

Datum
2017-06-01

n.registrator@regeringskansliet.se

kopia till: eva.kalling-lundberg@regeringskansliet.se

Ds 2017:5 Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan m.m.

Näringsdepartementets ärende N2017/016869/RS

Svenskt Vatten arbetar för friskt dricksvatten, rena sjöar och hav samt människors tillgång till långsiktigt hållbara vattentjänster. Våra medlemmar, de kommunala VA-organisationerna, är landets viktigaste livsmedelsproducenter och miljövårdsföretag och tillhandahåller dricksvatten och avloppsvattenrening till 8,5 miljoner kunder. Vi arbetar aktivt för att stödja våra medlemmars utveckling och för att få gehör på nationella och internationella arenor.

Sammanfattning

Svenskt vatten tar ställning till promemorians förslag enbart med avseende på dricksvatten.

Vi avstyrker förslaget att införa fängelsestraff i livsmedelslagens straffskala vid produktion, distribution och annan hantering av livsmedlet dricksvatten. Förslaget är otillräckligt utrett. Den som förorenar och förstör råvaran (råvattnet) ska kunna straffas med fängelse enligt miljölagstiftningen, inte den som utsätts för föroreningarna.

Ett undantag för dricksvatten kan införas antingen i 30 § livsmedelslagen eller i den föreslagna 29 §.

Svenskt Vatten anser att den nuvarande straffskalan med böter, kombinerat med förelägganden och möjlighet till vite är mer ändamålsenlig och proportionerligt än fängelse vad gäller försummelse vid produktion och distribution av dricksvatten.

Vi tillstyrker att sanktionsavgifter införs som möjlig disciplinåtgärd vid överträdelse av väl definierade och avgränsade regler som rör dricksvatten.

Svenskt Vatten noterar att Regeringskansliet inte alls beskrivit produktion och distribution av livsmedlet dricksvatten i promemorian och att Livsmedelsverket har medverkat i arbetet om centralt ansvarig myndighet för dricksvatten. Promemorian handlar enbart om matkedjan. Några kommuner men ingen dricksvattenproducent finns med på remisslistan.

Bakgrund

Regeringskansliet har remitterat förslag om att införa nya straff och andra sanktioner i livsmedelslagen. Ett av förslagen är att införa fängelse i upp till två år i straffskalan. Nuvarande bötesstraff för vissa förseelser behålls. Kontrollmyndigheten föreslås kunna debitera administrativa sanktionsavgifter för vissa enklare och väl avgränsade förseelser.

Den som agerat oaktsamt, eller varit oaktsam genom att inte agera, så att en fara för konsumenten uppstått eller kunnat uppstå ”i något stadium av produktion, bearbetning eller distribution” av livsmedel föreslås ska kunna få fängelse. Det behöver inte ha uppstått en fara i verkligheten, det räcker med att det typiskt sett kunnat innebära en fara. Det kallas abstrakt fara.

Förslagen i promemorian utgår enbart från oredlighet i matproduktionens samtliga led, från djurfoder till konsument. Men eftersom 3 § livsmedelslagen jämställer dricksvatten med livsmedel blir förslaget ändå tillämpligt på produktion och distribution av dricksvatten. Ingen kommunal dricksvattenproducent har medverkat i eller hörts i arbetet eller ens fått remissen, inte heller Svenskt Vatten.

Förutsättningarna för att producera dricksvatten kan inte jämföras med produktion av mat

Både mat och dricksvatten utgör livsmedel, men de produceras och distribueras under mycket olika förutsättningar.

De ekonomiska incitamenten till oredligt beteende vid dricksvattenproduktion är små. Medan mat produceras och distribueras av konkurrensutsatta vinstdrivande verksamheter så produceras dricksvatten i kommunal verksamhet till lagstiftat självkostnadspris.

För dricksvatten saknas en livsmedelskedja som motsvarar den för matproduktion. Matkedjor kan vara långa, de kan passera ett flertal juridiska personer och flera nationsgränser. Motsvarande saknas för dricksvatten.

Dricksvattenproducenter styr inte över råvarans kvalitet i samma utsträckning som en matproducent kan styra över sin. Miljölagstiftningen ger i princip vem som helst rätt att bedriva verksamhet som förorenar eller påverkar grundvatten, sjöar och vattendrag och därmed det råvatten som dricksvattenproducenten senare ska använda för att framställa dricksvatten av. Producenten saknar egen möjlighet att ingripa mot den som förorenar. Detta kan jämföras med att ge vem som helst rätt att förorena i eller påverka en matproducents råvarulager.

Ett exempel finns i Ronneby kommun där Försvarsmakten förorenat vattentäkten med farliga kemikalier, s.k. PFAS, utan att kommunens dricksvattenproducent kunnat veta om det. Regeringskansliet har utrett orsakerna till händelsen och bristerna i skyddssystemet.¹

Samhällets restriktioner mot utsläppande verksamheter och mot att sprida kemiska ämnen och smitta är långt ifrån tillräckliga. Inte heller kan dricksvattenproducenten påverka lagtillämpningen och tillsynen av de restriktioner som trots allt förekommer.

¹ Utredningen om spridning av PFAS-föreningar i dricksvatten (M 2015:B), mars 2016

Enligt miljölagstiftningen ska straff och sanktioner riktas mot den som förorenar. Det följer av den internationellt gällande principen att förorenaren betalar (Polluter Pays Principle). Principen är en av de grunder som miljöbalken vilar på. Dricksvattenutredningen har nyligen konstaterat att det saknas verkningsfulla skydd runt många av landets vattentäkter, delvis orsakat av administrativa brister. I det ljuset ter det sig märkligt att det ska vara möjligt att straffa den som utsatts för föroreningarna d.v.s. dricksvattenproducenten med fängelse för att utan att alltid kunna skydda sin egen verksamhet ha framkallat en abstrakt fara för andra.

När oaktsamhet kan anses föreligga är inte belyst eller exemplifierat i promemorian. Dricksvattenproducenten kan vidta vissa försiktighetsmått i sin egen produktion och underlåtenhet att göra det kan möjligen sanktioneras, men producenten kan rimligen inte förväntas ha fortlöpande kontroll på vilka av landets många tusen kemiska ämnen som okända verksamheter uppströms vattenuttaget släpper ut, när i tiden och i vilken omfattning.

Även vid distribution av dricksvatten är kommunens VA-huvudman i stor utsträckning i händerna på lagstiftare och myndigheter. Reglerna om material i kontakt med vatten är otillräckliga och det saknas EU-lagstiftning på området. Se SOU 2014:53.

Avsnitt 1.1 Förslaget till 29 § bör undanta dricksvatten

Straffläggning enligt förslaget till ny 29 § bör exkludera produktion, bearbetning och distribution och handhavande av dricksvatten, exempelvis genom ett tillägg om detta i 30 § första stycket.

Avsnitt 4.1 Överträdelser och lagföring på områdena livsmedel, foder, animaliska biprodukter och djurskydd

Regeringskansliet påstår att det i inte obetydlig utsträckning sker överträdelser av regler på livsmedels- och foderområdet som är att anse som mycket allvarliga. Ingen del av texten i avsnittet belyser eller är överförbar på dricksvatten. Inget exempel ges på mycket allvarliga överträdelser inom dricksvattenområdet.

Svenskt Vatten vill här återigen lyfta fram att det saknas incitament till fusk och oredligt beteende vid produktion av dricksvatten.

Avsnitten 4.2 och 4.3 Sanktionsavgifter

Enligt skrivelsen bör det finnas fungerande och effektiva sanktioner för alla typer av överträdelser, såväl allvarliga som mindre allvarliga. Även det här avsnittet handlar om produktion, hantering och bearbetning av matråvara och mat – från foder till konsument.

Svenskt Vatten påpekar att även förelägganden och vitesförelägganden utgör sanktioner inom den unionsrättsliga regleringen. Effektiva sanktioner kan vara administrativa och måste inte vara straffrättsliga, se exempelvis Reach-utredningen.²

Vi anser att administrativa sanktioner som syftar till att förebygga fara och risker vid kommunal produktion av dricksvatten är mer ändamålsenliga och effektiva än repressiva fängelsestraff. Fängelse i straffskalan ökar möjligen förutsättningarna för att döma ut företagsbot, men på dricksvattenområdet blir det konsumenterna (VA-kollektivet) som tvingas att betala boten genom den kommunala VA-avgiften. Således drabbar straffet ytterst dem som lagstiftaren tänker sig ska skyddas.

² SOU (2007:80), avsnitt 2.5.2 och sid 156.

Trots att förebyggande sanktioner är att föredra så kan repressiva sanktionsavgifter ändå fungera som ändamålsenlig disciplinåtgärd. En möjlighet kan exempelvis vara att införa sanktionsavgift i de fall en HACCP inte utförts för ett vattenverk. I Livsmedelsverkets förslag till revidering av dricksvattenföreskrifter (SLVFS 2001:30) föreslås att HACCP ska utföras för varje dricksvattenanläggning (remissens Dnr 2016/02826).

Avsnitt 5.2 Exempel på överträdelse som kan anses som allvarliga

Hela avsnittet handlar om lagstiftning som inte i något avseende rör dricksvatten. Inte ett enda regelverk eller bestämmelse nämns som handlar om dricksvatten.

Avsnitt 5.4 Straffskalan

Regeringskansliet motiverar ett återinförande av fängelse i straffskalan med att det aldrig riktades kritik mot fängelse i skalan när straffet togs bort år 1971. Kansliet menar att utgångspunkten därför att detta kan tas som ledning för hur strängt brott mot lagstiftningen bör betraktas.

Svenskt Vatten påpekar att en sådan ledning för bedömningen inte är gångbar för dricksvatten, som långt senare jämställdes med livsmedel i livsmedelslagen.

Avsnitt 5.5 Följder av att fängelse införs i straffskalan

Husrannsakan och förverkande av hjälpmedel och av utbyte av brott ter sig som tämligen verkningslösa instrument i en offentlig verksamhet som drivs till självkostnadspris från konsumenternas VA-avgifter till den kommunala huvudmannen.

Samman tagen bedömning

Inget motiverar införande av fängelsestraff i livsmedelslagens straffskala vid produktion, distribution och övrig hantering av dricksvatten. Ett sådant straff vore vare sig ändamålsenligt eller proportionerligt. Nuvarande sanktioner är lämpliga och effektiva, men kan möjligen kompletteras med vissa sanktionsavgifter.



Johan Persson
Ordförande



Anna Linusson
VD