

Område Strategisk utveckling och stöd
Juridiska avdelningen
Charloth Johansson Rydstedt

Konsekvensutredning avseende föreskrifter om gränsvärden för PAH i traditionellt rökt kött och fisk

1. Sammanfattning

Sverige har genom kommissionens förordning (EU) 2020/1255 om ändring av förordning (EG) nr 1881/2006 beviljats undantag från de lägre gränsvärden för polycykliska aromatiska kolväten (PAH) i traditionellt rökt kött och fisk samt traditionellt rökta kött- och fiskeriprodukter som framgår av den förordningen. De högre gränsvärden som tillämpades före den 1 september 2014, dvs. 5,0 µg/kg för bens(a)pyren och 30,0 µg/kg för summan av bens(a)pyren, bens(a)antracen, bens(b)fluoranten och krysen, ska i stället gälla för dessa rökta livsmedel.

För att undantaget ska kunna tillämpas av berörda livsmedelsföretagare måste dock Livsmedelsverket föreskriva om detta undantag i nationella föreskrifter. I denna promemoria redogörs för Livsmedelsverkets förslag till ändringar i Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:20) om livsmedelshygien och de konsekvenser dessa ändringar medför.

2. Beskrivning av problemet och vad Livsmedelsverket vill uppnå

I kommissionens förordning (EG) nr 1881/2006 om fastställande av gränsvärden för vissa främmande ämnen i livsmedel fastställs gränsvärden för polycykliska aromatiska kolväten (PAH) i livsmedel, bl.a. i rökt kött och fisk samt rökta kött- och fiskeriprodukter. Enligt den förordningen ska gränsvärdena för PAH vara så låga som rimligtvis är möjligt baserat på god tillverknings- och jordbruks- eller fiskesed.

Enligt artikel 1 i kommissionens förordning (EG) nr 1881/2006 ska de livsmedel som förtecknas i bilagan till förordningen inte släppas ut på marknaden om de innehåller en halt av ett främmande ämne som överskrider de i bilagan fastställda gränsvärdena. I bilagan fastslås gränsvärden för det polycykliska aromatiska kolvätaet bens(a)pyren samt för summan av bens(a)pyren, bens(a)antracen, bens(b)fluoranten och krysen.

Lägre gränsvärden för ovan nämnda ämnen infördes genom kommissionens förordning (EU) nr 835/2011 om ändring av förordning (EG) nr 1881/2006 vad gäller gränsvärden för polycykliska aromatiska kolväten i livsmedel. Ändringen beslutades med anledning av uppgifter om att det var möjligt att uppnå lägre gränsvärden för rökt kött och fisk samt

2021-11-30

Dnr 2021/05037

Område Strategisk utveckling och stöd
Juridiska avdelningen
Charloth Johansson Rydstedt

rökta kött- och fiskeriprodukter, även om det i vissa fall var nödvändigt att anpassa tekniken för rökning. En övergångsperiod beviljades därför för dessa kategorier av produkter innan de lägre gränsvärdena skulle börja tillämpas fr.o.m. den 1 september 2014.

Nya uppgifter visade emellertid att det i flera medlemsstater, däribland Sverige, inte var möjligt att uppnå de lägre gränsvärdena för PAH i vissa traditionellt rökta livsmedel trots att god praxis hade tillämpats vid rökningen. I de fallen kunde rökningssmetoderna inte anpassas för att uppnå de lägre gränsvärdena för PAH utan att livsmedlens organoleptiska egenskaper avsevärt förändrades. Ett tillfälligt undantag beviljades därför 2014 genom kommissionens förordning (EU) nr 1327/2014 om ändring av förordning (EG) nr 1881/2006 vad gäller gränsvärden för polycykliska aromatiska kolväten (PAH) i traditionellt rökt kött och rökta köttprodukter samt traditionellt rökt fisk och rökta fiskeriprodukter. Undantaget innebar att Sverige fick tillåta utsläppande på den svenska marknaden av traditionellt rökt kött och fisk samt rökta kött- och fiskeriprodukter som röckts inom Sveriges territorium och som var avsedda för konsumtion inom Sveriges territorium. Förutsättningen var dock att dessa produkter följde de gränsvärden som var tillämpliga före den 1 september 2014, dvs. 5,0 µg/kg för bens(a)pyren och 30,0 µg/kg för summan av bens(a)pyren, bens(a)antracen, bens(b)fluoranten och krysen.

Det tillfälliga undantaget omvandlades därefter till ett undantag utan tidsbegränsning genom kommissionens förordning (EU) 2020/1255 om ändring av förordning (EG) nr 1881/2006 vad gäller gränsvärden för polycykliska aromatiska kolväten (PAH) i traditionellt rökt kött och rökta köttprodukter samt traditionellt rökt fisk och rökta fiskeriprodukter, och fastställande av ett gränsvärde för PAH i livsmedelspulver av vegetabiliskt ursprung som används för framställning av drycker. Förutsättningen är dock att Sverige och berörda livsmedelsföretagare ska fortsätta att övervaka förekomsten av PAH i aktuella livsmedel och se till att god praxis vid rökning genomförs där så är möjligt utan att produkterna förlorar sina typiska organoleptiska egenskaper.

Undantaget är formulerat på så sätt att medlemsstaten, i detta fall Sverige, får tillåta utsläppande på marknaden av dessa produkter. För att undantaget ska kunna tillämpas av berörda livsmedelsföretagare i Sverige måste således undantaget föreskrivas i nationell lagstiftning. Livsmedelsverket har sedan juli 2021 ett bemyndigande i 17 a § livsmedelsförordningen (2006:813) om att meddela föreskrifter om här aktuellt undantag.

3. Förslaget

Livsmedelsverket föreslår att Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:20) om livsmedelshygien ändras genom att följande paragraf samt rubrik införs:

2021-11-30

Dnr 2021/05037

Område Strategisk utveckling och stöd
Juridiska avdelningen
Charloth Johansson Rydstedt

Traditionellt rökt kött och fisk samt kött- och fiskeriprodukter

X § Kött och fisk samt kött- och fiskeriprodukter som i Sverige röks över glödande trä eller andra växtmaterial får släppas ut på den svenska marknaden under förutsättning att halterna i dessa produkter inte överskrider

- 5,0 µg/kg ätlig del för bens(a)pyren
- 30,0 µg/kg ätlig del för summan av bens(a)pyren, bens(a)antracen, bens(b)fluoranten och krysen.

Berörda livsmedelsföretagare ska tillämpa en god praxis vid rökning av de livsmedel som avses i första stycket för att begränsa bildningen av polycykliska aromatiska kolväten (PAH), där så är möjligt utan att livsmedlen förlorar önskade organoleptiska egenskaper.

Förslagets innebörd

Förslaget innebär att gränsvärdena för bens(a)pyren och för summan av bens(a)pyren, bens(a)antracen, bens(b)fluoranten som var tillämpliga före den 1 september 2014 fortsatt ska gälla i Sverige för de aktuella produkterna, det vill säga traditionellt rökt kött och fisk samt rökta kött- och fiskeriprodukter.

God praxis

Med god praxis avses att företagaren där så är möjligt genomför åtgärder för att reducera bildning av PAH i direktrota livsmedel som bl.a. föreslås i vägledande material. Vägledande material vad gäller sådana åtgärder finns bland annat på Livsmedelsverkets webbplats.¹ De åtgärder som beskrivs på Livsmedelsverkets webbplats har sammanställts med utgångspunkt i Codex Alimentarius.²

Notifiering

Det aktuella förslaget ska anmälas till kommissionen och övriga medlemsstater via Kommerskollegium enligt 6 § förordning (1994:2029) om tekniska regler då det är fråga om en teknisk regel som genomför EU-lagstiftning och som har stort utrymme för olika nationella lösningar vilket Sverige väljer att utnyttja.

Vad gäller tidpunkten för ikraftträdandet behöver hänsyn tas med anledning av att de nationella bestämmelserna ska anmälas till EU-kommissionen och övriga medlemsstater. En anmälan till EU-kommissionen medför en 'stand-still'-period om normalt tre månader, med perioden kan förlängas med ytterligare tre månader. Under denna period, och innan anmälningsproceduren är avslutad, får den föreslagna regleringen inte beslutas och träda i kraft.

¹ Livsmedelsverket, Rökning, grillning och PAH, 2021.

² Codex Alimentarius Commission, CX/CF 08/2/9, februari 2008.

2021-11-30

Dnr 2021/05037

Område Strategisk utveckling och stöd
Juridiska avdelningen
Charloth Johansson Rydstedt

4. Alternativa lösningar för det Livsmedelsverket vill uppnå

Regeringen kan genom förordning föreskriva om ett undantag med motsvarande innehåll. Alternativa lösningar i övrigt saknas.

5. Effekterna om någon reglering inte kommer till stånd

Vissa av de svenska rökerierna har begränsade möjligheter att genomgående uppnå de lägre gränsvärdena för PAH som gäller enligt förordning (EG) nr 1881/2006. Analysresultat från provtagningar av de berörda livsmedelskategorierna insamlade av Livsmedelsverket 2014-2017 visar att cirka 80 % av provtagna produkter underskred de lägre gränsvärdena för PAH medan cirka 10 % av produkterna överskred de högre gränsvärdena (90 produkter från 65 rökerier). Av underlaget framgår således att huvuddelen av produkterna kommer att kunna saluhållas även om ett undantag från de lägre gränsvärdena inte införs. Vidare framgår att cirka 90 % av de företag som direktröker har möjlighet att fortsätta att saluhålla de aktuella produkterna om de högre gränsvärdena tillämpas i Sverige, men att cirka 10 % av företagen troligtvis inte kan fortsätta saluhålla de aktuella produkterna om de lägre gränsvärdena för PAH ska tillämpas.

6. Vilka berörs av regleringen?

Konsumenter, branschföretag och kontrollmyndigheter berörs av regleringen.

En riskvärdering av hälsoeffekterna för konsumenterna av bibehållna nivåer för gränsvärdena för PAH genomfördes av Livsmedelsverket under våren 2021. Den visar att det något högre intaget av PAH med anledning av gränsvärdena endast har en marginell hälsoeffekt.

Många rökerier som röker på traditionellt sätt är utpräglat småskaliga verksamheter. Flera rökerier har också en säsongsbunden verksamhet kopplad till den svenska semesterperioden. Utan en reglering som tillåter de högre gränsvärdena kan några av dessa verksamheter tvingas att upphöra eller begränsa de produktkategorier som kan rökas även om de tillämpar de möjligheter till god praxis vid rökningen som beskrivs i vägledande material från branschen och Livsmedelsverket.

Av vägledande material framgår att med god praxis avses bland annat att om möjligt välja flis eller spån från träslag som ger en lägre bildning av PAH samt att sätta in droplåtar för att fånga upp neddroppande fett och att begränsa röktiden.

Livsmedelsverket har under våren 2021 genomfört en enkät riktad till livsmedelsföretag som röker de aktuella kategorierna av livsmedel. Enkäten syftade till att ge svar på hur stor andel av rökta produkter som var direktrökta av de producerade volymerna 2020. Svarsandelen var dock låg, endast 20 % av de tillfrågade företagen besvarade enkäten.

2021-11-30

Dnr 2021/05037

Område Strategisk utveckling och stöd
Juridiska avdelningen
Charloth Johansson Rydstedt

Enkäten riktades också till en mindre andel av de berörda företagen. Av svaren framgår att cirka 10 % av den totala volymen av rökta produkter utgjordes av direktrökta livsmedel. Denna volym utgör dock sannolikt en överskattning. Andra rökta produkter utgörs t.ex. av produkter som röks genom indirekt rökning eller med rökaromer.

7. Vilka bemyndiganden som Livsmedelsverkets beslutanderätt grundar sig på

Av 17 a § livsmedelsförordningen framgår att Livsmedelsverket får meddela föreskrifter om undantag från förbudet mot utsläppande på marknaden av vissa livsmedel i enlighet med artiklarna 7.6 och 7.7 i kommissionens förordning (EG) nr 1881/2006 av den 19 december 2006 om fastställande av gränsvärden för vissa främmande ämnen i livsmedel.

8. Vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen

Förslaget medför en möjlighet för berörda livsmedelsföretagare att tillämpa högre gränsvärden för PAH för traditionellt röktt kött och fisk samt traditionellt rökta kött- och fiskeriprodukter i förhållande till de medlemsländer som inte beviljats detta undantag av kommissionen. Det medför inte några skillnader i de kostnadsmässiga konsekvenserna om undantaget regleras genom Livsmedelsverkets föreskrifter eller av regeringen genom en förordning. Om förslaget inte genomförs kommer ett antal livsmedelsföretag som idag säljer direktrökta livsmedel sannolikt inte att kunna uppfylla kraven vad gäller gränsvärden för PAH för ett antal produkter i sitt sortiment. Detta kan begränsa utbudet och leda till att verksamheter tvingas att upphöra.

9. Bedömning om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Regleringen genomförs i linje med villkor för ett icke tidsbegränsat undantag som regleras genom kommissionens förordning (EU) 2020/1255. Förslaget bedöms överensstämma med Sveriges skyldigheter som medlemsstat i EU.

10. Bedömning om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

Inga särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande utan bestämmelsen bör träda i kraft så snart som möjligt. Bestämmelsen måste dock anmälas till kommissionen och övriga medlemsstater innan den kan beslutas. En anmälan till EU-kommissionen medför en 'stand-still'-period om normalt tre månader, men perioden kan förlängas med ytterligare tre månader. Under denna period, och innan anmälningsproceduren är avslutad, får den föreslagna regleringen inte beslutas och träda i kraft.

Det är önskvärt att ikraftträdandet kan ske så snart som möjligt då de högre gränsvärdena redan tillämpas i praktiken. Det är även viktigt att denna möjlighet att tillämpa högre

2021-11-30

Dnr 2021/05037

Område Strategisk utveckling och stöd
Juridiska avdelningen
Charloth Johansson Rydstedt

gränsvärden för PAH i de aktuella produkterna regleras för att undvika oklarheter om vilka gränsvärden som får tillämpas.

Informationsinsatser riktade till konsumenter, företagare och kontrollmyndigheter kommer att behöva genomföras för att tydliggöra det rättsliga läget vad gäller gränsvärden för PAH i de aktuella produkterna. Livsmedelverket avser att använda sig av verkets informationskanaler, t.ex. webbplatsen och information till företagare som prenumererar på information från Livsmedelsverket, samt att i samarbete med mathantverksföreningen Eldrimner sprida informationen till företag som kan vara berörda av denna regeländring.

11. Antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen

Det finns inga aktuella uppgifter om hur många företag som direktröker kött, köttprodukter, fisk och fiskeriprodukter. Antalet kan dock uppskattas till cirka 300 utifrån information från Eldrimner och medarbetare inom Livsmedelsverkets område Kontroll. Ett antal företag direktröker livsmedel i större skala, men flertalet företag röker produkterna endast för lokal avsättning eller för en begränsad tidsperiod, t.ex. under sommarsäsongen.

12. Vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader

Regleringen kommer att underlätta för de företag som direktröker de aktuella livsmedlen att fortsätta sin verksamhet. Regleringen innebär inte några administrativa kostnader för företagen. De företag som röker aktuella livsmedel med andra metoder påverkas inte av denna reglering.

13. Vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen

Regleringen kommer inte att innebära några kostnader för de företag som berörs.

14. Vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen

Förslaget medför en möjlighet för berörda livsmedelsföretagare att tillämpa högre gränsvärden för PAH för traditionellt rökt kött och fisk samt traditionellt rökta kött- och fiskeriprodukter. Eftersom högre gränsvärden för PAH för de aktuella produkterna i praktiken har tillämpats sedan 2014 för de företag som direktröker jämfört med de som använder andra rökmetoder påverkar denna reglering i sig inte konkurrensförhållandena för företagen.

2021-11-30

Dnr 2021/05037

Område Strategisk utveckling och stöd
Juridiska avdelningen
Charloth Johansson Rydstedt

15. I vilka andra avseenden regleringen kan komma att påverka företagen

Regleringen bedöms inte komma att påverka företagen i några andra avseenden utöver de som framgått av redogörelsen under föregående punkter.

16. Beskrivning om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning

Det behöver inte tas någon särskild hänsyn till små företag vid utformningen av reglerna. Reglerna syftar till att tillse att de företag som direktröker de aktuella produkterna, vilka ofta är små företag, kan fortsätta sin verksamhet.

17. Effekter för kommuner eller regioner

Regleringen medför att en stor andel av de småskaliga livsmedelsföretagare som direktröker livsmedel får möjlighet att fortsätta med denna verksamhet, under förutsättning att de uppfyller kraven i livsmedelslagstiftningen. Lokalproducerade livsmedel som tillverkas av lokala råvaror har en mycket stor betydelse för turismen i Sverige. De småskaliga rökerierna finns ofta i glesbygden och innebär en möjlighet att bibehålla ett företagande även där andra företagsinriktningar inte finns.

Livsmedelsproduktionen bidrar ofta till andra typer av upplevelseverksamheter som kan öka stabiliteten i glesbygdsföretagande.

Den traditionella rökningen av kött- och fiskprodukter samt kött- och fiskeriprodukter kräver kompetens och utgör i sig en del av Sveriges kulturarv vilket kan föras vidare genom att dessa verksamheter kan fortsätta sin verksamhet.

18. Miljö och jämställdhet

Rökerier med direktrökning omfattas av krav även i miljölagstiftningen. Möjligheten att bibehålla högre gränsvärdena för PAH i vissa produkter medför ingen ytterligare miljöbelastning i detta avseende.

Livsmedelsverket bedömer att den föreslagna bestämmelsen inte har någon påverkan på jämställdheten.

Kontaktpersoner vid Livsmedelsverket

Charloth Johansson Rydstedt, verksjurist, 018-174362

Petra Bergkvist, statsinspektör, 018-175643