

Handläggare
Albin Ring
Telefon: 08-508 289 28**Till**
Miljö- och hälsoskyddsnämnden,
2020-04-21, p. X

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

Remiss från Kommunstyrelsen, KS dnr 2020/352

Förvaltningens förslag till beslut

1. Avstyrka remissen och anför att Näringsdepartementet bör komplettera promemorian med ett förslag och en konsekvensanalys avseende struktur och omfattning av det föreslagna kontrollområdet enligt vad som anförts i förvaltningens tjänsteutlåtande
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart

Anna Hadenius
FörvaltningschefKristine Fornander
Tf. avdelningschef

Sammanfattning

I den remitterade promemorian lämnas förslag för att genomföra förordning (EG) 1935/2004 om material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel (kontaktmaterialförordningen). Det föreslås bland annat att det operativa kontrollansvaret ska åvila kommunerna. Eftersom nämnden är kontrollmyndighet enligt livsmedelslagstiftningen inom staden innebär det att nämnden skulle få ansvar för det nya/utökade kontrollområdet.

Förvaltningen konstaterar att det är logiskt att kontrollansvaret förläggs till kommunerna, men att det av det remitterade förslaget inte går att bedöma vilka konsekvenser det får för nämnden. Dels går det inte att bedöma hur många nya kontrollobjekt för nämnden som förslaget medför, dels beror omfattningen av det tillkommande kontrollområdet på hur kontrollen rent praktiskt ska struktureras och utföras. Hur detta ska ske framgår inte heller av det remitterade

förslaget. Mot bakgrund av den potentiella omfattningen av detta nya kontrollområde finns det en stor risk för att förslaget skulle medföra en betydande ökning i administration och kontrolltid, vilket i sin tur riskerar att medföra ökade kostnader för såväl nämnden som kontrollobjekten som inte motiveras av de risker som kontrollen syftar till att förhindra. Förvaltningen vill istället framhålla den modell som föreslagits i en rapport av Livsmedelsverket, där endast anläggningar förknippade med en hög risk ska omfattas av en registreringsskyldighet och regelbunden kontroll, medan lågriskanläggningar inte ska registreras och endast kontrolleras vid behov.

Mot denna bakgrund avstyrker förvaltningen förslagen i promemorian. Näringsdepartementet bör istället komplettera promemorian med ett förslag och en konsekvensanalys avseende struktur och omfattning av det föreslagna kontrollområdet inför en förnyad remissbehandling.

Förvaltningen understryker vidare vikten av att avgiftssystemet följer det system som gäller för livsmedelskontrollen i övrigt och framhåller att kommunerna under alla omständigheter kommer att behöva mer tid på sig att förbereda sig inför det nya kontrollområdet än den 1 januari 2021, vilket är den tidpunkt för bestämmelsernas ikraftträdande som föreslås.

Bakgrund

I den remitterade promemorian föreslås ändringar i livsmedelslagen (2006:804) som syftar till att bestämmelserna i kontaktmaterialförordningen ska kunna tillämpas effektivt.

Inom ramen för den ordinarie livsmedelskontrollen genomförs i dag offentlig kontroll vid livsmedelsanläggningar och hos livsmedelsföretag av efterlevnaden av EU-bestämmelser om livsmedel och material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel. Sådana material och produkter som hanteras vid andra anläggningar än livsmedelsanläggningar eller hos andra verksamhetsutövare än livsmedelsföretag kontrolleras i dag inte alls.

De ändringar som föreslås i promemorian innebär att hela området material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel kommer att omfattas av livsmedelslagens tillämpningsområde. De bestämmelser i livsmedelslagen som inte uttryckligen är begränsade till att gälla livsmedel föreslås också gälla för material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel.

När det gäller offentlig kontroll innebär förslaget att kommunerna får det operativa kontrollansvaret för sakområdet material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel vid sådana anläggningar som inte är livsmedelsanläggningar. För kontroll av material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel vid livsmedelsanläggningar ska den nuvarande ansvarsfördelningen mellan kommunerna, Livsmedelsverket, länsstyrelserna och Försvarsinspektören för hälsa och miljö gälla.

Den nya kontrollen föreslås finansieras med avgifter som ska debiteras den enskilde efter utförd kontroll (efterhandsdebitering).

Förslaget till ändringar i livsmedelslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2021.

Promemorian i sin helhet finns att tillgå via Regeringskansliets hemsida: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2020/02/ds-20206/>

Ärendet

Kommunstyrelsen har remitterat promemorian Material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel (Ds 2020:6) till miljö- och hälsoskyddsnämnden för yttrande senast den 28 april 2020.

Ärendets beredning

Ärendet har skrivits fram av juristfunktionen på avdelningen verksamhetsstöd i samråd med avdelningarna livsmedelskontroll och plan och miljö.

Förvaltningens synpunkter och förslag

I promemorian föreslås att kommunerna ska ansvara för den operativa kontrollen av material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel. Bestämmelserna ska samlas i livsmedelslagen vars tillämpningsområde därmed utökas. Inom staden är det nämnden som ansvarar för kontroll enligt livsmedelslagstiftningen.

Förvaltningens yttrande avgränsas huvudsakligen till de delar i promemorian som rör förslagen kring kommunernas kontrollansvar och hur detta ska organiseras och finansieras.

Det är logiskt att kommunerna ansvarar för den operativa kontrollen

Mot bakgrund av hur den operativa kontrollen på närliggande områden i dagsläget är fördelad instämmer förvaltningen i att det är logiskt att kontrollansvaret förläggs till kommunerna, med de reservationer och tillägg som följer av tjänsteutlåtandet i övrigt.

Det går inte att överblicka konsekvenserna av förslaget
Förvaltningen konstaterar att det är en stor mängd kontrollobjekt som kommer att omfattas av de nya bestämmelserna, från tillverkningsföretag, handels- och grossistföretag samt detalj- och dagligvaruhandel som tillverkar, importerar, distribuerar eller säljer köksmaskiner, husgeråd, pappkartonger och andra produkter som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel. Inom detta spann rymms allt från stora industrier och varuhus till små souvenirbutiker.

I promemorian saknas en uppskattning av hur många företag det handlar om. Av Livsmedelsverkets rapport "Avgiftsmodell för kontroll av material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel"¹ framgår dock att det i hela landet, vid en mycket grov uppskattning, rör sig om cirka 14 000 företag, med ett betydligt större antal anläggningar.² Vissa av dessa kategorier av företag står redan under nämndens kontroll, enligt antingen livsmedelslagstiftningen eller miljölagstiftningen, medan andra inte gör det. Med hänsyn till kontaktyteförordningens omfattande tillämpningsområde bedömer dock förvaltningen att en betydande mängd nya kontrollobjekt skulle komma under nämndens kontrollansvar.

Hur stora konsekvenser de tillkommande kontrollobjekten samt det utökade kontrollområdet för befintliga kontrollobjekt skulle få för nämnden är helt beroende av hur kontrollen ska organiseras och utföras i praktiken. Dessa frågor berörs emellertid inte i promemorian.

Mot denna bakgrund har förvaltningen ingen möjlighet att överblicka konsekvenserna av promemorians förslag att lägga kontrollansvaret på kommunerna och i förlängningen nämnden. Förvaltningen kan därför inte tillstyrka förslagen i promemorian utan föreslår att nämnden ska avstyrka remissen och anförda att Näringsdepartementet bör komplettera promemorian med ett förslag

¹ Livsmedelsverket, Avgiftsmodell för kontroll av material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel, dnr. 2018/00522 (härefter *Livsmedelsverkets rapport*).

² A.a. ss. 13 f. och 48-50.

och en konsekvensanalys avseende struktur och omfattning av det föreslagna kontrollområdet så att nämnden har en möjlighet att bedöma omfattningen och konsekvenserna av förslaget i sin helhet.

Det är inte lämpligt med samma kontrollmodell som gäller för livsmedelskontrollen

Som berörts strax ovan förs det inte i promemorian något resonemang kring hur kontrollen ska organiseras och utföras.

Promemorian utgår dock i fördelningen av kontrollansvar från livsmedelslagstiftningens befintliga system.³ Systemet bygger på att behörig kontrollmyndighet är densamma som den som beslutar om godkännande och registrering.⁴ För att en sådan modell ska kunna användas för fördelning av kontrollansvar krävs alltså att samtliga kontaktföretag – från tillverkare och importörer till återförsäljare – måste registrera sin verksamhet hos kontrollmyndigheten. Likaså föreslås det i promemorian att livsmedelslagstiftningens sanktionsavgiftssystem – som bland annat inbegriper sanktioner för underlåten registrering – även ska gälla för kontaktföretagsområdet.⁵

Av promemorian framgår emellertid även att det i EU-lagstiftningen inte finns något krav på att kontaktföretagare ska låta registrera eller godkänna sin verksamhet på det sätt som finns för livsmedelsföretagare.⁶ Däremot finns det i artikel 10.2 kontrollförordningen⁷ ett krav på kontrollmyndigheten att föra en uppdaterad förteckning över sina kontrollobjekt. Kravet gäller alla aktörer som inte undantagits av kommissionen och innebär enligt artikel 15.5 i kontrollförordningen att de till kontrollmyndigheten ska lämna uppgift om namn och juridisk form, vilken specifik verksamhet de utför, inbegripet verksamhet som utförs genom distanskommunikation, och uppgift om vilka platser som står under deras kontroll. I departementspromemorian Ds 2018:41⁸ föreslås ett nytt bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldighet för livsmedelsföretagare och andra aktörer att lämna uppgifter om sina anläggningar eller verksamheten i övrigt till en kontrollmyndighet. Promemorian konstaterar att bestämmelsen i förordningen och det föreslagna bemyndigandet är tillämpliga på

³ Promemorian s. 49.

⁴ Se 25 § livsmedelsförordningen (2016:813).

⁵ Promemorian s. 63 f.

⁶ A.a. s. 56.

⁷ Förordning (EU) 2017/625

⁸ En anpassning av bestämmelser om kontroll i livsmedelskedjan till EU:s nya Kontrollförordning.

kontaktmaterialföretagare,⁹ men för inget vidare resonemang om vad detta skulle kunna innebära i sak för kontrollens organisation och utförande.

Förvaltningen vill mot denna bakgrund med enfass understryka att en kontrollmodell som följer dagens system på livsmedelsområdet, med obligatorisk registrering för samtliga anläggningar och återkommande kontroll inom vissa intervall, skulle ta omfattande administrativa och personella resurser i anspråk och i praktiken vara näst intill omöjligt att genomföra. En sådan modell skulle inte heller vara motiverad med hänsyn till de risker som är förknippade med den verksamhet som bedrivs längst ut i kontrollkedjan på kontrollområdet. För dessa företag torde dessutom den del av verksamheten som omfattas av kontaktmaterialförordningen i många fall vara ytterst begränsad. Förvaltningen anser därför inte heller att det är rimligt eller motiverat att sådana företag skulle drabbas av en sanktionsavgift för utebliven registrering.

Istället vill förvaltningen särskilt ställa sig bakom de slutsatser och förslag på området som framgår av Livsmedelsverkets rapport. Förslagen går i korthet ut på att endast kontaktmaterialanläggningar förknippade med en hög risk ska omfattas av en registreringsskyldighet och regelbunden kontroll, medan lågriskanläggningar (exempelvis företag som endast distribuerar kontaktmaterial direkt till slutkonsument och som inte själva tillverkar eller importerar kontaktmaterial) inte ska registreras och endast kontrolleras vid behov.¹⁰ En sådan modell förutsätter dock som sagt att fördelningen av kontrollansvar i livsmedelsförordningen (2016:813) justeras eller kompletteras eftersom den i dagsläget utgår från vilken kontrollmyndighet som ansvarar för registreringen av anläggningen.

Vad gäller skyldigheten i artikel 10.2 kontrollförordningen för kontrollmyndigheten att föra en förteckning över sina kontrollobjekt, konstaterar förvaltningen att förslagen i Ds 2018:41 ännu inte resulterat i en proposition. Eftersom några föreskrifter med stöd av bemyndigandet sålunda inte heller har meddelats är det därför oklart vad kravet i praktiken innebär för kontrollmyndigheterna. Det borde dock finnas utrymme att anpassa föreskrifterna efter de konkreta förutsättningar och behov som

⁹ Promemorian s. 57.

¹⁰ Livsmedelsverkets rapport, s. 23-26.

gäller på kontaktmaterialområdet i linje med de redovisade förslagen i Livsmedelsverkets rapport.¹¹

Avgiftssystemet bör vara densamma som för livsmedelskontrollen i övrigt

I promemorian föreslås att en avgift för kontroll av material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel ska debiteras den enskilde efter utförd kontroll (så kallad "efterhandsdebitering"). Förslaget bygger på det förslag och de bedömningar som gjordes i departementspromemorian Ds 2018:41.

Förvaltningen vill dock erinra om att förslaget om efterhandsdebitering som lämnades i Ds 2018:41 ännu inte har genomförts och att det i dagsläget inte finns någonting som tyder på att det kommer att genomföras till den 1 januari 2021.

Förvaltningen instämmer i promemorians övergripande bedömning att avgiftssystemet för kontroll av kontaktmaterial så långt det är möjligt bör likna motsvarande system som för livsmedel. Om de föreslagna bestämmelserna ska börja gälla innan ett efterhandsdebiteringssystem har införts för livsmedelskontrollen som helhet bör sålunda inte heller ett efterhandsdebiteringssystem införas för kontrollen av kontaktmaterial.

Kommunerna behöver mer tid för förberedelse

Författningsförslagen i promemorian föreslås träda i kraft den 1 januari 2021. Detta innebär att nämnden från och med detta datum förväntas utöva kontroll enligt kontaktmaterialförordningen.

Det bör därför noga understrykas att den kontroll av material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel som idag utförs av nämnden vid livsmedelsanläggningar till stor del skiljer sig från den kontroll som nämnden förväntas utföra enligt kontaktmaterialförordningen. Förvaltningen vill också varna för att det finns en risk att de synergieffekter som i promemorian antas följa av att vissa av företagen redan omfattas av kommunernas kemikalietillsyn är överdriven. Det bör härvid framhållas att även om kontrollområdena är snarlika så styrs de av olika lagstiftning med olika underliggande principer för hur kontrollen organiseras och utförs. Dessutom beräknas de taxor som ligger till grund för finansieringen av kontrollområdena på olika sätt. Tillsyn enligt kemikalielagstiftningen respektive kontroll enligt

¹¹ Förvaltningen vill i detta sammanhang erinra om att det till exempel inte har bedömts nödvändigt eller lämpligt att föreskrifterna om skyldighet lämna uppgift om djurhållning ska omfatta Försvarmakten; se Ds 2018:41 s. 401.

kontaktmaterialförordningen kommer därmed i praktiken att behöva hållas åtskilt och debiteras separat, även om det skulle vara samma inspektör hos kommunen som utför kontrollen.

Från förvaltningens perspektiv måste kontrollområdet sålunda betraktas som nytt. Det medför i sin tur att förvaltningen kommer vara i behov av såväl kompetensutveckling som nyrekryteringar, både för att tillskansa sig sakkunskap på området och för att kunna hantera det utökade kontrollansvaret.

Förvaltningen konstaterar att det i dagsläget inte går att uppskatta det tillkommande antalet kontrolltimmar som ska utföras med anledning av det nya kontrollområdet och hur många nya årsarbetskrafter som därmed kommer att behöva rekryteras. Detta beror till stor del på hur den operativa kontrollen ska utformas och utföras, vilket som ovan nämns än så länge är okänt.

Därutöver behöver staden fastställa en ny taxa för att kunna ta ut en avgift för kontrollen enligt promemorians förslag. Förvaltningen kan konstatera att det inte finns något stöd i nuvarande lagstiftning för att ta ut avgifter för kontroll enligt kontaktmaterialförordningen. En förutsättning är sålunda att kommunerna bemyndigas att ta ut en avgift genom en förändring av förordning (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter.

Detta behöver ske innan staden kan anta några nya taxebestämmelser. Framtagandet av sådana taxebestämmelser fordrar dessutom att förvaltningen känner till hur kontrollen ska organiseras och vilken kontroll som ska utföras innan beredningen av ärendet kan påbörjas. Denna process inom staden tar vanligen flera månader. Arbetet med att uppdatera nämndens taxor för år 2021, inbegripet taxan för kontroll enligt livsmedelslagstiftningen, har redan påbörjats av förvaltningen för att enligt plan antas av kommunfullmäktige under fjärde kvartalet 2020. Det går alltså inte att vänta med att ändra i avgiftsförordningen till dess att de nya bestämmelserna i livsmedelslagen träder i kraft, eftersom det inte ger kommunerna någon möjlighet att anpassa sina egna taxor innan kontrollen ska börja utföras.

Om staten har för avsikt att överlåta ett nytt kontrollansvar på kommunerna måste den samtidigt säkerställa att kommunerna har tillräckliga förutsättningar för att förbereda sig för det nya ansvarsområdet. Det gäller såväl att anpassa sin organisation och bemanning till det utökade kontrollbehovet som att anta nya taxebestämmelser.

Mot denna bakgrund är förvaltningen under alla omständigheter mycket skeptisk till att bestämmelserna ska träda i kraft den 1 januari 2021. Det finns en överhängande risk att kommunerna vid denna tidpunkt inte kommer att kunna utföra kontrollen, eller i vart fall inte kunna ta betalt för den.

SLUT.