem	195		
Antall forpakkere u/internkontrollsystem	120		
Antall forpakkere m/pakkelinjeaksept / antall pakkelinjer	195 / 640		
Antall forpakkere m/sjekkvekt / antall sjekkvekter	147 / 416		
Antall forpakkere m/fyllemaskiner / Antall gravimetrisk fyllmaskiner	35 / 105		
Antall aktører med fyllemaskiner som ikke har kontrollvekt eller sjekkvekt	70		
Antall aktører med manuelle fyllemetoder	20		
Totalt antall pakkelinjer hos alle forpakkere	1 214		
Antall forpakkere m/kontrollvekt	225		
Antall forpakkere u/kontrollvekt	156		
Forp. årslønn, inkl. sos. konstn.	750 000	-75000	75 000
Kostnader knyttet til destruktiv testing pr forpakker, kr	60		
Pris på kontrollvekt, kr	15 000		
Pris på loddsett, kr	2 000		
Kalibrering av loddsett, pris pr kalibrering. Kr	1 400		
Kalibreringsintervall for loddsett, år	5		
Importører			
Totalt antall importører	1 200	-600	300
Store importører	23	-3	3
Mellomstore importører	45	-10	10
Små importører	1 132		
Antall importører u/internkontrollsystem	1 177		
Imp. årslønn, inkl. sos. konstn.	750 000	-75000	75 000
Kostnader knyttet til destruktiv testing pr importør, kr	300	-50	100
Justervesenet			
Kostnader pr rådgiver, inkl. sos. kostn. og overhead	1 220		
Kostnader pr. kontrollør, inkl. sos. kostn, og overhead	1 510		
Tiltakspakke nr. 1			
Prosentandel som kjøper vekt, som ikke allerede har	0 %		
Prosentandel som kjøper lodd, som ikke allerede har	0 %		
pris på kontrollvekt, kr	15 000		

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

Pris på loddsett	2 000		
Kalibrering av loddsett, pris pr kalibrering	1 400		
Kalibreringsintervall for loddsett	5		
JV, årsverk til årlig oppdatering av prosedyrer inkl opplæring	0		
Forpakkere årsverk til årlig oppdatering av systemer	0		
Tiltakspakke nr. 2			
Prosentandel som kjøper vekt, som ikke allerede har	5 %	-2,9	5
Prosentandel som kjøper lodd, som ikke allerede har	5 %	-2,9	5
Revisjonsperiode, år	1		
Planlegging v/kontrollør. Aksept av ferdigpakkelinjer, timer	2		
Utføre kontroll v/kontrollør (inkl reisetid tur / retur) Aksept av..., timer	6		
Skrive rapport v/kontrollør. Aksept av ..., timer	1		
Planlegging v/kontrollør. Sjekkvekt, timer	0,2		
Utføre kontroll v/kontrollør (inkl reisetid tur / retur). Sjekkvekt, timer	16,8		
Skrive rapport v/kontrollør. Sjekkvekt, timer	0		
Planlegging v/kontrollør. Automatisk fyllemaskin, timer	0,2		
Utføre kontroll v/kontrollør (inkl reisetid tur / retur). Aut. Fyllem., timer	4,0		
Skrive rapport v/kontrollør. Aut. Fyllemaskin, timer	0		
Planlegging v/kontrollør. Manuell fylling, timer	0		
Utføre kontroll v/kontrollør (inkl reisetid tur / retur) . Manuell fylling, timer	3,0		
Skrive rapport v/kontrollør. Manuell fylling, timer	0		
%-andel av produsenter som har fått fritak for kontroll av vektene	0 %		
Kontroll av ikke-automatisk vekt, timer	0,5		
Antall kontrollvekter som kontrolleres i hht regelverket, Aksept av ferdigp...	492		
Antall kontrollvekter som kontrolleres i hht regelverket, sjekkvekter	0		
Antall kontrollvekter som kontrolleres i hht regelverket, automatiske fyllem...	20		
Antall kontrollvekter som kontrolleres i hht regelverket, manuell fylling	20		
JVs årsverk til årlig oppdatering av systemer, dager	1		
JVs Opplæring utover basisalternativet, dager	4		
JVs investering til å utvikle kontrollordning for forpakker, dager	5	-1	5
JVs investering i Datakonsulent for å tilpasse justerbase, dager	0		
JVs investering for opplæring av kontrollører, dager	31		
Gruppe 1: Alle de store, antar at det er 23 st	9	-2	2
Gruppe 2: Mindre, men betydelige importører, antar 45 stk	12	-2	2
Gruppe 3: Små importører, antar 1132 stk	6	-1	1
Planlegging v/kontrollør, timer	2		
Utføre kontroll v/kontrollør, timer	4		
Skrive rapport v/kontrollør, timer	1		
Gjøre risikovurderinger/finne importør, dager	10	-2	2
Etablere metode for risikovurderinger, uker	10	-2	10
Opplæring, dager	5		
Datakonsulent for å tilpasse justerbase, dager	25	-5	5
Utarbeide rutiner / tilsyn for screening, uker	4		
Planlegging screening v/rådgiver, dager	2		

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

Kontakt andre myndigheter ang. screening, dager	2		
Utføre screeningstesten v/kontrollør, dager	2		
Skrive rapport fra screening v/rådgiver, dager	2		
Bruk av kalibrert utstyr, dager	0,5		
Oppfølging av feil, dager	0,5		
innkjøp av varer, ant. enheter	200		
gjennomsnittspris per enheter til screeningstest	30		
Tiltakspakke nr. 3			
Prosentandel som kjøper vekt, som ikke allerede har	5 %	-2,9	5
Prosentandel som kjøper lodd, som ikke allerede har	5 %	-2,9	5
Årsverk til å innføre system for de som har internkontroll fra før, dager	1	-0,5	1
Årsverk til å innføre system for de som ikke har internkontroll fra før, uker	1	-0,5	2
Årsverk til å oppdatere internkontrollen i hht nytt regelverk, dager	1	-0,5	1
Årsverk til å oppdatere internkontrollen for små importører, dager	0,5	-0,29	0,5
Forpakkere årsverk til årlig oppdatering av systemer, dager	1	-0,58	1
Årsverk til å oppdatere system, importør, Kritisk estimat, timer	761	-439	761
Revisjonsperiode, år	1		
Planlegging v/kontrollør. Aksept av ferdigpakkelinjer, timer	2		
Utføre kontroll v/kontrollør (inkl reisetid tur / retur) Aksept av..., timer	6		
Skrive rapport v/kontrollør. Aksept av ..., timer	1		
Planlegging v/kontrollør. Sjekkvekt, timer	0,2		
Utføre kontroll v/kontrollør (inkl reisetid tur / retur). Sjekkvekt, timer	12,0		
Skrive rapport v/kontrollør. Sjekkvekt, timer	0		
Planlegging v/kontrollør. Automatisk fyllemaskin, timer	0,2		
Utføre kontroll v/kontrollør (inkl reisetid tur / retur). Aut. Fyllem. , timer	9,6		
Skrive rapport v/kontrollør. Aut. Fyllemaskin, timer	0		
Planlegging v/kontrollør. Manuell fylling, timer	0		
Utføre kontroll v/kontrollør (inkl reisetid tur / retur) . Manuell fylling, timer	3,0		
Skrive rapport v/kontrollør. Manuell fylling, timer	0		
Dokumentgjennomgang, timer	1		
Kontroll av ikke-automatisk vekt, timer	0,5		
Antall kontrollvekter som kontrolleres, Aksept av ferdigp..., timer	492		
Antall kontrollvekter som kontrolleres, sjekkvekter, timer	0		
Antall kontrollvekter som kontrolleres, automatiske fyllem..., timer	20		
Antall kontrollvekter som kontrolleres, manuell fylling, timer	20		
JVs årlig oppdatering av systemer, dager	2		
JVs Opplæring utover basialternativet, dager	8		
Investering i utstyr for lagring av måleresultater, aksept av ferdigpakkelinjer, kr	0		
Investering i utstyr for lagring av måleresultater, sjekkvekter, kr	1000		
Investering i utstyr for lagring av måleresultater, automatisk fyllemaskin, kr	1000		
Investering i utstyr for lagring av måleresultater, manuell fylling, kr	1000		
Årsverk til å utvikle kontrollordning for forpakker, uker	2	-1	2
Datakonsulent for å tilpasse justerbase, dager	0		
Opplæring av kontrollører, dager	50		

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

Gruppe 1: Alle de store, antar at det er 23 st	6	-1	1
Gruppe 2: Mindre, men betydelige importører, antar 45 stk	9	-2	2
Gruppe 3: Små importører, antar 1132 stk	6	-1	1
Planlegging v/kontrollør, timer	2		
Utføre kontroll v/kontrollør, timer	4		
Skrive rapport v/kontrollør, timer	1		
Gjøre risikovurderinger/finne importør, dager	10	-2	2
Etablere metode for risikovurderinger, uker	10	-2	10
Opplæring, dager	5		
Datakonsulent for å tilpasse justerbase, dager	25	-5	5
Utarbeide rutiner / tilsyn for screening, uker	4		
Planlegging screening v/rådgiver, dager	2		
Kontakt andre myndigheter ang. screening, dager	2		
Utføre screeningstesten v/kontrollør, dager	2		
Skrive rapport fra screening v/rådgiver, dager	2		
Bruk av kalibrert utstyr, dager	0,5		
Oppfølging av feil, dager	0,5		
innkjøp av varer, ant. enheter	200		
gjennomsnittspris per enheter til screeningstest	30		
Tiltakspakke nr. 4			
Prosentandel som kjøper vekt, som ikke allerede har	20 %	-10	10
Prosentandel som kjøper lodd, som ikke allerede har	20 %	-10	10
Planlegging v/kontrollør, Akseptordningen, timer	2		
Utføre kontroll v/kontrollør (inkl reisetid tur / retur), Akseptordningen, timer	6		
Skrive rapport v/kontrollør, Akseptordningen, timer	1		
Planlegging v/kontrollør, sjekkvekter, timer	0,2		
Utføre kontroll v/kontrollør (inkl reisetid tur / retur), sjekkvekter, timer	12,5		
Skrive rapport v/kontrollør, sjekkvekter, timer	0		
Planlegging v/kontrollør, automatiske fyllemaskiner, timer	0,2		
Utføre kontroll (inkl reisetid tur / retur), automatiske fyllemaskiner	9,6		
Skrive rapport v/kontrollør, automatiske fyllemaskiner, timer	0		
Planlegging v/kontrollør, manuell fylling, timer	0		
Utføre kontroll v/kontrollør (inkl reisetid tur / retur), manuell fylling, timer	3		
Skrive rapport v/kontrollør, manuell fylling, timer	0		
%-andel 3-årlig, Akseptordningen	40 %	-5	5
%-andel 2-årlig, Akseptordningen	40 %	-5	5
%-andel årlig, Akseptordningen	20 %	+10	-10
%-andel 3-årlig, Sjekkvekter	5 %	-2,9	20
%-andel 2-årlig, Sjekkvekter	20 %	-15	20
%-andel årlig, Sjekkvekter	75 %	+17,9	-40
%-andel 3-årlig, Automatiske fyllemaskiner	5 %	-2,9	20
%-andel 2-årlig, Automatiske fyllemaskiner	20 %	-15	20
%-andel årlig, Automatiske fyllemaskiner	75 %	+17,9	-40
%-andel 3-årlig, Manuell fylling	70 %	-20	20

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

%-andel 2-årlig, Manuell fylling	20 %	+10	-15
%-andel årlig, Manuell fylling	10 %	+10	-5
Kontroll av ikke-automatisk vekt, timer	0,5		
Antall kontrollvekter som kontrolleres, Aksept av ferdigp..., timer	492		
Antall kontrollvekter som kontrolleres, sjekkvekter, timer	0		
Antall kontrollvekter som kontrolleres, automatiske fyllem..., timer	20		
Antall kontrollvekter som kontrolleres, manuell fylling, timer	20		
JV Dataassistanse, timer	20		
JVs opplæring utover basisalternativet, dager	6		
Vedtak om risikoklasse for hver bedrift, timer	1		
Investering i utstyr for lagring av måleresultater, aksept av ferdigpakkelinjer, kr	0		
Investering i utstyr for lagring av måleresultater, sjekkvekter, kr	1000		
Investering i utstyr for lagring av måleresultater, automatisk fyllemaskin, kr	1000		
Investering i utstyr for lagring av måleresultater, manuell fylling, kr	1000		
JVs utvikling av kontrollordning for forpakker, uker	26	-6	-6
Datakonsulent for å tilpasse justerbase, dager	20		
JVs Opplæring, dager	69		
Gruppe 1: Alle de store, antar at det er 23 st	9	-2	2
Gruppe 2: Mindre, men betydelige importører, antar 45 stk	12	-2	2
Gruppe 3: Små importører, antar 1132 stk	6	-1	1
planlegging v/kontrollør, timer	2		
utføre kontroll v/kontrollør, timer	4		
skrive rapport v/kontrollør, timer	1		
Gjøre risikovurderinger/finne importør, dager	10	-2	2
Etablere metode for risikovurderinger, uker	10	-2	10
Opplæring, dager	5		
Datakonsulent for å tilpasse justerbase, dager	15	-5	5
Utarbeide rutiner / tilsyn for screening, uker	4		
Planlegging screening v/rådgiver, dager	2,2		
Kontakt andre myndigheter ang. screening, dager	2		
Utføre screeningstesten v/kontrollør, dager	3		
Skrive rapport fra screening v/rådgiver, dager	3		
Bruk av kalibrert utstyr, dager	1		
Oppfølging av feil, dager	1		
innkjøp av varer, ant. enheter	400		
gjennomsnittspris per enheter til screeningstest	30		
Tiltakspakke nr. 5			
Prosentandel som kjøper vekt, som ikke allerede har	20 %	-10	10
Prosentandel som kjøper lodd, som ikke allerede har	20 %	-10	10
Årsverk til å innføre system for de som har internkontroll fra før, dager	1	-0,5	1
Årsverk til å innføre system for de som ikke har internkontroll fra før, uker	1	-0,5	2
Årsverk til å oppdatere internkontrollen i hht nytt regelverk, dager	1	-0,5	1
Årsverk til å oppdatere internkontrollen for små importører, dager	0,5	-0,29	0,5

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

Forpakkers årsverk til årlig oppdatering av systemer, dager	1	-0,58	1
Årsverk til å oppdatere system, importør, Kritisk estimat, timer	761	-439	761
Planlegging v/kontrollør. Aksept av ferdigpakkelinjer, timer	2		
Utføre kontroll v/kontrollør (inkl reisetid tur / retur) Aksept av..., timer	6		
Skrive rapport v/kontrollør. Aksept av ..., timer	1		
Planlegging v/kontrollør. Sjekkvekt, timer	0,2		
Utføre kontroll v/kontrollør (inkl reisetid tur / retur). Sjekkvekt, timer	12,0		
Skrive rapport v/kontrollør. Sjekkvekt, timer	0		
Planlegging v/kontrollør. Automatisk fyllemaskin, timer	0,2		
Utføre kontroll v/kontrollør (inkl reisetid tur / retur). Aut. Fyllem. , timer	9,6		
Skrive rapport v/kontrollør. Aut. Fyllemaskin, timer	0		
Planlegging v/kontrollør. Manuell fylling, timer	0		
Utføre kontroll v/kontrollør (inkl reisetid tur / retur) . Manuell fylling, timer	3,0		
Skrive rapport v/kontrollør. Manuell fylling, timer	0		
Dokumentgjennomgang, timer	1		
%-andel 3-årlig, Akseptordningen	60 %	-5	2,1
%-andel 2-årlig, Akseptordningen	30 %	-5	2,1
%-andel årlig, Akseptordningen	10 %	+10	-4,2
%-andel 3-årlig, Sjekkvekter	10 %	-4,2	10
%-andel 2-årlig, Sjekkvekter	40 %	-22,9	20
%-andel årlig, Sjekkvekter	50 %	+27,1	-30
%-andel 3-årlig, Automatiske fyllemaskiner	10 %	-4,2	10
%-andel 2-årlig, Automatiske fyllemaskiner	40 %	-22,9	20
%-andel årlig, Automatiske fyllemaskiner	50 %	+27,1	-30
%-andel 3-årlig, Manuell fylling	80 %	-10	2,1
%-andel 2-årlig, Manuell fylling	10 %	-5	2,1
%-andel årlig, Manuell fylling	10 %	+15	-4,2
Kontroll av ikke-automatisk vekt	0,5		
Antall kontrollvekter som kontrolleres i hht regelverket, Aksept av ferdigp...	492		
Antall kontrollvekter som kontrolleres i hht regelverket, sjekkvekter	0		
Antall kontrollvekter som kontrolleres, automatiske fyllem..., timer	20		
Antall kontrollvekter som kontrolleres i hht regelverket, manuell fylling, timer	20		
JV Dataassistanse, timer	20		
JVs opplæring utover basialternativet, dager	8		
Vedtak om risikoklasse for hver bedrift, timer	1		
Investering i utstyr for lagring av måleresultater, aksept av ferdig..., kr	0		
Investering i utstyr for lagring av måleresultater, sjekkvekter, kr	1000		
Investering i utstyr for lagring av måleresultater, automatisk fyllemaskin, kr	1000		
Investering i utstyr for lagring av måleresultater, manuell fylling, kr	1000		
JVs utvikling av kontrollordning for forpakker, uker	26	-6	-6
Datakonsulent for å tilpasse justerbase, dager	20		
JVs Opplæring, dager	69		
Gruppe 1: Alle de store, antar at det er 23 st	6	-1	1
Gruppe 2: Mindre, men betydelige importører, antar 45 stk	9	-2	2

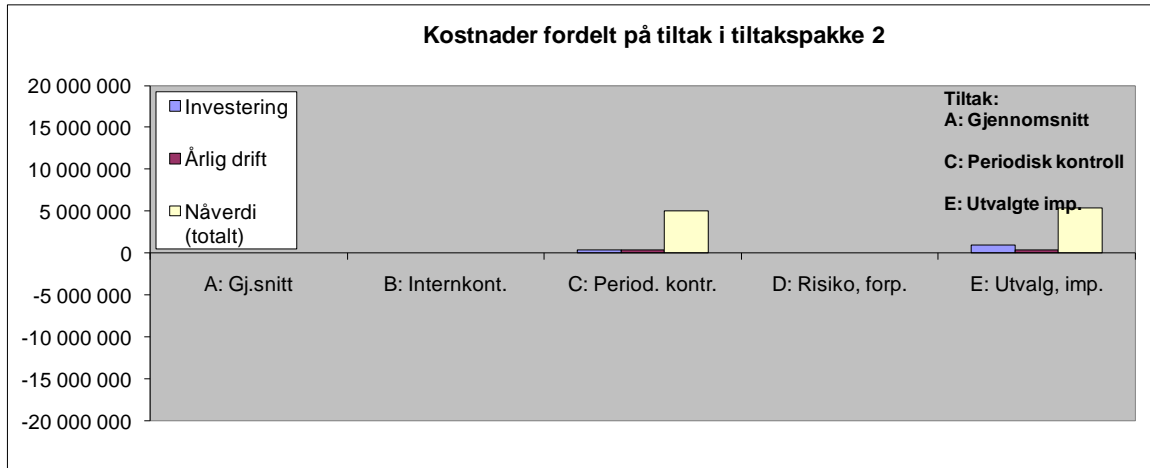
UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

Gruppe 3: Små importører, antar 1132 stk	6	-1	1
Planlegging v/kontrollør, timer	2		
Utføre kontroll v/kontrollør, timer	4		
Skrive rapport v/kontrollør, timer	1		
Gjøre risikovurderinger/finne importør, dager	10	-2	2
Etablere metode for risikovurderinger, uker	10	-2	10
Opplæring, dager	5		
Datakonsulent for å tilpasse justerbase, dager	15	-5	5
Utarbeide rutiner / tilsyn for screening, uker	4		
Planlegging screening v/rådgiver, dager	2,2		
Kontakt andre myndigheter ang. screening, dager	2		
Utføre screeningstesten v/kontrollør, dager	3		
Skrive rapport fra screening v/rådgiver, dager	3		
Bruk av kalibrert utstyr, dager	1		
Oppfølging av feil, dager	1		
innkjøp av varer, ant. enheter	400		
gjennomsnittspris per enheter til screeningstest	30		

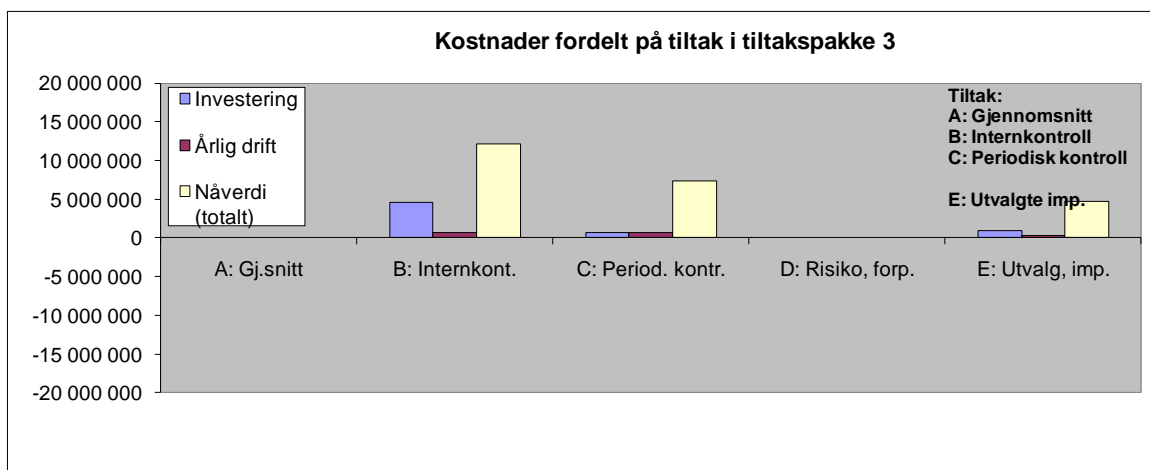
UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

VEDLEGG 7: KOSTNADER FORDELT PÅ TILTAKENE I DE ULIKE TILTAKSPAKKENE

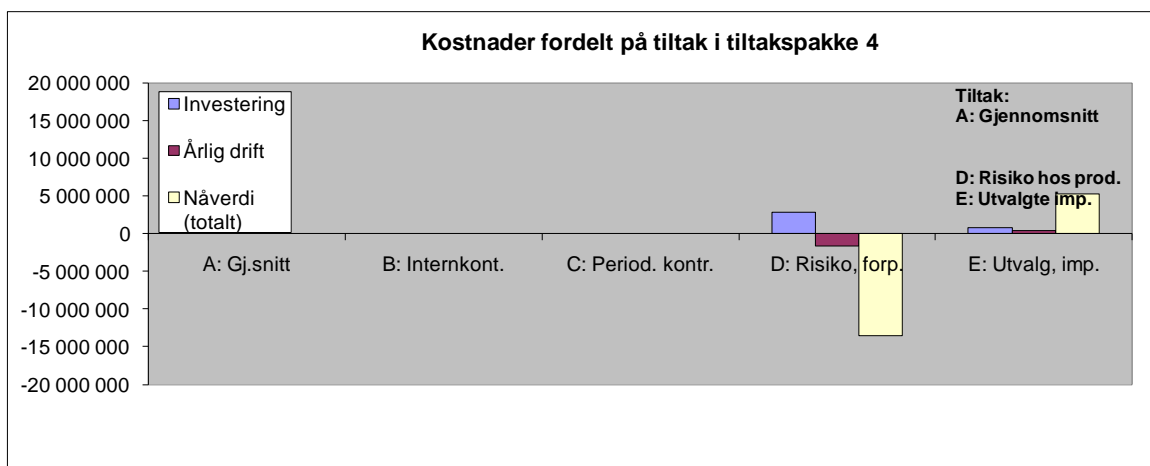
Figurene under viser kostnadene fordelt på tiltakene i de ulike tiltakspakkene utover basialternativet.



Figur 12: Kostnader fordelt på tiltak i tiltakspakke 2

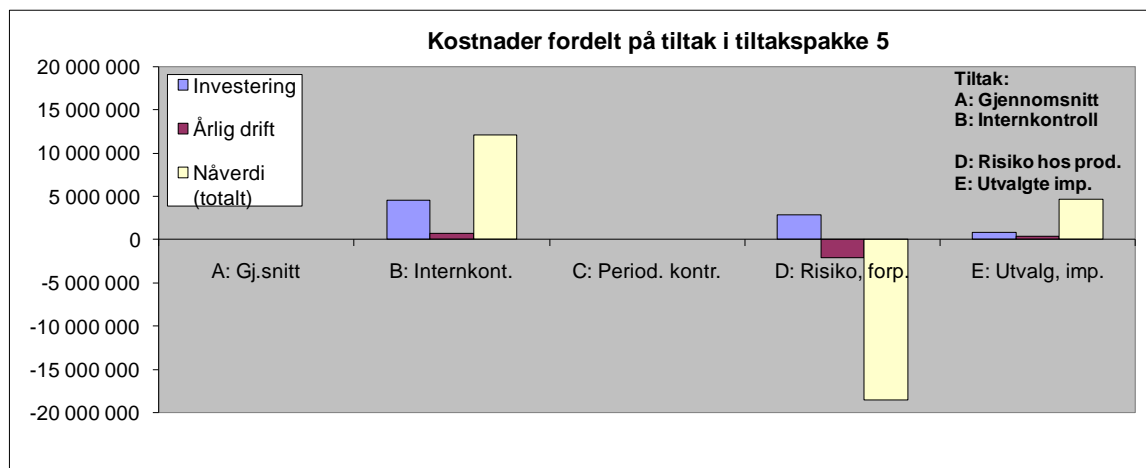


Figur 13: Kostnader fordelt på tiltak i tiltakspakke 3



Figur 14: Kostnader fordelt på tiltak i tiltakspakke 4

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER



Figur 15: Kostnader fordelt på tiltak i tiltakspakke 5

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

VEDLEGG 8: KRAV TIL INTERNKONTROLLSYSTEM

Dersom det skal innføres krav til at forpakker og/eller importør skal innføre internkontrollsystemer for å kunne sikre riktig mengdeinnhold i ferdigpakninger, må det utvikles krav til internkontrollsystem.

Krav om internkontroll kan også være aktuelt på andre områder enn ferdigpakninger, og det vil derfor være aktuelt å vurdere å utvikle generelle krav som gjelder på alle områder der det kreves eller velges internkontrollsystem, og mer spesifikke krav som kan gjelde på spesifikke områder.

Tiltaket krav om internkontroll i denne utredningen vil for norskproduserte varer gjelde forpakkere av ferdigpakninger. Dette kan for eksempel innebære krav om:

- at resultatene fra forpakkerens målinger tas vare på og arkiveres slik at disse kan gjøres tilgjengelig for tilsynsmyndighetene ved neste ordinære besøk (1, 2 eller 3 år).
- at forpakkeren har utarbeidet rutiner for behandling av vareparti og enkeltpakninger som ikke tilfredsstillter kravene.
- at forpakkeren må kunne dokumentere at han har en egenkontroll som sikrer at nettoinnholdet i ferdigpakningene tilfredsstillter regelverket.
- at målingen for bestemmelse av nettoinnhold utføres på måleredskap som er egnet og har måleteknisk sporbarhet til SI-enhetene. Der det er krav om godkjente og kontrollerte måleredskaper skal dette benyttes.
- at forpakkeren har rutiner for opplæring av sitt personell.
- at forpakkerens rutiner er dokumentstyrte.

For ferdigpakninger som ikke forpakkes i Norge vil kravet til internkontroll gjelde den som gjør ferdigpakningen tilgjengelig på det norske markedet (omtalt som importør). Importøren må i likhet med forpakker kunne dokumentere at han har internkontroll som sikrer at nettoinnholdet i importerte ferdigpakninger tilfredsstillter det norske regelverket. Dette kan for eksempel innebære at importøren:

- må kunne dokumentere at han setter krav til nettoinnholdet i henhold til det norske regelverket.
- kan legge fram bevis for at han har de nødvendige garantier på at nettoinnholdet kontrollmåles av forpakkeren.

eller

- utarbeider et system som gjør han i stand til selv å utføre kontrollmålinger av nettoinnhold i innkjøpte varepartier. Prosedyrer for egenkontroll må i så fall utarbeides og godkjennes.

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

VEDLEGG 9: FORDELING AV RISIKOKLASSER

For å kunne beregne kostnader av tiltaket risikobasert kontroll av mengdeinnhold i ferdigpakninger, har Justervesenet foretatt en vurdering av fordeling på risikoklasser basert på de ulike instrumentkategoriene. Dersom tiltaket innføres må også andre faktorer enn instrumenttype tillegges vekt. Det antas at fordelingen vil endres i prosjektets levetid (15 år), slik at stadig flere vil gå fra risikoklasse høy og middels til risikoklasse middels og lav. Det er også grunn til å anta at denne endringen vil gå raskere dersom det samtidig innføres krav til internkontroll. Kostnadsberegningen er basert på en middelvei innefor regelverkets antatte levetid som innebærer følgende fordeling av forpakkere i risikoklasser:

- Dersom det samtidig innføres krav til internkontroll:
 - 28 % i risikoklasse høy (årlig)
 - 34 % i risikoklasse middels (toårlig)
 - 38 % i risikoklasse lav (treårlig)

- Dersom det ikke samtidig innføres krav til internkontroll:
 - 45 % i risikoklasse høy (årlig)
 - 30 % i risikoklasse middels (toårlig)
 - 25 % i risikoklasse lav (treårlig)

Tiltaket vil dermed innebære at forpakkere av ferdigpakninger i gjennomsnitt vil bli kontrollert om lag hvert 2,1 år dersom det samtidig innføres krav til internkontroll og om lag hvert 1,8 år dersom det ikke innføres krav til internkontroll.

UTREDNING OM FERDIGPAKNINGER

VEDLEGG 10: UTVALG HOS IMPORTØR

For å kunne beregne kostnader og vurdere nyttevirksomheter av tiltaket kontroll av et utvalg hos importører må det gjøres av vurdering av hvor stort utvalget bør være. Til tross for det store antallet importører, utgjør bare importvarene ca. 20 % av varene som selges i Norge. Omfanget av kontrollen hos importører bør dermed ikke overstige 20 % av det totale kontrollomfanget av ferdigpakninger. For beregning av kostnader og vurdering av nyttevirksomheter av dette tiltaket legges det til grunn at kontroll foretas hos ca. 27 importører hvert år.

En hensiktsmessig fordeling av kontrollen kan være som følger:

- 9 stk. store importører
- 12 stk. mellomstore importører
- 6 stk. små importører

Dersom det innføres krav til internkontroll, kan behovet for myndighetskontroll bli mindre ved at Justervesenet også har kontrollert bedriftens internkontrollsystem. Små bedrifters internkontrollsystem vil i veldig lite omfang bli kontrollert og behovet for myndighetskontroll antas derfor ikke bli mindre for disse aktørene. For store og mellomstore importører antas det derimot at hyppigheten av myndighetskontroll kan reduseres dersom bedriftens internkontrollsystem er kontrollert. Der kontroll av utvalg av importører innføres samtidig med krav til internkontroll, kan det være hensiktsmessig med følgende fordeling:

- 6 stk. store importører
- 9 stk. mellomstore importører
- 6 stk. små importører

En slik fordeling innebærer at det blir foretatt kontroll hos ca. 21 importører hvert år.