

Näringsdepartementet
Rättssekretariatet, Rättsenheten
Maria Wetterling, Frida Nordholm

Svar remiss PM Material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel (Ds 2020:6)

Inledning

Svaret har sammanställts av RISE och baseras främst på åsikter från näringslivsgruppen Normpack som ägs av RISE.

RISE är ett forskningsinstitut som samlar en stor bredd av forskningsområden, testbäddar och demonstrationsmiljöer.

Normpack är en industrigruppering bestående av 180 medlemsföretag från hela värdekedjan, från materialtillverkare till handel. Syftet med gruppen är att främja produktsäkerhet hos material och produkter i kontakt med livsmedel. Verksamheten baseras på egenkontroll där medlemmarna får support att uppfylla lagkrav och utveckla tillförlitlig praxis. Remissvaret har sammanställts i nära samverkan med Normpacks styrkommitté och tekniska kommitté och samtliga medlemmar har varit inbjudna att medverka i skrivningen. (se mer www.ri.se/normpack)

Andra berörda kompetensområden inom RISE, såsom Substitutionscentrum och Toxikologi, har tillfrågats vid remissvarets sammanställning.

RISE Research Institutes of Sweden AB

Postadress
Box 857
501 15 BORÅSBesöksadress
Lindholmspiren 7 A
417 56 GÖTEBORGTelefon / Telefax
010-516 50 00
033-13 55 02E-post / Internet
info@ri.se
www.ri.seOrg.nummer
556464-6874

Sammanfattning

RISE och näringslivsgruppen Normpack instämmer i att det finns behov av nationell tillsyn inom området jämförbar med övriga EU. Det ökar konsumentssäkerheten i Sverige. För företagen skapar tillsyn konkurrensneutralitet och ökar tilltron för svenska produkter på EU-marknaden. Vi välkomnar därför att ett sådant system införs.

Vid införandet av ett tillsynssystem är det viktigt att den baseras på tydliga regler och riktlinjer som säkerställer att den utförs likvärdigt över hela landet. Vidare är det viktigt att tillsynen utförs kompetent och effektivt.

Då det idag redan finns en praxis om hur olika material utvärderas för att uppfylla EU-krav, bör framtagandet av riktlinjer, t.ex. i en tillsynsvägledning, göras i dialog med branschen.

Regelverken kring material avsedda för kontakt med livsmedel är komplexa och därför bör både tillsynsmyndigheter och verksamhetsutövare ges tid för implementering av tillsynen.

- *Sverige ska i största möjliga utsträckning verka för att påverka en sund utveckling av EU:s lagstiftning istället för att utveckla egna nationella regler*
- *Lagstiftningen bör kompletteras med en tillsynsvägledning som tas fram i dialog med industrin. Vägledningen ska ge rekommendationer om tillvägagångsätt för utvärdering av sådana material och produkter som inte omfattas av särskilda åtgärder.*
- *Det behövs en mer uttömmande konsekvensanalys som även belyser behovet av samordning för att kunna göra tillsyn i en värdekedja för en hel förpackningslösning. Låt slutsatsen av analysen ligga till grund för beslut hur kontrollen ska fördelas, och vilka resurser som behövs.*
- *Bestämmelser om frivillig överflyttning av kontrollansvar ska även omfatta anläggningar som tillverkar eller handlar med material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel.*
- *Bestämmelser ska så långt det är möjligt göras gemensamma inom hela EU/EES. Kravet på registrering bör samordnas med befintliga register så långt som möjligt.*
- *Sverige bör inrätta ett eget nationellt referenslaboratorium för FCM*

Kap 3 Kontaktmaterialförordningen

Vårt förslag: Sverige bör inrätta ett eget nationellt referenslaboratorium för FCM

Vi vill lyfta fram behovet av ett nationellt referenslaboratorium. Skogsindustrins starka roll i Sverige gör att det finns ett behov av specifik analyskompetens för fiberbaserade material, utöver allmänna FCM.

RISE har lång och bred erfarenhet inom området och har både kompetens och utrustning för att vara ett alternativ för att driva ett nationellt referenslaboratorium för FCM.

Kap 5, Bestämmelser som kompletterar kontaktmaterialförordningen ska samlas i livsmedelslagen

Vi välkomnar förslaget

Kap. 6, Tillämpningsområdet utökas

Vi välkomnar förslaget

Kap. 7, Nya uttryck

Inga synpunkter

Kap. 8, Föreskrifter och beslut till skydd för människors liv och hälsa

Vårt förslag: Sverige ska i största möjliga utsträckning verka för att påverka en sund utveckling av EU:s lagstiftning istället för att utveckla egna nationella regler

Om det krävs för att skydda människors liv och hälsa bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ha rätt att vidta åtgärder. Men nationella lagar för specifika materialtyper eller ämnen är inte något att sträva efter då det hindrar den gemensamma inre marknaden inom EU. Istället bör resurser ges, till den myndighet som regeringen bestämmer, för att kunna följa och påverka det arbete som sker på EU-nivå, för att på så sätt säkerställa människors liv och hälsa.

Kap. 9, Förbud mot utsläppande på marknaden

Vårt förslag: Lagstiftningen bör kompletteras med en tillsynsvägledning som tas fram i dialog med industrin. Vägledningen ska speciellt ge rekommendationer om tillvägagångsätt för utvärdering av sådana material och produkter som inte omfattas av särskilda åtgärder.

Vi välkomnar förbudet mot att släppa ut material och produkter på marknaden som inte uppfyller kontaktmaterialförordningen, (EG) nr 1935/2004. Förbudet föranleder dock ett behov av en tydlig tillsynsvägledning för att skapa en likvärdig tillsyn över hela landet. En vägledning som behöver utvecklas i takt med EU lagstiftningen samt utvecklingen av praxis inom branschen, inte minst när det gäller material som saknar särskilda åtgärder.

För material och produkter som omfattas av särskilda åtgärder finns EU-gemensamma regler för vad som ska gälla. Rent praktiskt innebär det att tillsyn och kontroll har en tydlig lagstiftning att hänvisa till. För kontroll av material som inte omfattas av särskilda åtgärder blir tillsynen mer komplex. I brist på särskilda åtgärder kan producenter tillämpa befintliga nationella regelverk eller rekommendationer för att säkerställa att materialet uppfyller kraven i (EG) nr 1935/2004.

För att förenkla kommande tillsyn föreslår vi att lagstiftningen kompletteras med en tillsynsvägledning som rekommenderar tillvägagångsätt för utvärdering av sådana material och produkter som inte omfattas av särskilda åtgärder. Med fördel bör tillsynsvägledningen hänvisa till de regelverk och den praxis som idag tillämpas av svensk industri, och tas fram i samråd med industrin.

Att hänvisa till en tillsynsvägledning som relativt lätt kan uppdateras, gör också att svenska reglerkan hållas uppdaterade till den översyn av EU-lagstiftningen inom området, som just nu genomförs.

Kap. 10, offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet

10.1 Kontrollmyndigheter

Vår kommentar: En mer uttömmande konsekvensanalys skulle belysa behovet av samordning för att kunna utföra tillsyn i en värdekedja för en hel förpackningslösning. Slutsatsen kan ligga till grund för beslut hur kontrollen ska fördelas, och vilka resurser som behövs.

Alla de tre förslagen till ansvarsfördelning har både för- och nackdelar.

Vår mest centrala kommentar är att i och med komplexiteten på regelverken, så behöver Livsmedelsverket inte bara i ett uppbyggnadsskede, utan som vi ser det löpande, revidera den kommunala kontrollen för att ge en likvärdighet i hur den genomförs nationellt i Sverige och i övriga delar av EU.

Vi vill även kommentera att regelverken är uppbyggda med tanken att varje aktör i värdekedjan ska dokumentera sitt bidrag i processen, och för det bygga upp en stödjande dokumentation. Denna dokumentation finns det inget krav på att skicka till sina kunder, men ska finnas tillgänglig för en kontrollmyndighet. En effektiv tillsyn av ett kontaktmaterial kan därför göras genom att börja hos en livsmedelsföretagare, och sedan gå bakåt i värdekedjan och göra tillsyn hos de leverantörer som finns bakåt i flera steg.

Slutsatsen är att det kommer att krävas inte bara nationell samordning, utan till och med samordning på EU nivå för att i vissa fall göra en genomgripande tillsyn av en förpackningslösning som sätts samman hos livsmedelsföretagaren. Det behöver därför göras mer tydligt hur samordningsansvaret ska fördelas mellan Länsstyrelserna och Livsmedelsverket.

10.2, Överflyttning av ansvar

Vårt förslag: Bestämmelser om frivillig överflyttning av kontrollansvar ska även omfatta anläggningar som tillverkar eller handlar med material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel.

Vi motsätter oss bedömningen att det inte skulle finnas behov av att kunna flytta över ansvaret från en kommun till en länsstyrelse eller Livsmedelsverket.

Komplexiteten vid tillsyn hos en aktör behöver inte nödvändigtvis bero på och öka med omfattningen av verksamheten. Ett stort pappers- och kartongbruk gör antagligen ett fåtal varianter av kartong, men i stora volymer. En hantverkskeramik har kanske en stor variation av möjliga glasyrer som påverkar slutprodukterna, men i små volymer.

Det är därför svårt att på förhand veta om en kommuns resurser räcker till för att utöva kontrollen, och Livsmedelsverket eller Länsstyrelsen bör ha möjligheten att ta över kontrollen vid behov.

Ett annat exempel där överflyttning är lämplig är i de fall en verksamhet har tillsyn från Länsstyrelsen enligt miljöbalken. Förslaget är då att samma myndighet vid samma tillsynstillfälle även gör kontroll av kraven för kontaktmaterial.

Möjligheten till överflyttning ska även gälla för att ge Livsmedelsverket tyngd i sin myndighetsutövning och säkerställa en likvärdig kontroll över kommungränserna, och i nivå med EU.

Vi saknar en mer beskrivande analys till skälet för bedömningen att kommunerna ska få hela ansvaret för tillsynen som anges i förslaget.

10.3, Föreskrifter om offentlig kontroll

Vårt förslag: Vi tillstyrker delar av förslaget, men med kommentarer om att bestämmelser ska så långt det är möjligt göras gemensamma inom hela EU/EES. Kravet på registrering bör samordnas med befintliga register så långt som möjligt.

Föreskrifter om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet

Vi tillstyrker förslaget

I och med komplexiteten i regelverken, och det faktum att det saknas särskilda åtgärder för vissa typer av material, till exempel papper och kartong, tryckfärger, lim med mera, behövs mer vägledning om hur kontrollen ska göras, och med detta göras så likvärdig som möjligt för liknande verksamheter. Se förslag på tillsynsvägledning under Kap 9, Förbud mot utsläppande på marknaden.

Föreskrifter om krav på egenkontroll

När det gäller förslaget om föreskrifter om krav på egenkontroll kopplat till EU förordningen om God Tillverkningssed, (EG nr 2023/2006) ställer vi oss avvaktade till att det skulle behövas mer detaljerade nationella regler. De tolkningar som kan behöva klargöras, bör i första hand drivas på EU nivå, och publiceras genom guider eller liknande med EU kommissionen eller JRC som avsändare för att ges tyngd

Föreskrifter om uppgiftsskyldighet

Vi ser ett behov för myndigheterna att ha ett register i någon form för att kunna planera och utföra tillsynen på ett effektivt och rättssäkert sätt. Samordning med redan befintliga och andra beslutade register, till exempel register för producentansvar för förpackningstillverkare, bör dock göras så långt det går för att inte öka den administrativa bördan för företagen.

Ett register bör enligt våra övriga kommentarer inte vara på kommunal nivå, utan på nationell nivå.

10.4, Åtgärder vid bristande efterlevnad

Ingen kommentar.

10.5, Finansiering av offentlig kontroll

Ingen kommentar.

Kap. 11, Straff och sanktionsavgifter

Ingen kommentar.

Kap. 12, Verkställbarhet och överklagande

Inga kommentarer.

Kap. 13 Ikraftträdande

Inga kommentarer.

Kap. 14, Konsekvenser

Då den kommande tillsynen av kontaktmaterial kommer innebära en ökad resursåtgång finns det en farhåga om att livsmedelstillsynen blir lidande.

Livsmedelsverket föreslås få samordningsansvar, men förväntas kunna ta detta under befintlig budgetram. Vi ställer oss tveksamma till om detta är rimligt och efterfrågar en mer omfattande konsekvensanalys.

Övriga kommentarer:

Cirkulära system

Inom EU tas nu en mängd olika initiativ för att befrämja cirkulära flöden genom bl.a. återvinning av material. Sådana flöden måste skapas utan att livsmedels säkerheten riskeras, vilket kommer kräva ytterligare kunskap inom olika ansvarsområden vid framtida tillsyn..

Tredjepartsgranskade konstruktioner

Mindre företag kan ha mindre resurser för att hantera regelefterlevnad. Dessa kan då ta hjälp från en tredjepart med att utvärdera sina konstruktioner.

Certifiering av ledningssystem för livsmedelssäkerhet

Vi vill även som exempel lyfta att många förpackningstillverkare sedan många år tillbaka är certifierade enligt FSSC 22000 eller motsvarande GFSI (Global Food Safety Initiative)- godkänd standard beroende på kundkrav. Detta innebär en kontroll av krav inom de områden som lagstiftningen gäller.

Inom andra områden som till exempel energilagstiftning, godkänner Energimyndigheten certifikat för ISO 50001 som bevis för att verksamheten uppfyller SFS 2014:266 Lag om energikartläggning i stora företag. Enligt uppgift kan det räcka med att verksamheten skickar in certifikatet till myndigheten.

Förslaget är att liknande arbetsgång skulle kunna gälla för lagstiftningen för kontaktmaterial, Om certifikatet för en GFSI godkänd standard anses vara för låg dokumentationsnivå så skulle verksamhetsutövaren även kunna komplettera med revisionsrapporter.

Andra exempel på organisation av tillsyn

Vi vill även lyfta hur vi uppfattat att tillsynen av kontaktmaterial företagare är uppbyggd i Österrike. Som vi förstått det så är den till stor del organiserad på regional nivå, motsvarande Sveriges länsstyrelser. Olika regioner har huvudansvar för olika materialslag, och kan på det sättet bygga upp mer materialspecifik kompetens. Dessa inspektörer kan sedan göra tillsyn på anläggningar i hela landet som har huvudfokus på dessa material- eller verksamhetstyper.

För Sveriges räkning skulle det kunna innebära att exempelvis en region får huvudansvar för pappers- och kartongtillverkning, en annan region får huvudansvar för konvertering av polymera material, medan en tredje får ansvar för kontroll av större detaljhandelsföretags huvudkontor.

Med vänlig hälsning

RISE Research Institutes of Sweden AB
Division Bioekonomi och hälsa

Marco Lucisano

Divisionschef

RISE Research Institutes of Sweden AB