



Stockholm den 29 september 2015
Till Miljödepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se
monica.tornlund@regeringskansliet.se

Remissvar från Livsmedelsföretagen för SOU 2014:90 "Bisfenol A – Kartläggning och strategi för minskad exponering"

1. Inledning

Livsmedelsföretagen är bransch- och arbetsgivarorganisationen för livsmedelsföretag i Sverige och representerar omkring 850 medlemsföretag inom alla typer av livsmedelsföretag; små och stora, med svenska och utländska ägare, familjeägda, jordbrukskooperativ, börsnoterade med flera.

Livsmedelsföretagen tackar för möjligheten att få lämna synpunkter till betänkandet SOU 2014:90 "Bisfenol A – Kartläggning och strategi för minskad exponering".

Livsmedelsföretagen har följande kommentarer och observationer:

2. Utredningens förslag i korthet

2.1 Utfasning av BPA

Utredningen föreslår att regeringen ska anta ett mål om att bisfenol A (nedan kallat BPA) så långt det är möjligt inte längre ska förekomma i ytskikt som är i kontakt med livsmedel vid ingången av år 2020. I första hand föreslår utredningen att livsmedelskedjan på frivillig basis minskar exponeringen av BPA, och som ett delmål föreslår utredningen att regeringen under 2017 ska göra en översyn som ska ta reda på om en väsentlig minskning av exponeringen av BPA har skett.

Det måste framhållas att utredningsdirektiven uttryckligen anger att det endast är BPA som omfattas av uppdraget, inte några andra bisfenoler. Trots detta föreslår

utredningen att substitutionen av BPA inte får göras med andra bisfenoler, till exempel BPS eller BPF.

2.2 Riskvärdering av BPA i material i kontakt med livsmedel

Grunden till att utredningen anser att en utfasning och eventuellt också förbud mot BPA ska införas är att BPA enligt utredningen är "hormonstörande och reproduktionsstörande".

För att få en bild av hur stora de negativa effekterna av BPA som används i material i kontakt med livsmedel är i praktiken så måste dock en riskvärdering göras. En riskvärdering väger samman ett ämnes farlighet med den nivå av exponering som konsumenter utsätts för. Den europeiska livsmedelssäkerhetsmyndigheten, EFSA, presenterade den hittills största forskningssammanställningen i världen i januari 2015. Den publicerades efter att betänkandet SOU 2014:90 färdigställdes. Slutsatserna som dras och förslagen som presenteras i betänkandet SOU 2014:90 bör därför ses i ljuset av att slutsatserna från EFSA:s studie inte har kunnat beaktas.

EFSA:s riskvärdering, som bygger på de relevanta studier som gjorts runtom i världen, konstaterar att BPA inte utgör någon hälsorisk för någon konsumentgrupp (inklusive ofödda barn, barn och ungdomar), samt att exponeringen ligger långt under det tolerabla dagliga intaget (TDI). EFSA:s riskvärdering har tagit hänsyn till osäkerhetsfaktorer som kvarstår kring riskerna med BPA. Det rekommenderade TDI-värdet som EFSA kommit fram till är satt väsentligt lägre som en följd av detta, och innefattar en kraftigt tilltagen försiktighetsmarginal.

Utredningen lyfter fram andra riskvärderingar som har gjorts förutom EFSA:s, vars slutsatser var preliminära när betänkandet färdigställdes, däribland de som gjorts i Frankrike och i Sverige. Med tanke på omfattningen av EFSA:s riskvärdering förefaller den betydligt mer gedigen än de övriga som omnämns i betänkandet och det är därför orimligt att jämföra dessa riskvärderingar som om de vore likvärdiga. Formuleringen "vilken studie som myndigheterna anser vara den bästa att utgå ifrån skiljer sig åt" (sid 83) är olycklig, eftersom det inte är fråga om en enskild studie som leder fram till resultatet i EFSA:s riskvärdering utan en djuplodande analys och sammanvägning av ett mycket stort antal vetenskapliga studier.

3. Pågående arbete med utfasning av BPA inom livsmedelskedjan

Just nu sker en kontinuerlig utfasning av BPA hos en mängd livsmedelsföretag. Anledningarna till detta är flera: efterfrågan hos konsumenter för minskad exponering för BPA är en anledning, men ett kanske viktigare skäl är att pappförpackningar i stället för till exempel konservburkar i metall är billigare, väger mindre och är enklare att hantera för både konsument och industri.

Utvecklingen att ta fram BPA-fria lacker för metallförpackningar hos förpackningsindustrin pågår. Detta arbete är komplext och tidskrävande eftersom det krävs tester under hela livsmedlets livslängd för att säkerställa att alternativen är minst lika säkra som BPA och inte leder till minskad livsmedelssäkerhet eller andra oönskade konsekvenser som påverkar livsmedlets kvalitet, t.ex. att lacken inte håller tätt eller att den spricker och avyttrar färgflagor i produkten. Som utredningen själv konstaterar är BPA ett mycket väldokumenterat ämne: en sökning på BPA i PubMed, som är en databas för publicerade vetenskapliga artiklar, ger 8615 träffar för BPA, vilket kan jämföras med 125 respektive 50 träffar för två andra bisfenoler; BPF respektive BPS. För att säkerställa en fortsatt hög livsmedelssäkerhet är det av högsta vikt att alternativa lacker består av välbeprövade ämnen så att inte BPA ersätts med lacker som innebär en högre risk för konsumenter.

Livsmedelsbranschen är lyhörd för konsumenternas oro och önskemål kring livsmedel och deras förpackningar. Samtidigt är det viktigt att framhålla att det, mot bakgrund av EFSA:s gedigna riskvärdering, inte finns någon anledning för myndigheter i Sverige eller andra medlemsländer att bidra till oro kring BPA. Tvärtom ser vi det som en viktig uppgift för myndigheterna att förklara och tillgängliggöra resultaten av de riskvärderingar som har genomförts. Risken är annars att man undergräver allmänhetens förtroende för såväl branschens som myndigheternas ansvarstagande för riskbedömningar.

4. Livsmedelsföretagens synpunkter på utredningens förslag

4.1 Utredningens förslag till nationell särreglering

Livsmedelsföretagen välkomnar resonemangen som förs i betänkandet kring reglering på EU- respektive nationell nivå, eftersom detta är grundläggande förutsättningar för en diskussion om eventuella åtgärder för att hantera BPA. Livsmedelsföretagen vill understryka att sådana åtgärder måste vidtas på EU-nivå för att Sverige inte ska bidra vare sig till en uppluckring och försvagning av den inre

marknaden, eller till en försämring av de gemensamma metoder och beslutsprocesser som antagits för att hantera livsmedelssäkerhet och risker. Inrättandet av EFSA med ansvar för utvärdering av risker inom livsmedels- och foderområdet är en grundbult i detta system och EFSA:s vetenskapliga utvärderingar ligger till grund för politiska beslut på EU-nivå i frågor som gäller livsmedelssäkerhet.

Gemensamma regler för livsmedelssäkerhet inom EU är en naturlig följd av den fria rörligheten för varor, inklusive livsmedel, på EU:s inre marknad. Ett EU-gemensamt system för livsmedelssäkerhet är det enda effektiva sättet att både dra fördelarna av den inre marknaden för livsmedelsprodukter och samtidigt säkerställa ett fullgott skydd för konsumenterna. Livsmedelsföretagen vill understryka att det är varje medlemslands ansvar att stötta det gemensamt uppbyggda systemet och att det vore en ytterst olycklig utveckling om detta underminerades genom nationella beslut som t.ex. bortser från EFSA:s bedömningar, på det sätt som nu har skett i Frankrike beträffande BPA. För att ett medlemsland ska lämna den gemensamma ordningen krävs extraordinära omständigheter och ett solitt underlag som kan mäta sig med EFSA:s riskvärderingar. Det bör i sammanhanget också noteras att den franska författningsdomstolen nyligen har upphävt delar av det franska nationella förbudet vad gäller export. Det innebär att det nu är tillåtet för franska producenter att använda BPA för produkter som går på export medan förbudet mot BPA kvarstår för produkter som saluförs i Frankrike (inhemska eller importerade). Det återstår att se om det senare är förenligt med EU-rätten, detta granskas fortfarande av EU-kommissionen.

Livsmedelsföretagen välkomnar att utredningen tydligt konstaterar att risker med BPA ska hanteras EU-gemensamt. Livsmedelsföretagen ställer sig dock inte bakom förslaget att Sverige bör överväga nationell lagstiftning om en EU-reglering i enlighet med utredningens önskemål inte kommer till stånd inom de närmsta åren. De värden som ligger i ett EU-gemensamt system för livsmedelssäkerhet måste försvaras, även i situationer då beslutsprocesserna inom EU inte utvecklas i den takt eller riktning som svenska myndigheter önskar. Vi vill i detta sammanhang också understryka att EU-kommissionen (DG SANTE) i sin planering för hösten 2015 har aviserat någon typ av åtgärd om bisfenol A.

4.2 Utredningens förslag till förändringar i livsmedels- och kemikalielagstiftningen

Utredningen föreslår att Sverige i relevanta EU-organ ska driva på för en förändring av EU:s livsmedelslagstiftning så att ämnen som migrerar från förpackningar kan regleras enbart på grund av deras farliga egenskaper, samt verka för dialog, kunskapsutbyte och samordning mellan EFSA och ECHA. Betänkandets resonemang vad gäller lagstiftningsförändringar tycks bygga på två argument som Livsmedelsföretagen menar är problematiska.

För det första menar utredaren att en större samordning behövs mellan de institutionella systemen på kemikalie- respektive livsmedelsområdet eftersom systemen delvis gäller samma sakfrågor men de har "varsin uppsättning av lagar, myndigheter och andra institutioner". En samordning i form av kunskapsutbyte och dialog är alltid önskvärd, men det är svårt att förstå på vilken grund förändringar i lagstiftning eller institutioner skulle behövas för en sådan samordning. Det är i själva verket helt naturligt att en viss sakfråga faller inom ramen för flera politikområden, oavsett om det gäller EU-nivån eller nationell nivå. Att frågor om material i kontakt med livsmedel i sig har uppenbara beröringspunkter med andra materialfrågor innebär inte att det skulle vara bättre att reglera dem på samma sätt som inom kemikalielagstiftningen. Tvärtom innebär en sammanhållen livsmedelslagstiftning som även omfattar livsmedelsförpackningar en stor fördel för att hantera exempelvis frågor om migration av olika ämnen från förpackningen till livsmedlet.

Det andra, mer specifika argumentet för en förändring av livsmedelslagstiftningen, gäller "möjligheten att fasa ut ämnen med särskilt farliga egenskaper på basis av deras inneboende egenskaper" där utredningen föreslår att Sverige ska verka för att denna ska införas även i livsmedelslagstiftningen. En grundläggande princip för riskhantering inom livsmedelsområdet är att det är kombinationen av ett ämnes inneboende egenskaper och exponeringen för detsamma som avgör huruvida ämnet utgör en risk för människors hälsa eller inte. Det är utifrån denna princip som EFSA genomför sina riskvärderingar och den enda som är rimlig, med tanke på att samtliga ämnen vi får i oss via maten kan vara farliga om intaget är för högt. Livsmedelsföretagen motsätter sig att Sverige driver på för att inom EU frångå detta för livsmedelslagstiftningen grundläggande villkor.

4.3 Utredningens konsekvensbeskrivning

Inför nya förslag om reglering på EU-nivå görs i allmänhet en grundligt genomförd konsekvensutredning av EU-kommissionen, en så kallad *impact assessment*. En sådan utredning ska bedöma konsekvenserna av olika alternativ för att hantera en fråga och på basis av konsekvensanalysen förorda det alternativ som ger bäst utfall, inklusive alternativ utan reglering i form av ny lagstiftning.

Konsekvensutredningar ska göras också av svenska utredningsväsendet. Den konsekvensutredning som ingår i betänkandet ska också beakta samhällets kostnader respektive vinster för en eventuell reglering av BPA. Det kan dock konstateras att utredningens redovisning av både kostnader och hälsovinster är mycket knapphändig. Det är därför svårt att utläsa de samhällsekonomiska kostnaderna och framför allt de samhällsekonomiska vinsterna med en eventuell nationell särreglering av BPA. Livsmedelsföretagen vill därför framhålla att det måste göras en mer grundlig konsekvensanalys av kostnader och eventuell hälsovinster som skulle uppkomma med en eventuell BPA-reglering, för att undvika en dyr åtgärd utan mätbara hälsovinster.

Fredrik Torehammar
Public Affairs-chef
Livsmedelsföretagen

Nicklas Amelin
EU-expert
Livsmedelsföretagen