SOU
1986:25

Ref

KONTROLL AV LIVSMEDEL

BETÄNKANDE AV
LIVSMEDELSKONTROLLUTREDNINGEN

SOU
1986:25

Ref

KONTROLL AV LIVSMEDEL

BETÄNKANDE AV
LIVSMEDELSKONTROLLUTREDNINGEN

137

Statens offentliga utredningar
1986:25
Jordbruksdepartementet

Kontroll av livsmedel

Slutbetänkande från livsmedelskontrollutredningen

Stockholm 1986

Omslag Jan Bohman
ISBN 91-38-09320-0
ISSN 0375-250X
Liber Tryck AB Stockholm 1986 610578

Till statsrådet och chefen för jordbruksdepartementet

Genom beslut den 8 december 1983 bemyndigade regeringen chefen för jordbruksdepartementet att tillkalla en kommitté med uppdrag att göra en översyn av livsmedelkontrollens omfattning och inriktning m. m.

Med stöd av detta bemyndigande förordnades till ledamöter i kommittén landshövdingen Karl Frithiofson, tillika ordförande, riksdagsledamoten Arne Andersson (i Gamleby), numera statssekreteraren Monica Andersson, f. d. riksdagsledamoten Paul Grabö, riksdagsledamoten Nils Nordh, f. d. riksdagsledamoten Karin Nordlander, numera f. d. riksdagsledamoten Gunnar Olsson, riksdagsledamoten Börje Stensson och sekreteraren Thomas Wiiburg.

Till sakkunniga förordnades förbundsordföranden Lage Andreasson, departementsrådet Kristina Granlund (fr. o. m. 1984-11-01), departementsrådet Ulf Henricsson, departementsrådet Anders Lundin (t. o. m. 1984-05-01), överveterinären Hans Lundqvist, avdelningschefen Torsten Nilsson, numera generaldirektören Maj-Britt Sandlund, ombudsmannen Carl-Erik Wallström och direktören Lars Ågren.

Till experter förordnades direktören Nils Erik Bramsvik, professorn Carl Erik Danielson, teknologie doktorn Allan Edhborg, hälsoskyddschefen Per-Erik Granlund, revisionsdirektören Hans Grohman, avdelningschefen Bengt Henricson, branschombudsmannen Stellan Minnhagen (t. o. m. 1985-03-31), branschombudsmannen Roland Nordlund (fr. o. m. 1985-04-01), numera avdelningschefen Erland Pääjärvi, förbundssekreteraren Henry Schyth, avdelningschefen Torgny Sjöberg och avdelningsdirektören Bo Svensson.

Till sekreterare förordnades byrådirektören Georg Ekström (t. o. m. 1985-03-31) och departementssekreteraren Vanja Edwinson (fr. o. m. 1985-04-01). Till biträdande sekreterare departementssekreteraren Vanja Edwinson, (t. o. m. 1985-03-31), hovrättassessorn Hans Petterson, forskningsassistenten Ingemar Haraldsson (fr. o. m. 1984-10-15) och avdelningsdirektören Lars Olof Eklöf (fr. o. m. 1985-10-14).

Kommittén, som antagit namnet livsmedelskontrollutredningen, har i skrivelse den 4 maj 1984 till chefen för jordbruksdepartementet lämnat vissa förslag till ny köttkontrollorganisation m. m.

Till kommittén har överlämnats ett antal framställningar och skrivelser. Dessa får anses besvarade med föreliggande betänkande.

Kommittén får härmed överlämna sitt betänkande Kontroll av livsmedel. Uppdraget är därmed slutfört.

Till betänkandet har fogats reservation av ledamöterna Grabö, Stensson och Wiiburg samt särskilda yttranden av experterna Bramsvik, Danielson, Edhborg, Granlund, Grohman, Henricson, Nordlund, Schyth och Sjöberg.

Stockholm i april 1986

Karl Frithiofson

Arne Andersson

Monica Andersson

Paul Grabö

Nils Nordh

Karin Nordlander

Gunnar Olsson

Börje Stensson

Thomas Wiiburg

/Vanja Edwinson

Hans Petterson

Innehåll

Sammanfattning

Utgångspunkter för förslagen

Utredningens direktiv ger uttryck för bedömningen att en översyn av livsmedelskontrollen är motiverad. Under tiden utredningen arbetat har angelägenheten av att skärpa denna kontroll på olika sätt blivit ytterligare belyst, bl. a. i den offentliga debatten.

Utredningen utgår från att det är ett gemensamt intresse för producenter och konsumenter av livsmedel att kvalitetskraven tillgodoses. Ökad medvetenhet om värdet av kvalitet kan stärka marknadspositionen för inhemska livsmedel och för svenskt jordbruk.

Livsmedelskontrollen bör liksom hittills syfta till att skydda konsumenterna mot såväl kortsiktiga som långsiktiga hälsorisker och mot oredlighet i handeln med livsmedel. Kontrollen bör vara likartad och neutral i förhållande till livsmedlens ursprung och i förhållande till den marknad livsmedlen är avsedda för.

Det finns anledning att skärpa livsmedelskontrollen med hänsyn till den strukturomvandling och den tekniska utveckling som har skett inom industri och handel. Särskilt redlighetskontrollen bör bli effektivare. För att genomföra en bättre livsmedelskontroll krävs en förstärkt tillsynsorganisation. Företagens egentillsyn bör utnyttjas i den offentliga kontrollen och samordnas med denna.

Den allmänna offentliga livsmedelskontrollen

Utredningens förslag innebär att kontrollen decentraliseras till kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder och i någon mån länsstyrelserna.

Livsmedelsverket bör liksom hittills ha det övergripande ansvaret för livsmedelskontrollen. När det gäller livsmedelskontrollen i allmänhet bör livsmedelsverket i högre grad än f. n. genom föreskrifter styra tillsynsverksamheten. Livsmedelsverket bör vidare aktivt följa verksamheten för att skaffa sig en överblick över tillståndet i livsmedelshanteringen.

För vissa delar av livsmedelskontrollen bör livsmedelsverket ha det direkta tillsynsansvaret. Det gäller bl. a. köttkontrollen och den särskilda kontroll som kan krävas vid export av vissa livsmedel.

Livsmedelsverkets organisation och resurser bör ses över för att öka

möjligheterna för verket att lämna service och ge råd till kommuner och länsstyrelser.

Länsstyrelserna föreslås få en mera aktiv roll i den offentliga livsmedelstillsynen. Genom länsveterinärerna, vilka har anknytning till såväl livsmedelsverket som lantbruksstyrelsen, har länsstyrelsen tillgång till livsmedelshygienisk expertis. Tillsynsorganisationen bör förstärkas genom att län i samverkan tilldelas livsmedelstekniker. Vid varje länsstyrelse bör det inrättas en särskild djur- och livsmedelsfunktion med länsveterinären som chef. I avvaktan på regeringens förslag om en ny länsförvaltning föreslås inte några förändringar vad beträffar länsveterinärens arbetsuppgifter.

Med den föreslagna förstärkningen får länsstyrelserna möjlighet att stödja kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder vid tillsynen. Detta gäller särskilt vid tillsynen av större och tekniskt komplicerade anläggningar. Utredningens förslag rubbar inte samspelet och balansen mellan kommunerna och länsstyrelserna.

Utredningen föreslår också ett ändrat avgiftssystem för livsmedelskontrollen som ger kommunerna bättre förutsättningar att bedriva en effektiv tillsyn.

Med ett ökat stöd från länsstyrelserna och med ökade resurser i övrigt kan miljö- och hälsoskyddsnämnderna ges helhetsansvaret för den allmänna offentliga livsmedelskontrollen inom den egna kommunen. Nämnderna föreslås få ansvar för såväl godkännandet av livsmedelslokaler som den löpande tillsynen för i princip alla livsmedelsanläggningar. Undantag görs endast för slakterier och med slakterierna integrerade anläggningar. För dessa anläggningar skall livsmedelsverket ha ansvaret.

Den föreslagna arbetsfördelningen innebär att de stora resurser som totalt sett finns inom miljö- och hälsoskyddsförvaltningarna tas till vara också i fortsättningen inom den offentliga livsmedelskontrollen. En viktig fördel är att tillsynsarbetet kan bygga på goda kunskaper om lokala förhållanden. Vidare får en och samma myndighet ansvaret både för att kontrollera livsmedelslokalernas lämplighet och den löpande tillsynen.

Utredningen har konstaterat att det saknas samlade kunskaper om tillståndet i livsmedelshanteringen och om hur livsmedelskontrollen fungerar över landet i dess helhet. Utredningen föreslår därför att ett rapporteringssystem utarbetas, vilket underlättar för livsmedelsverket att fullgöra sin övergripande styrande uppgift.

Utredningen föreslår att den offentliga livsmedelskontrollen förstärks ytterligare genom ett mera aktivt utnyttjande av företagens egentillsyn. Det föreslås att livsmedelsverket skall meddela föreskrifter om obligatorisk egentillsyn vid i princip varje anläggning för livsmedelsproduktion. För dessa anläggningar skall det finnas ett av tillsynsmyndigheten fastställt kontrollprogram. Den offentliga kontrollen vid anläggningar med sådana program bör kunna begränsas till stickprov och granskningar av förda journaler.

Köttkontrollen

Utredningen föreslår att den nuvarande särskilda lagstiftningen om köttbesiktning skall upphävas. De upphävda reglerna skall ersättas med föreskrifter för köttkontroll som meddelas med stöd av livsmedelslagen. Med en sådan nyordning får man efter en övergångstid en för hela landet enhetlig köttkontroll. Ändringen innebär också ökade möjligheter att ingripa mot överträdelser av besiktningsföreskrifterna.

Potatiskontrollen

I fråga om kvalitetskontrollen av matpotatis föreslår utredningen att denna kontroll skall inordnas i den allmänna offentliga livsmedelskontrollen. Livsmedelsverket föreslås meddela föreskrifter om kvalitetskrav och märkning. Föreskrifterna skall enligt förslaget bl.a. innebära att all färdigförpackad potatis skall uppfylla en viss bestämd kvalitetsnivå och att endast den färdigförpackade potatisen (liksom den som säljs i automat) skall kvalitetsmärkas. Förslaget innebär att Svensk Matpotatiskontroll (SMAK) med sin särskilda kompetens förutsätts biträda kommunerna vid kontrollen av potatis på samma sätt som ett anvisningslaboratorium i den allmänna livsmedelskontrollen.

Mejerikontrollen

Beträffande mejerikontrollen föreslås att den provtagning som på uppdrag av livsmedelsverket nu ombesörjs av Svenska kontrollanstalten för mejeriprodukter och ägg (KMÄ) i fortsättningen skall skötas av miljö- och hälsoskyddsnämnden. Vidare föreslås att det obligatoriska kravet på kvalitetskontroll vid export av mejeriprodukter, ägg och fiskkonserver skall upphävas eller, alternativt, att det i fortsättningen skall ankomma på jordbruksnämnden att som myndighet svara för kvalitetsprövningen av dessa exportvaror.

Importkontrollen

Kontrollen av det kött som importeras är organiserad på ett sätt som liknar besiktningen av det kött som produceras inom landet. Utredningen föreslår att avgiftsfinansieringen för importkontrollen av kött samordnas med avgiftssystemet för köttbesiktningen.

Husgeråd och förpackningar

Utredningen föreslår att livsmedelsverket blir föreskrivande myndighet och tillsynsmyndighet enligt lagstiftningen om kemiska produkter med befogenhet att meddela föreskrifter om hantering eller import av förpackningsmaterial för livsmedel, livsmedelsförpackningar och hushållsgods och med skyldighet att kontrollera tillverkning, import och försäljning av sådant material och sådana varor.

Utbildning och information

Utredningen föreslår att miljö- och hälsoskyddsinspektörerna skall ges möjlighet att få ytterligare kunskaper i livsmedelsteknik och att det övervägs att införa livsmedelsteknik som en särskild kurs vid miljö- och hälsoskyddslinjen.

Tillsynsmyndigheterna bör intensifiera informations- och rådgivningsverksamheten.

Sanktionssystemet

Utredningen har, med hänsyn till de nyligen beslutade bestämmelserna om företagsbot, inte funnit anledning att föreslå några skärpningar av livsmedelslagens sanktionssystem.

Bestrålning av livsmedel

Vad gäller frågan om livsmedelsbestrålning anser utredningen att det generellt sett inte finns något behov av denna metod i Sverige. Utredningen anser inte att det finns skäl att ändra nuvarande lagstiftning på området enligt vilken livsmedel inte får behandlas med joniserande strålning utan tillstånd av livsmedelsverket. I vissa speciella fall kan det emellertid vara av värde för konsumenterna att bestrålning utnyttjas som behandlingsmetod. I Sverige har endast en sådan fråga aktualiserats och det gäller behandling av vissa kryddor. Livsmedelsverket bör ha möjlighet att meddela tillstånd i ett sådant fall. Detta bör dock ske mycket restriktivt och såväl behovet som risken och nyttan i jämförelse med andra behandlingsmetoder bör bedömas. Utredningen föreslår också att i den mån bestrålade produkter tillåts saluföras skall produkterna märkas med särskilda uppgifter om bestrålningen. Konsumenterna bör ha möjlighet att själva välja huruvida man vill köpa ett bestrålat livsmedel eller ej.

Författningsförslag

Förslag till
Lag om ändring i livsmedelslagen (1971: 511)

Härigenom föreskrivs att 28, 30 och 33 §§ livsmedelslagen (1971: 511) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse | *Föreslagen lydelse*

28 §[1]

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undersökning och annan kontroll som behövs för att trygga efterlevnaden av denna lag.

För kontrollen av kött får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om

1. köttbesiktning,

2. förbud mot att saluhålla eller i livsmedelslokal förvara kött som inte har besiktats vid slakteri som står under särskild kontroll,

3. uppgiftsskyldighet för den som lämnar djur till slakt,

4. nödslakt.

30 §[2]

Till böter eller fängelse i högst ett år dömes den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. bryter mot 6, 8, 14, 16-10 §, 21 § första stycket eller 23 §,

2. bryter mot föreskrift som meddelats med stöd av 9 eller 10 § 11 § såvitt avser hantering, 12 §, 21 § andra stycket, 22 § tredje stycket eller 29 §,

2. bryter mot föreskrift som meddelats med stöd av 9 eller 10 §, 11 § såvitt avser hantering, 12 §, 21 § andra stycket, 22 § tredje stycket, *28 § andra stycket* eller 29 §,

[1] Senaste lydelse 1982: 1081.

[2] Senaste lydelse 1975: 733.

3. vid märkning enligt 13 § eller enligt föreskrift som meddelas med stöd av 13 § lämnar sådana oriktiga uppgifter, som innebär skada eller annan olägenhet för mottagaren,

4. åsidosätter villkor som meddelats med stöd av 6 § eller 20 § andra stycket.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att fullgöra vad som åligger honom enligt 26 § första stycket andra punkten, dömes till böter.

Ansvar enligt första stycket inträder ej, om ansvar för gärningen kan ådömas enligt brottsbalken.

Om ansvar för den som i strid mot föreskrift som meddelats med stöd av 11 § inför livsmedel till riket och försök därtill finns bestämmelser i lagen (1960: 418) om straff för varusmuggling.

33 §[3]

Talan mot beslut enligt denna lag av miljö- hälsoskyddsnämnd föres genom besvär hos länsstyrelsen.	Beslut enligt denna lag av *en* miljö- och hälsoskyddsnämnd *får överklagas* hos länsstyrelsen genom besvär. *Beslut av en besiktningsveterinär enligt föreskrifter meddelade med stöd av 28 § andra stycket får överklagas hos statens livsmedelsverk genom besvär.*

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1987.

2. Genom lagen upphävs lagen (1959: 99) om köttbesiktning m. m.

[3] Senaste lydelse 1983: 299.

I Inledning

1 Utredningens direktiv och genomförande m. m.

1.1 Direktiven

I direktiven (Dir 1983: 69) till utredningen anför chefen för jordbruksdeparementet att "utgångspunkten för kommitténs arbete bör vara att livsmedelskontrollen skall tjäna som ett effektivt redskap i samhällets livsmedelspolitik, vars syfte är att tillförsäkra konsumenterna livsmedel av god kvalitet till rimliga priser".

Enligt direktiven bör kommittén vid bedömning av den framtida livsmedelskontrollens omfattning och inriktning överväga frågor om redligheten i livsmedelshanteringen. Kommittén bör vidare kartlägga den nuvarande kontrollorganisationen och analysera för- och nackdelar och överväga om de resurser som nu finns till livsmedelskontrollens förfogande används på lämpligaste sätt. Kommittén bör också överväga i vilken mån det finns behov av att förändra ansvarsfördelningen inom organisationen och undersöka möjligheterna till förbättrad kontoll genom olika former av samordning. Vidare ingår i utredningsuppdraget att analysera hur myndigheterna kan utnyttja externa tjänster t. ex. från AB Svensk laboratorietjänst (Svelab) på ett effektivt sätt. Kommittén har också att bedöma behovet av personal och vilken kompetens som bör finnas hos länsstyrelserna för att dessa skall kunna fullgöra sina uppgifter på livsmedelskontrollens område. I detta sammanhang bör länsveterinärnas ställning och arbetsuppgifter tas upp till prövning varvid såväl länsstyrelsens som lantbruksnämndernas behov av veterinärmedicinsk kompetens skall beaktas. Kommittén bör också belysa möjlighetena till samordning av bestämmelserna i livsmedelslagstiftningen och köttbesiktningslagstiftningen. Likaså bör undersökas möjligheterna att samordna den offentliga kontrollverksamheten vid KMÄ med kontrollen enligt livsmedelslagen. Kontrollen av matpotatis bör också tas upp i detta sammanhang. I uppdraget ingår också att göra en översyn av besiktningsveterinärorganisationen. Med hänsyn till svårigheterna att rekrytera personal till denna verksamhet bör denna fråga behandlas med förtur.

I tilläggsdirektiv (Dir 1985: 25) får utredningen vidare i uppdrag att utreda frågan om att sätta in samhällsåtgärder redan hos dem som tillverkar eller importerar förpackningar resp. husgeråd för att därigenom förhindra att främmande ämnen tillförs livsmedel.

För kommittén skall också gälla Dir. 1984: 5 till samtliga kommitteer och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning. Enligt dessa direktiv får förslagen från kommittén inte öka de offentliga utgifterna eller minska statsinkomsterna. Förslagen skall kunna genomföras med oförändrade eller minskade resurser. Vidare bör varje möjlighet att effektivisera den offentliga sektorn tillvaratas.

1.2 Utredningsarbetet

Enligt utredningens direktiv skulle frågan om köttbesiktningens organisation behandlas med förtur. I skrivelse den 4 maj 1984 har utredningen överlämnat vissa förslag om ny köttkontrollorganisation m. m. Den allmänna veterinärinstruktionen har därefter ändrats och förhandlingar förts som lett fram till en ändrad organisation för besiktningsveterinärer och besiktningsassistenter.

Utredningen har under sitt arbete vid olika tillfällen genomfört hearing med representanter från myndigheter och organisationer som då förmedlat kunskaper och information om såväl livsmedelskontrollen som kontrollområdet. Utredningen har också informerat sig om och diskuterat olika frågeställningar i samband med studiebesök hos statens livsmedelsverk, länsstyrelser, kommuner och andra verksamheter som berörts av utredningsuppdraget.

Utredningen har även genomfört vissa specialstudier. På utredningens uppdrag har svenska kommunförbundet studerat livsmedelskontrollens inriktning i sju kommuner. Förslag till finansieringssystem med fasta avgifter har undersökts på faktiska förhållanden i tre särskilt utvalda kommuner. Utredningen har vidare genom direktkontakter med berörda kommuner inhämtat upplysningar om de slakterier som använder sig av tjänster från kommunala köttbesiktningsbyråer.

Under utredningsarbetets gång har till utredningen överlämnats ett antal framställningar och skrivelser. Rapporten (SOU 1983: 26) "Bestrålning av livsmedel?" och remissyttranden över rapporten har överlämnats för övervägande i utredningens arbete. I juni 1985 fick utredningen tilläggsdirektiv att utreda frågan om en förstärkning av livsmedelskontrollen vad beträffar tillverkning och import av förpackningar resp. husgeråd.

II Kartläggning och nulägesbeskrivning

2 Livsmedelsbegreppet

Begreppet livsmedel är inte entydigt utan definieras eller uttyds på olika sätt i olika sammanhang. I det följande redogörs för livsmedelsbegreppet sådant det används inom ramen för livsmedelslagstiftningen, industristatistiken och jordbruksnämndens konsumtionsstatistik.

2.1 Livsmedelslagstiftningen

Enligt livsmedelslagen (1971: 511) förstås med livsmedel matvaror, dryckesvaror (inkl dricksvatten), njutningsmedel eller andra varor som är avsedda att förtäras av människor. Varor som omfattas av läkemelsförordningen (1962: 701) räknas dock inte som livsmedel.

Av förarbetena till livsmedelslagen (prop. 1971: 61) framgår bl. a. följande:

Att varorna skall vara avsedda att förtäras innebär som regel att råvaror faller utanför begreppet livsmedel. I allmänhet måste råvaran på ett eller annat sätt ha bearbetats eller förberetts innan den blir livsmedel. Detta gäller dock inte vegetabilier som ju ofta är avsedda att förtäras i obearbetat skick. Den kvarstående åtgärden skall i princip vara endast den beredning som består i att livsmedlet lagas till färdig mat.

Från den angivna huvudprincipen måste emellertid vissa undantag göras. I allmänhet är det angeläget att varan blir att anse som livsmedel på ett så tidigt stadium i beredningsproceduren som det är livsmedelshyieniskt påkallat.

Spannmål betraktas som livsmedel när den kommit till kvarnanläggningen och där bedöms vara kvarngill. Att spanmål i detta tillstånd fortfarande kan innehålla vissa föroreningar anses inte utgöra skäl för att bestämmelserna om livsmedel inte skall tillämpas. De livsmedelshygieniska krav som ställs på detta tidiga stadium får emellertid anpassas till att spannmålen skall rensas, tvättas och undergå vidare behandlig innan den blir färdig för konsumtion. Att kraven måste anpassas gäller givetvis också de lokaler eller utrymmen där den kvarngilla men obehandlade spannmålen förvaras. För andra vegetabilier gäller det nu anförda i tillämpliga delar. Beträffande kött betraktas de köttproducerande djuren som livsmedel när de kommer till slakteriet och då underkastas veterinärbesiktning. Att tillämpa livsmedelslagstiftningen på de

levande djuren på ett tidigare stadium anses inte nödvändigt från livsmedelshygienisk synpunkt. Fisk anses som livsmedel redan när den rensas och bearbetas ute till havs i anslutning till fångsten. I konsekvens med vad som gäller i fråga om spannmål och kött blir föreskrifterna om livsmedel tillämpliga på mjölk först då mjölken kommit till mejeri.

I vissa fall måste avsteg av livsmedelshygienska skäl göras från de angivna principerna. Föreskrifterna om livsmedel kan sålunda behöva tillämpas i ett tidigare skede av en varas beredningsprocedur. Det gäller bl. a. när kött, mjölk, vegetabilier eller andra varor säljs eller överlämnas av producenten direkt till en konsument.

2.2 Industristatistiken

Industristatistiken omfattar livsmedels-, dryckesvaru- och tobaksindustrin. I industristatistiken redovisas uppgifter för tillverkningsindustrin.

Livsmedelslagens definition av livsmedel sammanfaller i stort sett med det livsmedelsbegrepp som används i industristatistikens näringsgrensindelning. Tobak[1] betraktas dock i princip inte som livsmedel i livsmedelslagen. Man bör också hålla i minnet att industristatististiken bara omfattar livsmedel som genomgått en industriell förädling. Det innebär att livsmedelslagens definition omfattar produkter som inte kommer med i industristatistiken eftersom man i livsmedelslagen inte gör någon åtskillnad mellan hur produkterna har framställts. Exempel på detta är ägg, färsk frukt, grönsaker och potatis som alltså i icke-förädlad form inte förekommer i industristatistiken men som däremot omfattas av livsmedelslagen. Å andra sidan gör livsmedelsindustrin även andra produkter än rena livsmedel, t. ex. djurfoder.

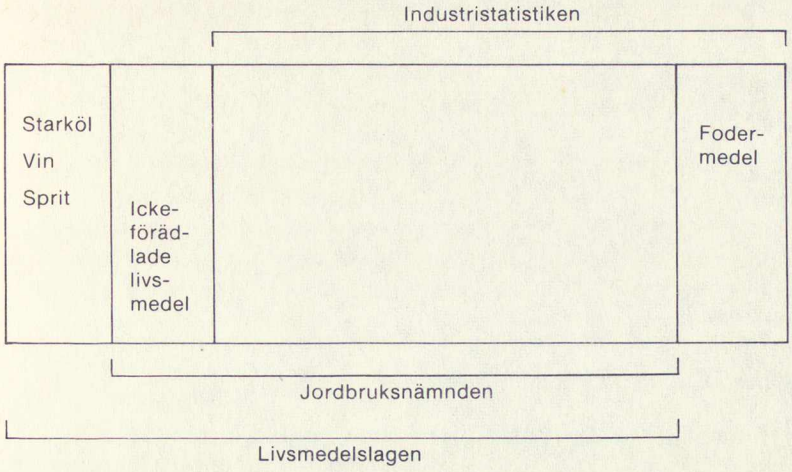
2.3 Jordbruksnämndens konsumtionsstatistik

I jordbruksnämndens konsumtionsstatistik görs en annan avgränsning av livsmedelsområdet. Jordbruksnämndens livsmedelsbegrepp omfattar matvaror och vissa dryckesvaror men inte tobak.

Av dryckesvarorna ingår malt- och läskedrycker, men inte starköl. Vin- och spritdrycker ingår inte heller. Jordbruksnämndens definition, vilken också används i beräkningarna av konsumentprisindex, utgår från det varusortiment som finns att tillgå i dagligvaruhandeln.

De olika definitionerna och deras förhållande till varandra illustreras schematiskt i vidstående figur.

[1] Snus och tuggtobak betraktas som livsmedel enligt livsmedelslagens definition.


Industristatistiken
Starköl
Vin
Sprit
Icke-förädlade livsmedel
Foder-medel
Jordbruksnämnden
Livsmedelslagen

3 Livsmedelshanteringen

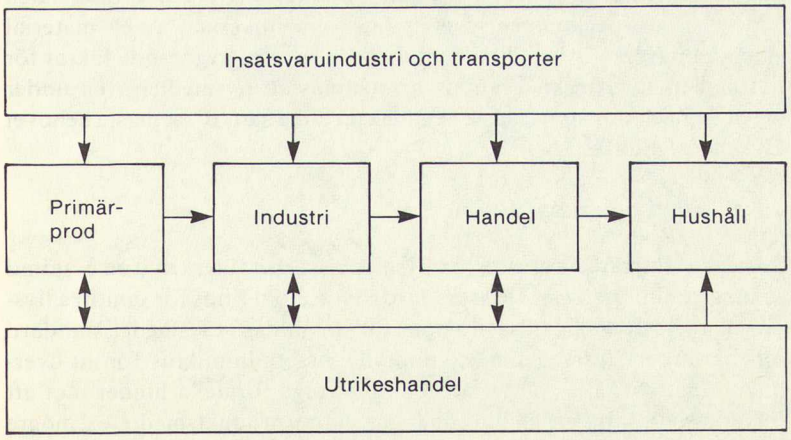
3.1 Inledning

Livsmedelskedjan utgörs av de led som livsmedlen passerar från produktion via distribution och handel till konsumtion. Till livsmedelskedjans olika led räknas även tillförseln av livsmedel genom import och utförseln av livsmedel genom export. Ibland inkluderas som ett särskilt led den s. k. insatsvaruindustrin för produktion av vissa förnödenheter till lantbruket (foder, gödsel, bekämpningsmedel m. m.). Figur 3.1 åskådliggör schematiskt sambandet mellan livsmedelskedjans olika led.

Begreppen livsmedelshanteringssystemet och livsmedelssystemet används ibland som synonymer till livsmedelskedjan. I andra fall avses med livsmedelssystemet, förutom de olika leden i livsmedelskedjan, även samspelet och beroendet mellan dessa led samt statliga och andra åtgärder inom området.

Sammantagna utgör livsmedelskedjans olika led en betydande del av det svenska näringslivet. Konsumtionen av livsmedel (exkl. alkoholdrycker och tobak) svarar för runt 20 procent av den totala privata konsumtionen av varor och tjänster.

Det sammanlagda värdet av livsmedelskonsumtionen (exkl. alkoholdrycker och tobak) år 1983 uppgick till ca 81 miljarder kronor. Av de



Figur 3.1 Livsmedelskedja
Källa: Jordbruks- och livsmedelspolitik, SOU 1984:86

totala livsmedelsutgifterna avsåg 9,8 miljarder kronor eller 12 procent importerade livsmedel.

3.2 Faktorer som påverkar livsmedlets hygieniska kvalitet och sammansättning

Inom all tillverkning och annan hantering av livsmedel finns det en lång rad faktorer som kan påverka det hygieniska slutreslutatet hos livsmedlet i fråga. Det är också dessa olika faktorer som skall kontrolleras. Till detta kommer olika krav som gäller livsmedlens sammansättning, bl. a. föreskrifter om livsmedelsstandard och tillsatser.

Livsmedlets hantering

Hur lokaler i vilka livsmedel tillverkas eller hanteras på annat sätt är inredda och sköts har stor betydelse för livsmedlens hygieniska kvalitet. Bl. a. är det viktigt att lokalen är rätt disponerad och byggd så att inte livsmedlet påverkas av byggnadsmaterial, damm, smuts eller liknande. Vilket material utrustningen är tillverkad av är också viktigt eftersom det kan påverka livsmedlet. Likaså är möjligheterna att effektivt rengöra lokalerna och utrustningen av intresse. Lokalernas utrustning för att klara olika moment i samband med tillverkning och annan hantering, som infrysning, kyl- och frysförvaring, upptining av frysta livsmedel, avsvalning eller varmhållning av livsmedel är också viktiga i detta sammanhang. I fråga om själva tillverkningsprocessen är det råvarans kvalitet och utrustningens funktion som på ett avgörande sätt kan påverka det hygieniska slutresultatet. Därutöver kan nämnas eventuella behov av tillfredsställande värmebehandling och snabb avsvavling.

Ytterligare en faktor som är av betydelse är personalhygienen. Ett grundläggande krav är att den som arbetar med livsmedel inte har eller kan antas ha någon sjukdom eller smitta, sår eller annan skada som kan göra livsmedlet otjänligt. Vid livsmedlets fortsatta hantering är förpackningens egenskaper viktiga. Förpackningen skall skydda livsmedlet och den måste vara av tillfredsställande beskaffenhet för det ändamålet. Vidare ska förpackningen givetvis inte vara tillverkad av ett material som kan påverka livsmedlet menligt. Som en sista avgörande faktor för livsmedlets hygieniska kvalitet kan nämnas att livsmedlet även under förvaring och transport måste skyddas på olika sätt. Bl. a. måste behovet av kyla tillgodoses.

Livsmedlets sammansättning

För vissa viktigare livsmedel har livsmedelsverket föreskrivit en bestämd sammansättning (livsmedelsstandard). Dessutom finns för samtliga livsmedel reglerat vilka tillsatser som får användas. Livsmedelsstandard innebär att ett livsmedel måste uppfylla vissa minimikrav för att överhuvud taget få säljas. Det finns däremot inga formella hinder mot att tillverka och sälja en kvalitetsmässigt bättre produkt med t. ex. högre

kött- eller bärinnehåll. Livsmedelslagstiftningen medger således att det tillverkas alternativa produkter som uppfyller de minimikrav som fastställs i en livsmedelsstandard. I det följande ges några exempel.

För att en produkt skall få benämnas köttbullar skall det per 100 gram färdig vara ingå lägst 60 gram kött. Det finns däremot inget krav på vilket eller vilka djurslag som får användas. Detta innebär att köttbullar kan tillverkas av nötkött eller det billigare köttet från höns. Kötthalten får även vara högre än 60 gram.

För att en produkt skall få benämnas hamburgare skall det ingå lägst 80 gram kött per 100 gram råvara. Det finns inte heller i detta sammanhang reglerat vilka djurslag som får användas. På hamburgerbarer som tillhör vissa kedjor saluhålls som regel en hamburgare vilken tillverkats av 99 procent nötkött. På marknaden får dock även förekomma hamburgare vilka tillverkats av 80 procent griskött eller en blandning av gris- och fågelkött. Till detta kommer alla de produkter som utseende- och användningsmässigt liknar hamburgare men som har lägre kötthalt än 80 procent. Dessa saluhålls i detaljhandeln under andra namn men som dock ofta påminner om beteckningen hamburgare.

Med skinka förstås kött från lår av svin. Det finns dock inte något krav på att det skall vara fråga om ett enda köttstycke. I praktiken förekommer det ofta att exempelvis kokt eller rökt skinka tillverkas av mindre bitar som under tryck pressas samman. För den vanlige konsumenten är det oftast svårt att före köpet se att produkten inte är tillverkad av ett köttstycke och det är endast undantagsvis som livsmedlet saluhålls under uppgift att det är en "sammansatt" produkt.

Även beträffande de s. k. namnskyddade korvarna (falukorv, frukostkorv, wienerkorv m. fl.) finns det olika kvalitéer men gemensamt för dem är att de alla uppfyller kraven för den fastställda standarden. I den av livsmedelsverket fastställda standarden för dessa korvar anges samtliga tillåtna råvaror. Kvalitetsskillnaden uppstår genom att tillverkaren kan välja mellan att använda fläsk med eller utan svål. Nöt- och griskött kan vara av olika kvalitéer osv. Slutligen kan nämnas att tillverkaren kan välja mellan olika typer av bindemedel vilket även leder till kvalitetsskillnader hos slutprodukten.

För att en produkt skall få benämnas mandelmassa skall det ingå minst 50 procent mandel men det finns inte heller här något formellt hinder mot att tillverkaren framställer en produkt med högre mandelhalt. Här kan även påpekas att det på marknaden finns ett stort antal produkter med samma användningsområde som mandelmassa men som har en helt annan sammansättning. Som exempel kan nämnas att mandeln ersätts med aprikos- eller nötkärnor.

Slutligen kan här nämnas att produkten sylt måste innehålla lägst 30 gram växtråvara (25 gram för citrusfrukt) per 100 gram produkt. Kvaliteten på råvarorna är mycket varierande och detta påverkar då också den framför allt smakmässiga kvaliteten på slutprodukten.

Livsmedelslagstiftningens bestämmelser om livsmedelstillsatser är av betydelse från såväl hygienisk synpunkt som redlighetssynpunkt, dvs. bestämmelserna skall utgöra ett skydd både mot akuta och långsiktiga hälsorisker samt mot kvalitetsförändringar som är till ekonomisk nack-

del för konsumenten. Endast tillsatser som är särskilt godkända får användas. För att tillsatsen skall godkännas krävs att den är av värde för konsumenterna eller av särskilda skäl behövs för livsmedlets hantering (2 § livsmedelsförordningen). Därutöver krävs att tillsatsen skall vara ofarlig.

3.3 Livsmedelsindustrin

Livsmedelsindustrin indelas i ett antal delbranscher:

- Slakteri- och charkuteriindustri
- Mejeriindustri
- Frukt- och grönsakskonservindustri
- Fisk- och fiskkonservindustri
- Olje- och fettindustri
- Kvarnindustri
- Bageriindustri
- Sockerindustri
- Choklad- och konfektyrindustri
- Spritdrycksindustri
- Maltdrycksindustri
- Mineralvatten- och läskedrycksindustri
- Övrig livsmedelsindustri

Livsmedelsindustrin har undergått en betydande strukturomvandling under den tid som har gått sedan den nuvarande livsmedelslagen trädde i kraft i början av 1970-talet. År 1972 fanns det knappt 69 000 personer anställda inom branschen. År 1983 hade detta antal minskat till drygt 65 000. Samtidigt minskade antalet arbetsställen från ca 1430 till ca 815.

Arbetsplatsernas storlek och lokalisering varierar kraftigt mellan livsmedelsindustrins delbranscher. Slakteri- och charkuteriindustrins, mejeriindustrins och bageriindustrins arbetsställen är spridda över hela landet. Särskilt inom bageriindustrin men också inom charkuteriindustrin finns det ett antal mycket stora anläggningar men också många små arbetsställen. Olje-, fett- och sockerindustrins fabriker är belägna där råvaran finns, dvs. i södra Sverige. Av konserv- och djupfrystindustrins arbetsställen återfinns hälften i Skåne. Av fiskkonservindustrins arbetsställen är drygt hälften belägna inom Göteborgs och Bohus län.

I tabellbilagan på s. 205 redovisas bl. a. uppgifter om antalet arbetsställen och antalet anställda inom olika branscher.

I det följande redovisas sådana förhållanden i fråga om livsmedelsindustrins lokalisering och produktion som kan vara av betydelse för livsmedelskontrollen.

3.3.1 Slakteri- och charkuteriindustrin

Slakteri- och charkuteriindustrin producerar nöt-, kalv-, gris-, fågel- och övrigt kött samt charkuterier, färdiglagad mat och köttkonserver. Saluvärdet av branschens produktion motsvarar omkring 31 procent och

förädlingsvärdet omkring 22 procent av hela livsmedelsindustrins produktion.

Lantbrukskooperationen är verksam inom branschens alla led och är dessutom helt dominerande inom slaktledet. Inom charkindustrin däremot har de största företagen andra ägare.

Slakteri- och charkuteriindustrin indelas enligt industristatistiken i tre delbranscher, nämligen kreatursslakterier, fjäderfäslakterier och charkuterier. Kreatursslakt bedrivs vid ca 80 arbetsställen. Vidare finns ca 120 arbetsställen med charktillverkning som huvudsaklig verksamhet. Här bör man emellertid notera att slakterierna ofta är integrerade med vidareförädling, varför dessa siffror inte ger en rättvisande bild av strukturen mellan de olika delbranscherna. Om också småindustrin medräknas (företag med färre än fem anställda) finns f. n. ca 300 företag som sysslar med köttförädling. Antalet slakterier för kreatursslakt har sedan år 1970 minskat med sex. Med tanke på att slaktkapaciteten i dag anses för stor är ytterligare neddragningar att vänta.

Fågelköttproduktion bedrivs vid 12 fjäderfäslakterier med totalt 1 000 anställda. Även i denna delbransch är slakt- och vidareförädling starkt integrerade. Betydande överkapacitet råder inom fågelköttmarknaden, framför allt beträffande djupfryst kyckling. Detta har lett till sammanslagning av konkurrerande företag med omfattande strukturrationalisering som följd. Dessutom har avtal om produktionsbegränsning tidvis ingåtts mellan de största producenterna. Trots de osäkra förhållandena inom branschen nyetablerades två fjäderfäslakterier under vintern 1982/83.

Charkuteribranschen har sedan 1960-talets början präglats av en stark koncentration av antalet anläggningar. Antalet charkfabriker har mellan åren 1960-82 reducerats från 225 till 119. Inom konsumentkooperationen har antalet charkanläggningar sedan 1960 minskat från drygt 50 till nuvarande 21. Också inom lantbrukskooperationen har en omfattande strukturomvandling ägt rum. Totalt sett har drygt 40 av 91 lantbrukskooperativa slakt- och förädlingsanläggningar upphört sedan 1960.

Slakterierna hör av förklarliga skäl till de teknologiskt minst avancerade industrigrenarna. Charkuteriindustrin däremot är på många håll på väg att övergå till en processindustri.

Slakteri- och charkuteriindustrin är, som nämnts inledningsvis, spridd över hela landet. Till den del industrin omfattar charkuterifabriker, styckningsanläggningar och anläggningar för tillverkning av färdiglagad mat hänförs den i livsmedelsverkets föreskrifter för livsmedelskontrollen till den industrigrupp som anses vara mest känslig från livsmedelshygienisk synpunkt.

3.3.2 Mejeriindustrin

Mejeriindustrins produktion omfattar konsumtionsmjölk och grädde, ost, matfett, mjölkpulver och industrimjölk, vassleprodukter samt glass. Också margarin tillverkat av smörfett, fruktyoghurt, juice och soppor tillverkas inom branschen.

Mejeriindustrin är en av livsmedelsindustrins tre största branscher.

Saluvärdet utgjorde ca 21 procent och förädlingsvärdet ca 17 % av hela livsmedelsindustrins produktion. Mejeriindustrin delas in i två delbranscher, mjölkförädlingsindustri och glassindustri.

Mjölkförädlingsindustrin

Inom mjölkförädlingsledet råder i praktiken en monopolliknande situation. Mejerier anslutna till den producentkooperativa SMR-organisationen svarar för 99,5 procent av den invägda mjölken, 99 procent av osttillverkningen och 100 procent av smörproduktionen.

Strukturomvandlingen har varit omfattande. År 1932 fanns det mer än 1 600 mejerier i landet. År 1983 hade antalet minskat till 113.

Mejerierna har också genomgått en specialisering av produktionen. Konsumtionsmjölk tillverkas vid 53 mejerier, smör vid 17 mejerier och ost vid 53 mejerier. Specialprodukter som färskost, fruktyoghurt och Bregott tillverkas endast på ett fåtal platser. Produktionen av mejeriernas lättmargarin, som är helt dominerande på marknaden, är dessutom helt koncentrerad till mejeriet i Götene.

Strukturrationaliseringen under 1950- och 1960-talen medförde en kraftig produktivitetsökning. Den stora produktionsökningen under 1970-talet, till största delen beroende på lanseringen av nya produkter, ledde till att produktiviteten kunde höjas ytterligare.

Också råvaruledet har genomgått en strukturomvandling. Sedan år 1950 har antalet mjölkproducenter minskat med över 230 000, från 268 000 till 35 000 år 1984.

Transporten av mjölkråvara till mejerierna sker i dag nästan uteslutande i tankbilar. På de större gårdarna har man oftast ett kylt slutet system som innebär att mjölken går direkt från kyltankar på gården via tankbilar till mejeriet.

Mejeriindustrin är liksom slakteri- och charkuteriindustrin spridd över hela landet. Mejeriindustrin anses allmänt vara teknologiskt ledande inom livsmedelsindustrin. Den nya teknologin ställer vissa speciella krav från kontrollsynpunkt.

Glassindustrin

Ledande glassproducent är Glace-Bolaget, till största delen ägt av Unilever. Den svenska glassindustrin omfattar 14 arbetsställen med närmare 1 000 anställda. Antalet anställda har under 1970-talet ökat med drygt 20 procent. Branschen är huvudsakligen koncentrerad till tre områden, Mälardalen, västra Sverige och Skåne/Blekinge. Endast en glassfabrik finns i Norrland.

3.3.3 Frukt- och grönsakskonservindustrin

Frukt- och grönsakskonservindustrins produktion omfattar bearbetning, inläggning, torkning, frysning och konservering av frukter, bär, grönsaker och potatis till bl. a. sylt, marmelad, saft, juice, mos, pommes frites och chips. Till detta kommer en omfattande tillverkning av bl. a. färdiga maträtter.

Saluvärdet av frukt- och grönsakskonservindustrins produktion motsvarar ca sju procent och förädlingsvärdet ca nio procent av livsmedelsindustrins produktion.

Utmärkande för branschen är den starka koncentrationen till ett fåtal stora anläggningar. Drygt 2/3 av de sysselsatta återfinns i de fem största anläggningarna och närmare 45 procent i de två största (Bjuv och Eslöv). Geografiskt sett är frukt- och grönsakskonservindustrin till största delen lokaliserad till södra Sverige, främst Skåne, vilket kan förklaras av behovet av närhet till råvarorna. Branschens råvaruförsörjning sker huvudsakligen genom inhemsk kontraktsodling av konservväxter och potatis samt import av främst frukt- och bärråvaror.

Industrin anses måttligt känslig från livsmedelshygienisk synpunkt när det gäller frukt och grönsaker — i livsmedelsverkets kontrollföreskrifter är den inordnad i grupp tre av fyra grupper där den första är känsligast.

3.3.4 Fisk- och fiskkonservindustrin

Fisk- och fiskkonservindustrin är en av de mindre branscherna inom livsmedelsindustrin även om antalet arbetsställen är relativt stort. Såväl försäljnings- som produktionsvärdet utgjorde år 1982 ca två procent av motsvarande värde för hela livsmedelsindustrin.

Branschen utmärks av en stark regional koncentration, dels till Göteborgs och Bohus län (som svarar för 3/4 av sysselsättningen), dels till kustområdena i Östra Skåne och Blekinge. Därtill är den i hög grad lokaliserad till mindre orter där branschen har en stor sysselsättningsmässig betydelse.

Liksom för övriga branscher med många mindre arbetsställen har en betydande strukturförändring ägt rum. Över 40 procent av alla fisk- och fiskkonservindustrier som var verksamma år 1960 har lagts ned.

I livsmedelsverkets gruppindelning med hänsyn till känslighet från livsmedelshygienisk synpunkt kan fiskkonservindustrin vara att hänföra till grupp två eller till grupp tre (av fyra grupper).

3.3.5 Olje- och fettindustrin

Den största delen av produktionen är inriktad på utvinning av råa oljor ur oljeväxtfröer samt vidareförädling av oljor och fetter. Till olje- och fettindustrin hör endast två konsumentprodukter, margarin och matolja.

Branschen delas in i två delbranscher, dels margarinindustri, som svarar för konsumentprodukterna, dels annan olje- och fettindustri. Olje- och fettindustrin domineras av två företag, Karlshamns Oljefabriker som ägs av KF och Margarinbolaget som samägs av Aritmos och Unilever. Dessutom tillverkas margariner där det ingår smörfett vid ytterligare fem arbetsställen inom mejeriindustrin.

Trots att margarinkonsumtionen har ökat under de senaste åren har margarinindustrins andel av den totala margarintillverkningen minskat. Orsaken är lanseringen av margarinprodukter där det ingår smörfett, något som ökat mejeriindustrins andel av margarinmarknaden från ca

tre procent år 1970 till ca 27 procent år 1982. Av den totala matfettsmarknaden svarar mejerierna i volym räknat för 40 procent och margarinindustrin för 60 procent. Värdemässigt är mejeriindustrins andel högre, ca 45 procent.

De större anläggningarna inom branschen är, med undantag för en anläggning i östra Sverige, lokaliserade till den sydligaste delen av landet. Från livsmedelshygienisk synpunkt hör branschen till de minst känsliga (grupp fyra).

3.3.6 Kvarnindustrin

Kvarnindustrin förädlar i första hand spannmål till mjöl men producerar också gryner, rostat ris, flingor, mixer, pastaprodukter samt djurfodren kli och grönmjöl.

Kvarnindustrin delas in i handelskvarnar som köper upp och förädlar spannmål och säljer slutprodukterna, lönekvarnar som mal spannmål mot ersättning och spisbrödskvarnar.

Kvarnindustrin domineras av handelskvarnarna som svarar för 91 procent av den totala förmalningen. Lönekvarnarnas andel är ca en halv procent medan spisbrödskvarnarnas förmalning utgör närmare nio procent. Även denna bransch har genomgått en omfattande strukturrationalisering de senaste decennierna, till stor del en följd av den betydande överkapacitet som sedan 1920-talet utgjort ett problem inom kvarnnäringen.

De större anläggningarna inom kvarnindustrin är lokaliserade till Syd- och Mellansverige. Industrin betraktas inte som känslig från livsmedelshygienisk synpunkt (grupp fyra i livsmedelsverkets kontrollföreskrifter).

Kvarnindustrins främsta råvara är brödspannmål som till största delen produceras genom inhemsk odling. Beroende på variationer i proteinhalten måste tidvis brödsäd med hög proteinhalt importeras.

3.3.7 Bageriindustrin

Bageriindustrins produkter omfattar bl. a. mjukt matbröd, knäckebröd, kaffebröd, konditorivaror (kakor, bakelser, tårtor) samt kex och skorpor.

Bageriindustrin karaktäriseras av ett mycket stort antal arbetsställen, uppskattningsvis ca 1 500 varav ca 300 är leveransbagerier, dvs. bagerier som levererar till detaljhandel och storhushåll. Enligt industristatistiken har branschen ca 11 600 anställda på 285 arbetsställen. Bageriindustrin svarar därmed för drygt en sjättedel av antalet anställda och ca en tredjedel av antalet arbetsställen inom livsmedelsindustrin.[1]

[1] Med tanke på det stora antalet mindre arbetsställen inom bageriindustrin, ger industristatistiken en något missvisande bild av branschen, då den endast redovisar arbetsställen med minst 5 sysselsatta. Det verkliga antalet anställda beräknas vara minst 10 procent större än det redovisade.

Bageriindustrin är till övervägande delen inriktad på den svenska marknaden. Trots detta svarar bageriprodukterna för ca 20 procent av den svenska exporten av högförädlade livsmedel. Exporten består till största delen av knäckebröd, på senare år också av småbröd och konditorivaror. Importen utgörs främst av kex och konditorivaror. De viktigaste råvarorna, bagerimjöl och jäst, levereras till största delen av inhemska producenter.

Matbrödsindustrin[2] består av drygt 160 mjukbrödsbagerier med omkring 7 300 anställda. Delbranschen svarar för drygt 60 procent av hela brödproduktionens försäljningsvärde. Tillverkningen är lokaliserad till samtliga län, vilket sammanhänger med det mjuka brödets karaktär av färskvara. Även om övergången till industriell bakning påbörjades relativt sent, först under 1940-talet, sker dagens produktion av matbröd till stor del i högt automatiserade anläggningar. Strukturomvandlingen har samtidigt inneburit att närmare 100 matbrödsindustrianläggningar lagts ned sedan 1970.

Knäckebrödsindustrin[2] är i stort sett koncentrerad till Filipstad. Totalt finns sju arbetsställen med ca 1 400 anställda. Fyra anläggningar har lagts ned sedan 1970.

Övrig bageriindustri[2] består av 119 arbetsställen med drygt 2 900 anställda. År 1970 fanns omkring 360 arbetsställen med närmare 6 000 anställda. Strukturomvandlingen har således varit våldsam, vilket till stor del kan förklaras av att konsumtionen av småbröd och konditorivaror minskar.

Bagerierna anses inte särskilt känsliga från livsmedelshygienisk synpunkt. Konditorier och finbrödsbagerier med tillverkning av bageriprodukter som inte har värmebehandlats hänförs till grupp tre och övriga bagerier till grupp fyra i livsmedelsverkets föreskrifter för livsmedelskontrollen.

3.3.8 Sockerindustrin

Sockerindustrins produkter är färdigt socker och sirap. Dessutom tillverkas foderprodukterna betfor och melass, vilka till stor del är baserade på biprodukter från sockertillverkningen. Sockerindustrins förädlingsvärde uppgick år 1982 till ca fem procent av den inhemska livsmedelsförädlingen. Saluvärdet utgjorde samma år ca fyra procent av livsmedelsproduktionen. Förädlingsgraden är således något högre inom sockerindustrin än för hela livsmedelsindustrin.

Inom den svenska sockerindustrin finns åtta anläggningar, varav ett råsockerbruk, ett sockerraffinaderi och sex strösockerbruk. Sockerindustrin är främst lokaliserad till Skåne, där sex av de åtta anläggningarna är belägna.

Försörjningen med råvaror bygger i hög grad på den inhemska betodlingen. Sockerbetor odlas främst i Skåne, på Kalmarslätten samt på Öland och Gotland.

I livsmedelsverkets föreskrifter för livsmedelskontrollen hänförs soc-

[2] Den del av industrin som omfattas av industristatistiken.

kerindustrin till den grupp av livsmedelsanläggningar som anses minst känslig från livsmedelshygienisk synpunkt.

3.3.9 Choklad- och konfektyrindustrin

Choklad- och konfektyrindustrins produkter är kakaopulver, drickchoklad samt choklad- och sockerkonfektyrer. Branschen delas in i sockerkonfektyrindustri och chokladkonfektyrindustri. I den förra produceras enbart sockerkonfektyrer medan det i den senare produceras såväl choklad som socker- och chokladkonfektyrer.

Sockerkonfektyrindustrin är till stor del småföretagsdominerad. Antalet arbetsställen uppgår till 23 och antalet anställda till drygt 1 200, vilket innebär i genomsnitt ca 50 sysselsatta per arbetsställe. Inom chokladkonfektyrindustrin råder däremot ett omvänt förhållande. De nio arbetsställena har drygt 3 700 sysselsatta, dvs. genomsnittligt mer än 400 anställda per arbetsställe.

De större anläggningarna inom branschen finns i Syd- och Mellansverige.

De viktigaste råvarorna utgörs av importerade kakaobönor samt inhemska lantbruksprodukter som socker och torrmjölk.

Choklad- och sockerkonfektyrindustrin räknas till de anläggningar som anses minst känsliga från livsmedelshygienisk synpunkt i livsmedelsverkets föreskrifter (grupp fyra).

3.3.10 Spritdrycksindustrin

Den svenska spritdrycksindustrin framställer potatis- och sädesråsprit samt finsprit och spritdrycker, främst kryddat och okryddat brännvin. Dessutom framställs teknisk sprit ur cellulosasprit. Också fruktviner tillverkas i viss mån inom branschen.

Spritdrycksindustrin delas in i två led, potatisbrännerier och spritförädlingsindustri. Båda tillverkningsleden är helt monopoliserade. Råsprit baserad på jordbruksprodukter tillverkas vid Gärdsbränneriet utanför Kristianstad och vidareförädling av råspriten till finsprit sker vid fabriker i Stockholm och Åhus.

Tillverkning och tappning av spritdrycker sker förutom i Stockholm och Åhus också i Falkenberg och Sundsvall. I Åhus framställs också fruktviner, baserade främst på äpplen, rabarber och vinbär.

3.3.11 Malt- och läskedrycksindustrin (bryggeriindustrin)

Malt- och läskedrycksindustrins produkter är lättöl, öl, starköl, svagdricka, kolsyrade drycker och mineralvatten. Dessutom tillverkas vissa andra drycker som stilldrinkar, juice och saft.

Bryggeribranschen har alltsedan 1950-talet genomgått en kraftig strukturomvandling. Ännu år 1960 fanns det 245 ölbryggerier och läskedrycksfabriker. År 1983 hade antalet enheter sjunkit till 29, en minskning med 216 eller drygt 88 procent.

Inom maltdrycksindustrin, som producerar både öl och läskedrycker,

har antalet tillverkningsenheter mellan åren 1950 och 1983 minskat från 131 till 14. Samtidigt som tillverkningsenheterna blivit färre har tillverkningskapaciteten ökat genom moderniseringar och utbyggnad av befintliga fabriker. Konsumtionsminskningen efter mellanölsförbudet har därför lett till betydande överkapacitet inom byggerinäringen.

Antalet renodlade mineralvatten- och läskedrycksfabriker har sedan år 1960 minskat från något över 200 till ca 50. Huvuddelen av enheterna inom denna delbransch tillhör småindustrin, år 1983 fanns endast 15 tillverkningsenheter med fler än fem anställda.

Malt- och läskedrycksindustrin är i stort sett spridd över hela landet.

3.3.12 Den övriga livsmedelsindustrin

Inom den övriga livsmedelsindustrin produceras bl. a. äggprodukter, stärkelse, kaffe, te, kryddor, salt, senap, ättika, såser, majonnäs, honung, välling- och bakpulver samt jäst. Dessutom kan produktion av aromer och smakämnen räknas till denna bransch.

Saluvärdet av produktionen motsvarar ca åtta procent av all livsmedelsproduktion.

Den övriga livsmedelsindustrin kan delas in i tre delbranscher, nämligen stärkelseindustrin, kafferosterierna och annan livsmedelsindustri.

3.3.13 Den tekniska utvecklingen inom livsmedelsindustrin

Mellan år 1972 och år 1983 minskade antalet produktionsställen med ca 40 procent. Denna koncentration har bl. a. möjliggjorts genom att företagen utnyttjat ny processteknik samt ny förpacknings- och distributionsteknik. Graden av teknologisk utveckling varierar mellan olika branscher. Allmänt sett har mejeriindustrin haft de bästa förutsättningarna för att utnyttja datoriserad processtyrning. Den nya tekniken som bl.a. har möjliggjort utnyttjandet av nya råvaror kan i korthet karaktäriseras på följande sätt.

Det har i många fall skett en övergång från satsvis tillverkning till kontinuerliga processer. Process- och förpackningslinjer har automatiserats och rationaliserats. För detta ändamål har det utvecklats teknik för styrning och kontroll av processen samt även ny teknik för rengöring.

Den automatiserade tillverkningsprocessen kräver oftast en anpassning av råvarorna och leder till att även slutprodukterna blir mer standardiserade. Det förstnämnda återspeglas i att exempelvis köttråvaror standardiseras med avseende på form samt vatten- och fetthalt. Detta leder i sin tur ofta till en ökad sönderdelning av råvarorna. Genom att tillverkarna allmänt tillämpar ett frivilligt system för näringsvärdesdeklaration på livsmedlen ställs skärpta krav på tillverkningsprocessen. Krav ställs bl. a. på att slutprodukten från gång till gång skall ha likartad sammansättning, som överensstämmer med på förpackningen uppgivet näringsinnehåll. Detta leder till motsvarande krav på råvarorna. För köttråvarorna t. ex. krävs strikta specifikationer. Vidare kan sammanpressning eller sönderdelning av råvaran vara nödvändig för att slutprodukten skall passa i förpackningen.

Från hygienisk synpunkt kan man i huvudsak se positivt på uteckling-en eftersom slutna system skyddar livsmedlet från förorening utifrån. En annan fördel är att de olika momenten genom avancerad teknik kan styras och kontrolleras på ett mer tillförlitligt sätt. Detta är av särskild betydelse för tid- och temperatursstyrningen vid värmebehandling eller kylning som är av stor vikt för livsmedlens kvalitet.

Rengöring och desinfektion av slutna rörsystem sker genom att de genomspolas med olika rengöringsvätskor och hetvatten. Rörledningarna behöver för detta ändamål däremot inte demonteras. Även rengöringstekniken är ofta automatiserad.

Den förändrade tillverkningstekniken har lett till att förutsättningarna för livsmedelskontrollen delvis har förändrats. Det krävs således att den personal som bedriver kontrollarbetet har kunskap om exempelvis sönderdelningens betydelse från mikrobiologisk synpunkt. Det krävs också kännedom om betydelsen av ledningsdragning och placering av pumpar och ventiler för att undvika att det bildas "fickor" som inte rengörs.

Det slutna tillverkningssystemet där övervakning sker med olika mätkroppar har dock vissa nackdelar. Om mät- och kontrolltekniken inte fungerar kan det uppstå fel i tillverkningsprocessen som om de inte upptäcks kan få allvarliga följder. Den slutna och kontinuerliga tillverkningsprocessen medför att om ett fel uppstår, kan följderna av felet bli större än om tillverkningen sker satsvis.

Erfarenheterna från bl. a. mejeriindustrin visar att bristfällig rengöring av det slutna systemet inte alltid upptäcks i tid. Det har varit fråga om rörsystem med automatiska ventiler som inte öppnats för rengöring vilket lett till att salmonellasmittad mjölk distribuerats till konsumenterna.

Genom användning av ny förpacknings- och distributionsteknik kan hållbarheten förlängas på hygieniskt känsliga livsmedel. Den förlängda hållbarhetstiden innebär bl. a. att livsmedlet tål de längre transporter som blivit nödvändiga på grund av koncentrationen av industrin och som lett till längre avstånd mellan tillverkare och konsumenter.

Som ytterligare exempel på teknisk utveckling kan nämnas olika sätt att bättre ta till vara biprodukter och avfall för vidare användning dels inom livsmedelsindustrin, dels som råvara inom andra branscher. Ur exempelvis styckningsben kan olika ätbara komponenter utvinnas. Vissa komponenter kan utnyttjas som råvara till korv medan andra kan raffineras till matfett.

3.4 Handelsledet

Livsmedelskedjans handelsled består av en partihandels- (grossisthandels-) och en detaljhandelsfunktion. Företagen inom detaljhandeln förmedlar vid sidan av livsmedel även andra varor inom det s. k. dagligvarusortimentet. Inom partihandeln med dagligvaror såldes år 1983 dagligvaror (livsmedel, kemtekniska varor, tidningar och blommor) till ett värde av ca 48 miljarder kr. exkl. moms. Försäljningen av enbart livsmedel kan beräknas till ca 45 miljarder kr. inklusive moms. Huvudparten förmedlades av de tre stora handelsblocken ICA, KF och Dagab.

Partihandeln med daligvaror år 1983	
ICA	34,4 %
KF	24,0 %
Dagab	18,1 %
Övriga	23,5 %

(Källa: Svensk Dagligvaruhandel 84-85)

I detaljhandelsledet uppgick dagligvaruförsäljningen år 1983 till ca 89 miljarder inklusive moms. Varor för 67 800 miljoner såldes av de egentliga dagligvarubutikerna, den s. k. allivshandeln. Genom servicehandeln och andra övriga säljkanaler såldes varor för 21 327 miljoner kr.

Enbart livsmedelsförsäljningen i detaljhandelsledet uppskattades till ett värde av ca 68,5 miljarder kronor inklusive moms.

Detaljhandeln med dagligvaror år 1983	
ICA	31,4 %
Konsum	20,8 %
Vivo-Favör	9,0 %
Åhléns, B&W, Hemköp, Billhälls	7,6 %
Övriga	31,1 %

(Källa: Svensk Dagligvaruhandel 84-85)

I gruppen övriga ingår butikskedjor knutna till det s. k. tredje blocket — dvs. Dagab är deras grossist med undantag av kedjan Matöppet som har Bergendahls som grossist.

Inom detaljhandelsledet har antalet dagligvarubutiker minskat från ca 11 000 år 1973 till 8 650 år 1983.

Dagligvaruhandeln inom såväl parti- som detaljhandelsledet har under de senaste 15 åren kännetecknats av en mycket stark koncentration. Utvecklingen påbörjades tio år tidigare och var i stort sett avslutad i början av 1980-talet. Koncentrationstendenser finns fortfarande, särskilt inom tredje blocket, som troligen inte har fått sin slutgiltiga utformning. Inom detaljhandeln kommer fortfarande mindre, olönsamma butiker att slås ut, men i betydligt långsammare takt än tidigare.

Partihandeln med dagligvaror har sålunda kommit att knytas till tre block. ICA bedriver sin verksamhet i tre regionföretag med sammanlagt 21 distributionscentraler över landet. ICA är ett handlarkooperativ — det är handlarna själva som äger sin partihandel som i sin tur äger olika dotterföretag. De ca 3 500 ICA-köpmännen ägde år 1983 3 878 butiker.

Inom konsumentkooperationen finns 143 konsumentföreningar. Varorna distribueras från 15 lagercentraler. Konsumentföreningarna ägs av sina medlemmar, konsumenterna. Konsumentkooperationen har 1 853 dagligvarubutiker, varav 200 mycket stora. De flesta butikerna har en bruttoomsättning av 4-10 miljoner kr. För enskilda handlare utanför ICA och KF återstår egentligen endast en grossist, nämligen Dagab, som

under de senaste tio åren tagit form som en renodlad grossist, öppen för alla kategorier av köpare. Dagab har 13 distributionscentraler med fullsortiment. Som fristående grossist finns nu endast ett företag i södra Sverige som kan karaktäriseras som fullsortimentsgrossist. Däremot finns fortfarande ett ganska stort antal små men specialiserade grossister, som i första hand betjänar storkök, kiosker och fackhandel inom tobak, tidningar och blommor.

Landet försörjs sålunda i dag med mat från 49 distributionscentraler jämfört med att det år 1955 fanns 252.

Antalet livsmedelsbutiker har minskat mycket kraftigt under de senaste 25 åren. År 1960 fanns det 23 000 butiker, år 1970 hade de minskat till 13 000 och år 1983 till 8 650. Större delen av dagligvaruförsäljningen sker genom de större butikerna. År 1984 svarade 1 680 supermarkets, dvs. butiker med en säljyta på minst 400 kvm, för 60,5 procent av försäljningen. Samma år svarade 5 115 mindre dagligvarubutiker för 31 procent och de under de senaste tio åren 1 705 nytillkomna jour- och trafikbutikerna för 8,5 procent av försäljningen.

Den senare kategorien av butiker kan ses som handelns försök till anpassning till det förändrade samhälle som vuxit fram under de senaste tio åren. Denna kategori var först med förlängda öppettider och ökade snabbt i antal efter det att affärstiderna släpptes fria i början av 70-talet. Nu pågår en anpassning även i de större butikerna. Av landets butiker har nu 65 procent söndagsöppet.

Dagligvaruhandelns försäljningsvolym har i stort sett varit oförändrad sedan mitten av 1970-talet. Detta kan troligen tillskrivas en minskad köpkraft och kraftigt ökande boendekostnader som gjort att livsmedelsinköpen måste minska. Till stor del kan emellertid en utebliven försäljningsökning också bero på att matmönstren för de enskilda familjerna har förskjutits till ett huvudmål mitt på dagen som ofta äts i form av subventionerad lunch i samband med förvärvsarbete.

Handeln försöker emellertid öka försäljningen genom olika åtgärder. Detta avses ske genom en ökad försäljning av bl. a. färskvaror såsom färskt bröd, s. k. bake-off, färska sallader, färsk pasta och färdiglagade rätter.

Dessutom kan det förväntas att försäljningen från manuellt betjänade diskar kommer att öka. Manuell försäljning av bröd och ost har ökat kraftigt under de senare åren.

Enligt en begränsad enkätundersökning som utredningen har tagit del av har försäljningen av manuellt betjänade varor ökat med 80 procent under den senaste femårsperioden medan försäljningen av färdigförpackat kött och fläsk minskat med 25 procent under motsvarande period.

Butikernas storlek efter årsomsättning fördelar sig på följande sätt år 1983:

omsättning	antal butiker
< 4 milj. kr.	4 500
4 - 10 milj. kr.	2 200
> 10 milj. kr.	1 950
	8 650

Butikstyperna inom detaljhandeln klassificeras efter ett delvis internationellt anpassat system. Systemet, som utarbetas av Handelns utvecklingsinstitut (HUI) omfattar 7 olika kategorier enligt tabell 3.4.

Tabell 3.4 Kategoriindelning av s. k. allivsbutiker

Butikstyp	Andel i procent av	
	antalet enheter "allivs"	totalomsättning "allivs"
Stormarknader har minst 2 500 m² total säljyta, varuhussortiment, självbetjäning, externt läge, minst 300 parkeringsplatser	0,5	5,0
Övriga varuhus har minst 800 m² säljyta, varuhussortiment	2,8	12,0
Dagligvarumarknader har minst 800 m² säljyta, fullständigt dagligvarusortiment, säljbetjäning, externt läge	0,3	2,0
Hallbutiker har minst 400 m² säljyta, fullständigt dagligvarusortiment och ett specialvarusortiment upptagande minst 30 procent av säljytan, självbetjäning	4,6	11,5
Övriga storlivsbutiker har minst 400 m² säljyta, fullständigt dagligvarusortiment, självbetjäning	10,5	30,5
Servicebutiker har högst 250 m² säljyta, allsidigt dagligvarusortiment, mindre än 2 000 artiklar, övervägande självbetjäning, öppethållande minst 60 timmar per vecka	22,0	10,5
Övriga dagligvarubutiker har fullständigt dagligvarusortiment	59,3	29,0

Källa: Svensk dagligvaruhandel 1983-1984

3.5 Matserveringar

Källa om inte annat anges: Storhushållen 1983, utgiven år 1984 av ISR (Institutet för storhushåll)

År 1983 fanns det drygt 27 000 storhushåll som tillsammans serverade drygt 4 400 000 måltider per dag. Detta kan jämföras med att det 10 år tidigare fanns knappt 21 000 storhushåll som serverade drygt 4 000 000 måltider per dag. Storhushållssektorn sysselsatte år 1983 125 000 personer varav 63 000 inom den offentliga sektorn.

Den största andelen av det totala antalet storhushåll utgörs av drygt

15 300 storhushåll i skolor, äldreomsorg, dag- och fritidshem samt sjuk- och omsorgsvård. Dessa storhushåll ägs och drivs oftast av den offentliga sektorn.

Den icke samhällsägda andelen av storhushållen utgörs bl. a. av 6 600 öppna restauranger, 2 800 personalrestauranger och 2 100 gatukök. Enheterna är självfallet av mycket varierande storlek och särskilt när det gäller de mindre enheterna såsom pizzerior, barer, gatukök, kebab- och glassförsäljning är rörligheten inom sektorn ganska stor.

Till detta kommer en icke obetydlig del serveringar som är av kortvarig natur. Det gäller framför allt inom attraktiva semesterområden där antalet små restauranger, barer, pizzerior och uteserveringar flerdubblas för ett par sommarmånader. På gator och torg ökar antalet kiosker och transportabla småenheter.

Från början var storhushållens matlagning och utrustning i stort sett endast en uppförstoring av privathushållens men sedan matlagningen satts i system kom en industriell syn att prägla storhushållen. Utvecklingen medförde att det byggdes centralkök som med hjälp av olika hållbarhetsbehandlingar kunde distribuera mat till olika mottagningskök. Numera kan man dock skönja en försiktig trend mot en decentralisering, dvs. att maten lagas närmare konsumenten.

Med hänsyn till att storhushållen utgör en så heterogen sektor är det svårt att generellt bedöma den framtida utvecklingen. Eftersom antalet skolbarn minskar torde antalet skolmåltider och senare även antalet serverade mål inom det militära kosthållet komma att minska. Däremot förväntas en utbyggnad av barnomsorgen som därför troligen blir den mest expansiva storhushållsektorn under resten av 1980-talet. Enligt ISR så kan det även förväntas en viss expansion då det gäller måltider som serveras i personalresturanger.

Enligt uppgift från livsmedelsverket är den livsmedelshygienska standarden som regel mycket god i storhushållen inom den offentliga sektorn. Ett speciellt problem är dock att den lagade maten ibland varmhålls alltför länge varvid livsmedlets näringsvärde försämras. I livsmedelslagstiftningen finns krav på att temperaturen i livsmedel som varmhålls skall vara lägst + 60° C. Däremot är det endast en rekommendation från verket att varmhållningstiden inte skall överskrida två timmar. Enligt vad utredningen erfarit är det inte ovanligt att mat varmhålls avesvärt längre tider. Detta gäller inom såväl den offentliga som inom den privata sektorn.

Inom den privata sektorn kan den hygieniska standarden vara mycket varierande. Det är bl. a. de stora skillnaderna i livsmedelshygienisk kunskap som är av betydelse för serveringsställets hygieniska standard. Av viss betydelse kan det också vara att en stor del av de mindre enheterna startas och drivs av personer av utländsk härkomst. Andra kulturella förutsättningar och en annan syn på livsmedelshygien samt annorlunda råvaror och produkter är faktorer som kan tänkas påverka det livsmedelshygieniska slutresultatet.

Tillsynsmyndigheterna har under flera år uppmärksammat de livsmedelshygieniska problem som kan vara förknippade med servering av smörgåsbord och då kanske i synnerhet s. k. julbord. Många restaurang-

er och färjor har regelbunden servering av smörgåsbord. De har då också oftast lämplig utrustning för servering av varma och kalla rätter, dvs. utrustning som medger tillräcklig varmhållning resp. så låg serveringstemperatur att det inte kan ske någon bakterietillväxt. För vissa andra matserveringar kan dock serverandet av s. k. julbord skapa problem. Genom självtagning serveras kanske upp till 50 olika rätter. Detta sker ofta i lokaler som inte har tillrednings-, förvarings- och serveringsturymmen som är anpassade till denna hantering. Matförgiftningar som är orsakade av livsmedel från ett julbord är inte dominerande men en erfarenhet från livsmedelskontrollen är att en felaktig hantering påverkar livsmedlens hygieniska kvalitet. De väsentliga bristerna vid servering av julbord är följande.

Eftersom julbord ofta inte har nämnts i samband med godkännandet av livsmedelslokalen, har miljö- och hälsoskyddsnämnden inte haft anledning att se till att kylutrustning och avsvalningsutrustning finns i tillfredsställande omfattning. Det finns lämplig utrustning på marknaden men av kostnadsskäl anskaffas inte denna. Av besparingsskäl har matserveringarna ofta för få personer anställda för att klara av den arbetsmässigt påfrestande perioden i december månad. Detta kan leda till att uppläggningsfat och liknande sköts på ett icke tillfredsställande sätt, dvs. livsmedlen kan lätt bli infekterade, något som kan leda till matförgiftningar.

Ett annat problem i samband med matservering är den säsongsmässiga kraftiga variationen på bl. a. hotell som ligger i en glesbygd. Den verksamhet som framför allt är aktuell är hotell, restauranger, pensionat och värdshus som ligger inom rekreationsområden för vintersport eller sommarvistelse. Livsmedelsdistributionen och därmed försörjningen med färska livsmedel till glesbygdsområdena är ofta försvårad. Enligt vad utredningen erfarit är det inte ovanligt att exempelvis känsliga livsmedel transporteras utan kyla — något som ofta kan leda till en sämre hygienisk kvalitet på råvarorna. Inom ett glesbygdsområde med egen vattenförsörjning kan anhopningen av turister under kort säsong medföra en nedsmittningsrisk som inte sällan leder till utbrott av matförgiftning.

Anhopningen av gäster under några vinter- resp. sommarveckor medför starkt behov av tillfällig arbetskraft. Att tillfällig arbetskraft anställs kan innebära risker från hygienisk synpunkt, särskilt om livsmedelslagstiftningens krav på läkarintyg vid nyanställning inte iakttas. Samma problem förekommer även på vissa sommarorter där turisttillströmningen är extremt hög i förhållande till befolkningsantalet. På t. ex. västkusten, Gotland och Öland kan omsättningen av personal ibland bli mycket stor i en tillfällig verksamhet. Ett problem för branschen som den delar med många industrier och butiker är bristen på information till och utbildning av personalen i livsmedelsfrågor.

Det har inte genomförts några mer omfattande och systematiska undersökningar av redligheten inom matserveringssektorn. Enligt uppgifter från livsmedelsverket förekommer det dock inom såväl offentligt som privat ägda storhushåll att benämningarna på produkter som är namnskyddade används för livsmedel med en annan sammansättning. Som

exempel kan nämnas att det på matsedlar används namn som falukorv, frukostkorv eller wienerkorv utan att livsmedlet når upp till de krav som livsmedelsverket föreskrivit för produkter med dessa namn. Ett antal miljö- och hälsoskyddsnämnder har i samband med kontroll av bl. a. pizzerior funnit att det som på matsedlar o. d. benämts "skinka" inte alltid uppfyllt den av livsmedelsverket fastställda livsmedelsstandarden för skinka.

Det kan vidare noteras att såväl konsumentverket som livsmedelsverket under årens lopp mottagit en rad klagomål från enskilda konsumenter mot att maträtter med traditionella namn inte har varit tillagade av de råvaror som de förväntat sig. Som exempel kan nämnas kötträtter där det i stället för en hel köttskiva har serverats en skuren och sammanpressad köttskiva utan att detta har framgått av matsedeln och skaldjursrätter där det istället för krabba serverats en av fiskkött framställd produkt med krabbsmak. I det senaret fallet kan det även vara av hälsomässig betydelse att rätt produktnamn används, eftersom vissa människor på grund av allergi inte bör äta fisk men däremot utan risk kan äta skaldjur.

3.6 Utrikeshandeln med livsmedel

Det totala värdet av exporterade livsmedel år 1983 nådde nära 6 miljarder kr., vilket var 1 miljard kr. mer än året innan. Importen av livsmedel ökade samtidigt med 1,7 miljarder kr., till totalt 12,7 miljarder kr. Importen år 1983 översteg härigenom exporten med 6,7 miljarder kronor. Av de livsmedel som konsumeras i landet är det knappt 25 procent som importeras.

I tabell 3:6.1 (s. 206) redovisas import- och exportvärden för egentliga jordbruksprodukter,[1] övriga livsmedel samt livsmedel totalt och i tabell 3:6.2 (s. 207) anges de tre dominerande ursprungsländerna för vardera av några importerade livsmedel.

Brasilien är alltjämt störst bland de enskilda leverantörsländerna inom den svenska livsmedelsimporten med en andel år 1983 om drygt 12 procent. Omkring 80 procent av livsmedelsimporten därifrån utgörs dock av kaffe. I jordbruksnämndens statistik ingår kaffe i gruppen "övriga livsmedel" vilka tillsammans utgör 74 procent av den totala livsmedelsimporten. Andra livsmedel i denna grupp är bl. a. fisk och skaldjur samt frukt och köksväxter. Efter Brasilien följer Norge och Danmark med 11 procent resp. 10 procent. EG-ländernas liksom EFTA:s andel av den totala livsmedelsimporten år 1983 ökade för vardera med omkring 1 procentenhet till 33 procent resp. 16 procent. Ökningen skedde på bekostnad av importen från Förenta staterna och Östeuropa.

På exportsidan sjönk i-ländernas andel mellan åren 1982 och 1983 från 77 procent till 74 procent med motsvarande ökade andelar för såväl u-länder som Östeuropa (främst Sovjetunionen och Polen). Norge är det främsta mottagarlandet för svenska jordbruksprodukter och livsmedel med en andel år 1983 om 11 procent.

Det kan i detta sammanhang påpekas att livsmedelsverkets importkontroll är en hygeniskt motiverad kontroll inriktad på i huvudsak

[1] Varor som omfattas av den svenska jordbruksprisregleringen.

livsmedel av animaliskt ursprung. Importen av dessa livsmedel (inkl. levande djur) utgör ca sex procent av den totala livsmedelsimporten men kontrollen av dessa livsmedel får anses vara den från kvalitativ synpunkt mest betydelsefulla. Härutöver kan nämnas den regelbundna importkontroll som sker av viss torsklever och vissa kräftdjur samt den stickprovsmässiga kontrollen av vegetabilier där provtagningen till största delen ombesörjs av lantbruksstyrelsens växtskyddsinspektörer.

Den större delen av importen är koncentrerad till importområden i södra Sverige. Med importområde avses vid transportsätten flyg och fartyg den plats där varan har lossats vid ankomsten till Sverige. Vid transportsätten järnväg och fordon är importområdet den plats där varan har passerat den svenska gränsen.

4 Konsumtion av livsmedel

Allmänt

Under år 1983 konsumerades i Sverige livsmedel (utom sprit, vin och starköl) för ca 81 miljarder kronor. Därav utgjorde produkter från livsmedelsindustrin varor till ett värde av 70 miljarder kronor (87 procent). Resten av beloppet motsvarades av obearbetade livsmedel, såsom färsk potatis, frukt, grönsaker och fisk. Livsmedelskonsumtionen utgjorde år 1983 19,8 procent av den totala privata konsumtionen vilket kan jämföras med 21,12 procent år 1978. En förklaring till livsmedlens sjunkande andel är att kostnaderna för bostad och bränsle under samma period ökade från 20,84 procent till 26,1 procent.

Tabeller som visar hur konsumtionen fördelas mellan olika livsmedel återfinns i tabellbilagan på s. 208. I det följande redovisas några fakta beträffande konsumtionen av vissa livsmedel.

Kött och köttvaror

Under år 1983 gick mer än 20 procent av konsumenternas totala livsmedelsutgifter till konsumtion av kött och köttvaror.

Totalkonsumtionen av kött ökade under första delen av 1900-talet, därefter minskade den något för att från mitten av 1970-talet åter öka. Denna ökning bör ses mot bakgrund av införandet av livsmedelssubventioner år 1973. Köttsubventionerna reducerades emellertid i början på 1980-talet och detta har också fått till följd en minskad köttkonsumtion.

Mejeriprodukter

Mejeriprodukterna, dvs. mjölk, filmjölk, grädde, ost, smör och glass, svarar sammanlagt för ca 15 procent av konsumenternas totala livsmedelsutgifter. Om även konsumtionen av ägg medtas blir andelen något högre. Ägghandeln ingår inte i någon av livsmedelsindustrins delbranscher.

Mjölkkonsumtionen har sedan mitten av 1960-talet stigit med ca 25 liter per person. Bidragande orsaker är införandet av livsmedelssubventioner och lanserandet av nya mjölk- och filprodukter, t. ex. lättmjölk, lättfil, kefir och fruktyoghurt. De senaste åren har dock per capitakonsumtionen av konsumtionsmjölk sjunkit något vilket dock till viss del kompenserats genom en ökad konsumtion av just filprodukter.

Såväl konsumtionen av grädde som konsumtion av ost ökade kraftigt under hela 1970-talet. Grädden har dock sedan år 1982 fått viss konkurrens av nya produkter baserade på i huvudsak vegetabiliskt fett.

Glasskonsumtionen har mer än tredubblats sedan år 1960 och utgjorde år 1983 värdemässigt ca två procent av livsmedelskonsumtionen.

Frukt, grönsaker och potatis

Konsumtionen av beredda frukt- och grönsaksprodukter ökade kraftigt under 1960-talet, till en del beroende på djupfrysteknikens genombrott. Samtidigt minskade konsumtionen av färskvarorna. Per capitakonsumtionen av t. ex. färsk potatis minskade mellan år 1960 och år 1983. Bland de produkter som ökat stort under 1970-talet kan nämnas djupfryst pommes frites.

Den totala konsumtionen av frukt, grönsaker och potatis, inkl. färskvarorna, omfattade varor som tog ca 14 procent av vår totala livsmedelskonsumtion.

Fiskvaror

Under årens lopp har totalkonsumtionen av fisk varit relativt konstant. Konsumtionen av färsk fisk har emellertid minskat medan filéade och beredda fiskprodukter i motsvarande grad ökat.

Den totala konsumtionen av fiskvaror, dvs. inkl. kräftdjur och blötdjur, omfattade varor som tog ca sju procent av den totala livsmedelskonsumtionen. För enbart fisk blir andelen ca fem procent.

Matfett

Margarin hänförs vanligtvis tillsammans med smör och smörbaserat margarin till varugruppen matfett. Konsumtionen av matfett minskade under 1960-talet och början av 1970-talet med ett par procent. Lanseringen av nya margarinsorter, främst lättmargarin, medförde att konsumtionen totalt sett under 1970-talet ökade med fyra procent. Matfettkonsumtionen har sedan en lång tid tillbaka karaktäriserats av en övergång från smör till margarin.

Konsumtionen av matfett svarar för ca 5 procent av konsumenternas totala livsmedelsutgifter. Dessutom tillkommer den indirekta konsumtionen genom oljor och fetter i andra livsmedel, t. ex. fiskkonserver, senap, pommes frites, snacks och glass.

Mjöl- och kvarnprodukter

Kvarnindustrins hushållsprodukter svarar för ca 2 procent av konsumenternas totala livsmedelsutgifter. Konsumtionen av mjöl och gryn minskade under 1960-talet men har från år 1970 och framåt ökat.

Intresset för hembakning har ökat de senaste åren vilket medfört att en allt större del av mjölförsäljningen går till hushållen. Bagerimjölet utgör dock fortfarande den största mjölprodukten.

Pastakonsumtionen har den snabbaste tillväxten inom branschen och under den senaste tioårsperioden har en fördubbling skett av konsumtionen per capita. Också frukostprodukter som flingor och havregryn har ökat i volym. Däremot minskar kakmixförsäljningen.

Matbröd m. m.

Konsumtionen av mjukt matbröd, knäckebröd, kex och skorpor har varit relativt stabil de senaste decennierna medan konsumtionen av kaffebröd och konditorivaror avtagit betydligt. Totalt svarar bageriprodukterna för ca nio procent av konsumenternas totala livsmedelsutgifter.

Choklad och konfektyrer m. m.

Per capitakonsumtionen av choklad och konfektyrer ökade kraftigt under 1960-talet men har sedan dess varit tämligen konstant. Konsumtionen av choklad och konfektyrer omfattade år 1983 varor som motsvarade ca fem procent av vår totala livsmedelskonsumtion.

5 Allmän offentlig livsmedelskontroll

5.1 Inledning

De allmänna bestämmelserna för livsmedelshanteringen finns i livsmedelslagen (1971: 511), livsmedelsförordningen (1971: 807) och livsmedelsverkets kungörelse (SLVFS 1984: 8) med allmänna tillämpningsföreskrifter. Livsmedelslagstiftningen är en offentligrättslig lagstiftning för en del av den näringsverksamhet som ingår i livsmedelskedjan. Det är samhällets krav på främst livsmedelstillverkare och livsmedelshandlare som kommer till uttryck i livsmedelslagen och de författningar som har meddelats med stöd av lagen.

Om man så vill kan man betrakta livsmedelslagstiftningen

dels som ett regelsystem för att inom livsmedelshanteringen påverka förhållanden som har betydelse för livsmedlens sammansättning och kvalitet,

dels som en konsument- och marknadslagstiftning vars bestämmelser syftar till att ge konsumenterna ett skydd både från hälsosynpunkt och från ekonomisk synpunkt.

I det förstnämnda hänseendet är livsmedelslagstftningen bara ett av flera regelsystem som har betydelse för livsmedlens beskaffenhet. Livsmedelskedjan, och då framför allt råvaruproduktionen, omfattas av en rad andra bestämmelser.

Vid uppfödning av djur för animalieproduktion finns flera regler som har betydelse för livsmedlens kvalitet. Djursjukdomar som mul- och klövsjuka, svinpest och smittsam kastning är vi i princip sedan länge förskonade från här i landet och dessa har i regel intresse endast ur djurhälsosynpunkt. Däremot är salmonellainfektionerna av stor betydelse från livsmedelshygienisks synpunkt. Genom särskild lagstiftning har lantbruksstyrelsen bemyndigats ingripa för att bekämpa smittan. Förutom lantbruksstyrelsen, distrikts- och länsveterinärer deltar också livsmedelsverket och besiktningsveterinärerna i detta arbete. Det gäller att förhindra att smittspridning sker mellan djur inom en besättning, mellan besättningar och till djurskötare. Det är också fråga om att förhindra att smittämnen finns kvar i de slaktade djurkropparna eller når konsumenterna via andra produkter än kött, dvs. mjölk och ägg eller förädlingsprodukter av dessa. I förhållande till de flesta andra länder är salmonellasituationen i Sverige gynnsam.

Av intresse i sammanhanget är även vården av akut sjuka djur. I

samband med eventuell medicinering ges noggranna föreskrifter om hur medicinen skall användas. För vissa läkemedel, främst antibiotika, anges också en karenstid som innebär den kortaste tid som får förflyta mellan medicinering och t. ex. leverans av mjölk eller slakt av djuret. Om djuret måste slaktas inom karenstiden är djurägaren skyldig att lämna meddelande om utförd behandling till besiktningsveterinären för att underlätta dennes bedömningar. Samtliga fall som sanitetsslaktas, dvs. sjuka och skadade djur, blir föremål för bakteriologisk undersökning och undersökning av ev. förekomst av antibiotika.

Sedan år 1969 finns det organiserade hälsokontroller för nötkreatur, främst gällande juverinflammationer, och för smågrisar. Huvudmän för verksamheten är Svensk husdjursskötsel resp. Sveriges slakteriförbund. Verksamheten går ut på att förebygga infektionssjukdomar. Svensk husdjursskötsel har ett 20-tal och slakteriförbundet ungefär lika många veterinärer som är specialutbildade för resp. uppgifter. Det planeras nu också för inrättande av en hälsokontroll för slaktsvin. Kontrollen tar sikte på att förbättra slaktsvinens hälsa och därmed också åstadkomma en livsmedelshygieniskt förbättrad slaktprodukt från svinen. Ett antal specialutbildade veterinärer kommer att arbeta med detta men också distriktsveterinärerna kommer att engageras i fältarbetet.

Arbetet med förebyggande djurhälsovård har systematiserats och intensifierats. I lantbruksnämnderna har inrättats en veterinär enhet med länsveterinären som chef. Från denne leds arbetet i vilket distriktsveterinärer, hälsokontrollveterinärer och besiktningsveterinärer men också andra rådgivare på husdjursområdet (husdjurs-, byggnads-, ekonomikonsulenter) är engagerade. Verksamheten består främst i utredning av sjukdomsproblem i besättningar, fortbildning i profylaxarbete och information till djurägare i djurhälsovård. Lantbruksstyrelsen fördelar årligen 5 milj. kr. av statsmedel för att bidra till kostnaderna för dessa insatser.

Den 1 januari 1986 trädde den nya foderlagen i kraft. I lagen uppställs bl. a. grundläggande krav på beskaffenheten av foder. Användningen av fodertillsatser som innehåller antibiotika eller andra kemoterapeutiska medel i tillväxtbefrämjande syfte förbjuds. För övriga fodertillsatser gäller ett generellt krav på godkännande. För att en tillsats skall godkännas krävs, förutom att användningen är riskfri, att tillsatsen är av värde för djuret eller att den annars bör tillåtas av särskilda skäl.

När det gäller vegetabilieproduktionen, både inom jordbruket och inom trädgårdsnäringen, kan den växtförädling som bedrivs ha betydelse för livsmedlens kvalitet. Växtförädlingen främjas av statsmakterna bl.a. genom ett särskilt upphovsmannaskydd och ett system med avgifter för att ekonomiskt stödja verksamheten.

Vad beträffar själva odlingen är det främst användningen av gödselmedel och kemiska medel mot ogräs och skadeinsekter som kan ha betydelse när odlingsprodukterna har blivit livsmedel. Med stöd av lagen om hälso- och miljöfarliga varor har både regeringen, produktkontrollnämnden och i viss mån även lantbruksstyrelsen meddelat föreskrifter för spridning av bekämpningsmedel. Lagen om hälso- och miljöfarliga varor har ersatts med lagen om kemiska produkter, vilken trädde i

kraft den 1 januari 1986. Med stöd av denna lag har regeringen meddelat en förordning om bekämpningsmedel, vilken också har trätt i kraft den 1 januari 1986. Ett bekämpningsmedel skall vara godkänt av kemikalieinspektionen, som efterträtt produktkontrollnämnden, för att få användas. Kravet på godkännande innebär att bekämpningsmedlen förhandsgranskas och därvid prövas från miljö- och hälsoskyddssynpunkt. För att ett bekämpningsmedel skall godkännas krävs att det behövs för sitt ändamål. Enligt förordningen gäller skärpta regler vid spridning av bekämpningsmedel. Således är i princip flygbesprutning förbjuden. Användningen av bekämpningsmedel uppmärksammas också vid tillsynen enligt livsmedelslagen genom att halten av bekämpningsmedelsrester kontrolleras hos de färdiga livsmedlen.

I det här sammanhanget bör något nämnas om uttrycken "alternativ odling" eller "giftfri odling". Det förstnämnda uttrycket är att föredra eftersom det mera bestämt kan avgränsas till att gälla som gemensam benämning på biodynamisk odling och naturenlig odling. Gemensamt för dessa odlingsformer är att man inte använder sig av de lättlösliga handelsgödselmedlen och inte heller av syntetiska, kemiska bekämpnigsmedel. Den biodynamiska odlingen skiljer sig från den naturenliga genom att den bygger på en lära som bl. a. sätter tilltro till ett kosmiskt inflytande på odlingen. Dessutom använder man sig inom den biodynamiska odlingen av vissa speciella naturpreparat för att bl. a. bekämpa skadeinsekter.

Bestämmelserna i hälsoskyddslagen och hälsoskyddsförordningen har till syfte att motverka sanitär olägenhet. Lagen har sin största betydelse vid produktionen av råvaror till livsmedel. Som exempel kan nämnas de föreskrifter som med stöd av hälsoskyddslagstiftningen kan meddelas till skydd för vattentäkter och för hanteringen av mjölk på det stadium i produktionskedjan då mjölken ännu inte betraktas som livsmedel. I den fortsatta livsmedelskedjan blir det däremot främst fråga om att tillämpa livsmedelslagstiftningens föreskrifter för en god hygien.

För att tillgodose de livsmedelshygieniska krav som bör ställas på lokaler för livsmedelshantering finns bestämmelser både i livsmedelslagstiftningen och byggnadslagstiftningen. I Svensk byggnorm som innehåller tillämpningsföreskrifter till byggnadsstadgan finns bestämmelser om de grundläggande kraven för livsmedelslokaler.

Ytterligare ett regelkomplex som har betydelse för livsmedlens beskaffenhet är de olika föreskrifter som finns för hur kvaliteten och därmed priset skall bestämmas på vissa jordbruksprodukter. Dit hör bestämmelser om köttklassificering, om runmärkning av smör, ost och ägg och om bestämmande av kvaliteten hos matpotatis.

Även som konsumentlagstiftning är livsmedelslagstiftningen bara ett av flera regelsystem som har till syfte att skydda konsumenternas intressen. Som speciallag kommer livsmedelslagen i vissa fall att gälla framför andra lagar med ett mera allmänt tillämningsområde. Så t. ex. blir det knappast aktuellt att tillämpa marknadsföringslagens bestämmelser om skadliga och otjänliga varor på livsmedel. Däremot har samma lags bestämmelser om otillbörlig marknadsföring aktualitet också för handeln med livsmedel. Av marknadsföringslagen och dess förarbeten följer

att all reklam bl.a. skall uppfylla det kravet att den inte är oriktig eller vilseledande. Vidare är det den som lämnar uppgifterna i ett reklambudskap som har bevisbördan för att uppgifterna är riktiga. Förbudet mot otillbörliga marknadsföringsmetoder omfattar också exempelvis förpackningar som är vilseledande därför att de till alltför stor del innehåller luft. Det är konsumentombudsmannen (KO) som övervakar att marknadsföringslagen efterlevs. I ärenden av principiell betydelse kan KO föra talan i marknadsdomstolen som kan meddela ett förbud mot fortsatt eller vidare användning av den vilseledande marknadsföringsåtgärden.

En annan lagstiftning av betydelse för både livsmedelsindustrin och livsmedelshandeln är konkurrenslagen. Enligt den lagen är det förbjudet för en företagare att utan särskilt tillstånd avtala ett visst lägsta pris i efterföljande försäljningsled eller komma överens om samråd eller annan samverkan inför anbudsgivning. Lagen ger också marknadsdomstolen möjlighet att besluta om olika åtgärder för att förhindra en konkurrensbegränsning som har skadlig verkan inom landet. Åtgärderna kan avse bl. a. förbud för en näringsidkare att tillämpa ett visst avtal, förbud att göra ett visst företagsförvärv eller ett åläggande att tillhandahålla en annan näringsidkare en viss vara. Marknadsdomstolen skall i första hand försöka undanröja den skadliga konkurrensbegränsningen genom förhandling med näringsidkaren. Det är näringsfrihetsombudsmannen (NO) som övervakar att konkurrenslagen efterlevs.

Enligt lagen (1971: 1081) om bestämning av volym och vikt skall riktigheten av volym- eller viktuppgifter på färdigförpackade varor kontrolleras genom stickprovsundersökning. Det är statens provningsanstalt som genom sin regionala organisation utför kontrollen. På livsmedelsområdet sker kontroll i en betydande omfattning. Som exempel kan nämnas att det under budgetåret 1983/84 utfördes ca 1 000 kontrollbesök i butiker som själva förpackar kött- och charkvaror. Kontrollen av livsmedel utförs i samråd med livsmedelsverket.

Livsmedelslagen är som nämnts en offentligrättslig lag, dvs. den reglerar förhållandet mellan samhället och enskilda näringsidkare däremot inte det inbördes förhållandet mellan enskilda. Den konsument som köpt ett dåligt livsmedel eller som vilseletts av att livsmedlet märkts på ett oriktigt sätt kan åstadkomma att hans handlare bättrar sig för framtiden genom att anmäla saken för åtgärder enligt livsmedelslagen. Vill han i anledning av det köp han gjort ha rättelse för egen del måste han emellertid stödja sig på civilrättsliga regler, exempelvis konsumentköplagen.

Tillsynsmyndigheter enligt livsmedelslagstiftningen är livsmedelsverket, länsstyrelserna, miljö- och hälsoskyddsnämnderna, försvarets sjukvårdsstyrelse och lantbruksstyrelsen.

I detta betänkande avses med *allmän offentlig livsmedelskontroll* den tillsyn som bedrivs med stöd av de allmänna bestämmelserna för livsmedelshanteringen och som verkställs av livsmedelsverket, länstyrelserna och miljö- och hälsoskyddsnämnderna. Till sådan kontroll kan även hänföras den särskilda exportkontroll som kan krävas av mottagarländerna.

Med *särskild offentlig livsmedelskontroll* avses dels sådan myndighetstillsyn som bedrivs med stöd av annan lagstiftning än de allmänna livsmedelsbestämmelserna, t. ex. köttbesiktningslagen, dels sådan tillsyn som utövas av annan tillsynsmyndighet än livsmedelsverket, länsstyrelserna eller miljö- och hälsoskyddsnämnderna.

5.2 Syftet med den nuvarande livsmedelskontrollen

Den allmänna offentliga livsmedelskontrollen, dvs. tillsynen enligt livsmedelslagen, skall tillsammans med livsmedelslagens påföljdssystem skapa en viss garanti för att livsmedelslagstiftningens bestämmelser efterlevs. Livsmedelskontrollens yttersta syfte sammanfaller därför med de grundläggande målen för livsmedelslagen och dess tillämpningsföreskrifter, nämligen att

1. skydda konsumenterna mot skadliga eller på annat sätt från hälsosynpunkt otjänliga livsmedel,
2. främja redligheten i handeln med livsmedel.

Livsmedelslagstiftningens materiella regler för att tillgodose syftet under punkt 1 ovan, dvs. det hygieniska syftet, omfattar bl.a. följande bestämmelser. Enligt 5 § livsmedelslagen gäller som ett grundläggande krav att livsmedel som saluhålls inte får ha en sådan sammansättning eller beskaffenhet i övrigt att livsmedlet kan antas vara skadligt att förtära. Ett livsmedel kan vara otjänligt på grund av att det innehåller sjukdomsalstrande mikroorganismer eller är förorenat av giftiga eller andra skadliga ämnen. Den grundläggande regeln om livsmedlens beskaffenhet kompletteras och preciseras genom detaljbestämmelser meddelade av regeringen och av livsmedelsverket. Dit hör föreskrifter om vilka försiktighetsmått som skall iakttagas vid all hantering av livsmedel, hygieniska krav på livsmedelslokaler och utrustning, i vissa fall särskilda temperaturkrav samt bestämmelser om personalhygien. Till detta kommer föreskrifter om livsmedelstillsatser och högsta halt av främmande ämnen.

När det gäller det under punkt 2 angivna syftet — det ekonomiska — är det livsmedelsverkets bestämmelser om livsmedelsstandard och skyddade livsmedelsbeteckningar samt livsmedelslagstiftningens märkningsbestämmelser som har störst betydelse. Livsmedelsstandard innebär att ett livsmedel måste uppfylla vissa minimikrav för att överhuvud taget få saluhållas. Livsmedelsstandard finns föreskriven för exempelvis köttfärs, smör och mandelmassa. Som exempel på förbehållna livsmedelsbeteckningar kan nämnas falukorv och honung.

Det främsta syftet med märkningsskyldigheten är att underlätta för konsumenten att göra ett medvetet val bland olika livsmedel och därvid bl. a. kunna väga pris mot kvalitet. I det här sammanhanget finns det anledning att särskilt hänvisa till livsmedelsverkets detaljerade föreskrifter om vilka uppgifter som skall lämnas om livsmedlens sammansättning.

Vissa delar av lagstiftningen är av betydelse från såväl hygenisk synpunkt som från redlighetssynpunkt. Exempelvis kan föreskrifterna om

livsmedelstillsatser utgöra ett skydd både mot långsiktiga hälsorisker och mot kvalitetsförändringar som är till ekonomisk nackdel för konsumenten. Ett annat exempel är föreskrifterna om datummärkning. En felaktig sådan märkning kan innebära en sjukdomsrisk för konsumenten men också att han får betala fullt pris för en vara som inte är fullgod.

Livsmedelskontrollen är, som redan sagts, ett av medlen för att åstadkomma en livsmedelshantering som står i överensstämmelse med livsmedelslagstiftningens bestämmelser. Som framgår av den kortfattade beskrivningen av regelsystemet kräver syftet med kontrollen att livsmedelshanteringen inspekteras och livsmedlen undersöks både med avseende på eventuella hygieniska brister och vad beträffar förhållanden som kan vara av ekonomisk betydelse för konsumenten. I de närmast följande avsnitten lämnas en beskrivning av hur den allmänna offentliga livsmedelskontrollen är organiserad och hur den genomförs.

5.3 Livsmedelskontrollens organisation

5.3.1 Tillsynsmyndigheterna

Statens livsmedelsverk, länsstyrelserna samt miljö- och hälsoskyddsnämnderna har ansvaret för den allmänna offentliga livsmedelskontrollen. Enligt livsmedelslagen ankommer det på livsmedelsverket att utöva den centrala tillsynen över att lagen och dess tillämpningsföreskrifter efterlevs. Vidare gäller att länsstyrelsen skall utöva den närmare tillsynen inom länet och att den omedelbara tillsynen inom varje kommun skall utövas av miljö- och hälsoskyddsnämnden. När den nuvarande kontrollorganisationen inrättades förutsattes att livsmedelsverkets främsta uppgift skulle vara att leda, samordna och övervaka det livsmedelshygieniska arbetet. Verket skulle också vara central myndighet för ärenden enligt livsmedelslagen. Länsstyrelserna avsågs inte få något direkt ansvar för livsmedelskontrollen på det lokala planet. Detta ansvar skulle ligga på hälsovårdsnämnderna. Nämnderna skulle däremot kunna räkna med bistånd från både livsmedelsverket och länsstyrelserna i form av råd och anvisningar och experthjälp i komplicerade kontrollfrågor.

5.3.2 Statens livsmedelsverk

Livsmedelsverkets organisation. Livsmedelsverket leds av en styrelse som består av generaldirektören för verket (tillika ordförande) och nio andra ledamöter utsedda av regeringen. F. n. ingår i styrelsen två riksdagsledamöter samt företrädare för konsumentverket, socialstyrelsen, Svenska livsmedelsarbetareförbundet, Kooperativa förbundet, Sveriges livsmedelsindustriförbund, Sveriges slakteriförbund och Sveriges livsmedelshandlareförbund. Därutöver ingår två personalföreträdare i styrelsen.

Livsmedelsverket består organisatoriskt av tre avdelningar: hygienavdelningen, undersökningsavdelningen och administrativa avdelningen.

Inom hygienavdelningen och administrativa avdelningen finns ett antal byråer och enheter och inom undersökningsavdelningen laboratorier och sektioner enligt verkets bestämmande. Varje byrå leds av en

byråchef. Varje laboratorium leds av en laboratoriechef med professors ställning.

Hygienavdelningen består av tre byråer: Produktionsbyrån svarar för frågor om tillverkningsprocesser, produkter och lokaler i samband med industriell produktion av animaliska livsmedel. Dessutom frågor som rör import och export av livsmedel. Under byrån sorterar besiktningsveterinärerna och besiktningsassistenterna på kontrollslakterierna. Vid produktionsbyrån finns ett antal statsinspektörer sysselsatta i huvudsak med köttkontroll och mejerikontroll.

Hanteringsbyrån svarar för frågor som rör produktion av icke animaliska livsmedel och har hand om livmsedelshantering efter den industriella produktionen: transport, lagring och saluhållande av livsmedel samt livsmedelslokaler i övrigt, vilket även omfattar alla former av servering. Dessutom handlägger byrån frågor om personalhygien för de som sysslar med livsmedelshantering. Inom byrån finns även statsinspektörer.

Normbyrån har hand om frågor som berör livsmedels sammansättning och beskaffenhet, tillsatser, högsta tillåtna halter av främmande ämnen, livsmedelsstandarder, märkning, förpackningsmaterial samt frågor om marknadsmässiga och ekonomiska konsekvenser av föreskrifter och åtgärder.

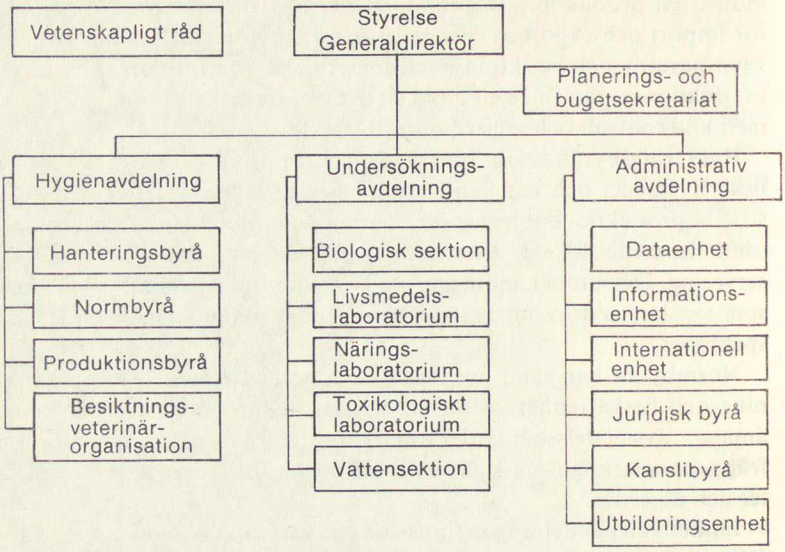
Inom hygienavdelningen finns även en försvarssakkunnig som svarar för verkets beredskapsplanering.

Undersökningsavdelningen består av tre laboratorier och två sektioner. Livsmedelslaboratoriet utför kemiska och biokemiska undersökningar av livsmedel, såsom analys av livsmedelstillsatser och främmande ämnen samt molekylärbiologiska undersökningar och mikrobiell processteknik. Näringslaboratoriet utför kemiska, mikrobiologiska och djurbiologiska undersökningar av närings- och vitamininnehåll i livsmedel samt vitamininnehåll i foder och läkemedel. Laboratoriet undersöker också näringstillförsel och kostvanor hos olika befolkningsgrupper. Toxikologiska laboratoriet gör toxikologiska utredningar, undersökningar och värderingar av livsmedelstillsatser och främmande ämnen i livsmedel samt till toxikologin knutna biokemiska undersökningar.

Inom avdelningen finns även den biologiska sektionen som utför mikrobiologiska livsmedelsundersökningar och utredningar. Där finns också vattensektionen som ansvarar för sådana ärenden avseende vatten som när det gäller andra livsmedel ankommer på livsmedelslaboratoriet och biologiska sektionen.

Administrativa avdelningen består av sex enheter: Kanslibyrån har hand om planering och samordning, ekonomiska och personaladministrativa frågor samt allmän service. Juridiska byrån har hand om juridiska frågor, besvärsärenden och tolkningar av livsmedelslagen och dess tillämpningsföreskrifter. Informationsenheten sprider kännedom om verkets bestämmelser, råd och anvisningar och om verkets undersökningsresultat. Redaktion, presstjänst och bibliotek är samlade i denna enhet. Dataenheten svarar för datafrågor i allmänhet och utbildningsenheten organiserar verkets interna och externa utbildningsverksamhet. Verkets internationella enhet svarar för den svenska administrationen av

det internationella samarbete som pågår i syfte att bl. a. harmoniera livsmedelslagstiftningen. Detta sker främst inom det gemensamma WHO/FAO-organet Codex Alimentarius Commission.



Figur 5.3
Livsmedelsverkets organisation m.m.

Verket har ca 230 anställda. Budgetåret 1985/86 disponerar verket ca 58 milj. kr. varav ca 33 milj. kr. utgör lönekostnader. Ca 65 procent av personalen arbetar på laboratorierna eller i nära anknytning till laboratorie- och undersökningsverksamheten.

Livsmedelsverkets uppgifter. Enligt sin instruktion är livsmedelsverket central förvaltningsmyndighet för ärenden som rör livsmedel och chefsmyndighet för besiktningsveterinärorganisationen.

Till livsmedelsverkets uppgifter hör bl. a.

att bevaka konsumentintresset inom livsmedelsområdet,
att ha tillsyn över efterlevnaden av livsmedelslagen och i anslutning därtill meddelade föreskrifter,
att leda, samordna och övervaka det livsmedelshygieniska arbetet,
att meddela råd och anvisningar inom livsmedelsområdet,
att verkställa utredningar och praktiskt vetenskapliga undersökningar om livsmedels allmänna beskaffenhet och värde från näringssynpunkt,
att vara centralt organ för vitaminundersökningar,
att godkänna laboratorier för livsmedelsundersökningar,
att meddela anvisningar till länsstyrelserna i frågor som berör verkets verksamhetsområde.

Livsmedelsverket får, i enlighet med instruktionen, utföra undersökningar på uppdrag av utomstående. För sådana undersökningar skall ersättning tas ut av uppdragsgivaren, om inte annat är föreskrivet.

Livsmedelsverkets uppgift att ha tillsyn över efterlevnaden av livsme-

delslagen och i anslutning därtill meddelade föreskrifter fullgörs bl. a. genom att verket

- meddelar föreskrifter och allmänna råd i fråga om livsmedelskontrollen samt ger råd och sprider information om livsmedel,
- handlägger ärenden om godkännande av laboratorier och vissa livsmedelslokaler samt
- utövar fortlöpande tillsyn i form av inspektioner, provtagningar och laboratorieundersökningar.

Livsmedelsverket har ansvar för den övergripande och landsomfattande tillsynen. En viktig uppgift är att leda och samordna livsmedelskontrollen. Livsmedelsverket har därvid befogenhet att meddela föreskrifter om hur livsmedelskontrollen skall bedrivas. Den befogenheten framgår av bestämmelser i livsmedelsförordningen om bl. a. kostnaderna för provtagning och undersökning av prov, om laboratorier för livsmedelstillsynen, om egentillsyn och om verkställighetsföreskrifter till livsmedelslagen. Livsmedelsverket kan vidare meddela allmänna råd till ledning för länsstyrelserna och miljö- och hälsoskyddsnämnderna i frågor som rör livsmedelstillsynen.

Enligt 38 § livsmedelsförordningen prövar livsmedelsverket frågor om godkännande av livsmedelslokal i

1. offentliga slakthus, kontrollslakterier, fristående sanitetsslakteriavdelningar och kommunala köttbesiktningsbyråer,
2. mejerier och äggproduktanläggningar,
3. anläggningar för livsmedelstillverkning där tillverkningen beräknas uppgå till ett årligt värde av minst 25 milj. kr.,
4. registreringspliktigt fartyg, järnvägsvagn och luftfartyg.

Enligt livsmedelsförordningen får livsmedelsverket meddela föreskrifter om vilka laboratorier som tillsynsmyndigheterna i första hand skall anlita vid livsmedelskontrollen. Dessa laboratorier kallas anvisningslaboratorier. För förordnande som anvisningslaboratorium kräver livsmedelsverket dels att laboratoriet har resurser och kompetens för livsmedelsundersökningar, dels att stat eller kommun har sådant inflytande att laboratorieverksamheten kan utövas som en offentlig funktion. Livsmedelsverket kan också enligt förordningen föreskriva att vissa laboratorier skall användas vid särskilda undersökningar. Den bestämmelsen har närmast till syfte att göra det möjligt för livsmedelsverket att bestämma vid vilka laboratorier som vattenundersökningar skall få göras. Slutligen kan livsmedelsverket enligt förordningen godkänna enskilda laboratorier för livsmedelsundersökningar. Dessa godkända livsmedelslaboratorier skall i fråga om resurser och kompetens ha i huvudsak samma standard som ett anvisningslaboratorium. Om det finns synnerliga skäl, kan livsmedelsverket förordna att ett godkänt laboratorium skall vara anvisningslaboratorium. Ett sådant skäl kan exempelvis vara att laboratoriet behövs för särskilda undersökningar. Förordnandet kan tidsbegränsas.

Livsmedelsverket har till uppgift att utöva fortlöpande tillsyn, enligt bestämmelserna i kungörelsen (1974: 271) om kontroll vid utförsel av

livsmedel. Den som framställer eller bereder livsmedel för export kan enligt kungörelsen få sin anläggning ställd under särskild kontroll av livsmedelsverket och anläggningen blir då en s. k. exportkontrollanläggning. Livsmedelsverket förordnar då särskilda besiktningsmän som ansvarar för kontrollen. Livsmedelsverket har fastställt närmare bestämmelser om lokaler, hantering, kontroll, emballage, märkning, exportintyg, journalföring och rapporter vid export av kött och köttvaror. I fråga om kontrollen föreskrivs bl. a. att prov på färdiga produkter skall tas ut i samma omfattning som anges i livsmedelsverkets kungörelse (SLV FS 1981: 12) om viss offentlig livsmedelskontroll ("kontrollkungörelsen"). Dessa prov skall analyseras vid anvisningslaboratorium.

Bestämmelserna i kungörelsen är främst anpassade till de krav som uppställs för export till EG-länder eller andra länder med mosvarande krav.

Utöver de föreskrifter som meddelats i livsmedelsverkets kungörelse om exportkontrollerade anläggningar för kött och köttvaror skall för export av kött och köttvaror till USA gälla vissa ytterligare villkor som för sådan export meddelats av det amerikanska jordbruksministeriet (USDA).

Livsmedelsverkets ansvar för köttkontrollen redovisas i ett särskilt avsnitt i betänkandet under huvudrubriken "Särskild offentlig livsmedelskontroll".

5.3.3. Länsstyrelserna

Länsstyrelsens organisation med avseende på livsmedelskontrollen. Länsveterinären är den tjänsteman som närmast har ansvaret för länsstyrelsens uppgifter inom livsmedelskontrollen. Emellertid är länsveterinären dessutom chef för den veterinära enheten vid lantbruksnämnden. Länsveterinären svarar inom länsstyrelsen för att vad som föreskrivs om livsmedelskontrollen, djurskyddet och epizootibekämpandet iakttas. Länsveterinären fullgör vidare uppgifter enligt förordningen (1971: 810) med allmän veterinärinstruktion.

Vid sidan av länsveterinärerna (24 st) finns f. n. biträdande länsveterinärer i Stockholms län, Kalmar län, Kristianstads län, Malmöhus län, Hallands län, Älvsborgs län, Skaraborgs län och Västerbottens län.

Vid länsstyrelsen i Kristianstads län finns en livsmedelstekniker placerad. Han är anställd av livsmedelsverket och biträder ytterligare sex länsstyrelser i deras livsmedelskontroll, nämligen länsstyrelserna i Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Blekinge, Malmöhus och Hallands län.

Länsstyrelsens uppgifter. Länsstyrelsen utövar den "närmare tillsynen" inom länet. Enligt sin instruktion skall länsstyrelsen dessutom bl. a. övervaka att det som enligt lag eller annan författning åligger statlig myndighet, kommun, landstingskommun eller enskild blir behörigen fullgjort. Då länsstyrelsen exempelvis får kännedom om något missförhållande i hälsovårdshänseende skall länsstyrelsen se till att åtgärder vidtas för att undanröja bristerna.

Länsstyrelsen saknar som tillsynsmyndighet enligt livsmedelslagen direkt angivna uppgifter i fråga om den fortlöpande tillsynen. Länssty-

relsen har inte heller några godkännandeuppgifter beträffande livsmedelslokaler.

Enligt förordningen (1971: 808) med instruktion för statens livsmedelsverk åligger det livsmedelsverket att meddela anvisningar till länsstyrelserna i frågor som berör verkets verksamhetsområde. Denna möjlighet att påverka den regionala livsmedelskontrollen har ännu inte utnyttjats av livsmedelsverket.

5.3.4 Miljö- och hälsoskyddsnämnderna

Nämndernas organisation med avseende på livsmedelskontrollen. Enligt hälsoskyddslagen skall det i varje kommun finnas en miljö- och hälsoskyddsnämnd som utses av kommunfullmäktige. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har ansvar för tillsynen inte bara enligt livsmedelslagen utan också enligt bl. a. hälsoskyddslagen, lagen om kemiska produkter, smittskyddslagen och djurskyddslagen.

För att sköta den löpande verksamheten disponerar nämnden tjänstemän. Det finns två skilda principer för organisationen av arbetet inom en miljö- och hälsoskyddsförvaltning. Man kan arbeta med "specialinspektörer" som svarar för sina specialområden inom kommunen, exempelvis livsmedelsinspektörer. Enligt den andra principen delas kommunen in i distrikt, eventuellt ett enda distrikt, med "distriktsinspektörer". De svarar för samtliga uppgifter inom sina resp. geografiska områden. Det är inte ovanligt att dessa två organisationsprinciper blandas i en gemensam organisation.

Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen är ofta en av kommunens mindre förvaltningar. I ca 100 kommuner består den av endast en inspektör. Dessa ensaminspektörer kan av naturliga skäl inte ha specialistkompetens på varje område. I de större kommunerna är läget ett annat. Där finns som nämnts i varierande omfattning särskilda enheter för olika ansvarsområden, något som möjliggör ökad kompetens inom resp. område. Totalt har antalet miljö- och hälsoskyddsinspektörer växt, från 650 år 1971 till 900 år 1980, men denna ökning är mindre än inom den kommunala verksamheten i dess helhet.

Landets 31 stadsveterinärer är kommunala tjänstemän anställda vid miljö- och hälsoskyddsnämnderna. I ett par fall är veterinärerna hälsovårdschefer. I andra fall är de chefer för avdelningar som har som huvuduppgift att handha den lokala livsmedelskontrollen eller är de konsulter vid förvaltningarna eller enbart laboratorieföreståndare. Stadsveterinärer finns i ett 20-tal kommuner.

Nämnden har i sin tillsyn hjälp av de kommunala livsmedelslaboratorierna. Dessa har från början byggts upp för mikrobiologisk kontroll av mjölk och kött. Smittsamma sjukdomar överförbara genom livsmedels till människa som tuberkolos, brucellos och salmonellos har drivit fram denna del av kontrollen. De större kommunerna har haft behov av egen laboratorieservice och har tidigt utvecklat sådan. Dessa laboratorier åtar sig ibland uppdrag från kringliggande kommuner. Olika typer av avtal kan ligga som grund för detta samarbete.

Miljö- och hälsoskyddsnämndernas uppgifter. Enligt livsmedelslagen

skall miljö- och hälsoskyddsnämnden utöva den "omedelbara" tillsynen över efterlevnaden av lagen och i anslutning därtill meddelade föreskrifter inom respektive kommun.

Enligt livsmedelsförordningen ingår det i miljö- och hälsoskydsnämndens tillsynsuppgifter att pröva frågor om godkännande av sådana livsmedelslokaler som inte skall prövas av livsmedelsverket.

Det förhållandet att miljö- och hälsoskyddsnämnden ansvarar för den omedelbara tillsynen inom varje kommun innebär att nämnden har det primära tillsynsansvaret för alla anläggningar för livsmedelshantering. Detta gäller även sådana anläggningar som har godkänts av livsmedelsverket eller som står under livsmedelsverkets direkta kontroll genom särskilt förordnade tjänstemän.

Det dubbla ansvaret för tillsynen i det senare fallet har bedömts leda till onödig dubbelkontroll. Livsmedelsverket har därför genom ett SLV-meddelande utfärdat råd till miljö- och hälsoskyddsnämnderna och påpekat att det som regel inte är nödvändigt att nämnderna utövar tillsyn över verksamheten i kontrollslakterierna. I bestämmelserna om miljö- och hälsoskyddsnämndernas provtagning och undersökning undantas också exportkontrollanläggningar, kontrollslakterier, köttbesiktningsbyråer, fristående sanitetsslaktavdelningar, mejerier och anläggningar för tillverkning av margarin eller äggprodukter.

Beträffande kontrollverksamheten ingår det i nämndernas uppgifter att fortlöpande företa de inspektioner, provtagningar och undersökningar som fordras för tillsynen.

Närmare bestämmelser om miljö- och hälsoskyddsnämndernas provtagning och undersökning vid tillsyn enligt livsmedelslagstiftningen finns i livsmedelsverkets kungörelse (SLV FS 1981: 12) om viss offentlig livsmedelskontroll (kontrollkungörelsen). Enligt kontrollkungörelsen skall offentlig livsmedelskontroll genom provtagning och undersökning utföras av miljö- och hälsoskyddsnämnden i den kommun där den anläggning som skall kontrolleras är belägen.

Kontrollkungörelsen delar in anläggningar för tillverkning eller beredning av livsmedel i följande 4 grupper allt efter resp. anläggnings livsmedelshygieniska känslighet:

Grupp I
- charkuterifabriker,
- styckningsanläggningar,
- anläggningar för industriell tillverkning av färdiglagad mat (utan anknytning till serveringslokal) med undantag för produktions- och centralkök i grupp III,
- andra jämförbara och från livsmedelshygienisk synpunkt likvärdiga anläggningar.

Grupp II
- slakterier som inte är kontrollslakterier,
- fjäderfäslakterier som inte är kontrollslakterier men som har anmälningsskyldighet enligt 2 § kungörelsen (SFS 1958: 116) om viss offentlig kontroll av fjäderfäslakterier,

— anläggningar för tillverkning av fiskprodukter och produkter av kräft- och blötdjur,
— andra jämförbara och från livsmedelshygienisk synpunkt likvärdiga anläggningar.

Grupp III
— konservfabriker,
— anläggningar för tillverkning eller beredning av glassvaror och glasspulver,
— konditorier och finbrödsbagerier med tillverkning av bageriprodukter som inte har värmebehandlats,
— produktions- och centralkök,
— gatukök med beredningsavdelning,
— grillavdelningar,
— andra jämförbara och från livsmedelshygienisk synpunkt likvärdiga anläggningar,

Grupp IV
— sådana övriga anläggningar för tillverkning eller beredning av livsmedel som på hanteringsmässiga och livsmedelshygieniska grunder inte är att hänföra till Grupp I-III, såsom kvarnar, bryggerier, musterier, choklad- och konfektyrfabriker samt andra bagerier än de som anges i Grupp III.

Varje grupp indelas för miljö- och hälsoskyddsnämndernas provtagning och undersökning i tre grupper efter antalet personer sysselsatta med tillverkning eller beredning av livsmedel: 1-5, 6-25 resp. 26 eller flera.

Vid de i grupperna angivna anläggningarna får enligt miljö- och hälsoskyddsnämndens bedömning provtagning och undersökning ske intill en högsta sammanlagd årskostnad som framgår av följande tabell.

A. Provtagning och undersökning enligt 3 och 4 §§

Grupp	Antal personer sysselsatta med tillverkning eller beredning	Högsta tillåtna sammanlagda årskostnad[1] i kr. (exkl. moms) för provtagningen och undersökningen
I	< 6	4 800
	6-25	12 200
	> 25	18 200
II	< 6	3 900
	6-25	7 000
	> 25	10 700
III	< 6	1 200
	6-25	2 700
	> 25	4 800
IV	< 6	1 500
	6-25	3 100
	> 25	4 800

Anm. Vid beräkning av antalet sysselsatta personer skall i förekommande fall deltidsarbete omräknas till heltidsarbete.

[1] Från den 1 november 1985 (SLV FS 1985:20).

Vid andra livsmedelsanläggningar än sådana som anges i de olika grupperna, exempelvis anläggningar inom parti- och detaljhandeln, får den högsta sammanlagda årskostnaden för provtagning och undersökning innefatta;

1. ersättning för två fullständiga bakteriologiska undersökningar enligt undersökningslaboratoriets gällande taxa inkl. moms,
2. kostnader för varuprov, frakt och provtagningsmaterial,
3. ersättning med 65 kr. (november 1985) för miljö- och hälsoskyddsnämndens personal- och resekostnader.

Kostnaderna för provtagningen och undersökningen skall betalas av den vars verksamhet har kontrollerats. I den högsta tillåtna årskostnaden skall inte räknas in de ytterligare prov och den ytterligare undersökning som företas till följd av att ett prov inte visar godtagbart resultat.

Miljö- och hälsoskyddsnämnderna har också till uppgift att ombesörja undersökning, provtagning och annan kontroll vid import av livsmedel. I vilken utsträckning denna importkontroll skall ske bestäms av livsmedelsverket.

Den kontroll som utförs av ett importerat varuparti kan omfatta 1-3 moment:

- kontroll av formalia (omfattar bl. a. identitet, stämplar och märken, kolliantal, intyg och övriga handlingar, införseltillstånd)
- besiktning
- provtagning och laboratorieundersökning

Till ledning för hur kontrollen skall utföras finns livsmedelsverkets kungörelse (SLV FS 1974: 21) om undersökning vid införsel av livsmedel. I införseltillstånden anges, som tidigare nämnts, provtagningsnivån, dvs. hur många prover som skall uttas.

Beslut om godkännande av partier för införsel (alternativt avvisning) fattas av miljö- och hälsoskyddsnämnden i samtliga situationer utom då salmonellainfektioner påvisats. I det sistnämnda fallet beslutar livsmedelsverket om åtgärder.

Enligt kungörelsen (1974:270) om kontroll vid införsel av livsmedel får livsmedelsverket förordna, att visst slag av livsmedel inte får införas till landet utan verkets tillstånd. Sådant tillstånd får förenas med de villkor som livsmedelsverket finner påkallade med hänsyn till livsmedlets beskaffenhet och de hygieniska förhållandena i tillverknings- eller ursprungslandet eller under transporten till Sverige. Ett sådant villkor kan vara att livsmedlet skall härröra från en anläggning som godkänts av verket.

I importkontrollkungörelsen föreskrivs särskilda bestämmelser för köttvaror. Införsel får sålunda i normalfallet endast ske över ort där det hos miljö- och hälsoskyddsnämnden finns en veterinär som livsmedelsverket förordnat att utföra kontrollen. Livsmedelsverket offentliggör en gång om året en förteckning över dessa införselorter för köttvaror. Förteckningen upprättas efter samråd med generaltullstyrelsen. Tullmyndigheterna övervakar att köttvaror inte införs över andra än de förtecknade orterna. I övrigt följer av kungörelsen att miljö- och hälso-

skyddsnämnden är den instans som skall ombesörja undersökning, provtagning och annan kontroll av livsmedlet i den utsträckning som livsmedelsverket bestämmer.

5.4 Livsmedelslaboratorier

Inom livsmedelskontrollen är provtagning och laboratorieanalys viktiga hjälpmedel. Livsmedelsverket har betydande egna laboratorieresurser med hög kompetens vid sin undersökningsavdelning. I verkets uppgifter ingår att verkställa utredningar och praktiskt vetenskapliga undersökningar om livsmedels allmänna beskaffenhet och värde från näringssynpunkt.

För att miljö- och hälsoskyddsnämnderna skall kunna klara sin del av kontrollarbetet behövs det emellertid också runt om i landet tillgång till livsmedelslaboratorier med allsidig kompetens. Livsmedelsverket har att godkänna laboratorier för livsmedelsundersökningar. Verket skall för egen del fungera som centrallaboratorium och referenslaboratorium för området.

Livsmedelsverket meddelar föreskrifter om dels vilka laboratorier som i första hand skall anlitas vid tillsynsverksamheten (anvisningslaboratorier), dels vilka laboratorier som skall anlitas vid s. k. särskilda undersökningar.

Livsmedelsverket kan vidare godkänna enskilda laboratorier för undersökning av livsmedels beskaffenhet och därpå inverkande förhållanden (godkända livsmedelslaboratorier). Godkännandet kan begränsas till undersökning av viss art.

Livsmedelsverket offentliggör en förteckning över anvisningslaboratorier, laboratorier för särskilda undersökningar och godkända livsmedelslaboratorier med uppgift om deras kompetens.

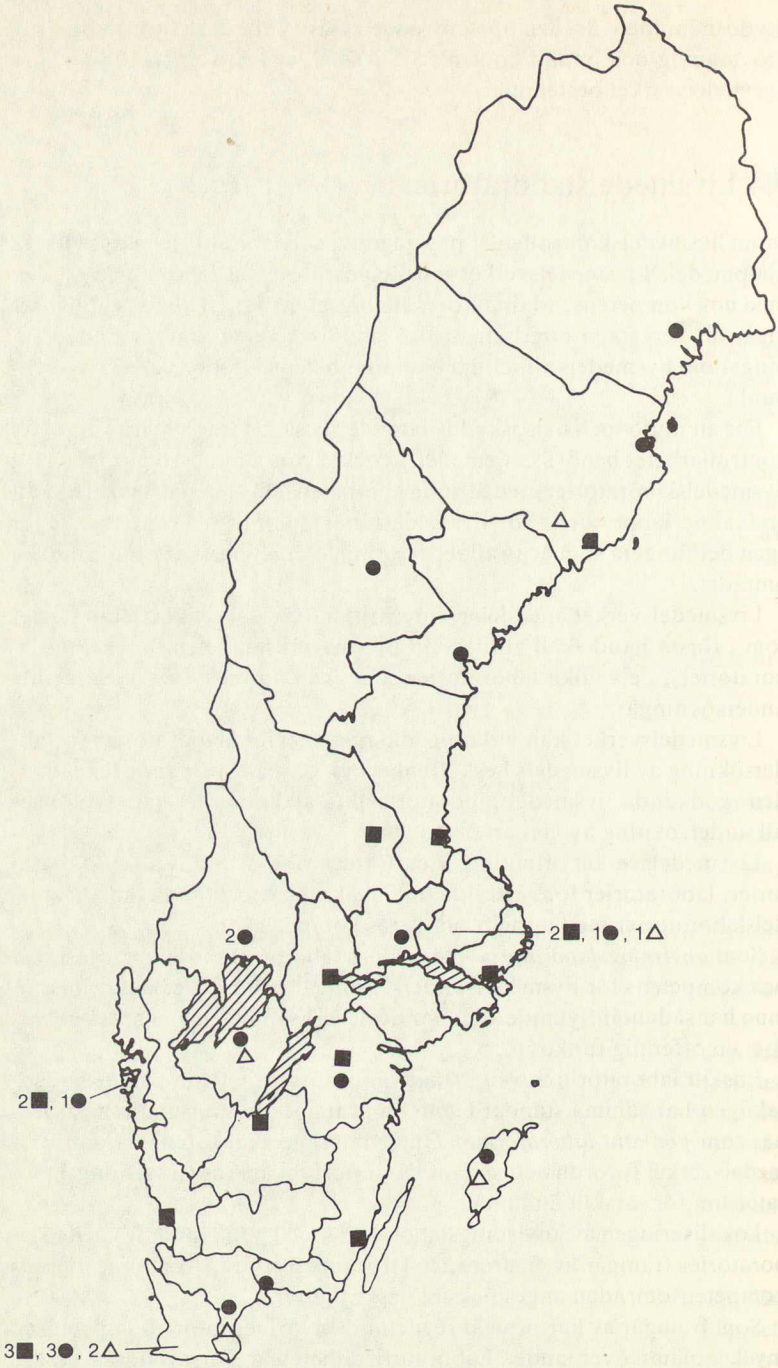
Som *anvisningslaboratorium* förordnas laboratorium som har resurser och kompetens för livsmedelsundersökningar och i vilket stat och kommun har sådant inflytande att laboratorieverksamheten kan anses utövas som en offentlig funktion.

Enskilt laboratorium som i fråga om resurser och kompetens huvudsakligen har samma standard som anvisningslaboratorium kan förordnas som *godkänt laboratorium.* Om synnerliga skäl föreligger kan livsmedelsverket förordna ett sådant laboratorium att vara anvisningslaboratorium för särskilt ändamål.

Lokaliseringen av anvisningslaboratorier och godkända livsmedelslaboratorier framgår av figurerna 5:4:1 respektive 5:4:2. Laboratoriernas kompetensområden anges också i dessa figurer.

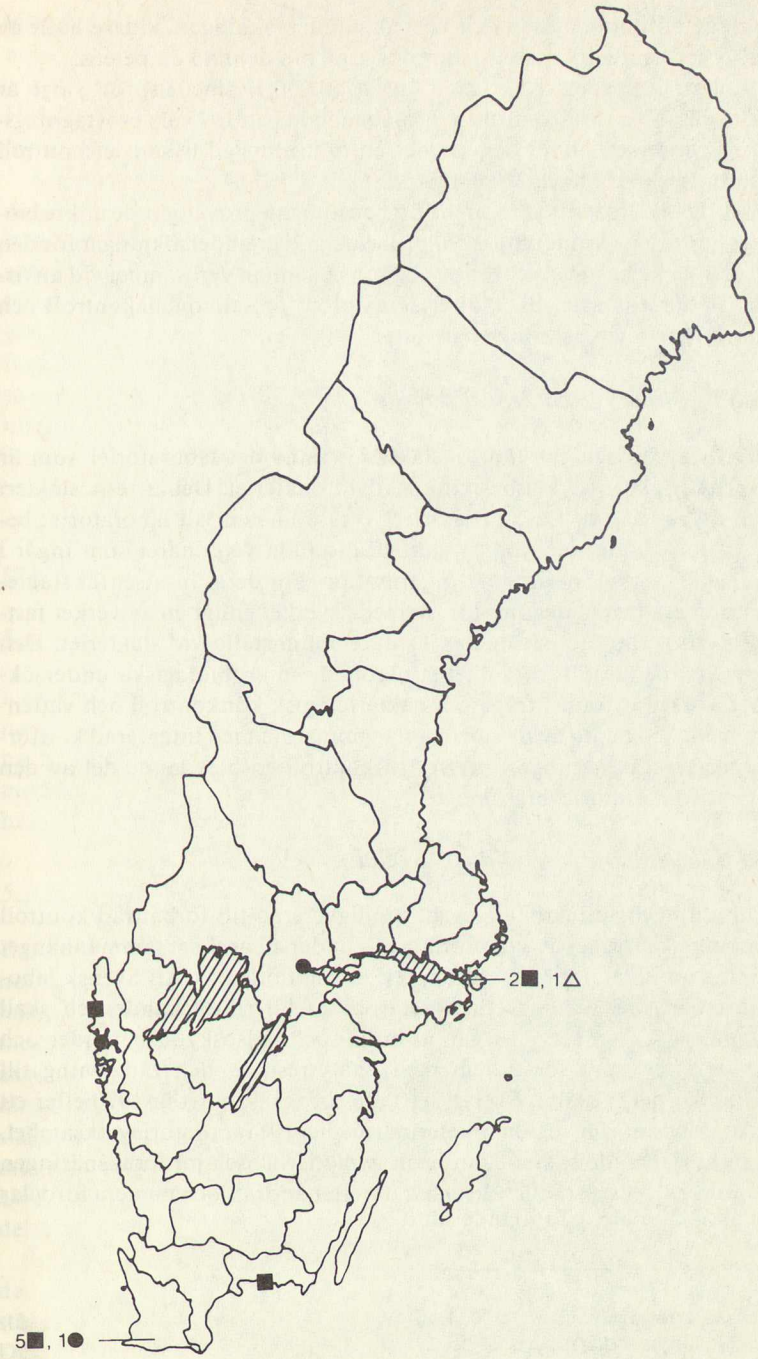
Som framgår av kartorna är fördelningen av laboratoriekompetensen mycket ojämn över landet. Laboratorietätheten är störst i södra Sverige. I norra Sverige är det betydligt glesare mellan laboratorierna och de stora avstånden medför ej sällan stora svårigheter med provtransporter i den delen av landet.

Vid årsskiftet 1985/86 fanns 37 av livsmedelsverket förordnade anvisningslaboratorier. Av dessa hade 17 laboratorier kompetens för att utfö-



■= laboratorier med mikrobiologisk och kemisk kompetens
●= laboratorier med mikrobiologisk kompetens
△= laboratorier med kemisk kompetens

Fig. 5:4:1 Anvisningslaboratorier för livsmedelsundersökningar, september 1984
Källa: statens livsmedelsverk



■= laboratorier med mikrobiologisk och kemisk kompetens
●= laboratorier med mikrobiologisk kompetens
△= laboratorier med kemisk kompetens

Fig. 5:4:2 Godkända livsmedelslaboratorier, september 1984 Källa: statens livsmedelsverk

ra både mikrobiologiska och kemiska undersökningar. Vidare hade av de 13 godkända livsmedelslaboratorierna nio denna kompetens.

Enligt livsmedelsverket uttas drygt 50 000 livsmedelsprov varje år inom den offentliga kontrollen. I samband med att 1975 års provtagningskungörelse fastställdes beräknades en fullt utbyggd livsmedelskontroll komma att omfatta ca 200 000 prov.

Av de undersökningar som utförts på uttagna prov utgör de mikrobiologiska undersökningarna ca 90 procent. Utöver undersökningar för den offentliga livsmedelskontrollen pågår även annan verksamhet vid anvisningslaboratorierna. Bl. a. analyseras prov för salmonellakontroll och kontroll av recipienter och badvatten.

Laboratorier vid kontrollslakterier

Vid 19 av landets 50 kontrollslakterier finns det laboratorier som är direkt kopplade till köttbesiktningen vid slakteriet. Det är resp. slakteri som är huvudman för laboratoriet. Verksamheten vid laboratoriet bedrivs dock under ledning av statligt anställda veterinärer som ingår i livsmedelsverkets besiktningsorganisation. För deras insatser får slakteriet numera betala avgifter till livsmedelsverket enligt en av verket fastställd taxa. Biträdespersonalen är däremot anställd vid slakteriet. Den helt dominerande verksamheten utgörs av mikrobiologiska undersökningar. Det är främst fråga om bakteriologisk köttkontroll och vattenkontroll. Vid några av de större anläggningarna med integrerad köttförädlingsverksamhet utgör intern driftkontroll en betydande del av den löpande laboratorieverksamheten.

AB Svensk laboratorietjänst (Svelab)

I utredningens direktiv anges att möjligheterna till förbättrad kontroll genom olika former av samordning bör undersökas. I det sammanhanget erinras om intentionerna bakom rekonstruktionen av AB Svensk laboratorietjänst (Svelab). Detta företag avses bli rikstäckande och skall kunna tjäna som serviceorgan åt miljö- och hälsoskyddsnämnder och länsstyrelser samt förse dem med analysresultat och rådgivning till grund för deras beslut. Svelab startade sin verksamhet år 1970 efter ett riksdagsbeslut om regional veterinärmedicinsk laboratorieverksamhet. Från början ägde staten 52 procent av aktierna och jordbruksnäringen 48 procent. Ägarförhållandena har därefter ändrats och numera fördelar sig aktiekapitalet på följande sätt:

Staten	34 %
Svenska kommunförbundet	34 %
Lantbrukarnas riksförbund	16 %
Kooperativa förbundet	8 %
Privata livsmedelsindustrin	8 %

Svelab bedriver regional laboratorieverksamhet på 10 orter i landet: Luleå, Borlänge, Västerås, Skara, Linköping, Jönköping, Kalmar,

Halmstad, Helsingborg och Kristianstad. Verksamheten vid Malmölaboratoriet upphörde i juni 1985.

Laboratorierna i Luleå, Borlänge, Linköping, Jönköping, Kalmar, Halmstad och Helsingborg har förutom en mikrobiologisk avdelning även en kemisk.

Laboratorieverksamheten omfattar livsmedels-, vatten- och foderundersökningar samt veterinärmedicinsk diagnostik, miljökontroll och lantbrukskemi enligt ett mellan ägarna tecknat femårigt konsortialavtal som trädde i kraft den 1 januari 1983. År 1983 svarade livsmedelsundersökningar för 17 procent av företagets intäkter och vattenundersökningar för 22 procent. Under år 1984 har bolaget startat en ny service till framförallt mindre livsmedelsföretag. Den omfattar utbildning av personal i livsmedelshygien, upprättande av kontrollprogram samt bearbetning och uppföljning av analysresultat samt rådgivning.

5.5 En redovisning av hur livsmedelskontrollen genomförs

5.5.1 Inledning

I det följande lämnas en beskrivning av hur livsmedelskontrollen genomförs med nuvarande organisation för tillsynen. Avsikten är att denna beskrivning tillsammans med de uppgifter som redovisats om livsmedelshanteringen skall kunna utgöra grund för en bedömning av i vilka hänseenden livsmedelskontrollen behöver förbättras.

5.5.2 Livsmedelsverkets kontroll

En väsentlig del av den kontroll som livsmedelsverket utövar är den normgivning som verket svarar för till ledning för främst miljö- och hälsoskyddsnämndernas tillsyn. Livsmedelsverkets föreskrifter för livsmedelskontrollen återfinns i en rad olika författningar. Några av dessa, exempelvis den s.k. kontrollkungörelsen, har ett mycket brett tillämpningsområde medan andra endast gäller exempelvis kontroll av visst slags livsmedel. Enligt kontrollkungörelsen leder och samordnar livsmedelsverket projektinriktad provtagning och undersökning som utförs av miljö- och hälsoskyddsnämnderna. För den projektinriktade livsmedelskontrollen har livsmedelsverket meddelat allmänna råd.

Som nämnts i det föregående svarar livsmedelsverket för godkännandet av vissa typer av livsmedelslokaler. Dit hör kontrollslakterier, fristående sanitetsslaktavdelningar och kommunala köttbesiktningsbyråer. Dessa anläggningar behandlas i avsnitt 6.3 i betänkandet. De sifferuppgifter som lämnas nedan avser endast mejerier, äggproduktanläggningar och andra anläggningar för livsmedelstillverkning där tillverkningen beräknas uppgå till ett årligt värde av minst 25 milj. kr.

Antalet mejerier och äggproduktanläggningar beräknas uppgå till 103 och antalet andra större livsmedelsindustrier till 271. Anläggningarna

fördelar sig på landets kommuner på sätt som framgår av tabell 5:5 på s. 209—210 i tabellbilagan.

Livsmedelsverket godkänner också livsmedelslokaler i fartyg, järnvägsvagnar och flygplan. Antalet livsmedelslokaler i fartyg kan beräknas till 130. I fråga om järnvägarnas restaurangvagnar och pentryn i flyglan har livsmedelsverket förenklat prövningen till att gälla endast typgodkännande av ritningar.

Livsmedelsverket prövar också, som nämnts, frågor om godkännande av laboratorier för livsmedelskontrollen.

När det slutligen gäller livsmedelsverkets inspektions- och undersökningsverksamhet avser denna i mycket stor utsträckning köttkontroll. Köttkontrollen i sin helhet behandlas i avsnitt 6.3. Livsmedelsverkets direkta tillsyn i övrigt kan beskrivas enligt följande.

Antalet fristående exportkontrollanläggningar för kött och köttprodukter uppgår (1984) till sammanlagt 93 st (förutom de 49 kontrollslakterierna). Av dessa 93 är 23 direkt knutna till ett slakteri, 46 är fristående köttförädlingsanläggnignar och 23 är fryshus. Vid varje anläggning finns en veterinär förordnad som besiktningsman. Exportkontrollen är numera samordnad med verksamheten inom besiktningsveterinärorganisationen.

Anläggningarna står dessutom under tillsyn av statsinspektörerna som finns vid livsmedelsverket. Tillsynen bekostas genom att avgifter tas ut av anläggningsinnehavaren. Genom avgifterna finansieras besiktningsmännens verksamhet och en tjänst som statsinspektör vid livsmedelsverket.

För att möjliggöra export av kött till USA utför livsmedelsverket särskilda laboratorieundersökningar av exportköttet. Undersökningarna, som utgör villkor utfärdade av amerikanska jordbruksministeriet, omfattar haltbestämningar av vissa metaller, bekämpningsmedelsrester, dietylstilbestrol och anitbiotika samt specieskontroll (djurartbestämning).

Vid sidan av USA ställer även vissa andra länder krav på exportkontroll av t. ex. dietylstilbestrol i kött och av kvicksilver i fisk. Dessa undersökningar utförs likaledes vid livsmedelsverkets undersökningsavdelning.

Även mejerier och äggproduktanläggningar står under livsmedelverkets direkta tillsyn genom en statsinspektör (mejeriingenjör), vilken även svarar för handläggningen av ärenden rörande godkännandeprövningarna av mejerierna. Inspektionerna är i huvudsak av tekniskt inriktad karaktär med kontroll av bl. a. pastörer. Besök vid varje enskilt objekt hinns i regel med vartannat år.

Livsmedelsverket ansvarar också för importkontrollen av färsk frukt och färska grönsaker. Arbetet bedrivs i samarbete med lantbruksstyrelsens växtinspektion på sådant sätt att växtinspektörerna i importhamnarna för livsmedelsverkets räkning tar ut stickprov för analys. Provtagningen, vars omfattning och inriktning bestäms av livsmedelsverket, är i huvudsak proportionell mot konsumtionen av de olika produkterna samt mot exportländernas resp. andelar av importen.

Proven skickas genom växtinspektörernas försorg till ett av f. n. totalt

fyra anvisningslaboratorier som på uppdrag av livsmedelsverket utför analysarbetet. De aktuella laboratorierna är statens lantbrukskemiska laboratorium (SLL) i Uppsala, Svenska Kontrollanstalten för Mejeriprodukter och Ägg (KMÄ) i Malmö, apoteket Lejonet i Malmö samt lantbrukskemiska stationen i Kristianstad.

Vid sidan av stickprovsundersökningarna förekommer även s. k. riktad provtagning. Detta kan innebära att under en viss period "oproportionerligt" många prov tas av en vara från ett visst land därför att det finns skäl att misstänka otillåtna halter av bekämpningsmedel i varan i fråga. Den riktade provtagningen kan vara kombinerad med ett av livsmedelsverket beslutat skingringsförbud för en vara. Varan får då inte distribueras till detaljhandel och konsumenter innan analysresultatet föreligger.

Analysresultaten från importkontrollen sammanställs och publiceras fortlöpande av livsmedelsverket.

Under 1983 analyserades 2 569 prov inom ramen för stickprovskontrollen. I 98 prov (3,8 procent) påvisades överskridanden av fastställda gränsvärden. Samma år analyserades 496 prov (druvor, jordgubbar, potatis) inom ramen för den riktade provtagningen. I 69 fall (14 procent) noterades överskridanden.

5.5.3 Länsstyrelsernas kontroll

Länsveterinären är den tjänsteman som närmast har ansvaret för länsstyrelsens uppgifter inom livsmedelskontrollen. Vissa länsveterinärer företar inspektioner av enskilda objekt. Denna form av objektinspektion sker dock numera i begränsad omfattning. Vissa länsveterinärer har i samråd med miljö- och hälsoskyddsnämnderna företagit objektinventering i olika livsmedelsbranscher. Det har varit fråga om branschvisa genomgångar av varuflöden, processteknik och recepturer med avseende på hygien och teknik som grundval för fortsatt inspektionsverksamhet. I vissa län har länsstyrelsen samordningsansvaret för den s. k. projektinriktade kontrollen.

I de sju sydlänen har man dessutom i samarbete med den regionala livsmedelsteknikern drivit informationskampanjer för allmänheten om livsmedel, livsmedelskvalitet och livsmedelskontroll.

I andra län har man intagit en mera avvaktande attityd beträffande livsmedelstillsynen och ingripit först t. ex. på begäran av en miljö- och hälsoskyddsnämnd eller livsmedelsverket eller i överklagningsärenden.

5.5.4 Miljö- och hälsoskyddsnämndernas kontroll

Som tidigare framhållits utförs den allmänna offentliga livsmedelskontrollen av inhemska livsmedel till största delen av miljö- och hälsoskyddsnämnderna.

I samråd med Svenska kommunförbundet inhämtade hälsovårdsstadgeutredningen[1] följande uppgifter från 20 särskilt utvalda kommuner av olika struktur. Materialet täcker ca 1/8 av landets invånare, men landets tre största kommuner ingår inte:

[1] Kommunalt hälsoskydd, SOU 1978: 44.

Hälsovårdsförvaltningarnas totala arbetstid i de utvalda kommunerna fördelar sig på följande sätt (i procent);

Inspektion	35
Provtagning, mätning	13
Utredning	18
Granskningar av ritningar m. m.	8
Epidemibekämpning	2
Administration	24

Inspektionsverksamheten (35 procent av det totala arbetet) fördelar sig på följande områden (i procent);

Bostäder	16
Livsmedel	29
Miljöskydd	7
Va-frågor	16
Kommunal tillsyn	16
Djurskydd	7
Övrigt	9

En relativt lång tid har förflutit sedan uppgifterna samlades in. Dessa måste följaktligen betraktas som osäkra. Det bör särskilt påpekas att tidsfördelningen kan ha blivit en annan till följd av att kommunerna numera kan ha ett vidgat ansvar inom miljöskyddsområdet.

Kommunernas livsmedelskontroll sker i allt väsenligt i form av inspektion och provtagning som planeras och genomförs självständigt av miljö- och hälsoskyddsnämnden inom resp. kommun. Utöver detta har de flesta miljö- och hälsoskyddsnämnder under senare år kommit att delta i någon form av organiserad samverkan över kommungränserna genom s. k. projektinriktad kontroll.

Med projektinriktad kontroll avses att kontrollinsatserna koncentreras till en typ av verksamhet eller anläggning eller till ett visst slag av livsmedel. Kontrollen utförs med ett bestämt avgränsat syfte och genomförandet planeras i detalj. Vid planeringen bestäms förutom syftet med projektet även omfattningen, sättet för genomförandet, utvärderingen, förslag till åtgärder och uppföljningen i övrigt.

I verksamheten ingår som regel inspektion, provtagning, undersökning av prov, uppföljning och information. Kontrollen kan omfatta en viss bransch eller varugrupp, en särskild produkt eller egenskap hos produkt, produktpåverkande faktorer eller t. ex. vissa hanteringsrutiner.

Ett projekt kan genomföras av en viss kommun eller av flera eller samtliga kommuner inom ett län eller något annat lämpligt geografiskt område. Projektinriktad kontroll innebär som regel att flera kommuner samverkar i livsmedelskontrollen. Därigenom kan i synnerhet de mindre kommunerna bättre utnyttja tillgängliga resurser. Genom samarbetet kan kontrollinsatserna ge tillfredsställande svar på vissa frågeställningar även om exempelvis antalet uttagna prov inom den enskilda kommunen är litet.

Vid sidan av de till kommun eller "region" avgränsade projekten

samarbetar livsmedelsverket med miljö- och hälsoskyddsnämnderna om rikstäckande projekt inom ramen för kontrollkungörelsen.

Av sammanlagt 44 särskilt redovisade projekt under sjuårsperioden 1978-1984 avsåg 28 projekt bekteriologisk/hygienisk kontroll, 5 projekt kemisk kontroll, 5 projekt såväl kemisk som bakteriologisk/hygienisk kontroll sam 6 projekt annan kontroll (kontroll av märkning, temperaturmätning m. m.).

Andelen kemiskt inriktade projekt var således 23 procent medan andelen bakteriologiskt/hygieniskt inriktade projekt var 75 procent.

Kontrollen har i 27 av de 44 projekten utförts inom en kommun och i 17 fall med länet som projektområde.

Riksrevisionsverket (RRV) har i rapporten (Dnr 1982:922) Den offentliga livsmedelskontrollen undersökt den lokala livsmedelskontrollen vid femton miljö- och hälsoskyddsnämnder, varav sex i vardera Kristianstads och Skaraborgs län samt miljö- och hälsoskyddsnämnderna i Stockholm, Göteborg och Malmö.

Urvalet av nämnder styrdes förutom av syftet att jämföra livsmedelskontrollen i små och stora kommuner dessutom av syftet att få en uppfattning om hur tillgången till livsmedelsteknisk expertis på länsnivå påverkat kontrollens innehåll.

Den vid länsstyrelsen i Kristianstads län stationerade livsmedelsteknikern är den ende av livsmedelsverkets livsmedelstekniker som f. n. är regionalt placerad. Skaraborgs län har inte haft tillgång till livsmedelsteknisk expertis på länsplanet men företer i övrigt stora likheter med Kristianstads län när det gäller förekomsten av livsmedelsindustri, invånarantal samt urbaniseringsgrad.

RRV fann att nämndernas kontroll till stor del var inriktad på sådana förhållanden som hade betydelse för livsmedlens bakteriologiska standard. Samtidigt noterades markanta skillnader mellan större och mindre kommuner när det gällde kontrollens inriktning. I de större kommunerna kontrollerades i högre utsträckning förhållanden som rörde lagstiftningens redlighetsaspekter. Kemisk provtagning och recepturkontroll förekom således betydligt oftare i de större kommunerna.

Provtagningen i samtliga kommuner avsåg till övervägande delen prov för mikrobiologisk/bakteriologisk undersökning — i flertalet av kommunerna togs nästan uteslutande sådana prov.

Undersökningen visade också att det fanns stora skillnader mellan enskilda kommuner när det gäller kontrollens intensitet (dvs. antalet inspektioner resp. provtagningar per kontrollobjekt). De nämnder som inspekterade mest och tog flest prover gjorde detta upp till tio gånger oftare än de kommuner som hade den lägsta kontrollintensiteten. Motsvarande olikheter gällde andelen av nämndernas resurser som avsattes för livsmedelskontroll. Den jämförelse som gjordes mellan kommunerna regionvis visade att storstadskommunerna hade högst kontrollintensitet både för inspektioner och för provtagningar per kontrollobjekt.

Kommunförbundet har hösten 1984 låtit utföra en studie av den kommunala livsmedelskontrollen. Studien har omfattat följande sju kommuner: Götene, Nässjö, Pajala, Simrishamn, Solna, Vilhelmina och Västerås. Valet av kommuner har inte varit slumpmässigt utan styrts av

önskemålet att få kommuner med varierande förutsättningar, såväl geografiskt som befolkningsmässigt och ekonomiskt.

I fråga om kontrollen och dess inriktning framhålls i studien att i några av kommunerna görs en ambitiös riskbedömning som underlag för bl.a. verksamhetens inriktning, antalet inspektioner och antalet provtagningar. En bedömning görs av de risker som är förknippade med olika livsmedelsobjekt och olika former av livsmedelshantering.

I andra miljö- och hälsoskyddsnämnder anser man sig i stort sett inte hinnna med initativärenden. Den mesta tiden går åt till utifrån kommande uppgifter. I dessa nämnder anser man därför att det är omöjligt att genomföra en planerad verksamhet. På grund av små personella resurser och en mängd obligatoriska uppgifter upplevs utrymmet för egen styrning av verksamheten och egna initiativ som ytterst begränsat. Man finner det t.o.m. svårt att hinna med alla de obligatoriska uppgifter som åvilar nämnden. Verksamheten i form av inspektioner varierar enligt studien mycket mellan de olika kommunerna. Dessutom konstateras att livsmedelskontrollen kan variera avsevärt från år till år i samma kommun. I de till invånarantalet mindre kommunerna kan en engångsfråga ta större delen av resurserna i anspråk under en viss period.

I studien påpekas vidare att endast en mindre del av tagna prover har undersökts kemiskt. Bland de prover som blivit föremål för kemisk undersökning är andelen ej godtagbara i många fall större än vad som redovisats för de bakteriologiska proverna.

Det ekonomiska taket för provtagningen enligt kontrollkungörelsen anses inte spela någon avgörande roll för omfattningen av verksamheten eftersom provtagningen i praktiken ligger under eller mycket under detta tak. Eftersom de kemiska proverna är dyrare ryms färre sådana prover inom fastlagda kostnadsramar.

I studien konstateras att det finns betydande skillnader mellan kommunerna när det gäller livsmedelskontrollens omfattning. I de minsta komunerna som har en enda hälsovårdsinspektör (Pajala och Vilhelmina) eller 1 1/2 inspektörstjänst (Götene) blir den utförda livsmedelskontrollen av begränsad omfattning även relativt sett. Hälsoskyddnämndens övriga uppgifter, som är mycket skiftande och spänner över stora områden, tar den större delen av resurserna i anspråk. Det är inte fråga om ointresse. Man vill gärna höja ambitionsnivån på livsmedelssidan.

Andra kommuner som ingått i studien, nämligen Solna, Simrishamn och Västerås, anses ha en tämligen väl fungerande livsmedelskontroll. Riskbedömningar och prioriteringar ligger till grund för verksamheten. De personer som handhar livsmedelskontrollen är specialiserade.

Som framgår av såväl RRV:s som kommunförbundets undersökning varierar livsmedelskontrollen betydligt mellan olika kommuner. Variationerna kan förklaras av att livsmedelskontrollen inte ges samma prioritet i alla kommuner men dessutom tycks kommunernas skattekraft och därmed möjligheter att avsätta resurser ha stor betydelse vad gäller kontrollens omfattning och intensitet.

5.6 Erfarenheter från den nuvarande livsmedelskontrollen

Den beskrivna livsmedelskontrollorganisationen har funnits i drygt tio år i sin nuvarande form. Under den perioden har det skett förändringar av olika slag inom livsmedelshanteringen. En beskrivning av detta finns i kapitel 3. Några sammanställningar eller systematiska redovisningar för hela landet av antalet otjänliga prover för vissa varugrupper eller av antalet uppdagade fall av bristande redlighet finns inte. Det finns följaktligen inte några egentliga data som ger en bild av tillståndet i livsmedelshanteringen i förhållande till livsmedelslagstiftningens bestämmelser. Inom ramen för den projektinriktade kontrollen har projekt genomförts i olika delar av landet som kan ge en viss vägledning i fråga om tillståndet inom livsmedelshanteringen. Av de projekt som rapporterats till livsmedelsverket gäller flertalet någon form av hygienkontroll och kontroll av bakteriologisk kvalitet. En mindre del av projekten har gällt rena redlighetsfrågor, som t. ex. kontroll av märkning och av livsmedels sammansättning. Materialet är dock för bristfälligt för att kunna ligga till grund för generella bedömningar av olika produktgrupper eller branscher.

I livsmedelskontrollen ingår att bevaka att livsmedelshanteringen sker på ett från hygenisk synpunkt tillfredsställande sätt. En rad av livsmedelslagstiftningens bestämmelser och övervakningen av dessa bestämmelser syftar till att förhindra att människor utsätts för hälsorisker av olika slag. Det är främst för att undvika hälsorisker på kort sikt som det är angeläget att upprätthålla en god livsmedelshygien. Av rapporterna att döma tycks några allvarligare anmärkningar inte kunna riktas mot hygienen i allmänhet. Kontroll av hållbarheten på förpackade charkuteriprodukter tycks dock ge vid handen att företagen tenderar att ange väl långa hållbarhetstider.

I Vår Föda nr 3-4/81 (s. 177-185) redovisades resultaten från en genomgång av charkuteriindustrin som utförts av livsmedelsmyndigheterna i södra Sverige. Bland de mest frekventa anmärkningarna av betydelse från hygiensynpunkt kan följande nämnas.

- Bristande underhåll av lokaler
- Brister hos utrustning
- Otillräckliga funktioner (avsvalning, kylrum, diskrum)
- Utrustning som är svår att rengöra
- Otillräcklig ventilation
- Fel hantering av råvara
- Bristande temperaturkontroll
- Hållbarhetstid anges utan att vara baserad på lagringsprov

Det andra huvudinslaget i livsmedelskontrollen är att se till att bestämmelserna som rör redligheten i livsmedelshanteringen efterlevs. Brister i redligheten påverkar konsumenternas ekonomi men kan också i vissa fall innebära långsiktiga hälsorisker. Beträffande redlighetsbrister har bl. a. följande rapporterats.

I livsmedelsverkets tidskrift Vår Föda har vid olika tillfällen redovi-

sats resultaten från undersökningar av charkuterivaror och av charkuteriindustrin. I Vår Föda nr 8-9/77 (s. 278-291) redovisades att det förekom överträdelse av både högsta tillåtna vattenhalt och högsta tillåtna fetthalt. Frekvensen av överträdelser för en grupp billigare varutyper (t. ex. falukorv, leverpastej, blodpudding) var lägre än för en grupp dyrare varutyper (t. ex. kokt salt kött, kokt skinka, rökt skinka, kassler och rimmad skinka). En jämförelse mellan olika produktionsställen som omfattades av undersökningen tydde på att de större tillverkningsställena med intern produktkontroll i många fall, när det gällde halten vatten och bindväv, hade tillverkat en sämre produkt än de mindre fabrikerna.

Vid den ovannämnda genomgången av charkuteriindustrin i södra Sverige förekom bl. a. följande anmärkningar som rörde redligheten

- Fel val av råvara
- Varans sammansättning - Märkning
- Receptur och deklaration stämmer inte överens
- Avvikelser från fastställd standard
- Näringsvärdet kontrolleras inte

Livsmedelsverket har bl. a. tillsammans med några miljö- och hälsoskyddsförvaltningar genomfört en undersökning av charkuterivaror samt saltlakar och tillsatser avsedda för charkuterivaror. (Vår Föda nr 10 1984 s. 462-470.) Undersökningen föranleddes av att man vid den offentliga kontrollen vid flera tillfällen konstaterat överträdelser av livsmedelsbestämmelserna. I undersökningen påvisades otillåtna tillsatser i vissa produkter. Flera fall av felaktig märkning och överträdelser beträffande varors sammansättning konstaterades också. I 16 av 108 granskade fall konstaterades att produkterna innehöll sojaprotein utan att detta deklarerats. En korrekt deklaration av sojaprotein är inte enbart av betydelse från redlighetssynpunkt utan är även av stor vikt för personer som lider av överkänslighet. Överträdelserna ansågs emellertid i de flesta fall vara av mindre allvarlig art. De meddelades för åtgärd till berörd miljö- och hälsoskyddsnämnd eller till ansvarig veterinär på exportkontrollanläggningarna. I två fall ledde förekomsten av otillåtna tillsatser (polyfosfat och blodplasma) till att tillverkarna blev åtalade och dömda för brott mot livsmedelslagen.

Vidare har livsmedelsverket genomfört en riksomfattande undersökning av konserveringsmedel i samarbete med ett stort antal miljö- och hälsoskyddsnämnder. Resultaten av undersökningen visar att i det stora hela är efterlevnaden av gällande regler god. I majonnäsbaserade sallader, fiskinläggningar och torkad frukt påvisades dock ett flertal felaktigheter.

Ett annat exempel på fall av bristande redlighet som uppdagats inom ramen för den offentliga livsmedelskontrollen är användningen av den förbjudna tillsatsen sackarin i sillinläggningar. När det gäller råvarusammansättningen har det konstaterats fall där lingon i lingonsylt ersatts av tranbär och räksallad där den deklarerade mängden räkor inte överensstämde med vad som faktiskt hade använts. Båda dessa fall anmäldes till åtal. Detsamma gäller köttfärs som bestått av hälften skallkött, 30 procent fett småfläsk och 20 procent muskelmagar från kyckling och

höns. I fråga om räksalladen beslöt dock länsåklagaren att ärendet inte skulle föras till domstol.

I en skrivelse till riksåklagaren våren 1984 redovisade livsmedelsverket en kartläggning av hanteringen av kött av mula och buffel. Verket hade efter kontakter med berörda importföretag och vissa miljö- och hälsoskyddsnämnder funnit att märknings- och informationsskyldigheten i ett flertal fall hade åsidosatts. Detta hade skett genom att köttet inte alls deklarerats eller givits en annan beteckning. Inom branschen hade man nämligen kunnat märka ett köpmotstånd från konsumenternas sida när det gällde kött av bl. a. mula. Efter viss polisutredning beslöt dock länsåklagaren för speciella mål att förundersökningen skulle läggas ned eftersom en fortsatt utredning skulle kräva kostnader som inte stod i rimligt förhållande till sakens betydelse och det dessutom kunde antas att brottet i händelse av lagföring inte skulle leda till en svårare påföljd än böter.

I kontrollen har också påträffats skinka med alldeles för hög vattenhalt liksom både falukorv och köttfärs med en fetthalt som överskrider den högsta tillåtna. Det förekommer också att varor säljs under felaktig varubeteckning. Det har t. ex. förekommit att kanadaröding sålts som varmrökt lax och att skinkan som serveras av pizzerior varit griskött, t. ex. bog blandad med sojaprotein eller ibland kycklingkött.

Enligt uppgifter från livsmedelsverket har antalet brott mot livsmedelslagstiftningen som lämnas till åtal ökat under senare år.

Undersökningar av livsmedlens kvalitet har inte enbart genomförts av livsmedelsmyndigheter. I en debattartikel i tidningen köttbranschen nr 7-8/1980 skrev således dåvarande chefen för Köttforskningsinstitutet i Kävlinge bl. a. följande om institutets erfarenheter:

> På Köttforskningsinstitutet har vi under en följd av år köpt upp produkter på marknaden och kontrollerat lagens efterlevnad. Resultatet lämnar på många håll en del övrigt att önska.
>
> Procentandelen överträdelser av gällande bestämmelser år 1979 för en viss namnskyddad korv (om vi enbart ser till den kemiska sammansättningen!) var 67 procent (49 uttagna prov). Den enda ljusglimten är att detta utgjorde en förbättring jämfört med 1978, då motsvarande siffra var 78 procent (!). Om nu det skall utgöra någon tröst.

Det kan avslutningsvis erinras beträffande bristande redlighet att avvikelser från en fastställd livsmedelsstandard, användning av polyfosfat eller underlåtenhet att deklarera ingående sojaprotein kanske inte medför så stora ekonomiska förluster för den enskilde konsumenten men att det för konsumentkollektivet som sådant medför mycket stora förluster. I de flesta fall innebär det även att konkurrensen snedvrids.

6 Särskild offentlig livsmedelskontroll

6.1 Inledning

Som redan nämnts i inledningen till kap.5 används i betänkandet uttrycket "särskild offentlig livsmedelskontroll" som benämning på dels den kontroll av livsmedel som utövas med stöd av annan lagstiftning än de allmänna bestämmelserna för livsmedelshantering, dels sådan tillsyn som utövas av andra myndigheter än livsmedelsverket, länsstyrelserna eller miljö- och hälsoskyddsnämnderna. I det här sammanhanget beskrivs också den kontrollverksamhet som utövas av Svenska kontrollanstalten för mejeriprodukter och ägg (KMÄ) även om kontrollanstalten inte är en myndighet.

Den särskilda offentliga livsmedelskontrollen har i huvudsak samma syfte som samhällets allmänna livsmedelskontroll, d.v.s att främja redligheten i handeln och skydda konsumenterna mot hälsorisker. I viss utsträckning går emellertid den särskilda kontrollen ett steg längre och har som mål att tillförsäkra konsumenterna livsmedel av viss högre kvalitet.

6.2 Livsmedelskontroll enligt livsmedelslagen som utövas av särskilda tillsynsmyndigheter

Enligt livsmedelsförordningen är försvarets sjukvårdsstyrelse tillsynsmyndighet i fråga om livsmedelslagstiftningens tillämpning inom försvarsmakten. Sjukvårdsstyrelsen har också möjlighet att i samråd med livsmedelsverket föreskriva att viss livsmedelshantering inom försvaret skall undantas från livsmedelslagens tillämpning.

Huvudman för livsmedelshygienen inom försvarsmakten är försvarsöverveterinären vid sjukvårdsstyrelsen. Han svarar också för djurhälsovården, djursjukvården och djurskyddet inom försvaret.

De huvudsakliga arbetsuppgifterna för försvarsöverveterinären och förste försvarsveterinären finns inom hygienområdet och främst inom området för livsmedel- och vattenhygien. I handläggningen av ärenden inom detta område ingår inspektioner i försvarets livsmedelslokaler i kasernområden, lägerområden, berganläggningar, fartyg eller olika slag av fältanordningar. Även den materiel och den utrustning som används

i livsmedelshanteringen skall inspekteras. Veterinärerna deltar också i försök och utveckling av utrustning. Regionalt utövas sjukvårdsstyrelsens tillsyn av de veterinärer som finns vid milostaberna.

Livsmedelshygieniskt betingat arbete förekommer också vid försvarets materielverk. Den veterinär som finns inom förplägnadsenheten vid materielverket sysslar huvudsakligen med livsmedelshygien, livsmedelskvalitet och utrustningsfrågor. Veterinären utformar krav på hur de livsmedel som försäljs till försvaret skall vara beskaffade. Av kravkatalogen framgår vilken provtagning och kontroll av varan som skall ske vid inköp. Besök vid civila industrier som tillverkar framför allt livsmedel för långtidslagring i konservform ingår i arbetsuppgifterna. Veterinären är med i den försöks- och utvecklingsprocess som sker på materielsidan såväl för fredsbruk som för fältförhållanden.

I livsmedelsförordningen anges ytterligare en tillsynsmyndighet, nämligen lantbruksstyrelsen. Med biträde av Svensk matpotatiskontroll (SMAK) skall lantbruksstyrelsen utöva tillsyn över att styrelsens föreskrifter om kvaliteten hos matpotatis och om kvalitetsmärkning av matpotatis efterlevs. Hur den kontrollen bedrivs beskrivs närmare i avsnitt 6.4.

6.3 Köttkontroll

Enligt lagen (1959: 99) om köttbesiktning m. m. gäller köttbesiktningstvång i hela landet. Undantag görs generellt för bl.a. kött av fjäderfä. Dessutom kan undantag medges för vissa områden i fråga om visst slag av kött. Besiktningstvånget innebär att kött inte får överlåtas till någon, om köttet inte dessförinnan i färskt tillstånd har godkänts vid besiktning. Det ankommer på kommunen att sörja för att köttbesiktning kan genomföras. Kommunen skall ställa lokaler och utrustning till förfogande för besiktningen. Det kan ske genom att särskilda köttbesiktningsbyråer inrättas eller genom att kommunen "hyr in sig" på ett slakteri. Samverkan mellan flera kommuner kan också förekomma, om besiktningsunderlaget är för litet för att motivera en köttbesiktningsbyrå i var och en av kommunerna. Besiktningen skall utföras av en veterinär som förordnas av livsmedelsverket och arvoderas av kommunen. Verksamheten finansieras helt eller delvis genom avgifter för besiktningen.

Det allmänna kravet på köttbesiktning kan emellertid ersättas av slakteritvång. På begäran av en kommun kan länsstyrelsen förordna att slakteritvång skall gälla i kommunen. Slakteritvång innebär dels att yrkesmässig slakt endast får ske vid offentligt slakthus, kontrollslakteri eller fjäderfäkontrollslakteri, dels att man inom en kommun med slakteritvång endast får handla med kött från offentligt slakthus eller kontrollslakteri.

Numera finns det inte längre kvar något offentligt slakthus i landet. Däremot finns det ett stort antal kontrollslakterier. Av köttbesiktningskungörelsen (1968:406) framgår att med ett kontrollslakteri avses en slakteriinrättning som livsmedelsverket ställt under offentlig kontroll på begäran av innehavaren. Det ankommer också på livsmedelsverket att

pröva frågan om godkännande av ett kontrollslakteri som livsmedelslokal. För sådant godkännande kräver verket regelmässigt att lokalerna är utrustade på visst sätt. Slakteriet skall ha en särskild sanitetsslaktavdelning. Vidare skall det finnas ett slaktdjursstall. Förutom själva slakthallen krävs separata rum för bl. a. hudar och avfall. Kylrum för kroppar och organ samt ändamålsenliga lokaler för organhantering måste finnas. Vidare skall det finnas anordningar för rengöring av krokar, backar och djurtransportbilar samt omklädningsrum och toaletter för såväl slakteri- som besiktningspersonal. Besiktningsveterinären skall ha eget tjänsterum.

Vid kontrollslakterierna skall det finnas besiktningsveterinärer och besiktningsassistenter. Dessa tillhör den statliga besiktningsveterinärorganisationen som administreras av livsmedelsverket. Innehavarna av kontrollslakterier är skyldiga att betala kostnaderna för besiktningsveterinärorganisationen genom att varje månad erlägga avgifter till livsmedelsverket enligt en besiktningstaxa som fastställs av regeringen.

Det finns också särskilda kontrollslakterier för renslakt. Som regel förordnas distriksveterinärerna i resp. distrikt som besiktningsveterinärer vid renkontrollslakterierna. Livsmedelsverket betalar arvode samt rese- och traktamentsersättningar. För att täcka dessa kostnader tar statsverket ut avgifter för besiktningen av slakteriets innehavare.

Efter förslag av utredningen, skrivelse till regeringen 1984-05-04, har den allmänna veterinärinstruktionen ändrats och förhandlingar förts som lett fram till en ändrad organisation för besiktningsveterinärerna och besiktningsassistenterna. I arbetsuppgifterna för besiktningspersonalen skall, utöver den egentliga besiktningstjänsten, kunna ingå besiktningsmannauppdrag vid exportkontrollanläggningar. Tjänsten skall också kunna förenas med laboratoriearbete för ett företags egenkontroll, obduktionsverksamhet, uppdrag vid destruktionsanläggning, importkontroll eller besiktningsverksamhet vid fjäderfäkontrollslakteri, vid fristående sanitetsavdelning eller vid köttbesiktningsbyrå. Sådana uppdrag skall personalen inom besiktningsveterinärorganisationen kunna utföra inom ramen för sin ordinarie tjänst. Uppdragsgivaren skall betala ersättning till livsmedelsverket för det utförda arbetet.

Som framgår av redogörelsen i föregående stycke finns det också kontrollslakterier för slakt av fjäderfä. För dessa slakterier gäller särskilda regler. Som redan nämnts är fjäderfäslakten undantagen från köttbesiktningstvånget. Den som yrkesmässigt i större omfattning slaktar fjäderfä måste emellertid anmäla sin rörelse till livsmedelsverket. Föreskrifter om denna anmälningsskyldighet finns i kungörelsen (1958: 116) om viss offentlig kontroll av fjäderfäslakterier. Vidare följer av köttbesiktningslagen att i kommuner med slakteritvång för fjäderfä skall även sådan slakt ske vid kontrollslakterier (fjäderfäkontrollslakteri). Enligt den nyssnämnda kungörelsen kan innehavaren av ett fjäderfäslakteri under vissa villkor få slakteriet ställt under offentlig kontroll. Vid ett slakteri som godtagits som kontrollslakteri skall det finnas besiktningsveterinär och besiktningsbiträden som förordnas av livsmedelsverket. Det kan t. ex. vara en distriktsveterinär som förordnas som besiktningsveterinär. Besiktningspersonalens skyldigheter är närmare reglerade i

kungörelsen. Besiktningsbiträdena är anställda vid slakteriet och även besiktningsveterinären får sitt arvode direkt av slakteriets innehavare.

Det är inte bara i fråga om kraven på lokaler och utrustning som kontrollslakterierna för boskapsslakt skiljer sig från andra slakterier för sådan slakt. Stora skillnader föreligger också mellan å ena sidan den besiktning som sker vid kontrollslakterierna och å andra sidan byråbesiktningen. Bestämmelser om hur köttbesiktning skall gå till finns i köttbesiktningslagen men framför allt i livsmedelsverkets kungörelse med föreskrifter för sådan besiktning. Den besiktning som sker vid kontrollslakterierna är betydligt mera omfattande än den som sker vid köttbesiktningsbyråerna. Bl. a. skall vid kontrollslakterierna djuren besiktas före slakt. Prov som tas skall undersökas på anvisningslaboratorier eller på veterinärmedicinskt laboratorium vid kontrollslakteri.

Slakteritvång, vilket som nämnts bl. a. innebär att i princip all slakt skall ske vid kontrollslakterier, gäller (december 1985)

i *samtliga* kommuner i Södermanlands, Östergötlands, Kalmar, Kronobergs, Gotlands, Göteborg och Bohus, Hallands samt Örebro län,

i 24 av de 25 kommunerna i Stockholms län,

i en av Uppsala läns sex kommuner,

i samtliga kommuner i Jönköpings län med undantag av delar av Jönköpings och Nässjö kommuner,

i 11 av de 13 kommunerna i Kristianstads län,

i 16 av de 20 kommunerna i Malmöhus län,

i 12 av de 18 kommunerna i Älvsborgs län,

i 16 av de 17 kommunerna i Skaraborgs län,

i åtta av de 11 kommunerna i Västmanlands län,

i en av de sju kommunerna i Västernorrlands län,

i fyra av de 15 kommunerna i Västerbottens län och

i åtta kommuner, med undantag för en del av Bodens kommun, av de 14 kommunerna i Norrbottens län.

I fem län finns det inte slakteritvång i någon kommun. Det gäller Blekinge, Värmlands, Kopparbergs, Gävleborgs och Jämtlands län.

Det finns 50 kontrollslakterier för boskapsslakt i landet. I vissa fall är de belägna i kommuner som inte har slakteritvång. Kontrollslakteri finns i Linköping, Kalmar, Vimmerby, Hultsfred, Alvesta, Ljungby, Växjö, Lammhult, Visby, Uddevalla, Halmstad, Varberg, Stockholm, Uppsala, Sävsjö, Aneby, Tomelilla, Kristianstad, Helsingborg, Hörby, Kävlinge, Ugglarp, Brålanda, Dalsjöfors, Håkantorp, Lovene, Skara, Skövde, Västerås, Sollefteå, Sundsvall, Vilhelmina (två stycken), Skellefteå, Umeå, Piteå, Gällivare, Rödupp, Luleå, Harads, Kil, Örebro, Gällersta, Borlänge, Bäsinge, Bollnäs, Östersund, Ullånger, Stora Bjurum (Falköping) samt Falkenberg.

Kontrollslakterier för slakt av ren kan bestå av dels fasta anläggningar i fjällen där det sker slakt under några dagar varje år, dels ambulerande slaktbussar, dels vanliga slakterier dit renarna transporteras levande. Renkontrollslakterier finns i Glen, Härbergsdalen, Långsådalen, Väktarmon, Vinklumpen, Ljungris, Flatruet, Brändåsen, Ottsjölägret, Strömsund, Klimpfjäll, Gielas, Biellojaure, Kraipi, Bierganes, Vilhelmina, Haparanda, Arvidsjaur, Lannavaara, Harads, Karesuando, Puol-

tikasvaara, Båtsjaur, Selkajärvi, Gällivare, Arjeplog, Malå samt Grundåbygget.

Fjäderfäkontrollslakterier finns i Kristianstad, Skara, Arlöv, Gärsnäs, Visby, Bottnaryd, Frötuna, Torsåsen, Tillinge, Knäred, Sölvesborg, Idala, Lövsta, Mörbylånga och Valla.

Utöver de nu redovisade kontrollslakterierna finns det alltså slakterier som anlitar den köttbesiktningsbyrå som finns i den egna komunnen eller, när en byrå betjänar flera kommuner, i en angränsande kommun. För att besiktningen skall kunna genomföras måste kött och organ transporteras från slakteriet till besiktningsbyrån, såvida inte byrån är inrymd i slakteriet. Byråbesiktningen utgör en mycket liten andel av den totala köttbesiktningen. Det är bara knappt en procent av slakten, om man räknar på antalet djur med undantag av ren, som byråbesiktas. Särskilt i två län, Gävleborgs och Blekinge, är andelen byråbesiktat kött avsevärt mycket större.

Det finns f. n. köttbesiktningsbyråer på 56 platser i landet. Vid 26 av byråerna är, om man undantar besiktningen av renkött, verksamheten av mindre betydelse. Beträffande de övriga byråerna har utredningen inhämtat upplysningar om de slakterier som dessa byråer betjänar. Det är fråga om ett trettiotal slakterier för boskapsslakt som i flertalet fall har upp till tre personer anställda och i ett fall så många som sju anställda. I fråga om fyra av slakterierna har det upplysts att det finns planer på att omvandla anläggningarna till kontrollslakterier.

I köttbesiktningslagstiftningen finns slutligen vissa bestämmelser som är gemensamma för den besiktning som sker vid kontrollslakterier och för byråbesiktningen. I köttbesiktningskungörelsen finns vissa bestämmelser om skyldighet för den som lämnar kött till besiktningsbyrå eller djur till slakteri att lämna upplysningar till ledning för veterinärernas bedömning. Vidare finns bestämmelser om att kött som har godkänts vid besiktning skall förses med vissa stämplar eller märken.

Köttbesiktningslagen innehåller också bestämmelser om nödslakt. Sådan får endast ske vid sanitetsslaktavdelning, d.v.s. en anläggning som har inrättats särskilt för slakt av skadade eller sjuka djur.

I köttbesiktningslagen finns en särskild ersättningsregel. Om införandet av slakteritvång leder till att ett slakteri inte längre kan användas för sitt ändamål, är ägaren berättigad till ersättning av kommunen för slakteribyggnadens minskade värde.

Den som bryter mot bestämmelserna om köttbesiktnings- eller slakteritvång eller som oriktigt stämplar eller märker kött eller bryter mot bestämmelserna om nödslakt kan dömas till böter. Varor som har varit föremål för brott kan förverkas.

Det är livsmedelsverket som är tillsynsmyndighet enligt köttbesiktningslagen.

6.4 Potatiskontroll

Svensk matpotatiskontroll (SMAK) bildades år 1953 genom en sammanslutning mellan potatisodlarnas organisationer och representanter för

handeln under lantbruksstyrelsens medverkan. Organisationen består av en styrelse och ett sekretariat till vilket ett antal besiktningsmän är knutna.

I styrelsen är försvarets materielverk, konsumentverket, statens utsädeskontroll, Sveriges lantbruksuniversitet, Sveriges grossistförbund, Lantbrukarnas riksförbund, Sveriges potatisodlares riksförbund, ICA-förbundet, Kooperativa förbundet, Sveriges livsmedelshandlares förbund, Svenska lantmännens riksförbund, Husmodersförbundet Hem och samhälle, Kooperativa konsumentgillesförbundet, Sveriges potatishandlares riksförbund och Sveriges livsmedelsindustriförbund representerade. Styrelsens ordförande utses av regeringen.

SMAK:s sekretariat finns i Stockholm med ett tjugotal hel- eller deltidsanställda personer. Det finns 46 besiktningsmän av vilka sju är helårsarbetande. Huvudparten av besiktningsmännen har sin verksamhet förlagd till södra och mellersta Sveriges slättbygder.

För SMAK finns ett av regeringen fastställt reglemente. Reglementet anger allmänt att SMAK har till uppgift att verka för att inom landet saluförd matpotatis är av fullgod beskaffenhet. SMAK skall för ändamålet bedriva upplysningsverksamhet bland konsumenterna och inom produktion och handel samt handha kvalitetsmärkningen med SMAK-märket och kontrollen av kvaliteten på SMAK-märkt potatis. SMAK får också "på begäran" kvalitetskontrollera annan matpotatis och utföra kvalitetsanalyser av matpotatis.

Enligt livsmedelsförordningen skall SMAK biträda lantbruksstyrelsen vid tillsyn över efterlevnaden av styrelsens föreskrifter om kvaliteten hos och kvalitetsmärkning av matpotatis. SMAK utövar sålunda bl. a. vissa offentligrättsliga funktioner. Organisationen utgör dock inte någon myndighet i formell mening utan är närmast att betrakta som en offentlig inrättning med befogenhet och skyldighet till viss myndighetsutövning. Av SMAK meddelade beslut kan överklagas hos lantbruksstyrelsen.

Enligt kungörelsen (1959: 187) angående kvalitetsbenämning på matpotatis gäller ett marknadsskydd för märkningen av högklassig sådan potatis. Det är enligt kungörelsen förbjudet att saluhålla oberedd potatis till människoföda under benämning som anger eller antyder att varan är av särskilt god beskaffenhet, om den inte är försedd med det för SMAK registrerade SMAK-märket. Undantag gäller för försäljning från odlare till partihandlare, för potatis som används i livsmedelsindustrin och för färskpotatis. Till potatis av särskilt god beskaffenhet räknas potatis som uppfyller kraven för kvalitetsklasserna Prima och Extra Prima i SMAK:s klassificeringssystem. Endast den som är ansluten till SMAK-kontrollen får använda SMAK-märket om inte SMAK medger annat. Detsamma gäller SMAK:s s. k. U-märke. Det används när kvalitetskontrollen grundas på en undersökning av varje parti och inte endast på undersökning av uttagna stickprov. Deltagarna i kontrollen betalar dels en inträdesavgift, dels en årlig fast grundavgift. Det är följaktligen endast förpackare som är anslutna till SMAK-kontrollen som får packa potatis märkt Prima och Extra Prima om potatisen är avsedd för detaljister eller förbrukare. En av SMAK:s uppgifter är att kontrollera att de SMAK-anslutna packerierna följer märkningsbesämmelserna och att

den potatis de packar håller den angivna kvaliteten. Denna kontroll av kvalitet och kvalitetsmärkning i fråga om potatis som märkts med de av SMAK inregistrerade varumärkena kallas SMAK-kontroll.

En andra uppgift för SMAK är att biträda lantbruksstyrelsen vid tillsynen av den obligatoriska kvalitetsmärkningen av matpotatis. Med vissa undantag skall all matpotatis som saluhålls kvalitetsmärkas. Märkningen skall ske genom att potatisen anges tillhöra någon av kvalitetsklasserna Extra Prima, Prima, Ordinär eller Oklassificerad. För var och en av de tre förstnämnda kvalitetsklasserna gäller att potatisen inte får ha mer än ett visst antal fel för att godtas i klassen. För klassen Oklassificerad gäller däremot inte någon maximering av antalet fel. Det är bara potatis av kvaliteterna Ordinär och Oklassificerad som får säljas i lös vikt. En försöksverksamhet pågår dock med att sälja potatis av kvalitet Prima i s. k. potatisautomater. Undantagen från kravet på kvalitetsmärkning är färskpotatis samt potatis som säljs av odlare direkt till konsument och potatis som säljs till grossist. SMAK skall genom stickprov kontrollera att märkningen skett på rätt sätt och att potatisens kvalitet överensstämmer med märkningen. Kvaliteten hos oklassificerad potatis skall dock endast kontrolleras i den omfattning som lantbrukssyrelsen föreskriver från fall till fall. SMAK:s kontroll av den obligatoriska märkningen bekostas med införselavgiftsmedel utanför den fördelningsplan som gäller för jordbruksprisregleringen.

Den tredje huvuduppgiften för SMAK är att analysera och kvalitetsbestämma potatis på uppdrag av bl. a. odlare och uppköpare. Det kan ske genom kontroll av det slag som sker inom ramen för SMAK-kontrollen eller i form av en vägledande undersökning. Kvalitetsbestämningen används för att bestämma priset vid avräkning till odlare samt vid försäljning till förpackare eller andra grossister. För utförda uppdrag tar SMAK ut en ersättning som f. n. uppgår till 88 kr. per timme samt ersättning för rese- och traktamentskostnader.

SMAK:s tre verksamhetsgrenar, SMAK-kontrollen, kontrollen av den obligatoriska kvalitetsmärkningen och den kontroll som utförs på uppdrag av bl. a. förpackningsföretag, går ofta inte att särskilja. Till den bilden hör att den kontroll som sker hos de SMAK-anslutna förpackarna av att SMAK-märkningen sker på rätt sätt godtas som kontroll av att kraven på obligatorisk märkning är uppfyllda.

Det är inte ovanligt att större förpackningsföretag har en besiktningsman från SMAK stationerad vid företaget för att på uppdrag kvalitetsbestämma den potatis som köps in. Resultatet av hans undersökning och analys följer den potatis som säljs i storsäckar eller andra större förpackningar till företag som packar potatisen i påsar för detaljhandeln. Vid påsförpackningen märks potatisen med ledning av de uppgifter som följt med potatisleveransen. En förnyad kontroll av kvaliteten kan komma att ske genom att en annan besiktningsman från SMAK tar stickprov antingen hos det företag som packar i småpåsar eller ute i detaljhandeln. SMAK:s sekretariat med dess laboratorium företar genom sina besiktningsmän stickprovskontroller hos grossister och i butiker i olika delar av landet.

Brister när det gäller kvalitet och märkning hos SMAK-anslutna fö-

retag kan leda till avstängning från kontrollen eller skyldighet att underkasta sig och bekosta en särskilt anordnad tillsyn. Detta är sanktionsmedel som SMAK:s styrelse förfogar över. Är det däremot fråga om ett företag som står utanför SMAK-kontrollen blir det fråga om att tillämpa livsmedelslagens sanktionssystem, dvs. vanlig straffpåföljd och ev. omhändertagande av felaktigt märkta varor.

Den totala produktionen av matpotatis har de senare åren varierat mellan 650 - 900 milj. kg. Ca 140-150 milj. kg används inom livsmedelsindustrin som råvara för framställning av förädlade produkter, exempelvis pommes frites, konservpotatis och chips. Den totala konsumtionen av potatis i obehandlad form (inkl. skalad potatis) beräknas uppgå till 500 - 550 milj. kg. Härav utgör färskpotatisen (dvs. matpotatis som saluhålls före den 1 oktober det år den skördas), potatis försåld av yrkesodlare direkt till konsument samt den husbehovsodlade potatisen ca 200 milj. kg.

Kravet på obligatorisk kvalitetsmärkning omfattar inte färskpotatis eller potatis som används för vidareförädling. Från märkningstvånget undantas också matpotatis som försäljs av odlare direkt till konsument samt handelsköp, när köparen inte är detaljist. Skälet till att dessa former av försäljning har undantagits är främst de övervakningsproblem som annars skulle uppstå. Yrkesodlarnas försäljning av matpotatis direkt till konsument kan uppskattas till ca 50 milj. kg. per år. En del av denna potatis utgörs emellertid av färskpotatis. Den totala kvantiteten inhemskt odlad potatis som omfattas av kravet på obligatorisk märkning kan därför uppskattas till drygt 300 milj. kg.

Eftersom den offentliga kontrollen av kvalitetsmärkt potatis fr. o. m. budgetåret 1977/78 finansieras med införselavgiftsmedel, har de till SMAK anslutna förpackarnas skyldighet att redovisa förbrukat emballage upphört. Dessa uppgifter låg tidigare till grund för SMAK:s debitering av kontrollavgifter. När det gäller klasserna Ordinär och Oklassificerad får vem som så önskar packa potatis med dessa kvaliteter. Det föreligger därför inga exakta uppgifter om hur den potatis som omfattas av den obligatoriska märkningen fördelar sig på de olika klasserna. Uppskattningsvis märks ca 70 milj. kg. som Extra Prima eller Prima varav högst några hundra ton utgörs av Extra Prima.

Laboratoriet vid SMAK analyserar, som nämnts, butiks- och grossistprover från olika delar av landet. Laboratoriet utför även analyser av reklamerade leveranser och har också anlitats av bl. a. livsmedelsverket och konsumentverket för vissa analyser. För att följa upp besiktningsmännens arbete anordnas fortbildningskurser och görs jämförande analyser av uttagna prover. Vidare anordnas kurser för förpackare, besiktningsmän vid statens utsädeskontroll m. fl. Laboratoriet bedriver vidare utvecklingsarbete på olika områden t. ex. lagringsförsök, studier av rötor m.m.

Med den information SMAK svarar för har organisationen under senare år främst vänt sig till konsumenter, skolungdom, storkök, handel och odlare/förpackare. Verksamheten har huvudsakligen inriktats på framställning av trycksaker av olika slag men också tidningsartiklar och TV har utnyttjats.

SMAK medverkar även vid kurser och informationsmöten av olika slag och bedriver dessutom uppsökande verksamhet hos främst grossister och detaljister. Förutom produktionen av informationsmaterial framställer man bl. a. leveransavtalsblanketter för storhushåll. Under budgetåret 1983/84 distribuerades drygt 200 000 informationsbroschyrer. SMAK har också gett ut böcker om potatis och potatissjukdomar.

För budgetåret 1984/85 erhöll SMAK av införselavgiftsmedel dels 4,3 milj. kr. för den obligatoriska kontrollen, dels 1,3 milj. kr. för upplysningsverksamhet på matpotatisområdet. Under detta budgetår uppgick SMAK:s inkomster från uppdragsverksamheten till drygt 3,6 milj. kr.

Som ett led i den allmänna offentliga livsmedelskontrollen undersöks potatisen med avseende på förekomsten av bekämpningsmedelsrester. Det är livsmedelsverket som ser till att undersökningarna genomförs. Det sker genom en stickprovskontroll som till två tredjedelar är inriktad mot importerad potatis.

6.5 Mejerikontroll m. m.

I första hand för att främja exporten av svenskt smör bildades under slutet av 1800-talet en privat organisation, Svenska smörprovningarna. Organisationen, som hade till syfte att arbeta för en hög och jämn kvalitet på svenskt smör, ställdes under överinseende av lantbruksstyrelsen. Detta förhållande varade till år 1952 då statens jordbruksnämnd övertog ansvaret för organisationen samtidigt som namnet ändrades till Svenska kontrollanstalten för mejeriprodukter och ägg (KMÄ).

KMÄ består organisatoriskt av en styrelse som utses av jordbruksnämnden samt ett antal kommittéer för olika produktslag. Organisationen förestås av en direktör och har bl. a. laboratoriepersonal och ett antal inspektörer anställda.

Styrelsen består av, förutom KMÄ:s direktör, representanter för jordbruksnämnden, jordbrukets regleringsföreningar på animalieområdet, teknisk sakkunskap inom mejeriindustrin, konsumenter, Svenska mejeriernas riksförening, Riksost, Svensk ägghandel, Kooperativa förbundet och Sveriges grossistförbund.

KMÄ har sitt huvudkontor i Malmö och avdelningskontor i Stockholm och Göteborg. I Umeå är en inspektör stationerad. Organisationen har ett centrallaboratorium i Malmö och ett avdelningslaboratorium i Göteborg. Hos KMÄ i Göteborg finns också den kontrollbyrå som hör till Svenska konservkontrollens råd.

Jordbruksnämnden fastställer ett reglemente för KMÄ och dess verksamhet styrs i övrigt av föreskrifter om kvalitetskontroll och andra undersökningar som utfärdas av jordbruksnämnden och av livsmedelsverket.

KMÄ är verksamt som kontrollorgan eller utför laboratorieundersökningar på följande områden:

1. Kvalitetskontroll av mejeriprodukter och ägg. Denna kontroll utgör ett led i jordbruksprisregleringen. Priserna på mejeriprodukter och ägg binds vid en kvalitetsgräns som markeras med runmärket. Endast runmärkt smör och ost samt runmärkta ägg får exporteras (kungörelsen SFS 1958: 528 med vissa bestämmelser angående utförsel av smör, ost och ägg). Kontrollen i övrigt är frivillig men KMÄ:s kontroll utgör villkor för att bidrag i form av kvalitetstillägg för ost och packeribidrag för ägg skall kunna utgå. Dessa bidrag utbetalas av regleringsföreningarna, Föreningen för Mejeriprodukter och Svensk Ägghandel. Kvalitetskontrollen är i hög grad en kontroll av den runmärkning som mejerier och packerier själva utför. Kvalitetskontrollen utgör huvudsysselsättning för de 12 mejeri- och ägginspektörerna.
2. Offentlig kontroll av mejerierna. KMÄ utför här den provtagning som det annars skulle ankomma på miljö- och hälsoskyddsnämnderna att genomföra. I kontrollkungörelsen som reglerar nämndernas provtagningsverksamhet har undantag gjorts för mejerier. Livsmedelsverket har uppdragit åt KMÄ att svara för provtagning och undersökning när det gäller flytande mejeriprodukter, smör, ost, mesvara och vatten vid mejeri.
3. Pastöriseringskontroll. På uppdrag av statens livsmedelsverk handhar KMÄ pastöriseringskontrollens provtagning, analys och statistiska bearbetning omfattande konsumtionsmjölkprodukter från huvudparten av landets mejerier. I elva kommuner har livsmedelsverket uppdragit åt personal från resp. miljö- och hälsoskyddsförvaltning att i mejerierna ta ut prov av mjölk eller mjölkprodukter för pastöriseringskontroll. Undersökning av provet skall utföras av anvisningslabratorium.
4. Offentlig kontroll av grönsaker, rotfrukter, frukt och bär med avseende på bekämpningsmedelsrester. Analyserna utförs på uppdrag av livsmedelsverket och har i motsats till annan laborativ verksamhet ingen koppling till KMÄ:s provtagnings- och inspektionsorganisation. Inom detta verksamhetsområde har KMÄ enbart rollen som anvisningslaboratorium. Den tillämpade analysmetodiken är starkt styrd av livsmedelsverket och kräver såväl specifik kompetens som speciell utrustning.
5. Fisk- och fiskkonservkontroll. Fisk och fiskkonserver får inte exporteras om inte varorna uppfyller de kvalitetskrav och vissa andra krav som fastställs i föreskrifter som meddelas av jordbruksnämnden (kungörelsen SFS 1950: 506 med vissa bestämmelser angående utförsel av fisk, fiskrom och fiskkonserver). Ansvarig för bestämmelsernas efterlevnad är Svenska konservkontrollens råd, som står under överinseende av jordbruksnämnden.

   KMÄ har fått i uppdrag av livsmedelsverket att vid ett antal konservfabriker som är exportkontrollanläggningar kontrollera fiskkonserver avsedda för hemmamarknaden.

   På uppdrag av prisregleringsföreningen Svensk Fisk utför KMÄ också stickprovskontroller av ilandförd fisk. Kontrollen utförs av tre KMÄ-inspektörer, placerade i Göteborg, Karlskrona och Stockholm.

6. Mjölkpulverkontroll. Kvalitetskontroll av mjölkpulver för inhemsk eller utländsk konsumtion sker på uppdrag av Scand Milk som är ett samordnande organ för den svenska mjölkpulvertillverkningen. Verksamheten sker under insyn av statens jordbruksnämnd. Anläggning för framställning av mjölkpulver jämställs i kontrollhänseende med mejeri. Behovet av offentlig kontroll genom provtagning anses tillgodosett genom den provtagning KMÄ utför på uppdrag av tillverkarna.
7. Övrig verksamhet. På uppdrag av enskilda livsmedelsföretag utförs viss kvalitetskontroll beträffande glass, ostkaka, juice, kryddsmör, mesvaror, paj och äggprodukter.

KMÄ fick fram till år 1958 statligt stöd för sin verksamhet men har därefter inte fått något statsbidrag. Organisationens totala intäkt för år 1983 på 11,8 milj. kr. fördelar sig på olika verksamhetsgrenar enligt följande uppställning som också anger andelen laboratoriekostnader inom varje verksamhetsgren.

Verksamhetsgren	Andel av den totala intäkten (%)	Laboratoriekostnadernas andel inom resp. verksamhetsgren (%)
Kvalitetskontroll av mejeriprodukter och ägg	63,2	8
Offentlig kontroll av mejerierna	7,7	27
Offentlig kontroll med avseende på bekämpningsmedelsrester	7,6	100
Fiskkonservkontroll	1,5	50
Kontroll av fisk	5,0	-
Mjölkpulverkontroll	7,7	50
Övrig verksamhet	7,3	50

7 Egentillsyn och egenkontroll

7.1 Inledning

Med egentillsyn avses i betänkandet sådan tillsyn av att producerade varor uppfyller livsmedelslagstiftningens krav som en livsmedelsproducent utför i egen verksamhet och på eget ansvar. Tillsynen kan ske i egen regi eller med anlitande av utomstående. Med egenkontroll avses företagets produktionskontroll i vilken egentillsynen ingår som en del.

Egenkontroll i någon form har i princip alltid förekommit, t. ex. som kontroll av produkter och uppföljning av processer. Efter hand som forskningen gradvis givit ett allt bättre kunskapsunderlag har en allt större del av egenkontrollen kommit att överföras till skilda typer av laboratorieverksamhet. Koncentrationen till allt större producerande enheter har också bidragit till denna utveckling. Därigenom har företagen fått möjlighet att med alltmer förfinade metoder fastställa nivåer för allt fler variabler i livsmedlen.

Livsmedelsverket får enligt livsmedelslagen föreskriva att näringsidkare inom livsmedelshanteringen skall utöva en efter verksamhetens art lämpad särskild tillsyn av hanteringen. Sådana föreskrifter har hittills utfärdats endast avseende produktion av dricksvatten vid kommunalt vattenverk. I övrigt skall i stället enligt livsmedelsverkets kontrollkungörelse miljö- och hälsoskyddsnämnderna göra sig underrättade om omfattningen och inriktningen av förekommande frivillig egentillsyn inom olika anläggningar. För varje anläggning skall miljö- och hälsoskyddsnämnden anpassa planeringen av nämndens provtagning och undersökning till denna form av tillsyn.

7.2 Uppgifter om egenkontrollen vid vissa företag

Egenkontrollen omfattar samtliga steg i tillverkningen alltifrån val och inköp av råvaror och förpackningsmaterial till utleverans av de färdiga produkterna. Denna form av kontroll har tillämpats under många år inom livsmedelsindustrin främst på stora och medelstora anläggningar. Den går under benämningen driftskontroll, kvalitetskontroll, kvalitetsstyrning m. m.

Syftet med egenkontrollen är att garantera att de produkter som lämnar anläggningen har en förutbestämd, jämn kvalitet. Detta innebär

även att de uppvisar produktsäkerhet och uppfyller livsmedelslagens krav. Detta kräver en omfattande kvalitetsstyrning och kontroll. Utformningen av egenkontrollen varierar mellan olika typer av livsmedelsindustrier. Vid produktion av vissa särskilt ömtåliga och sammansatta varor fordras ofta en ingående kontroll av högt kvalificerade specialister och utförliga laboratorieundersökningar medan det i andra fall kan räcka med att egenkontrollen ordnas på ett enklare sätt för att ändå bli tillfredsställande.

Egenkontrollen kan schematiskt indelas i föjande kontrollområden:

1. Bedömning av hygienisk säkerhet innefattande såväl mikrobiologisk säkerhet som säkerhet mot skadliga nivåer av främmande ämnen.
2. Övriga i lagar och förordningar angivna krav avseende t. ex. sammansättning, märkning och vikt.
3. Processtyrande variabler som syftar till att direkt i processen styra produkten till rätta egenskaper alternativt till bästa produktionsekonomi.
4. Livsmedlets särskilda egenskaper, som dessutom framhålls i marknadsföringen. Det kan gälla bl. a. näringsvärde, sensoriska egenskaper och tillredningsegenskaper.

Med utgångspunkt från kunskapen om var de kritiska momenten finns att vänta fördelas sedan den provning som är aktuell på råvaror, förpackningsmaterial, produkter i produktion och färdiga produkter.

Råvaror och förpackningsmaterial

För råvaror och förpackningsmatieral finns specifikationer uppsatta. I specifikationerna finns viktiga uppgifter om råvaran såsom sammansättning, fysikaliska och sensoriska egenskaper, bakteriologisk status och hållbarhet angivna. Endast råvaror som uppfyller specifikationerna köps in.

Vid leverans utförs mottagningskontroll av råvaror och förpackningar. För råvaror finns anvisningar om provtagning och om vilka undersökningar som skall göras. Ofta utförs såväl kemiska som mikrobiologiska och sensoriska undersökningar av råvaror i avsikt att kontrollera att råvarorna har en hög hygienisk standard, inte innehåller otillåtna bekämpningsmedel och i övrigt har rätt kvalitet.

På förpackningsmaterial kan kontrollen omfatta hållfasthet, smak- och lukttest samt granskning av tryckta texter. Syftet med undersökningarna är att kontrollera att materialet uppfyller de krav som är uppställda i specifikationerna.

Kontroll under produktion

Under produktionen görs löpande kontroll av processen som t. ex. kontroll av temperatur och tryck, blandningar, vikter, utseende, smak och sammansättning. Vissa mätningar görs kontinuerligt. Efter hand som nya instrument för kontinuerliga mätningar tas fram ökar denna form av

kontroll. Eftersom övervakningen är kontinuerlig kan uppkomna fel snabbt rättas till under tillverkningens gång.

Anvisningar finns för hygien, rengöring och skötsel av utrustning liksom för hälso- och läkarundersökning av personalen. Personalen utbildas i hygien och handhavande av utrustningar. Inom ramen för egentillsyn förekommer även allmänna inspektioner av de egna produktionslokalerna och produkterna. Åtgärderna syftar till att de färdiga produkterna skall ha en jämn kvalitet.

Färdigvaror

Även för de färdiga produkterna finns specifikationer uppställda och anvisningar om provtagningsfrekvens och om vilka undersökningar som skall utföras. Med en riktigt fungerande process- och kvalitetsstyrning kan provtagningsfrekvensen på färdigvarorna begränsas. Vissa kemiska och mikrobiologiska undersökningar utförs regelbundet. På färdigvarorna kontrolleras också näringsvärden, förpackningar, vikter och märkningar.

Dokumentation

Resultaten av de olika undersökningarna finns i särskilda kontrolljournaler eller dataregister. Även övrig information om processen finns i allmänhet dokumenterad. All information sammanställs och kan användas för uppföljning och utvärdering.

Lagar och förordningar

I egentillsynen ingår en kontroll av att tillverkningen sker i överensstämmelse med samhällets lagar och förordningar och att t. ex. rekommendationer från livsmedelsverket följs.

Förutom den direkta kontrollen läggs det ner arbete på uppföljning och databehandling av recept och råvaruspecifikationer samt bevakning av lagstiftning och regler utfärdade av myndigheter. Detta bl. a. för att kunna utföra den erforderliga egentillsynen och utforma korrekta märkningstexter på produkterna.

Med hjälp av noggrann receptregistrering finns dessutom möjlighet att relativt snabbt och säkert sammanställa uppgifter beträffande de i olika produkter ingående råvarorna.

Laboratorieresurser

På de stora livsmedelsföretagen finns personal som är specialister på den typ av tillverkning som sker vid företaget. Flera företag har laboratorier som är godkända av livsmedelsverket. De har kompetens och resurser på samma nivå som de anvisningslaboratorier, som anlitas inom den offentliga livsmedelskontrollen. De godkända livsmedelslaboratorierna deltar i de interkalibreringar av analysresultat som anordnas av livsmedelsverket och bedöms på samma sätt som anvisningslaboratorierna.

Utbildning

För en fungerande egenkontroll är det nödvändigt att personalen har tillräckliga kunskaper om hur livsmedel skall hanteras och hur utrustningen skall skötas. Därför utbildas personalen i produkt- och processkunnande och hygien. Denna utbildningsverksamhet bedrivs normalt genom medverkan från de sakkunniga som är ansvariga för egenkontrollen inom företget.

8 Kostnaderna för livsmedelskontrollen

Allmänna utgångspunkter

I denna sammanställning behandlas uteslutande de direkta kostnader som idag betalas av samhälle och näringsliv för den tillsynspersonal, provtagning, laboratorieundersökning och administration som är förknippad med livsmedelskontroll på olika nivåer. Utredningen har inte gjort någon fullständig analys av vilka samhällsekonomiska konsekvenser som livsmedelskontrollen har. En sådan analys skulle bl. a. kräva omfattande undersökningar om på vilket sätt livsmedelslagstiftningens materiella bestämmelser och kontrollbestämmelser påverkar livsmedelshanteringens kostnader.

Statens livsmedelsverk (SLV)

Verksamheten vid SLV har av verket indelats i följande verksamhetsgrenar

- normer för livsmedel
- regler för god livsmedelshantering
- livsmedelskontroll
- godkännande och tillsyn av laboratorier
- kostfrågor
- utbildning och information.

Området livsmedelskontroll kan delas upp ytterligare på ett antal underområden enligt tabell 8.1. Eftersom det inte finns någon uppdelning på kostnadsställen i verkets bokföring som passar med uppdelningen i tabellen, har istället en indelning gjorts efter den personal som är verksam inom de olika områdena.

Antalet anställda vid livsmedelsverket, omräknade till antal årsarbetskrafter, uppgick den 1 juli 1985 till 231 personer (enligt verkets anslagsframställning 1986/87). Av statsmakterna beviljade medel för verksamheten vid SLV uppgick för budgetåret 1985/86 till 58 338 000 kr. Härtill kommer inkomster på ca 3,0 milj. kr. från den avgiftsbelagda verksamheten. Sammanlagt motsvarar detta ca 265 000 kr. per årsarbetskraft. Med denna per capitasiffra som utgångspunkt har SLV: s kostnader för varje underområde beräknats.

I beräkningsunderlaget för tabell 8.1 ingår, som nämnts, inte bara de medel som tillförs livsmedelsverket över statsbudgeten utan också vissa

avgiftsmedel. Av den totala kostnaden för livsmedelskontrollen, 32,3 milj. kr., täcks drygt 2 milj. kr. genom avgifter enligt följande.

Ersättning från exportkontrollen för en tjänst som statsinspektör	225 000
Vissa avgiftsbelagda undersökningar vid verkets undersökningsavdelning	2 000 000
	2 225 000

Tabell 8.1 Resursfördelning i livsmedelsverkets livsmedelskontroll

Verksamhet	Uppskattat antal personer	Uppskattad kostnad (1 000 kr)
Förekomst och halter av främmande ämnen[1]	42	11 130
Förekomst och halter av naturliga speciella komponenter (t. ex. vitaminer)	18	4 770
Förekomst och halter av tillsatser	17[2]	4 505
Förekomst av mikroorganismer	15	3 975
Köttbesiktning[3], köttvaruprodukter och exportkontroll[4]	6	1 590
Dricksvattenfrågor	6	1 590
Haltbestämning av huvudkomponenter	6	1 590
Ledning och samordning av regional och lokal kontroll	4	1 060
Importkontroll	3	795
Industriell livsmedelstillverkning, § 38 anläggningar	3	795
Inspektion av mejerier och äggproduktsanläggningar	1	265
Provtagning inom livsmedelskontrollen	1	265
Summa	122	32 330

[1] Statens kostnader för införselkontroll av frukt och grönsaker m. m., vilken utförs vid f. n. fyra anvisningslaboratorier, täcks genom av SLV fastställda avgifter. Kostnaden beräknas uppgå (budgetåret 1985/86) till ca 4,5 milj. kr.

[2] Varav tillsatsregistret (SLIT) 3 personer.

[3] Statens kostnader för köttkontroll inom den statliga besiktningsveterinärorganisationen täcks av slakteriföretagen genom en särskild av regeringen fastställd köttbesiktningstaxa. Kostnaden beräknas uppgå (budgetåret 1985/86) till 41 milj. kr.

[4] Statens kostnader för exportkontrollerad verksamhet vid s. k exportkontrollerade anläggningar täcks genom av SLV fastställda avgifter. Kostnaden beräknas uppgå (budgetåret 1985/86) till ca 5,5 milj. kr.

Statens kostnader för verksamheten med livsmedelskontroll inom SLV kan således beräknas uppgå till ca 30 milj. kr.

SLV är också huvudman för en livsmedelskontroll som bedrivs med personal placerad utanför verket och som finansieras genom avgifter. Denna kontroll utgörs av:

Pesticidkontroll av frukt och grönsaker som importeras	4,5 milj. kr.
Pesticidkontroll av frukt och grönsaker som produceras inom landet	1,3 milj. kr.
Exportkontroll av kött och köttprodukter	5,5 milj. kr.
Köttbesiktning	41,0 milj. kr.
	52,3 milj. kr.

Under SLV: s huvudmannaskap utförs alltså livsmedelskontroll till en total kostnad av ca 84 milj. kr. För att täcka denna kostnad tillförs verket statsmedel med ca 30 milj. kr., medan återstoden tas in genom avgifter från livsmedelsföretagen.

Svensk matpotatiskontroll (SMAK)

Med syfte att verka för att inom landet saluförd matpotatis är av fullgod beskaffenhet kontrollerar SMAK kvaliteten hos och märkningen av potatis. SMAK bedriver också upplysningsverksamhet. För budgetåret 1984/85 såg SMAK:s kostnader och finansiering i stort sett ut på följande sätt.

Kostnaderna för kontrollverksamheten		6 319 316 kr.
Statsbidrag från de s. k. utomramsmedlen i jordbruksprisregleringen	4 277 726	
Inkomster genom avgifter	3 620 245	
Kostnader för upplysningsverksamheten		1 367 469 kr.
Statsbidrag från de s. k. utomramsmeden i jordbruksprisregleringen	1 342 000	
Kostnader för administration		1 514 194 kr.

Svenska kontrollanstalten för mejeriprodukter och ägg (KMÄ)

För den mejerikontroll som KMÄ bedriver är såväl statens jordbruksnämnd som SLV huvudmän. Under år 1984 var organisationens totala intäkter 12,1 milj. kr. varav det arbete som görs på uppdrag av SLV utgjorde drygt 15 procent eller 1,85 milj. kr. De olika SLV-uppdragen fördelade sig enligt följande:

K-mjölksprodukter	396 000 kr.
Pastörisering o. vatten	460 000 kr.
(Pesticider	923 000 kr.)
Ost, smör och mesvaror	72 000 kr.

Beloppet för kontroll av pesticider ingår i det belopp som redovisats ovan i avsnittet om kostnaderna för den kontroll som SLV svarar för. Som kostnad för KMÄ: s kontroll bör därför anges 928 000 kr.

Länsstyrelserna och länsveterinärerna

Länsveterinärerna i länsstyrelsen ansvarar för handläggningen av frågor rörande livsmedelslagen, djurskyddslagen, epizootilagen samt köttbesiktningslagen. Därutöver deltar länsveterinären i en rad ärenden som berör framför allt miljö- och hälsoskyddslagstiftningen. Länsveterinärerna medverkar också i beredskapsplaneringen.

Länsstyrelsernas totala kostnader för länsveterinärernas verksamhet budgetåret 1985/86 kan uppskattas till ca 14,5 milj. kr. Kostnaden fördelar sig enligt följande:

24 länsveterinärer (lgr N27: 5)	5,8 milj. kr.
7 bitr. länsveterinärer (lgr N 23: 5)	1,4 " -
19 assistenter (lgr N6: 6)	2,5 " -
Summa lönekostnader	9,7 milj. kr.
Pålägg för andel i länsstyrelsens gemensamma kostnader (49 procent)	4,8 milj. kr.
Totala kostnader	14,5 milj. kr.

Länsveterinärens arbetsinsatser för tillsyn enligt livsmedelslagen varierar kraftigt från län till län. Enligt uppgift från livsmedelsverket torde i genomsnitt 10 - 15 procent av länsveterinärernas arbetsinsatser avse sådan tillsyn. Statens kostnader för livsmedelskontroll genom länsveterinärernas försorg torde därför uppgå till 1,5 - 2,2 milj. kr.

Miljö- och hälsoskyddsnämnderna

Landets samtliga kommuner hade år 1984 tillsammans kostnader för allmän hälsovård på 386 milj. kr. Av detta beräknas området livsmedelshygien svara för 20-25 procent eller 77-97 milj. kr. Avgiftsintäkter inom området allmän hälsovård var totalt 43 milj. kr. Avgiftsintäkterna avser bl. a. avgifter enligt kontrollkungörelsen, laboratorietjänster och avgifter i samband med miljökontrollen. Vad som direkt hänför sig till den offentliga livsmedelskontrollen går ej att utläsa ur statistiken. Den siffra som anges för avgiftsfinansiering av kommunernas livsmedelskontroll i tabell 8:2 på ca 25 milj. kr. är en uppskattning som gjorts av utredningen utifrån förfrågningar hos ett mindre antal kommuner. Skattefinansieringsbehovet bör vara i storleksordningen 70 milj. kr. men uppgifterna är osäkra.

Personalen vid landets miljö- och hälsoskyddsförvaltningar utgörs av hälsovårdsinspektörer, laboratorieassistenter, stadsveterinärer och administratörer. Omräknat i årsarbetare rör det sig om knappt 400 personer.

Företagens egenkontroll

Som ett genomsnitt för alla branscher gäller att närmare 80 procent av livsmedelsindustrins samlade saluvärde kommer från företag med mer än 25 miljoner i omsättning. Om företaget inte är ett slakteri gör kontrollkungörelsens styrning av den offentliga kontrollen att kontrollinsatserna i förhållande till saluvärdet blir mycket små vid dessa större företag. Den, som det förefaller, lägre ambitionsnivån för den offentliga kontrollen vid de stora anläggningarna förklaras delvis av att det vid dessa anläggningar ofta finns en egenkontroll.

För utredningens räkning har en inventering gjorts av omfattningen av den företagsinterna livsmedelskontrollen. Inventeringen avsåg endast ett fåtal företag varför slutsatserna skall tolkas försiktigt. Vidare var inte alla branscher inom livsmedelsindustrin representerade. Med dessa förbehåll har den totala kostnaden för den företagsinterna livsmedelskontrollen uppskattats till ca. 450-500 milj. kr. En del av dessa kostnader avser kontroller som inte har någon anknytning till livsmedelslagstiftningens krav.

Sammanfattning

En sammanställning av kostnadsuppgifterna har gjorts i tabell 8.2 och figur 8.1. Eftersom det är svårt att få fram exakta uppgifter på många punkter på grund av att särredovisning av livsmedelskontrollen ofta saknas bör uppgifterna i tabell 8.2 betraktas som ungefärliga storleksangivelser och inte som exakt riktiga värden.

Det torde stå klart att kommunerna bär en större del än staten när det gäller den skattefinansierade delen av livsmedelskontrollen. Uppskattningsvis finansieras drygt hälften av den offentliga livsmedelskontrollen genom avgifter som betalas av livsmedelsföretagen.

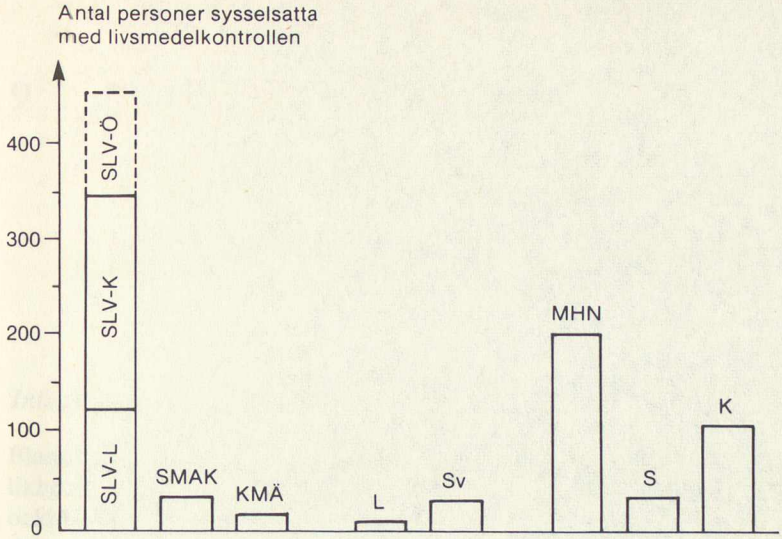
Tabell 8.2 Resurserna i livsmedelskontrollen

Organ	Personer	Kostnader (milj. kr.)	
		Kommunal eller statlig finansiering	Avgiftsfinansiering
Offentlig livsmedelskontroll			
Statens livsmedelsverk centralt	122	30.1	2.3
köttbesiktningsorganisationen	224		41.0
övrigt			11.3
SMAK	25	4.3	3.6
KMÄ	14		0.9
Länsveterinärerna	50[1]	ca 2.0	
Miljö- och hälsoskyddsnämnder tillsyn, granskning och provtagning	205[2]	ca 70	ca 25
Summa	640	ca 100	ca 85
Företagsintern livsmedelskontroll			
Företagens egenkontroll[3]	ca. 2 500		50-500

[1] Dessa personer arbetar i de flesta fall på deltid med livsmedelskontroll varför antalet helårsarbetande är ca. 7.

[2] 20-25 procent av de ca 900 hälsovårdsinspektörernas arbete beräknas handla om livsmedelskontroll

[3] Avser också kontroller som inte har någon anknytning till livsmedelslagstiftningens krav.



Förklaringar

SLV-Ö: Verksamhet som ej är livsmedelskontroll vid SLV
SLV-K: Köttbesiktningsorganisationen
SLV-L: Livsmedelskontroll i SLV:s regi
SMAK: Svensk matpotatiskontroll
KMÄ: Kontrollanstalten för mejeriprodukter och ägg
L: Länsveterinärorganisationen
Sv: Svelab
MHN: Miljö- och hälsoskyddsnämnderna
S: Stadsveterinärer
K: Kommunala livsmedelslaboratorier

9 Livsmedelskontrollen i andra länder

Inledning

Bland länderna i Europa uppvisar Sverige och Storbritannien de största likheterna i uppbyggnaden av livsmedelskontrollen. Likheterna gäller också utbildningen av livsmedelsinspektörer. I båda länderna är en stor del av livsmedelskontrollen delegerad till lokala myndigheter och livsmedelsinspektörerna har utbildning på akademisk nivå.

I övriga länder i Europa är tillsynen av livsmedelslagarna ofta mera centralt kontrollerad. En del livsmedelsinspektörer i chefsställning har akademisk bakgrund. De flesta inspektörerna har emellertid olika former av icke akademisk, kortare utbildning kombinerad med praktisk. I några länder består den teoretiska utbildningen endast av kurser på någon eller några veckor. I en del länder ligger tyngdpunkten i livsmedelskontrollarbetet på att spåra upp och ange dem som bryter mot lagar och förordningar och återspeglas också ibland i yrkestiteln — "Lebensmittelpolizei", "Carabinieri" etc.

I det följande redogörs för kontrollsystemen i de nordiska länderna och i Storbritannien. Vidare redovisas kontrollsystemet i Västtyskland, som får representera gruppen av länder med en förhållandevis strikt reglerad tillsyn. Systemet utmärks av föreskrifter om ett bestämt antal prov per capita, stark dominans av veterinärer i kontrollen och tonvikt på kontroll av livsmedel av animaliskt ursprung.

Danmark

I Danmark är livsmedelskontrollen delad mellan Veterinaerdirektoratet, som svarar för huvuddelen av hygienkontrollen, och Levnedsmiddelstyrelsen som har tillsyn över livsmedlens sammansättning, tillsatser och främmande ämnen och som svarar för toxikologisk kontroll. Ett särskilt ministerium för miljöfrågor har det övergripande ansvaret för såväl huvudparten av livsmedelsfrågorna som alla övriga miljökontrollfrågor.

Levnedsmiddelstyrelsen, som sorterar under miljöministeriet, är den danska livsmedelsmyndighet som närmast motsvarar det svenska livsmedelsverket. Till skillnad från den svenska organisationen sköts dock t.ex. köttkontrollen av en annan myndighet, Veterinaerdirektoratet.

Styrelsen har i samarbete med Veterinaerdirektoratet ansvar för planläggning och samordning av den kommunala laboratorieverksamheten.

Levnedsmiddelstyrelsen är också rådgivande myndighet för miljöministeriet i livsmedelsfrågor.

Veterinaerdirektoratet ansvarar för all köttkontroll och är central tillsynsmyndighet för kontrollen av mjölk och för den lokala kontrollen av handel med och servering av livsmedel. Direktoratet är vidare auktoriserande och godkännande myndighet för alla typer av hantering av livsmedel. Endast produktion av mejerivaror, margarin och ägg samt hantering av fisk och fiskvaror faller utanför direktoratets ansvarsområde. Statskontrollen med mejeriprodukter og aeg m.m. har centralt ansvar för frågor om produktion och hantering av mejerivaror, margarin och ägg. För kontroll av fisk och fiskvaror ansvarar Fiskeriministeriets Industritillsyn.

Den lokala och regionala livsmedelskontrollen sköts av de Lokale Tillsynsmyndigheder (levnedsmiddelkontrolenhederne).

Tre departement — landbrugsministeriet, miljøministeriet och fiskeriministeriet — är huvudmän för livsmedelskontrollfrågor. Dessa frågor ingår till viss del även i Sundhedsstyrelsens (under indenrigsministeriet) verksamhet. Styrelsen motsvaras ungefär av den svenska socialstyrelsen.

Finland

I Finland delas ansvaret för frågor som hör till livsmedelslagstiftningen mellan tre ministerier. Ansvaret för tillsynen är delegerad till kommunerna som i regel har utsett veterinärer som ansvariga för inspektion och kontroll.

Central myndighet för den allmänna övervakningen av att livsmedelsbestämmelserna följs är näringsstyrelsen. Inom näringsstyrelsens avdelning för konsumentärenden finns en livsmedelsbyrå, en övervakningsbyrå och en konsumentbyrå.

Livsmedelsbyrån ansvarar för allmän livsmedelskontroll och för frågor om tillsats-, tillverknings- och andra ämnen i livsmedel samt frågor om konsumtionsförnödenheter och beredning av ny livsmedelslagstiftning.

Övervakningsbyrån ansvarar för kontroll av livsmedlens sammansättning, förpackningsmaterial och märkning samt för provtagning och annan övervakning i anslutning till konsumentskyddet. Byrån styr och övervakar även länsstyrelsernas verksamhet.

Konsumentbyrån ansvarar för livsmedelsfrågor som hör ihop med konsumentskydds- och konsumentupplysningsverksamheten inom området.

Tillsammans med näringsstyrelsen arbetar livsmedelsdelegationen som är ett rådgivande organ med uppgift att organisera och utveckla livsmedelsövervakningen. Delegationen arbetar också med frågor som hör till livsmedelslagstiftningen. Livsmedelsdelegationen består av representanter för övervakningsmyndigheterna, forskningsanstalter, handel, industri och konsumenter.

Skogs- och jordbruksministeriets veterinäravdelning är den andra särskilda myndigheten som leder övervakningen. Avdelningen ansvarar särskilt för tillsyn av att bestämmelserna om animaliska livsmedel följs.

Medicinalstyrelsen (hälsovårdsavdelningen) har till uppgift att sköta övervakningen av den livsmedelslagstiftning som rör hälsosynpunkter och de bestämmelser som faller under hälsovårdslagstiftningen.

Högsta beslutande myndighet i de flesta dispensärenden är handels- och industriministeriet. Där utfärdar man närmare föreskrifter för tillämpning av livsmedelslagen och de förordningar som utfärdas med stöd av denna lag.

Inom den finska distriktsförvaltningen är länsstyrelserna underställda näringsstyrelsen i ärenden som gäller livsmedelstillsyn. Vid varje länsstyrelse finns en livsmedelsinspektör. Hans arbete går ut på att allmänt leda livsmedelsövervakningen i länet. Dessutom fungerar länsveterinären och länsläkaren, vid sidan av andra uppgifter, som livsmedelsinspektörer.

I kommunerna är det miljö- och hälsoskyddsnämndernas kontrollavdelningar som sköter den lokala livsmedelstillsynen. Nämnderna är ålagda att utse en eller flera inspektörer och livsmedelskontrollörer för att sköta fältarbetet vid övervakningen. Förutom livsmedelsinspektörerna och de personer som miljö- och hälsoskyddsnämnderna utser som kontrollörer har alla poliser i stöd av sin befattning samma befogenheter som livsmedelskontrollörerna.

De kommunala laboratorierna utför analyser av bl.a. näringsinnehåll, livsmedelstillsatser och i vissa fall restsubstanser. I den mån laboratorierna har behov av att utföra mera komplicerade analyser kan de vända sig till någon av följande fyra större institutioner.

Livsmedelslaboratoriet vid Statens Tekniska Forskningscentral har ett femtiotal anställda och arbetar med såväl mikrobiologi som kemi och livsmedelsteknologi.

Statens Veterinärmedicinska Anstalt undersöker livsmedel av animaliskt ursprung och utför såväl kemiska som mikrobiologiska analyser.

Folkhälsoinstitutet utför analyser på livsmedel i synnerhet i samband med inträffade sjukdomsfall av viss karaktär. Institutet utför också vissa näringsvärdeberäkningar och undersökningar i syfte att kunna vidta vissa från folkhälsosynpunkt förebyggande åtgärder.

Tullaboratoriet ansvarar för all importkontroll av livsmedel till Finland.

Island

Heilbrig Siseftirlit rikisins (statens institut för hälsovårdskontroll) har sedan 1970 det övergripande myndighetsansvaret för livsmedels-, omgivnings- och föroreningstillsynen på Island. Ansvarigt ministerium är hälsovårds- och socialförsäkringsministeriet.

Veterinärdirektoratet (Yfirdyralaeknis) utövar under lantbruksministeriet tillsyn över veterinärmedicinska och hygieniska frågor.

Norge

Livsmedelsfrågorna sorterar under tre departement: lantbruks-, fiskeri- och socialdepartementen. För att samordna lagstiftning och kontroll

trädde en ny lag, "Lov om samordnet naeringsmiddelkontroll", i kraft den 1 januari 1980. Lagen fastslår att alla landets kommuner skall utöva livsmedelskontroll.

En 12-mannastyrelse (styret for naeringsmiddelkontrollen) med representanter för myndigheter, livsmedelsindustrin och olika organisationer har inrättats för att leda arbetet med den nya lagen. Styrelsens sekretariat finns i Helsedirektoratet där man också skapat en seksjon for naeringsmidler och ernaering. Denna sektion skall även administrera socialdepartementets livsmedelskontroll och vara sekretariat för samarbetet mellan departementen vad gäller livsmedels- och näringsfrågor.

Storbritannien

I Storbritannien finns ca 6 000 "environmental health officers" av vilka hälften sysslar med enbart livsmedelskontroll. Återstoden ägnar sig åt både livsmedelskontroll och andra former av miljövårdsarbete eller enbart annan hälsoskyddskontroll. I utbildningen ingår för alla både livsmedelskontroll och annan miljökontroll. Integration och samordning mellan olika former av miljökontroll anses viktig. Utbildningen sker vid universitet under 3-4 år. Goda karriärmöjligheter stimulerar till god rekrytering.

En "environmental health officer" är i regel kommunalt anställd. Det råder ett gott samarbete mellan de lokala verkställande myndigheterna, centralt ansvariga beslutsfattare och industri och handel. Dialogen mellan de olika parterna betraktas som värdefull av alla. Livsmedelsinspektören har stort eget ansvar. Han eller hon bestämmer i princip själv vilka och hur många prov som skall tas och hur arbetet skall läggas upp.

Den förebyggande delen av livsmedelskontrollen och annan miljökontroll anses som mycket väsentlig. Detsamma gäller inspektörernas uppgifter att utbilda och undervisa, både i samband med det dagliga arbetet och mera formellt, t.ex. vid kurser för anställda i livsmedelshantering. Under senare år har det märkts en stark nedgång i antalet fall som förts till domstol. Detta speglar en medveten strävan att åstadkomma rättelse genom övertalning och information snarare än genom att föra ärenden inför domstol.

I fråga om provtagning försöker man i Storbritannien åstadkomma säkra livsmedel genom kontroll av hygien och hantering i hela produktionskedjan hellre än genom att lita till undersökning av slutprodukten. Mikrobiologiska tester av slutprodukter anses vara av ringa värde. Den mesta mikrobiologiska provtagningen sker i samband med utredning av matförgiftningar.

Situationen är annorlunda i fråga om importerade livsmedel, där helt naturligt möjligheterna till kontroll på ett tidigare stadium i produktionskedjan är små. De centrala myndigheterna Department of Health and Social Security och Ministry of Agriculture, Fisheries and Food brukar ta kontakt med myndigheterna i ursprungslandet och uppmana dem att införa kontroll och provtagning baserade på det s.k. HACCP

systemet (Hazard Analysis Critical Control Point).[1] Ibland görs överenskommelser om viss inspektion i exportlandet av utsända inspektörer från Storbritannien.

Förbundsrepubliken Tyskland

I Förbundsrepubliken Tyskland (Västtyskland) har de olika delstaterna stor självständighet och kan t. ex. anta egna lagar. Verkställigheten av federala lagar och förordningar är i regel delegerad till de enskilda delstaterna. Det görs dock en hel del för att samordna livsmedelskontrollen. Expertkommittéer med representanter från delstaterna, från de federala myndigheterna och från andra intresserade parter har bildats för olika avsnitt av den federala livsmedelslagen. Dessa kommittéer sammanträder flera gånger årligen.

Den federala livsmedelslagen omfattar förutom livsmedel även tobak, kosmetika, rengöringsmedel, leksaker och föremål som kommer i kontakt med livsmedel. Livsmedelskontrollen omfattar hygien och andra säkerhetsaspekter, sammansättning och märkning. Detaljerade regler finns hur kontroll och provtagning skall gå till. Så skall t. ex. i en av delstaterna fem till sex prov av livsmedel per 1 000 innevånare tas årligen. Härtill kommer prov som tas i samband med anmärkningar och klagomål från allmänheten eller misstanke om oredlighet eller smittospridning.

I livsmedelsinspektionen ingår registrering och tillståndsgivning, inspektion, provtagning, epidemiologiska utredningar, handläggning av klagomål från konsumenter och viss rådgivning. Livsmedelslaboratorierna och kontrollen ute på fältet kompletterar varandra.

Livsmedelskontrollen övervakas av lokalt anställda läkare eller veterinärer. De måste ha kunskaper i livsmedelshygien, mikrobiologi, grundläggande livsmedelskemi och livsmedelsteknologi och de måste också ha erfarenhet av livsmedelskontroll. Under sig har de inspektörer som i regel saknar akademisk utbildning. Dessa inspektörer har genomgått en tvåårig utbildning där praktiskt arbete varvats med perioder med föreläsningar och laboratoriearbete. Beslagtagande av misstänkta livsmedel kräver i regel medverkan av de akademiskt utbildade chefsinspektörerna. I Väst-Berlin, t. ex., finns 44 inspektörer med akademisk utbildning assisterade av 53 inspektörer utan sådan utbildning.

I de olika delstaterna finns program för provtagning relaterade till folkmängd och olika branscher. Variationerna mellan delstaternas program är emellertid stora. Rutinmässig provtagning anses som en viktig del av den förebyggande livsmedelskontrollen.

[1] Critical Control Point System in Food Hygiene, WHO/ICMSF meeting, Genéve 9-10 june 1980 (WHO rapport VPH/82.37).

10 Bestrålning av livsmedel

10.1 Inledning

Enligt livsmedelslagen får livsmedel som saluhålls inte ha sådan sammansättning eller beskaffenhet i övrigt att de kan antas vara skadliga att förtära, smittförande eller eljest otjänliga till livsmedel.

Vid sidan av denna bestämmelse, som rent allmänt uppställer krav på livsmedlens oskadlighet, finns andra regler både i livsmedelslagen och i livsmedelsförordningen som i mer konkreta termer beskriver i vilka hänseenden konsumenterna skall skyddas. Således föreskrivs i livsmedelslagen att regeringen eller den centrala livsmedelsmyndigheten, dvs. livsmedelsverket, kan förbjuda eller föreskriva villkor för hantering eller införsel till riket av visst slag av livsmedel.

Förutom de nu nämnda bestämmelserna, som samtliga har till syfte att skydda konsumenterna, innehåller livsmedelslagstiftningen preciserade krav på hur färdigförpackade livsmedel skall vara märkta. De grundläggande bestämmelserna om märkningsskyldigheten finns i livsmedelslagen, som också ger livsmedelsverket befogenhet att föreskriva upplysningsskyldighet utöver de uppgifter som obligatoriskt måste finnas på ett livsmedel, om det har betydelse för konsumenterna. Livsmedelsverket kan därvid uppställa krav på märkning även av andra livsmedel än färdigförpackade.

Strålbehandling av livsmedel har närmare reglerats i livsmedelsförordningen. Enligt den får livsmedel inte behandlas med joniserande strålning utan tillstånd av livsmedelsverket. I samband därmed kan verket föreskriva särskild märkning och uppgiftsskyldighet för de bestrålade livsmedlen.

Av livsmedelslagen följer också att det bl. a. är förbjudet saluhålla livsmedel som har behandlats med joniserande strålning utan att livsmedelsverket lämnat tillstånd.

Idén att behandla livsmedel med joniserande strålning för att förlänga hållbarheten är inte ny. Tekniken var känd redan i början av 1900-talet. Bestrålning av livsmedel med joniserande strålning i syfte att bekämpa mikroorganismer eller insekter är en behandlingsmetod som prövats laboratoriemässigt sedan 1940-talet. Under senare år har riskerna med alternativa behandlingsmetoder börjat uppmärksammas och experter på området blivit alltmer övertygade om att bestrålning är en acceptabel

metod. Ansvariga internationella organ (FAO, WHO och IAEA) har med anledning av detta år 1984 beslutat att godta livsmedelsbestrålning inom särskilt rekommenderade gränser för stråldos och strålenergi som en behandlingsmetod.

I Sverige förekommer inte bestrålning av livsmedel. Enligt livsmedelsförordningen får inte livsmedel behandlas med joniserande strålning utan tillstånd av livsmedelsverket. Något sådant tillstånd har ännu inte utfärdats. Ett ärende rörande import av kryddor ligger sedan år 1981 hos livsmedelsverket för avgörande. Ett företag som importerar och distribuerar kryddor har begärt tillstånd att behandla naturkryddor med joniserande strålning. Som motiv för sin ansökan har företaget anfört att naturkryddor innehåller stora mängder mikroorganismer. Nuvarande metod att behandla naturkryddor med etenoxid har enligt företaget bieffekter som först under de senare åren har blivit klarlagda. Bl.a. har förekomst av höga halter av den skadliga nedbrytningsprodukten 2-kloretanol påvisats. Vidare anförs att användning av etenoxid innebär ett allvarligt arbetsmiljöproblem.

År 1982 förorsakade ej behandlad svartpeppar en salmonellaepidemi i Norge. De norska hälsovårdsmyndigheterna har i princip givit sitt godkännande för bestrålning av livsmedel med joniserande strålning. Beslutet innebär ett generellt tillstånd, men den som önskar bestråla livsmedel måste söka tillstånd hos helsedirektoratet. Hittills har direktoratet endast gett tillstånd för bestrålning av kryddor.

10.2 Expertkommittén

Den svenska expertkommittén som jordbruksministern tillsatte år 1982 överlämnade sin rapport (SOU 1983: 26) "Bestrålning av livsmedel?" i maj 1983. Kommittén har kartlagt och beskrivit den inverkan av olika slag som bestrålning av livsmedel kan ha på hälsa och arbetsmiljö. I sin rapport tar kommittén inte ställning till huruvida metoden bör användas eller ej utan redovisar enbart vad som är känt om dess för- och nackdelar.

I rapporten redogör expertkommittén för den tekniska bakgrunden. Man slår i det sammanhanget fast att bestrålade livsmedel från alla praktiska synpunkter inte är radioaktiva vid de stråldoser och strålenergier som rekommenderas. Riskuppfattningar och riskvärderingar behandlas i ett särskilt kapitel. Kommittén har genom uppskattning sökt finna i vad mån det existerar några risker med metoden och hur stora riskerna kan vara. Däremot har kommittén inte gjort någon bedömning av huruvida riskerna bör accepteras eller inte.

Bestrålning används för att förlänga hållbarheten hos livsmedel. Kommittén redovisar därför vilka förändringar som kan ske under lagring i ett icke hållbarhetsbehandlat livsmedel. Av de livsmedelsförstörande processerna är de som orsakas av olika mikroorganismer (bakterier och svampar) de i särklass mest betydelsefulla. En orientering av olika sjukdomsframkallande mikroorganismer som kan finnas i livsmedel ingår också.

Syftet med bestrålning av livsmedel är
- förhindrande av spridning av skadeinsekter med livsmedel
- förhindrande av att livsmedel förstörs eller på annat sätt blir olämpliga till människoföda.

Följande användningsområden kan särskiljas
- att förhindra groning av olika rotfrukter och lök
- att fördröja mognaden hos vissa frukter
- att bekämpa insekter, som antingen förstör livsmedlet eller kan utgöra hälsofara för konsumenter eller ett hot mot växter
- att förhindra eller uppskjuta mikrobiell förstöring samt för att döda mikroorganismer, som kan utgöra en hälsofara för konsumenten
- att avdöda förstadier till parasiter, som kan överföras från livsmedel till människa.

Kommittén framhåller att man trots omfattande analyser inte har några belägg för att det bildas något potentiellt skadligt ämne i en sådan koncentration att bestrålade livsmedel skulle vara mindre hälsosamma än livsmedel som behandlats eller tillretts på annat sätt, t.ex. kokats eller stekts. Den användning i Sverige som för närvarande är mest aktuell är bestrålning av kryddor. Det är kommitténs uppfattning att den nuvarande behandlingen med etenoxid sannolikt innebär en större risk från hälsosynpunkt än vad bestrålning skulle göra.

Kommittén erinrar också om att situationen från risk-nyttasynpunkt är helt annorlunda i u-länderna där man har stora livsmedelsförluster och begränsad tillgång till konventionella konserveringsmetoder.

När det gäller möjligheterna att upptäcka och kontrollera om ett livsmedel bestrålats eller ej har kommittén kommit till slutsatsen att det dröjer innan en praktiskt användbar metod finns tillgänglig.

10.3 Sammanfattning av remissyttrandena

Efter remiss har yttranden över expertkommitténs rapport kommit in från försvarets forskningsanstalt, socialstyrelsen, universitets- och högskoleämbetet som bifogat yttranden från Göteborgs, Lunds, Stockholms, Umeå och Uppsala universitet, högskolan i Kalmar, Karolinska institutet och Chalmers tekniska högskola, lantbruksstyrelsen, statens livsmedelsverk, statens jordbruksnämnd, statens strålskyddsinstitut, konsumentverket, styrelsen för teknisk utveckling (STU), Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), statens veterinärmedicinska anstalt, Svenska livsmedelsinstitutet (SIK), Lantbrukarnas riksförbund (LRF), Kooperativa förbundet (KF), Sveriges frukt- och grönsaksdistributörers förening och Sveriges livsmedelsindustriförbund (SLIM).

Remissinstanserna har genomgående framhållit att expertkommittén åstadkommit en bra och föredömligt pedagogisk redovisning av läget i fråga om bestrålning av livsmedel. Man anser allmänt att den utgör en god grund för ett ställningstagande huruvida bestrålning av livsmedel

skall tillåtas i Sverige eller ej. Expertkommitténs slutsats att förtäring av bestrålade livsmedel inte kan medföra några stora hälsorisker motsägs inte av någon remissinstans.

När det gäller riskuppfattningar och riskvärderingar framhålls bl.a. från SLU och Stockholms universitet att man delar den bedömning av hälsorisker i samband med förtäring av bestrålade livsmedel som kommittén kommit fram till. Från LRF:s sida framförs att frågan är så känslomässigt laddad att enbart misstanken om att ett livsmedel är bestrålat kan leda till minskad konsumtion. LRF är därför tveksam till metoden. Från livsmedelsindustrin framförs att bestrålning av kryddor har klara fördelar framför den nuvarande behandlingen med etenoxid. Samma sak framförs av livsmedelsverket.

Bl.a. högskolan i Kalmar anser att både bestrålning av kryddor och bestrålning av framförallt potatis och lök för att förhindra groning skulle ge fördelar jämfört med andra behandlingsmetoder. Liknande synpunkter framförs också av SLIM. Flera remissinstanser bl.a. konsumentverket och STU framhåller att bestrålning måste jämföras med alternativa behandlingsmetoder och att man då måste ta med i beräkningen metodernas inverkan på livsmedlens kvalitet och de behandlingskostnader som kommer att belasta varan. Man måste bedöma varje enskilt livsmedel för sig.

Några remissinstanser bl.a. Umeå universitet och SIK framför synpunkten att ytterligare studier beträffande oönskade effekter vid bestrålning kan vara nödvändiga. Remissinstanserna instämmer överlag i kommitténs åsikt att det inte finns fog för att införa bestrålning i någon större skala.

Sveriges Frukt- och Grönsaksdistributörer framhåller — efter det att man genomfört en förfrågan år 1982 bland enskilda exportföretag i mer betydande producentländer — att det sannolikt inte förekommer någon export till Sverige av bestrålade färska frukter eller grönsaker.

Vissa remissinstanser bl.a. Uppsala universitet, SLIM och KF påpekar att u-ländernas ställningstagande till frågan om bestrålning av livsmedel kommer att vara mycket beroende av i-ländernas beslut i denna fråga. I-ländernas acceptans anser man vara en förutsättning för u-ländernas positiva ställningstagande.

Ett antal remissinstanser, socialstyrelsen, lantbruksstyrelsen, livsmedelsverket och SIK betonar vikten av att det utarbetas metoder för att kunna påvisa om ett livsmedel blivit bestrålat eller ej. Det gäller för såväl importerade som inhemska livsmedel. Ett flertal remissinstanser, socialstyrelsen, konsumentverket, lantbruksstyrelsen, livsmedelsverket, LRF och KF påpekar att det är mycket angeläget att regler utarbetas för hur bestrålade livsmedel skall märkas.

III Utredningens överväganden och förslag

11 Allmänna utgångspunkter

Livsmedelskontrollen är ett viktigt medel i samällets livsmedelspolitik, vars syfte bl. a. är att konsumenterna skall få tillgång till livsmedel av god kvalitet till rimliga priser.

Avsikten med den allmänna offentliga livsmedelskontrollen är att se till att livsmedelslagstiftningens bestämmelser för hanteringen av livsmedel följs. Kontrollen har därför ytterst samma syfte som bestämmelserna, nämligen att

1. skydda konsumenterna mot skadliga eller på annat sätt från hälsosynpunkt otjänliga livsmedel,
2. främja redlighet i handeln med livsmedel.

Utredningen har inte funnit anledning att överväga några andra krav på livsmedelshanteringen än de som gäller enligt den nuvarande lagstiftningen. Det innebär att utredningen anser att livsmedelskontrollen även i fortsättningen bör ha som mål att skydda konsumenterna mot såväl kortsiktiga som långsiktiga hälsorisker (det hygieniska syftet) och mot oredlighet i handeln med livsmedel (det ekonomiska syftet). Kontrollen bör emellertid skärpas med anledning av bl. a. utvecklingen inom industri och handel.

Livsmedelskontrollen bör organiseras och genomföras så att den blir likartad och neutral i förhållande till livsmedlens ursprung och i förhållande till den marknad livsmedlen är avsedda för. Samhällets tillsyn bör följaktligen i princip vara densamma oberoende av var i landet livsmedlen produceras, oberoende av om livsmedlen är importerande eller inhemska och oberoende av om livsmedlen är avsedda för export eller inhemsk konsumtion. All livsmedelshantering i landet bör alltså bli föremål för en likartad offentlig livsmedelstillsyn. Tillsynen bör ha en sådan omfattning och inriktning att konsumenterna kan känna trygghet när det gäller att välja fullgoda livsmedel för att sätta samman en näringsriktig och prisvärd kost. När man bedömer behovet av livsmedelskontroll finns det emellertid också anledning att ta hänsyn till att livsmedelslagstiftningen inte är det enda regelverket som syftar till att tillförsäkra konsumenterna goda livsmedel. Utredningen har i avsnitt

5:1 redovisat bl. a. den lagstiftning vars syfte är att främja animalie- och vegetabilieproduktionen av goda råvaror.

Som anförts i utredningens direktiv måste det emellertid ifrågasättas om livsmedelskontrollen i alla hänseenden uppfyller de nyss redovisade målen. Till grund för en bedömning av i vilka hänseenden livsmedelskontrollen behöver förbättras har i betänkandets bakgrundsdel beskrivits dels den utveckling som skett under senare år inom livsmedelshanteringen, dels hur den nuvarande livsmedelskontrollen genomförs.

Den mest påtagliga förändringen inom livsmedelshanteringen är strukturomvandlingen inom industri och handel. Denna omvandling kunde konstateras redan när den nuvarande lagstiftningen tillkom och har därefter skett i ökad omfattning. Produktionen av livsmedel har särskilt inom vissa branscher koncentrerats till ett fåtal mycket stora anläggningar. En liknande utveckling har skett när det gäller distributionen av livsmedel. Inom vissa branscher kan dock spåras en motsatt utveckling. Sålunda har under senare år skett en viss etablering av t. ex. småbagerier och köttbodar samt, om än i begränsad omfattning, gårdsslakterier.

En annan förändring som är särskilt tydlig vid de stora anläggningarna för tillverkning och beredning av livsmedel är användningen av en alltmer avancerad teknik. Inom de stora produktionsanläggningarna har den tekniska utvecklingen lett fram till exempelvis slutna system, kontinuerliga flöden, automatisering och datorisering. Mejeriindustrin har varit en föregångsindustri i denna utveckling och ligger i dag långt framme när det gäller utnyttjandet av modern processteknik i tillverkningen. Inom flera av livsmedelsindustrins branscher är en liknande utveckling på gång.

Ytterligare en förändring gäller de produkter som tillverkas. En utveckling kan konstateras som innebär en användning av nya råvaror, tillvaratagande av komponenter ur biprodukter och användning av olika typer av tillsatser. Att tillsatser tillförs i stor utsträckning liksom att nya konserverings- och förpackningsmetoder utvecklas är delvis en följd av att tillverkningen koncentrerats till ett fåtal anläggningar. Strukturomvandlingen har fört med sig förlängda distributionsavstånd och därmed krav på ökad hållbarhet hos livsmedlen. Inom charkindustrin tillämpas i dag tillverkningsmetoder som möjliggör längre hållbarhetstider än vad som tidigare varit vanligt. De långa hållbarhetstiderna har blivit ett viktigt konkurrensmedel för framför allt de stora företagen. Lång hållbarhetstid har dessutom ofta satts som ett villkor från handelns och då främst grossistledets sida för att ta in produkten i sortimentet. Strävan att konkurrera med färskhet framför lång hållbarhetstid har därför hittills endast undantagsvis varit framgångsrik. Även förändringarna vad beträffar livsmedlens sammansättning hänger samman med en högt utvecklad teknologi men också med en långtgående strävan att pressa ned tillverkningskostnaderna.

Inom handeln har på senare år antalet manuella diskar vid produktgrupper som kött, ost, delikatesser och bröd ökat. Den ökade efterfrågan på manuella diskar kan vara ett tecken på att konsumenten vill ha mer information om produkterna och att han inte riktigt litar på kvalitet och

innehåll i de varor som är färdigförpackade. Motsvarande utveckling har även ägt rum när det gäller försäljning med "självplockningssystem".

En väsentlig del av livsmedelshandelns marknadsföring är den kampanjverksamhet som sker i samverkan mellan industrin, grossistblocken och butikerna. De flesta av leverantörerna använder sig av priskampanjer i sin marknadsföring och sådana kampanjer omfattar ca 30 procent av sortimentet. Vissa produkter säljs till övervägande del genom kampanjer, t. ex. falukorv, köttfärs, fläskkotlett, kaffe och djupfryst kyckling. I livsmedelskedjornas veckoannonser framstår priset för produkten som en viktig faktor. Detta leder till att tillverkarna försöker göra livsmedlen billigare. Det kan ske genom att leverantörerna förbilligar råvarorna i produkten genom att byta ut dyrare råvaror mot billigare och förändra sammansättningen av produkten. Det mycket utvecklade samarbetet mellan partiledet och butikerna har lett till att integrationen med och beroendet av partiledet ökat. Dessutom har det skett en mycket stark koncentration inom partihandeln. De tre stora grossistföretagen svarar för ca 70 procent av partiförsäljningen. Samarbetet inom dessa tre stora handelsblock ökar dessutom förhandlingsstyrkan gentemot industrin. Det finns därför en risk att alltför stor betoning av priset som konkurrensmedel leder till produktförsämringar.

Mot bakgrund av den nu beskrivna utvecklingen har riksrevisionsverket (RRV) i sin rapport (Dnr 1982: 922) Den offentliga livsmedelskontrollen funnit att det behövs en omorganisation av livsmedelstillsynen. Enligt RRV finns det särskilt märkbara brister i tillsynen när det gäller den storskaliga livsmedelshanteringen, dvs. hanteringen inom ett fåtal stora tillverknings- och distributionsenheter med en marknad som sträcker sig långt utanför den egna hemkommunen. RRV har sökt tolka vilka intentioner statsmakterna har med livsmedelskontrollen och jämfört dessa intentioner med det sätt på vilket kontrollen faktiskt utförs. Vid denna prövning finner RRV att den nuvarande, till lokal nivå förlagda löpande tillsynen inte är ägnad att uppfylla statsmakternas syften med livsmedelskontrollen. Den bristande måluppfyllelsen gäller främst kontrollens ekonomiska syfte. Enligt RRV är miljö- och hälsoskyddsnämnderna, som har ansvaret för den löpande tillsynen, dåligt rustade för en kontroll av redligheten i livsmedelshanteringen. En sådan kontroll kräver nämligen i många fall en undersökning av livsmedlens sammansättning, dvs. en kemiskt inriktad kontroll, och också i vissa fall livsmedelsteknisk expertis.

Kostvanorna i det moderna samhället har länge ansetts innebära vissa hälsorisker. En förutsättning för bra kostvanor är att konsumenterna har tillgång till livsmedel av god kvalitet. Detta förutsätter i sin tur att konsumenterna ges en tillförlitlig information om bl. a. näringsinnehållet i olika livsmedel. Med hänsyn härtill är livsmedelslagstiftningens märkningsbestämmelser av stor betydelse.

I en av socialstyrelsen publicerad rapport Folkhälsa och livsmedelspolitik påpekas att nya metoder för produktion och förädling av livsmedel inte sällan införs utan att de hälsomässiga konsekvenserna utretts tillräckligt. Enligt rapporten är det från hälsosynpunkt angeläget att

otillräckligt kända metoder inte används och att det finns tillräckliga resurser för kontroll av livsmedel och av efterlevnaden av olika föreskrifter i t. ex. livsmedelslagen. Det är också angeläget med en god samverkan på statlig förvaltningsnivå mellan de myndigheter som har ansvar för planering och tillsyn inom hälso- och sjukvården och livsmedelsområdet, dvs. mellan socialstyrelsen och livsmedelsverket.

Utredningen anser att kontrollen i ökad utsträckning bör inriktas mot kontroll av vilken sammansättning livsmedlen har och hur denna sammansättning redovisas för konsumenterna i innehållsdeklarationer och annan märkning. Denna redlighetskontroll bör främst utföras vid produktionsanläggningarna och självfallet då också vid de stora och tekniskt komplicerade anläggningarna.

Utredningen delar alltså uppfattningen att det är viktigt att det finns en organisation och resurser för en effektiv kontroll av den storskaliga livsmedelshanteringen. Emellertid vill utredningen framhålla betydelsen av att det finns tillräckliga resurser också för livsmedelskontrollen i övrigt. Det finns anledning att särskilt uppmärksamma vissa omständigheter.

Det är angeläget att anläggningarna inom den storskaliga livsmedelshanteringen blir föremål för en effektiv kontroll. Detta främst med hänsyn till de vittgående konsekvenser som brister i hygien eller redlighet i en sådan anläggning kan få. Emellertid finns det vid de stora anläggningarna resurser för en utvecklad egentillsyn som kan medverka till att begränsa samhällets kontrollinsatser. Andra typer av anläggningar kan vara nog så krävande från kontrollsynpunkt — det gäller inte minst behovet av kontroll för att tillgodose kravet på livsmedelshygien. Kontrollområdet i det avseendet omfattar inte bara tillverkningsindustrin och handeln utan också alla restauranger och andra storkök. Redlighetsbrister när det gäller livsmedlens sammansättning kan förutsättas bottna i en strävan att minska tillverkningskostnaderna och därmed öka konkurrenskraften. Det finns i varje fall inte något som talar för att överträdelser av det slaget skulle vara mindre frekventa i små företag än i större. En förstärkning av resurserna för kontroll av den storskaliga livsmedelsindustrin får följaktligen inte leda till att förutsättningarna för den övriga livsmedelskontrollen försämras. Inte minst när det gäller redlighetskontrollen är det nödvändigt att se till att det finns tillgång till tillräcklig kompetens och tillräckliga resurser för alla kontrollorgan som är engagerade i livsmedelstillsynen.

Enligt utredningens uppfattning är det nödvändigt att effektivt utnyttja och utveckla de resurser som finns inom hela den nuvarande tillsynsorganisationen på olika nivåer. Inte minst gäller detta de resurser som bör finnas i kommunerna. Vidare finns det anledning att i ökad utsträckning utnyttja företagens egentillsyn i den offentliga livsmedelskontrollen. Detta förutsätter en utbyggd och kontinuerlig samverkan mellan myndigheter och företag, bl. a. för att fastställa erforderliga kontrollprogram för denna egentillsyn.

Utredningen utgår från att det är ett gemensamt intresse för producenter och konsumenter av livsmedel att kvalitetskraven tillgodoses. Utredningen vill betona vikten av att genom ökade insatser för skärpt livsme-

delskontroll vinna konsumenternas fulla tilltro till livsmedel som produceras i Sverige. Ökad medvetenhet om kvalitetskravet kan i så fall leda till stärkt marknadsposition för inhemska livsmedel och för svensk jordbruksproduktion.

12 Livsmedelskontrollens organisation

12.1 Organisationen av den offentliga livsmedelskontrollen

Inledning

Utredningen har i sitt arbete kunnat konstatera att det föreligger vissa brister i den nuvarande offentliga livsmedelskontrollen. Brister som enligt utredningens mening främst hör ihop med hur redligheten vid hanteringen av livsmedel kontrolleras. Olika undersökningar som utredningen tagit del av, bl. a. RRV:s rapport (Dnr 1982: 922) Den offentliga livsmedelskontrollen och kommunförbundets studie av den kommunala livsmedelskontrollen, tyder på att livsmedelskontrollen är mycket ojämn över landet. När det gäller tillgången på resurser för tillsynsarbetet, såväl i form av miljö- och hälsoskyddsinspektörer som särskild livsmedelsteknisk expertis, råder det stora skillnader kommunerna emellan. I de stora kommunerna har man i allmänhet miljö- och hälsoskyddsförvaltningar av sådan storlek och kompetens att man kan bedriva en effektiv livsmedelskontroll. Av landets 284 kommuner har emellertid 100 kommuner miljö- och hälsoskyddsförvaltningar med endast en inspektör anställd. Eftersom miljö- och hälsoskyddsnämnderna har ett ansvarsområde i vilket många frågor utöver livsmedelskontroll ingår, måste naturligtvis prioriteringar göras när resurserna på detta sätt är begränsade. Det personliga intresset för vissa frågor kan då ibland bli avgörande för vilka delar av ansvarsområdet som ägnas mest uppmärksamhet.

Utredningen anser att de brister som har kunnat konstateras främst beror på att kommunerna har ålagts ett tillsynsansvar utan att man har tagit tillräcklig hänsyn till att kontrollbehovet varierar kommunerna emellan. Många små kommuner med begränsade resurser har fått tillsynsansvaret för stora och komplicerade livsmedelsanläggningar. Vissa kommuner har därmed svårigheter att bedriva livsmedelskontroll i erforderlig omfattning. Det bör emellertid också påpekas att de kommunalpolitiska prioriteringarna hittills inte alltid gynnat livsmedelstillsynen.

Ett ytterligare skäl till att det finns brister i livsmedelskontrollen kan vara otillräckliga insatser från livsmedelsverkets och länsstyrelsens sida. Detta kan förklaras med att alltför små resurser har ställts till förfogande.

För att kontrollorganisationen skall vara effektiv och klara redlighetskontrollen krävs att hela organisationen har tillgång till specialkompetens när det gäller livsmedels kvalitet och sammansättning och när det gäller processteknik. De resurser och den lokalkännedom som finns ute i kommunerna måste också tas till vara. Utredningen vill dessutom understryka vikten av att kontrollen är konkurrensneutral och lika över hela landet. En viktig förutsättning för en ändamålsenlig tillsyn är också att det mellan de olika tillsynsnivåerna förekommer en välutvecklad samverkan och ett därmed sammanhängande informationsutbyte.

Överväganden och förslag

Enligt utredningens direktiv bör livsmedelsverket även i framtiden ha det övergripande ansvaret för livsmedelskontrollen. Verket bör som hittills ha ansvaret för all livsmedelskontroll på central nivå. Det innebär att verket skall vara policyskapande och normgivande. Livsmedelsverket bör även ha resurser att fungera som referensmyndighet och referenslaboratorium för vissa livsmedelsundersökningar. Enligt utredningens bedömning har utvecklingen inom livsmedelssektorn varit sådan att livsmedelsverkets ställning och befogenheter som central myndighet bör komma klarare till uttryck. Livsmedelsverket bör därför bl. a. meddela föreskrifter som i högre grad än f. n. styr livsmedelstillsynen. Livsmedelsverket bör också aktivt följa tillsynsverksamheten för att skaffa sig en överblick över tillståndet i livsmedelshanteringen. Verket bör således göra sammanställningar och analyser av att kontrollen bedrivs efter enhetliga principer och med likartade metoder i hela landet. Verket bör vid behov ta initiativ till förbättringar om det visar sig att kontrollen inom en viss bransch eller inom en region inte uppfyller de centralt fastställda kraven. Allteftersom processerna inom industrin förändras bör verket anpassa kontrollmetodik och -program så att kontrollen förblir effektiv. Slutligen har verket ett fortbildningsansvar gentemot länsstyrelser och kommuner.

Enligt utredningens mening är det lämpligt att livsmedelsverket har det direkta tillsynsansvaret inom vissa delar av den särskilda offentliga livsmedelskontrollen. Utredningen har inte funnit anledning att föreslå några ytterligare organisatoriska förändringar i fråga om livsmedelsverkets besiktningsorganisation. Verket bör således även i fortsättningen ha ansvaret för köttkontrollen och den särskilda kontroll som kan behövas för exporten. Hur denna kontroll bör vara organiserad utvecklas närmare i avsnitten 12.5 och 12.6.

Länsstyrelserna har ansvaret för den närmare livsmedelstillsynen inom länet. Som närmare utvecklas i det följande bör länsstyrelserna enligt utredningens mening tilldelas en mer aktiv roll inom livsmedelskontrollen än vad som hittills har varit fallet. Den regionala tillsynsorganisationen bör förstärkas. Därigenom ges länsstyrelserna möjlighet att ge miljö- och hälsoskyddsnämnderna det stöd som behövs i tillsynen av större livsmedelsföretag med en marknad långt över hemmakommunens gränser och av företag med specialiserad produktion.

Det omedelbara tillsynsansvaret åligger kommunerna. När det gäller

vissa stora anläggningar är dock ansvaret delat mellan livsmedelsverket och kommunen såtillvida att verket godkänner lokalerna och kommunen sköter den löpande tillsynen. Utredningen konstaterar att det i kommunernas miljö- och hälsoskyddsförvaltningar finns en mycket stor del av de totala resurserna i den nuvarande kontrollorganisationen. Dessa resurser bör även fortsättningsvis utnyttjas. Dessutom är det viktigt att tillsynsarbetet i så hög grad som möjligt bygger på kunskaper om lokala förhållanden. Utredningen föreslår därför i det följande att kommunerna får det totala ansvaret för den allmänna offentliga livsmedelskontrollen inom den egna kommunen.

Inom den befintliga kontrollorganisationen finns totalt sett betydande resurser, främst vad avser personal, vid åtskilliga kommuners miljö- och hälsoskyddsförvaltningar. Det är rimligt att miljö- och hälsoskyddsinspektörernas kunskaper, erfarenheter och lokalkännedom tas väl till vara inom den offentliga livsmedelskontrollen.

Det är vidare angeläget att det, utöver den redlighetskontroll som självklart skall äga rum i samband med livsmedelsproduktionen, sker en viss redlighetskontroll i butiker, t. ex. vad gäller sammansättning av charkuteriprodukter. Denna typ av stickprovskontroll i butikerna har enligt vad utredningen erfarit visat sig vara ett värdefullt komplement till den kontroll som förutsätts ske i samband med produktionen. Det är över huvud taget viktigt att redlighetskontrollen är effektiv och omfattar alla produktionsanläggningar, både stora och små och oavsett var i landet de är belägna.

Ett problem med nuvarande ordning för tillsyn är att kontrollansvaret för vissa anläggningar är delat genom att livsmedelsverket godkänner anläggningen och miljö- och hälsoskyddsnämnden svarar för den löpande tillsynen. Företagen uppfattar detta som splittrat och vill helst ha endast en ansvarig myndighet att vända sig till. För företagen är det i allmänhet naturligt att i olika sammanhang kontakta kommunen för att diskutera olika problem och frågeställningar. Ett kontrollsystem i vilket kommunerna har hela kontrollansvaret för all livsmedelshantering inom den egna kommunen skulle utifrån dessa utgångspunkter vara en fördel. En del kommuner har också goda förutsättningar att bedriva en effektiv livsmedelskontroll, bl.a. med hänsyn till att de har miljö- och hälsoskyddsinspektörer som är speciellt utbildade för i vart fall hittills förekommande generella arbetsupppgifter. Dessutom är lokalkännedomen och närheten till tillsynsobjekten en påtaglig fördel. Emellertid har, så som refererade undersökningar visat, många kommuner otillräcklig bemanning för hälso- och miljöskyddsnämndens uppgifter. Vidare bör beaktas att särskilt krävande arbetsuppgifter främst ifråga om kontroll av redligheten kan förutsätta personal med speciella kunskaper.

Mot bakgrund av det anförda föreslår utredningen att miljö- och hälsoskyddsnämnden får ansvaret för såväl godkännande som tillsyn av i princip alla livsmedelsanläggningar och all livsmedelshantering. Kommunerna får därmed helhetsansvaret för den allmänna offentliga livsmedelskontrollen inom den egna kommunen. Ansvaret för köttkontrollen och den särskilda kontroll som kan behövas för exporten bör dock, som tidigare nämnts, även fortsättningsvis åvila statens livsmedelsverk.

Det innebär att livsmedelsverket liksom hittills skall pröva frågor om godkännande av kontrollslakterier. En förutsättning för det vidgade kommunala ansvaret är emellertid att kommunerna får ett aktivt stöd från länsstyrelsen och dess personal och då framför allt länssveterinärerna. Många kommuner behöver dessutom tillgång till livsmedelsteknisk expertis.

Utredningen föreslår således att länsstyrelserna skall få en mer aktiv roll inom livsmedelskontrollen. Länsstyrelsen förutsätts medverka i kommunernas kontroll av sådana livsmedelsanläggningar som fordrar särskilda tillsynsinsatser, dvs. anläggningar med en omfattande marknad som täcker stora delar av landet och också i ett flertal fall med en tekniskt komplicerad process. Detta innebär att i den framtida livsmedelskontrollen läggs vidgade arbetsuppgifter på såväl den regionala nivån som den kommunala. Enligt regeringens instruktion åligger det länsstyrelsen att "ta befattning" med bl. a. "livsmedelskontrollen". Vidare sägs att det "ankommer på länsstyrelsen att inom sitt verksamhetsområde övervaka att vad som enligt lag eller annan författning åligger statlig myndighet, kommun, landstingskommun eller enskild blir behörigen fullgjort". Utredningens förslag innebär inte någon ändring av balansen och samspelet mellan kommunernas och statsförvaltningens ansvar.

I länsstyrelsen ankommer uppgifter inom livsmedelskontrollen på länsveterinären. I de åtta län, som har ett förhållandevis större antal djur eller livsmedelsföretag, finns förutom länsveterinären en biträdande länsveterinär. Livsmedelshygienisk expertis finns således vid varje länsstyrelse. Som framgår av avsnitt 5.5.3 varierar länsveterinärens (och i förekommande fall biträdande länsveterinärens) arbetsinsatser inom livsmedelskontrollen avsevärt mellan länen.

Livsmedelsteknisk expertis, som är erforderlig för kontroll av redligheten i livsmedelshanteringen, dvs. livsmedlens sammansättning och kemiska status, finns inte tillgänglig vid länsstyrelserna. Ett undantag kan sägas vara de sju sydligaste länen (F, G, H, K, L, M och N län) som biträds av en livsmedelstekniker, vilken livsmedelsverket placerat regionalt med länsstyrelsen i Kristianstads län som värdmyndighet. De sju länsstyrelserna vitsordar, enligt vad utredningen inhämtat, värdet av att vid den branschmässiga och projektinriktade kontrollen ha tillgång till denna produktionstekniske expert. Samma omdöme har lämnats av företrädare för livsmedelsindustrin och miljö- och hälsoskyddsnämnder i dessa län.

Utredningen anser att kommunerna behöver stöd av livsmedelsteknisk expertis för att den produktionsinriktade kontrollen skall bli mer effektiv. Därigenom kan kommunerna upprätthålla en lokalt förankrad livsmedelstillsyn. Denna expertis bör finnas vid länsstyrelsen. Det finns nämligen stora fördelar med att teknikern kan arbeta nära länsveterinären. En placering på länsstyrelsenivå bör av bl. a. geografiska skäl underlätta samarbetet med miljö- och hälsoskyddsförvaltningarna. Närheten till de företag som skall kontrolleras ökar förutsättningarna för en god kännedom om lokala förhållanden och personliga kontakter som kan underlätta kontrollarbetet. Utredningen föreslår därför att ett antal

tjänster som livsmedelstekniker inrättas i länen. Dessa tjänster bör utgöra ett nödvändigt komplement till den veterinärmedicinska och livsmedelshygieniska expertis som redan finns. Livsmedelsteknikern förutsätts vara högskoleutbildad, dvs. civilingenjör eller motsvarande.

Antalet komplicerade och svårkontrollerade anläggningar motiverar emellertid knappast att varje länsstyrelse tillförs en sådan tjänst. Hur många nya tjänster som behöver inrättas beror i första hand på antalet livsmedelsföretag som har produktion av den omfattningen och karaktären att det fordras särskild kompetens för tillsynen. Huruvida merparten av ett företags produkter skall säljas utanför en lokal marknad bör också kunna vara ett kriterium vid bedömning av behovet av särskilt stöd från länsstyrelsen i kommunernas tillsynsarbete.

När det gäller att bedöma antalet kontrollobjekt har utredningen studerat antalet s. k. § 38-anläggningar i olika delar av landet. Till sådana anläggningar hör, förutom slakterier, kommunala köttbesiktningsbyråer och mejerier, tillverkningsanläggningar med en produktion till ett värde av minst 25 milj. kr. per år. Totalt rör det sig om knappt 500 anläggningar. För dessa anläggningar är ansvaret för närvarande delat mellan livsmedelsverket och kommunen. Livsmedelsverket svarar för godkännande av anläggningen och kommunen för den löpande tillsynen. Utredningen föreslår som nämnts att kommunen skall ha hela ansvaret för dessa anläggningar. Undantag bör dock göras för kontrollslakterierna f. n. 50 st, för vilka livsmedelsverket bör ha ansvaret även i fortsättningen. Det förutsätts att länsstyrelsen aktivt deltar i kommunens tillsyn av sådana anläggningar som av kommun och länsstyrelse bedöms fordra särskild tillsynskompetens, t.ex. på grund av komplicerad teknik. Framför allt bör länsstyrelsen bistå kommunerna när dessa skall godkänna livsmedelslokaler och fastställa kontrollprogram för företagens egentillsyn. Utredningen återkommer till dessa frågor i kap. 13.

Som framgår av avsnitt 5.5 varierar antalet § 38-anläggningar avsevärt mellan länen, från 59 i Malmöhus län till fyra i Västmanlands län. Endast Malmöhus län har enligt utredningens bedömning så många sådana anläggningar att det motiverar en egen tjänst som livsmedelstekniker. En förstärkning av länsstyrelserna med livsmedelsteknisk expertis förutsätter därför ett samarbete mellan länen som innebär att flera län och däri ingående kommuner biträds vid den produktionsinriktade kontrollen av en gemensam livsmedelstekniker. Tjänsten skall således vara förenad med tjänstgöringsskyldighet i flera län. Detta innebär bl. a. att teknikern är föredragande i dessa ärenden i princip i lika grad i var och en av de berörda länsstyrelserna. En länsstyrelse skall dock ha det administrativa ansvaret för tjänsten ifråga. I övrigt svarar varje länsstyrelse var för sig för verksamheten i det egna länet.

Utredningen har utarbetat ett förslag till indelning av landet i ett antal samverkansområden. Styrande för avgränsningen och storleken av dessa samverkansområden är antalet komplicerade och svårbedömbara kontrollobjekt, främst antalet s. k. § 38-anläggningar, och de geografiska avstånden. Inom varje samverkansområde bör också finnas tillgång till laboratorieservice i form av anvisningslaboratorier med allsidig kompetens. Hänsyn har också tagits till de resurser som finns vid de stora miljö-

och hälsoskyddsförvaltningarna. Enligt utredningens bedömning är en väl fungerande laboratorieservice över hela landet en grundläggande förutsättning för att livsmedelskontrollen skall kunna vara konkurrensneutral och kunna genomföras likartat över hela landet. Med ledning av dessa kriterier har utredningen utarbetat ett förslag om tänkbart samarbete mellan landets länsstyrelser enligt följande:

Samverkande länsstyrelser	antal anläggningar enl. § 38 punkt 2 och 3 (se nedan)		administrativt ansvarig länsstyrelse
1 Stockholms	38		
Uppsala	12		
Gotland	6	56	Stockholms
2 Östergötlands	18		
Södermanlands	11	29	Östergötlands
3 Jönköpings	15		
Kronobergs	10	25	Jönköpings
4 Kalmar	15		
Blekinge	11	26	Kalmar
5 Kristianstads	25		
Hallands	13	38	Hallands
6 Malmöhus	59		
7 Skaraborgs	17		
Älvsborgs	11		
Göteborgs o. Bohus	25	53	Älvsborgs
8 Västmanlands	4		
Örebro	9		
Värmlands	12	25	Västmanlands
9 Kopparbergs	11		
Gävleborgs	10	21	Kopparbergs
10 Jämtlands	6		
Västernorrlands	11	17	Västernorrlands
11 Västerbottens	11		
Norrbottens	12	23	Västerbottens

38 § Livsmedelsverket prövar frågor om godkännande av livsmedelslokal i

1. offentliga slakthus, kontrollslakterier, fristående sanitetsslaktavdelningar och kommunala köttbesiktningsbyråer,
2. mejerier och äggproduktanläggningar,
3. anläggning för livsmedelstillverkning där tillverkningen beräknas uppgå till ett årligt värde av minst tjugofem miljoner kronor,
4. registreringspliktigt fartyg, järnvägsvagn och luftfartyg.

Sammantaget innebär utredningens förslag att det skall finnas elva tjänster som livsmedelstekniker vid de administrativt ansvariga länsstyrelserna. Inom livsmedelsverkets organisation finns f. n. tre livsmedelstekniker av vilka en är placerad vid länsstyrelsen i Kristianstad. De övriga två bör också kunna placeras vid en länsstyrelse. I praktiken innebär således förslaget att åtta nya teknikertjänster bör inrättas.

Länsstyrelserna förutsätts enligt förslaget fungera som ett stöd för kommunerna speciellt vad beträffar kontrollen av sådana anläggningar där det krävs särskild kompetens vid tillsynen. Förutom länsveterinärerna bör således finnas livsmedelstekniker vid ett antal länsstyrelser på sätt som tidigare beskrivits. För att länsstyrelserna verkligen ska kunna tjäna som ett stöd för miljö- och hälsoskyddsnämnderna i det vardagliga kontrollarbetet är det viktigt att finna former för ett utvecklat samarbete mellan länsstyrelsen och dess experter och kommunernas personal. Utredningen föreslår att länsstyrelsen åläggs att kalla miljö- och hälsoskyddsnämnderna till årliga överläggningar för att planera inriktning och omfattning av den allmänna offentliga livsmedelskontrollen inom länet och de olika kommunerna. Vid dessa överläggningar bör företrädare för livsmedelsverket delta. Resultatet av överläggningarna bör bli att en gemensam verksamhetsplan fastställs. Av planerna bör bl.a. framgå vilket stöd kommunerna kommer att erhålla från länsstyrelsen och vilka livsmedelsanläggningar som kommun och länsstyrelse bör bevaka gemensamt. Det är viktigt att verksamheten på detta sätt samordnas mellan olika myndigheter så att berörda företag inte anser sig utsatta för kontroll från mer än ett håll. Planerna bör sammanställas av länsstyrelsen som därefter översänder dem till livsmedelsverket. Denna information är av värde för livsmedelsverket som har ansvaret för att kontrollen sker efter för hela landet enhetliga principer.

Länsstyrelsens personal bör kunna bistå kommunerna i arbetet med olika branschgenomgångar, projektinriktad kontroll och inspektion av enskilda anläggningar. Beslut om åtgärder för att åstadkomma rättelse i anledning av en genomförd inspektion med personal från såväl länsstyrelse som kommun bör i första hand meddelas av kommunens miljö- och hälsoskyddsnämnd. Det är en följd av att kommunen i princip har det omedelbara ansvaret för den allmänna offentliga livsmedelstillsynen i den egna kommunen. Länsstyrelsen har dock att bevaka att miljö- och hälsoskyddsnämnderna vidtar erforderliga åtgärder. Länsstyrelsen har vidare för sin del också skyldighet att ta initiativ och ingripa i den mån man finner det befogat med anledning att kommunen anses brista i tillsynen. Med stöd av livsmedelslagens tillsynsbestämmelser kan länsstyrelsen därvid fatta egna beslut om föreläggande och andra ingripanden mot den verksamhet som strider mot livsmedelslagstiftningen.

Länsstyrelserna och miljö- och hälsoskyddsnämnderna har enligt utredningen även anledning att samverka kring frågor om metodutveckling, fortbildning av personal, juridiska spörsmål och frågor som rör sambandet djur-hälsa-livsmedel samt livsmedel-hälsoskydd. Detta kan ske i form av regelbundna sammankomster och konferenser. Ofta torde även livsmedelsverket och i förekommande fall lantbruksstyrelsen ha anledning att delta i detta regionala samarbete mellan stat och kommun.

Vidare förutsätts att länsstyrelsen fungerar som allmänt stöd för kommunerna i deras arbete med livsmedelskontrollen och då särskilt redlighetskontrollen. Det är av vikt att man i det fortsatta arbetet med förnyelse och effektivisering i samhällets livsmedelstillsyn mera i detalj klarlägger vem som skall göra vad och var ansvaret i olika omgångar ligger. Detta kan ske vid den årliga gemensamma verksamhetsplaneringen för länsstyrelser och kommuner. Därvid kan efterhand gjorda erfarenheter bli vägledande. Livsmedelsverket skall följa denna utveckling och vid behov lämna erforderliga föreskrifter.

Även i fortsättningen kommer det att i fältarbetet finnas behov av personer med sådan specialkompetens att de bör vara placerade vid livsmedelsverket och således kunna nyttjas var som i landet. På samma sätt som en miljö- och hälsoskyddsnämnd förstärks med rådgivande expertis från länsstyrelsen kan det i fråga om vissa särskilt komplicerade anläggningar finnas behov av att nämnden och länsstyrelsen rådgör och samarbetar med personal från livsmedelsverket eller utomstående konsulter. Exempel på sådana anläggningar kan vara jästfabriker eller mejerier. Detta gäller såväl vid godkännande av anläggningen som vid den löpande tillsynen.

Ett mer utvecklat samarbete mellan livsmedelsverket, länsstyrelserna och kommunerna för att underlätta den löpande kontrollen bör också övervägas. Livsmedelsverkets organisation och resurser bör ses över för att öka möjligheterna för verket att lämna service och ge råd till kommuner och länsstyrelser. Strävan är att livsmedelsverket skall ha en pådrivande funktion i förhållande till övriga tillsynsmyndigheter. I verkets arbetsuppgifter bör även ingå att bevaka att livsmedelskontrollen genomförs på en rimlig nivå över hela landet. Detta bör ske bl. a. genom att verket meddelar föreskrifter som i högre grad än f. n. styr livsmedelstillsynen.

Som tidigare framhållits är livsmedelskontrollen ojämnt fördelad mellan landets kommuner. Behovet av livsmedelskontroll inom en kommun beror naturligtvis främst på tillsynsobjektens antal och storlek och på förekomsten av livsmedelsindustri, typ av produktion och hur tekniskt komplicerad industrin är. Tillgången på resurser för livsmedelskontroll i kommunerna varierar emellertid med avseende på vilka ekonomiska möjligheter kommunerna har, bl.a. med hänsyn till skattekraft och därmed möjlighet att avsätta resurser för livsmedelstillsyn. Omfattningen av livsmedelstillsynen har emellertid också varit beroende av de olika politiska prioriteringar skilda kommuner gjort. Livsmedelskontrollen varierar således både vad gäller omfattning och intensitet. För att kommunerna skall kunna behålla och även utöka sitt kontrollansvar på livsmedelsområdet krävs att resurser avdelas till kommunerna med hänsyn till kontrollbehovet. Ett finansieringssystem som bygger på årliga kontrollavgifter i enlighet med utredningens förslag i kap. 14 innebär att resurser kan styras till kommuner med hänsyn till kontrollbehovet. Avgifterna förutsätts även täcka kostnaderna för livsmedelsteknikerna vid länsstyrelserna.

De vidgade och preciserade arbetsuppgifter som länsstyrelsen erhåller på livsmedelskontrollens område möjliggör enligt utredningen på ett

betydligt effektivare sätt än för närvarande en överblick över hela kedjan "från gröda till föda". Vid länsstyrelsen finns en särskild befattningshavare med uppgift att enligt miljöskyddslagen bevaka hälsoaspekterna inom miljövård och samhällsplanering. Länsstyrelsen får således möjlighet att bevaka sambandet mellan föda och förebyggande hälsovård. Den förstärkta personalorganisationen med både veterinär-, teknisk- och eventuellt även hälsovårdsexpertis motiverar enligt utredningen att varje länsstyrelse bildar en särskild djur- och livsmedelsfunktion. Ansvarig för den nya funktionen bör vara länsveterinären, som därigenom får det samordnade ansvaret för djurskydds-, livsmedels- och epizootiärenden. Funktionens verksamhetsområde kommer därmed att omfatta hela livsmedelskedjan. Fortlöpande kontakt kan lätt hållas med livsmedelsverket i enlighet med de rutiner som gäller för den omfattande samverkan som äger rum mellan fackenheter i länsstyrelsen och vederbörande centrala myndigheter.

I kommuner med ensaminspektörer kan det föreligga vissa svårigheter att behärska hela det omfattande område som miljö- och hälsoskyddsnämnderna har att svara för. Genom ett formaliserat samarbete mellan två eller flera kommuner finns det emellertid möjlighet att underlätta för inspektörerna att specialisera sig inom vissa områden, t.ex. livsmedelstillsyn. En inspektör kan då förslagsvis sköta inspektionen i fler kommuner. Formerna för detta kan regleras i civilrättsliga avtal som tecknas av berörda kommuner. I t.ex. Orsa och Mora kommuner har en sådan ordning rått under ett flertal år och anses fungera mycket väl. Beslut i olika ärenden som bereds av en för kommunerna gemensam inspektör fattas naturligtvis självständigt av resp. miljö- och hälsoskyddsnämnd.

Utredningen föreslår:

- ☐ Att livsmedelsverkets organisation och resurser ses över.
- ☐ Att en decentralisering av livsmedelskontrollen genomförs.
- ☐ Att miljö- och hälsoskyddsnämnden skall ha ansvaret för såväl godkännande som löpande tillsyn av i princip alla livsmedelsanläggningar inom kommunen.
- ☐ Att länsstyrelsen ges en mera aktiv roll inom livsmedelskontrollen med uppgift att bl. a. stödja miljö- och hälsoskyddsnämnderna vid tillsynen av större och mera komplicerade anläggningar och tillsammans med nämnderna planera kontrollen.
- ☐ Att samverkande länsstyrelser förstärks med livsmedelsteknisk expertis och att en särskild djur- och livsmedelsfunktion skall inrättas vid varje länsstyrelse.
- ☐ Att samarbetet mellan livsmedelsverket, länsstyrelserna och miljö- och hälsoskyddsnämnderna utvecklas och att livsmedelsverket meddelar föreskrifter som i högre grad än f. n. styr livsmedelstillsynen.

12.2 Länsveterinärerna

Inledning

I kapitel 5 har redogjorts för länsstyrelsens organisation och uppgifter med avseende på livsmedelskontrollen. Enligt sina direktiv bör utredningen i sitt arbete pröva länsveterinärernas ställning och arbetsuppgifter, varvid såväl länsstyrelsens som lantbruksnämndens behov av veterinärmedicinsk kompetens skall beaktas.

Före år 1972 lydde länsveterinären under dåvarande veterinärstyrelsen. I länsveterinärernas uppgifter ingick att som expert biträda länsstyrelsen i frågor rörande livsmedelskontroll, djurskydd och epizootibekämpande men han skulle också utöva veterinärstyrelsens myndighetsfunktion regionalt. En direkt befälslinje gick från den centrala veterinära myndigheten till länsveterinären. När veterinärstyrelsen upphörde år 1972 fördelades dess uppgifter på lantbruksstyrelsen och det nyinrättade statens livsmedelsverk. Det bestämdes att länsveterinären skulle inplaceras i länsstyrelsen men det förutsattes att han också skulle fullgöra uppgifter åt de båda centrala verken i frågor som inte berörde länsstyrelsen. Länsveterinären blev år 1977 chef för den då inrättade länsveterinärorganisationen och fullgjorde i den egenskapen sina arbetsuppgifter åt lantbruksstyrelsen. I dessa arbetsuppgifter ingick bl. a. tillsynen över den allmänna hälso- och sjukvården bland husdjuren liksom tillsynen över veterinärernas verksamhet inom länet. Som tjänsteman i länsstyrelsen har länsveterinären att handlägga framför allt sådana ärenden som åvilar länsstyrelsen som regionalt organ för tillsyn enligt livsmedelslagen, djurskyddslagen och epizootilagen.

Lantbruksnämnderna ingår i lantbruksverket som dess regionala organ och svarar för de statliga insatserna i frågor om bl. a. rådgivning inom animalieproduktionen. År 1983 överfördes länsveterinärorganisationens arbetsuppgifter till resp. lantbruksnämnd och veterinära enheter inrättades vid lantbruksnämnderna. Enheternas viktigaste uppgifter är att ansvara för distriktsveterinärorganisationen i länet. Dessutom skall de utöva tillsyn över veterinärverksamheten i länet samt leda och samordna den regionala planeringen av hälso- och sjukvården bland djuren. Chef för enheten är länsveterinären. Länsveterinären har således dubbla uppgifter, dels som länsveterinär vid länsstyrelsen och dels som chef för veterinärenheten vid lantbruksnämnden. Länsveterinärens verksamhet regleras genom bestämmelser i dels arbetsordningen för lantbruksnämnden och dels länsstyrelsens arbetsordning. Vidare lämnar såväl lantbruksstyrelsen som livsmedelsverket anvisningar för länsveterinärens verksamhet.

Regeringens proposition 1985/86:5 om försöksverksamhet med samordnad länsförvaltning är av intresse för frågan om länsveterinärernas framtida arbetsuppgifter. I propositionen, som bifallits av riksdagen, föreslås att en försöksverksamhet med samordnad länsförvaltning skall genomföras i Norrbottens län. Länsstyrelsen skall under försöksperio-

den fullgöra även de uppgifter som för närvarande ankommer på länsvägnämnden, länsskolnämnden, lantbruksnämnden, fiskenämnden och länsbostadsnämnden i länet.

Försöksverksamheten skall syfta till att klargöra hur en samordnad länsförvaltning kan bli effektivare än den nuvarande. Avsikten med försöksverksamheten är också att undersöka om man genom en minskad sektorisering av länsförvaltningen kan uppträda mer samlat i kontakterna med allmänheten, kommunerna och näringslivet.

I propositionen 1985/86: 55 om sammanhållen skatteförvaltning m. m. har regeringen förklarat att en proposition om förändrad organisationsstruktur för den regionala förvaltningen skall läggas i god tid före försöksverksamhetens slut. Riksdagen har i december 1985 antagit propositionen.

Överväganden och förslag

Utredningen har i det föregående föreslagit att länsstyrelsen och länsveterinären tilldelas en mer aktiv roll inom den offentliga livsmedelstillsynen. Bl. a. föreslås att länsstyrelsen skall tillhandahålla experter som kan medverka vid tillsynen av vissa livsmedelsanläggningar. Således finns det enligt utredningens uppfattning starka skäl att bevara den veterinärmedicinska kompetensen och därmed sammanhängande kunskaper i livsmedelshygieniska frågor inom länsstyrelsen. För livsmedelskontrollen krävs dock att den livsmedelshygieniska kompetens som genom länsveterinären finns inom länsstyrelsen kompletteras med kunskaper om framför allt livsmedelsteknik. Utredningen har i avsnitt 12.1 föreslagit att en särskild djur- och livsmedelsfunktion bildas med länsveterinären som ansvarig tjänsteman.

Som tidigare nämnts ansvarar länsveterinären för lantbruksnämndens veterinärmedicinska verksamhet. Detta innebär att han i egenskap av chef för den veterinära enheten svarar för nämndens uppgifter beträffande distriktsveterinärorganisationen och husdjurens hälso- och sjukvård. Lantbruksnämnden har som nämnts ansvaret för de regionala statliga insatserna i fråga om rådgivning m. m. inom animalieproduktionen. Det är naturligtvis av stort värde att även veterinärmedicinska bedömningar ingår i nämndernas rådgivningsverksamhet med tanke på den stora betydelse som djurhälsan har för de animalieproducerande företagens ekonomi. I och med att länsveterinärorganisationens arbetsuppgifter fr. o. m. år 1983 överförts till lantbruksnämnden bör förutsättningar ha skapats för ett nära samarbete mellan husdjursrådgivare och veterinärexpertis. Lantbruksstyrelsen hävdar att i de län där det finns två länsveterinärer bör den ene placeras i lantbruksnämnden och specialisera sig på dess arbetsuppgifter.

Lantbruksdirektörerna har på förfrågan uppgivit att lantbruksnämnden med den nuvarande ordningen på de flesta håll fått den service från länsveterinärerna som man behöver. Från något håll har dock framförts

att man inom lantbruksnämnden skulle behöva en praktiker som deltar i det vardagliga arbetet tillsammans med t. ex. husdjursrådgivarna. Denna funktion anser man inte att länsveterinären kan fylla eftersom denne främst är administratör. I Göteborgs- och Bohus län innehar 1:e distriktsveterinären en tjänst som bitr. enhetschef vid lantbruksnämndens veterinära enhet med 50 procents tjänstgöring på nämnden och 50 procents tjänstgöring som distriktsveterinär. Denna lösning valdes främst beroende på att lantbruksnämnden är belägen i Uddevalla, nio mil från Göteborg. Detta tycks fungera väl. Bl. a. anses det vara positivt att kontakten med arbetet på fältet har kunnat bibehållas.

Eftersom det finns ett samband mellan animalieproduktion och livsmedelskvalitet och mellan animalieproduktion och djurskyddsfrågor finns det fördelar med att länsveterinären har ett övergripande ansvar i samtliga dessa frågor. Ett sätt att åstadkomma en sådan ordning är att införa en samordnad länsförvaltning av det slag som regeringen förordar och som skall försöksorganiseras i Norrbottens län. I avvaktan på förslag om en ny länsförvaltning bör inte några mera omfattande förändringar göras beträffande länsveterinärens tjänstgöring.

I de län där det finns biträdande länsveterinär är det självfallet önskvärt att de båda kompletterar varandra i fråga om kunskaper, intressen och erfarenheter.

Under senare tid har frågan om livsmedlens kvalitet blivit föremål för en intensifierad debatt. Ökad uppmärksamhet har därvid riktats mot alla led i livsmedelskedjan, således också mot jordbruksproduktionen. Det är kemikalieanvändningen i åkerbruket, storskaligheten och formerna för animalieproduktionen samt olika tillsatser i djurfoder som särskilt har uppmärksammats.

Utredningen anser att en skärpt livsmedelskontroll i princip måste beakta samtliga led i produktionskedjan för livsmedel. När det gäller de kritiserade utvecklingstendenserna i fråga om teknik, utfodring och storleksrationalisering inom animalieproduktionen påverkar dessa såväl djurhälsa som livsmedelskvalitet. Så t. ex. visar sjukdomsregistreringen vid slakt av svin att anmärkningar av olika slag görs för upp till en fjärdedel av djurkropparna. En anmärkning görs inte bara när djuret varit sjukt vid slakttillfället. Det kan också vara fråga om en utläkt sjukdom som lämnat spår efter sig på slaktkroppen.

Veterinärväsendet svarar för djurhälsovården och medverkar i tillsynen enligt djurskyddslagen. Utredningen finner det angeläget att distriktsveterinärer och besiktningsveterinärer vid slakteri samverkar för ömsesidig information om de iakttagelser av betydelse för livsmedlens kvalitet som de gör var för sig. Utredningen vill erinra om att det i den allmänna veterinärinstruktionen har införts en bestämmelse som ålägger besiktningsveterinärerna att medverka i den förebyggande djursjukvården. De närmare formerna för en informativ avstämning mellan distriktsveterinär och besiktningsveterinär bör bestämmas med hänsyn till de förhållanden som råder inom upptagningsområdet för ett slakteri. Det bör ankomma på länsveterinären att, i samråd med berörda veterinärer och slakterier, utforma rutiner för den kontaktverksamhet som krävs.

Utredningen föreslår:

- Några förändringar bör inte göras med avseende på länsveterinärernas arbetsuppgifter. Regeringens förslag om en ny länsförvaltning bör avvaktas.
- Länsveterinären skall som chef för den föreslagna särskilda djur- och livsmedelsfunktionen vid länsstyrelsen bl. a. svara för kontaktverksamheten mellan besiktningsveterinärer och distriktsveterinärer.

12.3 Potatiskontroll

Inledning

I avsnitt 6.4 redovisas de särskilda regler som gäller för marknadsföring och märkning av matpotatis i olika kvalitetsklasser. Där beskrivs också det särskilda kontrollorgan, Svensk Matpotatiskontroll (SMAK), som har till uppgift att biträda lantbruksstyrelsen vid tillsynen av att reglerna efterlevs.

Kort sammanfattat gäller med vissa undantag att

a) potatis som säljs med angivande av att den är av Prima eller Extra Prima kvalitet skall vara försedd med SMAK-märket, vilket i sin tur innebär att den som packar potatisen måste vara ansluten till SMAK,

b) potatis skall vara märkt med angivande av kvalitetsklass, dvs. någon av klasserna Extra Prima, Prima, Ordinär eller Oklassificerad, varav de tre förstnämnda klasserna förutsätter att potatisen inte har fler kvalitetsfel än vad som föreskrivs för resp. klass,

c) potatis som säljs i lös vikt inte får anges ha annan kvalitet än Ordinär eller Oklassificerad. Ett undantag är försöksverksamheten med försäljning av kvalitet Prima i potatisautomater.

SMAK svarar för kontroll av att de till SMAK anslutna företagen följer märkningsbestämmelserna och att den packade potatisen håller den kvalitet som anges vid märkningen (SMAK-kontrollen). Vidare kontrollerar SMAK att den potatis som säljs är kvalitetsmärkt och att kvaliteten är den angivna (den offentliga kontrollen av kvalitetsmärkt potatis). En tredje huvuduppgift för SMAK är att kvalitetsbestämma potatis på uppdrag av odlare och uppköpare. Den offentliga kontrollen finansieras med allmänna medel (införselavgiftsmedel). För sin uppdragsverksamhet tar SMAK ut en timersättning av sina uppdragsgivare.

Regeringen tillsatte år 1980 en särskild utredare med uppdrag att se över kontrollen av matpotatis. I direktiven till utredaren erinras om det stora antal myndigheter och organisationer som deltar i arbetet på att förbättra kvaliteten på matpotatis. Lantbruksstyrelsen har med biträde

av SMAK ansvaret för kvalitetskontrollen av potatis. Livsmedelsverkets föreskrifter för livsmedel i allmänhet, bl. a. märkningsföreskrifterna, gäller i vissa delar också matpotatis. Jordbruksnämnden har överinseende över och ger direktiv till regleringsföreningen Sveriges potatisintressenter ek.för. som handhar de marknadsreglerande åtgärderna för mat- och fabrikspotatis. Vid Sveriges lantbruksuniversitet bedrivs forskning och försöksverksamhet av betydelse för potatisodlingen. Statens utsädeskontroll bedriver förutom kontroll av utsädesvaror också viss försöks- och upplysningsverksamhet. Vidare arbetar Sveriges potatisodlares riksförbund liksom vissa handelsorganisationer på olika sätt för en förbättrad kvalitet på matpotatisen. Enligt utredningsmannens direktiv borde en samordning av kvalitetskontrollen eftersträvas för att åstadkomma ett effektivare utnyttjande av tillgängliga resurser.

I utredarens betänkande Ds Jo 1981: 2 Matpotatiskontroll redovisas undersökningsresultat som tyder på att allmänheten har dåliga kunskaper om det nuvarande kontrollsystemet.

Vidare redovisar utredaren uppgifter om en sådan bristande överensstämmelse mellan angiven och faktisk kvalitet som innebär att potatis märkt Ordinär eller Oklassificerad kan visa sig hålla kvaliteten Prima. Sådana avvikelser, som kan verka förvirrande för konsumenten, har i vissa fall sin grund i att odlare säljer förpackad potatis direkt till butikerna med det egna namnet som kvalitetsgaranti i stället för SMAK-märkningen Extra Prima eller Prima.

Emellertid förekommer också i ganska stor utsträckning det motsatta förhållandet, dvs. att potatisen faktiskt inte håller den kvalitet som angivits vid märkningen. Enligt uppgifter från SMAK har de senaste årens stickprovskontroller i packerier, hos grossister och i butiker av potatis märkt Prima och Ordinär givit följande resultat:

År	S:a prov	Andelen kasserad potatis i %
1979-80	4 300	17,2
1980-81	4 282	12,7
1981-82	3 768	12,0
1982-83	3 742	10,3
1983-84	3 036	21,4

Enligt SMAK är beteckningen stickprov egentligen missvisande eftersom provtagningen inriktas mot partier som av en eller annan anledning antas vara kvalitetsmässigt svaga. Att kassationsprocenten blivit särskilt hög 1983-84 får förutsättas bero på missväxt i förening med kraftigt skärpta storleksbestämmelser.

Under säsongen 1982/83 genomförde SMAK en marknadsundersökning i 201 butiker över hela landet. Undersökningen visade att ungefär två tredjedelar av den potatis som märkts som Prima eller Ordinär höll angiven kvalitet. Resultatet bör ses mot bakgrund av att de nuvarande bestämmelserna för kvalitetsmärkning innebär att kraven för åsatt kvalitetsklass skall vara uppfyllda vid den tidpunkt när potatisen packas.

Vill man att en viss kvalitetsgräns skall vara uppfylld vid köptillfället är det nödvändigt att sätta gränsen snävare vid tidpunkten för packningen. För att kvaliteten vid inköpstillfället inte skall överskrida den nuvarande gränsen för Prima, dvs. 10 felenheter, bör enligt SMAK råvaran vid packningstillfället erfarenhetsmässigt inte överskrida åtta felenheter.

Överväganden och förslag

Livsmedelskontrollutredningen skall enligt direktiven behandla frågan om en samordning av kontrollen av matpotatis med livsmedelskontrollen i övrigt. En fråga som utredningen har att ta ställning till i sammanhanget är om det finns anledning att behålla kravet på att i princip all matpotatis som säljs skall vara kvalitetsmärkt. I en skrivelse till utredningen från SMAK framförs önskemål om att utredningen också skall pröva frågan om en utvidgning av kvalitetskontrollen till att omfatta också oklassificerad potatis. I skrivelsen påpekas att det förhållandet att det inte ställs några kvalitetskrav på den oklassificerade potatisen innebär nackdelar både för konsumenter och producenter. En nackdel från konsumentsynpunkt är att det även i tider med god tillgång på potatis av bra kvalitet kan föras ut större mängder av matpotatis av dålig kvalitet. En annan sådan nackdel är att möjligheten att samtidigt marknadsföra både kvalitetskontrollerad och kvalitetsanonym potatis skapar osäkerhet hos konsumenterna om nuvarande märkningssystem. En nackdel från producentsynpunkt är att företag som genomför kvalitetskontroll av den potatis de distribuerar har högre kostnad för sin verksamhet än de företag som marknadsför oklassificerad potatis.

I betänkandet år 1981 om matpotatiskontrollen konstaterade utredningsmannen att det torde vara svårt att av gjorda undersökningar och av kontakter med berörda intressegrupper dra en absolut bestämd slutsats om kvalitetsmärkningens och kvalitetskontrollens värde. Man kunde emellertid med bestämdhet hänvisa till att kvaliteten på matpotatis allmänt sett förbättrats under de år kontrollen funnits. Utredningsmannen kom fram till slutsatsen att matpotatisen också i fortsättningen bör kontrolleras inte enbart från hygiensynpunkt utan också från kvalitetssynpunkt. Den uppfattningen delas också av remissinstanserna med det undantaget att näringsfrihetsombudsmannen ifrågasätter om det numera finns behov av att för matpotatisen ha en mera långtgående kvalitetskontroll än för flertalet andra livsmedel.

Att helt slopa den nuvarande kvalitetsmärkningen av matpotatis skulle enligt livsmedelskontrollutredningens mening innebära en omotiverad nedrustning av konsumentskyddet. Den bedömningen grundas främst på att potatisen är ett av våra viktigaste baslivsmedel och att konsumenterna, särskilt när det gäller den färdigförpackade potatisen, har begränsade möjligheter att själva avgöra varans kvalitet. De undersökningsresultat som redovisats i det föregående tyder emellertid på att det finns anledning att göra vissa förändringar i det nuvarande märkningssystemet.

Det finns, som nämnts, undersökningar som tyder på att många konsumenter har ofullständiga kunskaper om kvalitetsmärkningen. Att

märkningssystemet inte har fått tillräcklig genomslagskraft hos konsumenterna beror säkert delvis på dess ganska krångliga uppbyggnad. De nämnda fallen när förpackare i vissa fall väljer att märka med lägre kvalitetsbeteckning än vad som är befogat bidrar också till att skapa osäkerhet om vad som gäller.

Ett sätt att komma till rätta med de nämnda problemen och dessutom till viss del tillgodose SMAK:s önskemål om en vidgad kvalitetskontroll är att föreskriva

dels att all färdigförpackad potatis i detaljhandeln skall uppfylla kraven för en viss bestämd kvalitetsnivå (exempelvis högst 12 felenheter),

dels att endast den färdigförpackade potatisen skall kvalitetsmärkas.

Med färdigförpackad potatis bör jämställas potatis som säljs i s. k. potatisautomat.

Med en obligatorisk kvalitetsmärkning av endast färdigförpackad potatis uppnår man också en överensstämmelse med det märkningskrav som gäller för övriga livsmedel. Exempelvis gäller den obligatoriska datummärkningen av bl. a. kylvaror endast färdigförpackade sådana varor. En enhetlig märkning bör åstadkommas genom föreskrifter om hur märkningen skall vara utformad.

Med ett på detta sätt förenklat kvalitetsmärkningssystem bör det vara lätt att klargöra för konsumenterna vilka valmöjligheter de har. Den som vill ha en kvalitetssorterad potatis som uppfyller vissa bestämda krav bör köpa färdigförpackad potatis eller potatis i automat. Den konsument som inte har anspråk på någon sådan kvalitetsgaranti kan i stället välja att köpa potatis i lös vikt. Det bör understrykas att all potatis självfallet skall uppfylla livsmedelslagens livsmedelshygieniska minimikrav. Även den potatis som säljs i lös vikt kommer därför att kontrolleras i fortsättningen med avseende på bl. a. bekämpningsmedelsrester. Det är dessutom befogat att också i fortsättningen i viss utsträckning kvalitetskontrollera även lösviktspotatisen. Tillsynsmyndigheterna bör hålla sig underrättade om den allmänna kvalitetsnivån och vidarebefordra sina undersökningsresultat till intresseorganisationerna för odlare och handel.

Ett annat problem med det nuvarande märkningssystemet är att det är alltför vanligt att potatisen inte håller den kvalitet som märkningen utvisar. Detta bör man i stor utsträckning kunna komma till rätta med genom ändrade regler för kvalitetsbestämning och märkning. Reglerna bör utformas med hänsyn till att man måste räkna med en kvalitetsförsämring under tiden från det att potatisen packas till dess den säljs i butiken.

Färskpotatisen bör undantas från de nu föreslagna kvalitets- och märkningsreglerna. Det finns emellertid anledning att förbättra konsumentskyddet genom att införa en viss märkningsskyldighet när det gäller den färdigförpackade färskpotatisen. En sådan märkningsskyldighet bör omfatta uppgifter om var någonstans potatisen är odlad och det datum då den har packats.

De nya bestämmelserna om kvalitet och kvalitetsmärkning bör liksom de nuvarande meddelas med stöd av livsmedelslagens bestämmelser om livsmedelsstandard och märkning av livsmedel. I 1981 års betänkande

föreslogs att livsmedelsverket borde ges ansvaret att meddela föreskrifter för kvalitetskontrollen och att denna borde inordnas i den vanliga allmänna livsmedelskontrollen. Förslaget mötte motstånd från remissinstanserna som i stället i stor utsträckning förordade statens jordbruksnämnd som huvudman för potatiskontrollen.

Livsmedelskontrollutredningen delar uppfattningen att jordbruksnämnden bör ha ett visst överinseende över kvalitetsbestämningen av potatis. Utredningen återkommer nedan till den frågan. När det gäller den del av kvalitetskontrollen som i första hand sker för att tillgodose konsumenternas intressen är det emellertid naturligt att lägga huvudansvaret på livsmedelsverket. Enligt utredningens mening bör livsmedelsverket överta lantbruksstyrelsens uppgift att meddela föreskrifter om livsmedelsstandard för och märkning av matpotatis. För kvalitetskontrollen bör gälla samma regler som för livsmedelskontrollen i övrigt. Miljö- och hälsoskyddsnämnden bör följaktligen svara för övervakningen av att märkning och kvalitet överensstämmer i packerier och butiker. Givetvis måste miljö- och hälsoskyddsförvaltningarna ha tillgång till särskild expertis för att kunna utföra den kontrollen. F. n. finns den erforderliga kompetensen endast inom SMAK-organisationen. Nämndernas potatiskontroll kan därför lämpligen ske på det sättet att nämnderna anlitar SMAK för att få nödvändiga analyser utförda. Det finns inte heller något hinder mot att personal från SMAK på uppdrag av en miljö- och hälsoskyddsnämnd hämtar prover i ett packeri eller i en butik. Myndighetsutövningen, dvs. att meddela beslut om att prov skall tas och om åtgärder vid brister i kvalitet och märkning, skall däremot fullgöras av nämnden och dess tjänstemän. SMAK kommer följaktligen att fungera som ett anvisningslaboratorium med vissa vidgade praktiska uppgifter. För dessa tjänster får SMAK ta betalt av miljö- och hälsoskyddsförvaltningarna. Dessa får i sin tur medel till bl. a. den experthjälpen genom den årsavgift som företagen föreslås betala för livsmedelskontrollen. Utredningen har i avsnitt 13.1 föreslagit att miljö- och hälsoskyddsnämnderna bör ges möjlighet att arbeta på motsvarande sätt även vid annan provtagningsverksamhet inom den offentliga livsmedelskontrollen. Dvs. nämnderna får uppdra åt ett anvisningslaboratorium att ta ett visst antal prover inom en livsmedelsanläggning.

Potatiskontrollen bör liksom annan livsmedelskontroll utformas med hänsyn till att företagarna, dvs. i det här fallet packerierna, åläggs en egentillsyn. Det kan förutsättas att företagen, liksom hittills, kommer att anlita personal från SMAK för att utföra denna egentillsyn.

För att främja en enhetlig offentlig kontroll över hela landet bör livsmedelsverket meddela föreskrifter för kommunernas tillsynsverksamhet. Dessa föreskrifter bör inbegripa också kvalitetskontrollen av matpotatis. SMAK bör finnas kvar som kontrollorgan, dels för att som nyss sagts utföra tjänster åt miljö- och hälsoskyddsnämnderna, dels för att fullgöra sin nuvarande uppdragsverksamhet. Det kan också finnas ett branschintresse att marknadsföra potatis i en högre kvalitetsklass än den som livsmedelsverket kommer att föreskriva för all färdigförpackad potatis. Med en kvalitetsklass ovanför livsmedelsverkets kan man stimulera till en ökad produktion av potatis av särskilt hög kvalitet. Den

kvalitetsmärkningen och kvalitetskontrollen bör emellertid helt skötas av branschen med SMAK som kontrollorgan. En sådan märkning och kontroll kan möjliggöras genom att regeringen eller livsmedelsverket i märkningsföreskrifterna tar in en bestämmelse om att livsmedelsverket kan medge märkning med angivande av en högre kvalitetsklass än den vanliga under vissa villkor. En förutsättning för rätten att märka med en högre kvalitetsklass bör vara att ett branschorgan anordnar och bedriver en kvalitetskontroll som verket anser vara betryggande. Med stöd av en sådan bestämmelse bör SMAK kunna få livsmedelsverkets medgivande att låta de till SMAK anslutna packerierna märka med en särskild kvalitetsbeteckning. Om SMAK behåller sina varumärken kan kvalitetsbeteckningen förenas med SMAK-märket. Det bör ankomma på SMAK att tillsammans med branschen bestämma vilken kvalitetsnivå som skall gälla och hur kontrollen skall gå till och hur den skall finansieras. Med en bibehållen SMAK-kontroll finns det också möjligheter att tillgodose de särskilda krav på kvalitet och kvalitetskontroll som storhushållen har.

Med hänsyn bl. a. till de arbetsuppgifter SMAK föreslås få i den offentliga livsmedelskontrollen bör verksamheten bedrivas under överinseende av en myndighet. SMAK medverkar genom kvalitetsbestämning till en prissättning som läggs till grund för de regleringsåtgärder som jordbruksnämnden har ansvar för. Det är därför naturligt att SMAK ställs under jordbruksnämndens tillsyn. Detta kan ske exempelvis genom att jordbruksnämnden godkänner riktlinjer för SMAK:s verksamhet eller utser representanter i SMAK:s styrelse.

Vad slutligen beträffar finansieringen av SMAK:s verksamhet kan den tänkas ske som hittills genom en kombination av allmänna medel och inkomster av uppdrag. Jordbruksnämnden har föreslagit att SMAK:s finansiering skall ordnas på annat sätt än genom att organisationen tillförs prisregleringsmedel. Är avsikten att helt eller delvis avveckla det nuvarande bidraget av införselavgifter är det säkert en fördel om detta sker successivt under förslagsvis en treårsperiod. En sådan övergångstid skulle underlätta en uppjustering av taxan för uppdragsverksamheten till en marknadsmässig nivå. Under alla förhållanden bör SMAK även i fortsättningen tillföras regleringsmedel för att finansiera sin informationsverksamhet. Den verksamheten får anses vara av så stort intresse för producenterna att den lämpligen bör bekostas med prisregleringsmedel. Informationsinsatserna bör givetvis så långt möjligt samordnas med den verksamhet som bedrivs inom samma område av andra organisationer, exempelvis Svenska Grönsaksfrämjandet.

Utredningen föreslår:

- ☐ Att livsmedelsverket skall meddela föreskrifter om kvalitetskrav och märkning när det gäller den matpotatis som säljs till konsumenterna.
- ☐ Att dessa föreskrifter skall innebära att all färdigförpackad potatis skall uppfylla en viss bestämd kvalitetsnivå

fortsättning följande sida

och att endast den färdigförpackade potatisen (liksom den som säljs i automat) skall kvalitetsmärkas. För färskpotatisen skall gälla särskilda märkningsregler.

- Reglerna för kvalitetsbestämning och märkning bör utformas med hänsyn till att man måste räkna med en kvalitetsförsämring under tiden från det att potatisen packas till dess den säljs i butiken.
- Att miljö- och hälsoskyddsnämnden skall ha ansvaret för kontrollen av att kvalitets- och märkningsbestämmelserna följs.
- Att SMAK inordnas under jordbruksnämndens tillsyn.
- Att branschen ges möjlighet att inom ramen för en fortsatt SMAK-kontroll marknadsföra potatis i en ännu högre kvalitetsklass än den som livsmedelsverket kommer att föreskriva.

12.4 Mejerikontroll m. m.

Inledning

Som framgår av redovisningen i avsnitt 6.5 bedriver Svenska kontrollanstalten för mejeriprodukter och ägg (KMÄ) en kontrollverksamhet som inrymmer en rad skilda arbetsuppgifter. En huvuduppgift för organisationen är att kvalitetskontrollera mejeriprodukter och ägg. När det gäller mejerivaru- och äggproduktionen för den inhemska marknaden är denna kvalitetskontroll frivillig. Det är emellertid endast kvalitetskontrollerade produkter som kan komma i fråga för särskilda kvalitetsbidrag och kvalitetstillägg inom ramen för prisregleringen. Den som vill komma i åtnjutande av de särskilda bidragen och tilläggen måste alltså vara med i KMÄ:s runmärkeskontroll. Efter tillstånd av KMÄ kan en näringsidkare få märka sina varor med runmärket under förutsättning att varorna håller den kvalitet som fordras för sådan märkning. Kvalitetsnivån bestäms av KMÄ efter godkännande av jordbruksnämnden. Att varorna håller märkeskvalitet kontrolleras av KMÄ. En näringsidkare kan mista sin rätt att använda runmärket om det visar sig att hans varor inte håller tillräckligt hög kvalitet. Såvitt gäller den frivilliga kvalitetskontrollen är KMÄ:s administrerande och kontrollerande verksamhet knappast att betrakta som en myndighetsutövning. Verksamheten bedrivs enligt bestämmelser som meddelas av jordbruksnämnden och KMÄ:s beslut enligt dessa bestämmelser kan överklagas till nämnden. I varje fall är det inte någon tvekan om att kontrollen i framtiden kan organiseras så att KMÄ inte behöver tilläggas några myndighetsuppgifter.

En verksamhet som däremot under alla förhållanden måste betraktas som myndighetsutövning är KMÄ:s obligatoriska kvalitetskontroll av smör, ost och ägg som skall exporteras. Detsamma gäller den kontroll

som Svenska konservkontrollens råd svarar för när det gäller fisk och fiskkonserver som skall exporteras.

Varken KMÄ eller Svenska konservkontrollens råd är någon myndighet. För att kunna ge en privat organisation en myndighetsfunktion krävs lagstöd. Jordbruksnämnden har hos regeringen framställt om införandet av ett sådant lagstöd. Framställningen har överlämnats till livsmedelskontrollutredningen.

Vidare skall livsmedelskontrollutredningen överväga möjligheterna att samordna den offentliga kontrollverksamheten vid KMÄ med kontrollen enligt livsmedelslagen. Detta uppdrag, som återfinns i utredningens direktiv, avser närmast den del av KMÄ:s verksamhet som omfattar den hygieniska kontrollen av mejerierna och kontrollen av bekämpningsmedelsrester på bl. a. grönsaker och frukt.

I det följande behandlas först den fråga som tas upp i den överlämnade framställningen och därefter frågan om en samordning av den offentliga livsmedelskontrollen.

Överväganden och förslag

För att genomföra en frivillig kvalitetskontroll är det inte nödvändigt att genom särskild lagstiftning ge KMÄ en myndighetsfunktion. KMÄ förfogar över det varumärke som runmärket utgör. För rätten att använda märket kan KMÄ ställa upp villkor som innebär att varorna skall hålla en viss kvalitet. Andra sådana villkor kan vara att näringsidkarna skall underkasta sig viss kontroll och betala avgifter för kontrollen. Den som inte uppfyller de krav som ställs kan fråntas rätten att använda märket. Det kan vara lämpligt att jordbruksnämnden även i fortsättningen har ett överinseende över verksamheten. Exempelvis kan detta ske genom att nämnden godkänner riktlinjer för verksamheten.

I sin framställning till regeringen konstaterar jordbruksnämnden att KMÄ:s och konservkontrollens nuvarande myndighetsfunktion kan utövas med stöd av regeringsformens övergångsbestämmelser. Eventuellt nya sådana arbetsuppgifter kräver emellertid lagstöd. Från de utgångspunkter som livsmedelskontrollutredningen har att bedöma frågan finns det emellertid inte något som talar för att tillföra KMÄ eller konservkontrollen några ytterligare myndighetsuppgifter. Snarare kan det finnas motiv för att befria organisationerna från deras nuvarande myndighetsfunktioner. Det kan ske genom att man upphäver bestämmelserna om obligatorisk kvalitetskontroll av mejerivaror och fisk som skall exporteras.En frivillig runmärkning kan tjäna samma syften som en obligatorisk. Den bedömingen har statsmakterna uppenbarligen gjort beträffande motsvarande krav vid export av matpotatis. År 1982 upphävdes den regeringsförfattning som innehöll bestämmelser om att matpotatis inte utan särskilt medgivande fick föras ut ur landet om den inte uppfyllde fordringarna för kvalitetsklassen Prima.

När det tidigare har ifrågasatts att slopa den obligatoriska exportkontrollen har jordbruksnämnden hänvisat till att exportörerna anser att exporten kan komma att försvåras om kontrollkravet tas bort. Detta gäller särskilt exporten till länder som kräver sådana typer av intyg som

i dag utfärdas av KMÄ. Om det fortfarande finns skäl för den bedömningen att exporten är beroende av en obligatorisk kavalitetskontroll och den därför bör behållas, bör kvalitetsprövningen av exportvarorna fullgöras av jordbruksnämnden. Det formella beslutet om att godkänna vissa mejeri- och fiskvaror för export bör alltså fattas av en myndighet. Jordbruknämnden bör också fastställa de kvalitetskrav som skall gälla. Kontrollen bör liksom hittills avgiftsfinansieras. Det finns inte något som hindrar att jordbruksnämnden anlitar KMÄ för att utföra de undersökningar som skall ligga till grund för kvalitetsprövningen. Föreskrifter om en obligatorisk exportkontroll kan meddelas med stöd av lagen (1975: 85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor.

Utredningen föreslår som alternativ

att kungörelsen (1958: 258) med vissa bestämmelser angående utförsel av smör, ost och ägg samt kungörelsen (1950: 506) med vissa bestämmelser angående utförsel av fisk, fiskrom och fiskkonserver skall upphävas,

eller att det skall ankomma på jordbruksnämnden att fastställa kvalitetsnormer för exporten och svara för kvalitetsprövningen.

KMÄ deltar i den offentliga livsmedelskontrollen genom att på uppdrag av livsmedelsverket svara för viss provtagning i mejerierna, utföra analyser av förekomsten av bekämpningsmedelsrester och genomföra viss konservkontroll.

På särskilt uppdrag av livsmedelsverket svarar KMÄ för att det i mejerierna tas prover av mjölk och andra mejeriprodukter och av det vatten som används i mejeriet. KMÄ svarar också för att proverna analyseras.

Det är miljö- och hälsoskyddsnämnderna som har ansvaret för den omedelbara livsmedelstillsynen också vid mejerierna. Den provtagning som annars skulle utföras av miljö- och av hälsoskyddsinspektörerna görs dock nu i stället av KMÄ:s inspektörer. KMÄ har emellertid inte någon befogenhet att ingripa mot brister som uppdagas genom provtagningen. I sådana fall ankommer det på miljö- och hälsoskyddsnämnden att besluta om åtgärder för att felaktigheterna skall rättas till.

KMÄ:s inspektörer kontrollerar mejerierna med avseende på de kvalitetskrav som gäller för runmärkningen. Med hänsyn till detta och till inspektörernas kompetens har det ansetts rationellt att uppdra åt dem att ta de prover som behövs för den offentliga livsmedelskontrollen.

Det finns emellertid anledning att ifrågasätta om den nuvarande arbetsfördelningen är ändamålsenlig. Vid kontakter med ett antal miljö- och hälsoskyddsnämnder har utredningen erfarit att miljö- och hälsoskyddsnämnderna tidigare inte fick tillräckligt snabbt besked om resultaten av KMÄ:s kontrollverksamhet. Det inträffade att miljö- och hälsoskyddsnämnden först efter ett par veckor fick uppgift om otjänligt vatten vid mejeriet, ett förhållande som bort föranleda omedelbart ingripande. Numera gäller emellertid ändrade rutiner. En olägenhet med det nuvarande systemet är att nämnderna, vid ingripande mot brister, är förhindrade att på företagets bekostnad ta uppföljande prover. Sådana prover skall tas av KMÄ. Det förhållandet att provtagningen förts undan

från miljö- och hälsoskyddsnämndens ansvarsområde kan också ha menligt påverkat förutsättningarna för en systematisk och effektiv tillsyn från nämndernas sida. Förhållandet kan innebära att nämnderna inte heller utför erforderlig inspektion av verksamheten. Att på detta sätt skilja på provtagning och inspektion försvårar i varje fall möjligheterna till snabb information och omedelbara ingripanden. Vidare innebär tendensen mot ett breddat sortiment vid mejerierna, t. ex. juicetillverkning, att vissa produkter förmodligen inte blir föremål för någon provtagning alls. Nämndernas möjligheter att utöva en tillräcklig kontroll påverkas emellertid också av att mejerierna är högt mekaniserade anläggningar med tekniskt komplicerade produktionsmetoder. Det krävs därför speciella kunskaper för en meningsfull tillsyn.

En förstärkning av livsmedelskontrollen vid mejerierna bör enligt utredningens mening ske genom att de nyssnämnda bristerna undanröjs. Detta kan ske genom följande åtgärder.

1. Miljö- och hälsoskyddsnämndernas tillsynsansvar för mejerierna bör omfatta också ansvaret för provtagning både vad avser den allmänna offentliga livsmedelskontrollen och pastöriseringskontrollen. Därmed kan provtagningen samordnas med nämndens inspektionsverksamhet. Om det finns särskilda skäl därför kan livsmedelsverket förordna KMÄ som anvisningslaboratorium. Miljö- och hälsoskyddsnämnderna kan då välja att uppdra åt KMÄ eller något annat anvisningslaboratorium att både utföra provtagningen och analysera proven. Nämnden kan och skall emellertid, till skillnad från vad som gäller f. n., styra provtagningen så att den passas in i nämndens tillsynsverksamhet i övrigt. Att provtagningen, oavsett vilket laboratorium som anlitas, kommer att ske på miljö- och hälsoskyddsnämndens uppdrag bör innebära att nämnden omedelbart underrättas om utfallet av provtagningen och snabbt kan sätta in erforderliga åtgärder.

   Förslaget innebär att man samlar ansvaret för såväl godkännande som tillsyn, inbegripet provtagning och undersökning, till en myndighet. Därigenom kan man säkerställa att det finns ingående kunskaper om anläggningens risker på lokal nivå. Möjligheterna ökar därmed att göra nödvändiga ingripanden inom rätt tid och på rätt sätt.

2. Utredningen har i avsnitt 12.1 föreslagit en omorganisation av livsmedelstillsynen som ökar förutsättningarna för en effektiv kontroll av vissa livsmedelsanläggningar. Miljö- och hälsoskyddsnämndernas tillsyn av bl. a. tekniskt komplicerade anläggningar och anläggningar med en omfattande marknad förstärks genom den regionala expertis som kommer att finnas tillgänglig. Till den grupp av anläggningar som förslaget syftar på hör bl. a. mejerierna. Miljö- och hälsoskyddsnämnden skall vid godkännande av ett mejeri som livsmedelslokal och vid fastställande av kontrollprogram vara skyldig att höra inte bara länets utan också livsmedelsverkets expertis. Kontrollprogrammet skall uppfylla de krav som livsmedelsverket fastställt i generella föreskrifter för sådana program.

3. I utredningens förslag till en förbättrad livsmedelskontoll ingår också att innehavare av sådana livsmedelsanläggningar där kontrollbehovet är framträdande skall åläggas en egentillsyn enligt ett av tillsynsmyndigheten fastställt kontrollprogram. För mejeriernas del kan ett sådant kontrollprogram komma att omfatta bl. a. provtagning med vissa intervall. Vid den offentliga tillsynen kan kontrollen inriktas på att konstatera dels att föreskrivna prov har tagits, dels att provresultaten inte ger anledning till några ingripanden. I den utsträckning det bedöms nödvändigt får tillsynsmyndigheten föranstalta om egna prov. Eftersom KMÄ genom sina inspektörer även i fortsättningen kommer att övervaka den kvalitetskontroll som runmärkningen förutsätter, kan mejerierna komma att anlita KMÄ för den provtagning som skall ingå i egentillsynen.

Vad därefter beträffar KMÄ:s övriga uppgifter i den offentliga livsmedelskontrollen finner utredningen följande.

Kontrollen av bekämpningsmedelsrester kräver särskild kompetens och speciell utrustning. Proven, som tas av växtskyddsinspektionen, fördelas enligt i förväg bestämda kvoter till de fyra laboratorier som anlitas, nämligen Apoteket Lejonet i Malmö, Statens lantbrukskemiska laboratorium i Uppsala, lantbrukskemiska stationen i Kristianstad och KMÄ i Malmö. Vid fördelningen av prover strävar livsmedelsverket efter att ge varje laboratorium så många prover att man får möjlighet upprätthålla såväl nödvändig kompetens som beredskap för akuta insatser. Det totala antalet prover ger inte underlag för att anlita något ytterligare laboratorium utöver de fyra nämnda. Med hänsyn till att kontrollen i stor utsträckning är inriktad på undersökning av importerade grönsaker och frukter vore det självfallet en fördel om ett av laboratorierna fanns i Helsingborg där den största importhamnen finns. Utredningen förutsätter att den här frågan liksom andra liknande frågor om laboratorietillgång fortlöpande övervägs av livsmedelsverket.

KMÄ:s kontroll vid exportkontrollanläggningar av sådana fiskkonserver som är avsedda för hemmamarknaden är principiellt utformad på samma sätt som KMÄ:s mejerikontroll. Det är följaktligen den provtagning som förutsätts ske enligt livsmedelsverkets krontollkungörelse som utförs av KMÄ i stället för av miljö- och hälsoskyddsnämnden. När det däremot gäller livsmedelskontrollen i övrigt, dvs. den allmänna hygienövervakningen, skall denna skötas av miljö- och hälsoskyddsnämnden. I överensstämmelse med vad som föreslagits i fråga om mejerierna och exportkontrollanläggningarna i övrigt förordar utredningen att miljö- och hälsoskyddsnämnden skall ha ett grundläggande tillsynsansvar som också omfattar skyldigheten att ta erforderliga prover. I fortsättningen bör följaktligen KMÄ inte ges något uppdrag att svara för den offentliga livsmedelskontrollen. Däremot kan KMÄ komma att engageras i den egentillsyn som företaget svarar för.

Utredningen föreslår:

- ☐ Att miljö- och hälsoskyddsnämnden skall svara för godkännande av mejerier som livsmedelslokal
- ☐ Att miljö- och hälsoskyddsnämnden i fråga om mejerierna och exporterande fiskkonservfabriker skall ha ansvaret för både provtagning och inspektion
- ☐ Att alternativt det obligatoriska kravet på kvalitetskontroll vid export av mejeriprodukter, ägg och fiskkonserver skall upphävas eller att det skall ankomma på jordbruksnämnden att fastställa kvalitetsnormer för exporten och att svara för kvalitetsprövningen.

12.5 Köttkontroll

Inledning

Slakt och annan kötthantering omfattas av bestämmelserna i livsmedelslagen och de föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen. Som framgår av beskrivningen i avsnitt 6.3 finns det emellertid därutöver särskilda bestämmelser för livsmedelskontrollen när det gäller kött, nämligen köttbesiktningslagen och dess tillämpningsföreskrifter.

Köttbesiktningslagstiftningens uppbyggnad och tillämpning redovisas närmare i det nyssnämnda bakgrundsavsnittet. Som ett grundläggande krav gäller att det med vissa undantag, råder köttbesiktningstvång i hela landet. Med köttbesiktningstvång menas att kött inte får överlåtas till någon, om köttet inte dessförinnan har godkänts vid besiktning. Det ankommer på kommunerna att svara för att köttbesiktning kan genomföras. Kommunen skall se till att det inrättas en köttbesiktningsbyrå eller att det på annat sätt ställs en lokal och utrustning till förfogande för besiktningen. Köttbesiktningen skall utföras av en veterinär som förordnas av livsmedelsverket och arvoderas av kommunen.

Nästan all slakt i landet är emellertid föremål för en mera omfattande köttkontroll än den som genomförs vid en byråbesiktning. På begäran av en kommun kan länsstyrelsen förordna att slakteritvång skall gälla i kommunen. All yrkesmässig slakt måste då ske vid kontrollslakteri. Inom en kommun med slakteritvång får man inte heller handla med annat kött än sådant som kommer från kontrollslakteri. Om införandet av slakteritvång leder till att en anläggning för slakt inte längre kan användas för sitt ändamål är ägaren berättigad till ersättning av kommunen.

Som nämnts inledningsvis är också livsmedelslagstiftningen tillämplig på verksamheten vid slakterierna. Slakt och annan hantering av kött är livsmedelshantering och därmed underkastad en rad föreskrifter. Bl. a. gäller att de lokaler som är avsedda för hanteringen skall uppfylla vissa villkor och vara godkända för sitt ändamål. Kontrollslakterier skall godkännas av livsmedelsverket. För sådant godkännande krävs att slak-

teriet uppfyller särskilda krav på utrymmen och utrustning. Frågor om godkännande av mindre slakterier som inte är kontrollslakterier prövas av miljö- och hälsoskyddsnämnderna. Nämnderna har också, åtminstone formellt, ett ansvar för den löpande tillsynen av alla typer av anläggningar, även kontrollslakterierna.

Överväganden och förslag

Enligt utredningens mening kan det ifrågasättas om köttbesiktningslagens uppbyggnad är förenlig med den nutida synen på livsmedelskontrollen. Lagens centrala bestämmelser om besiktningstvång och slakteritvång innebär att det som ett normaltillstånd godtas att ett geografiskt område får nöja sig med en mindre ambitiös livsmedelskontroll än den som krävs inom ett annat område. Detta överensstämmer inte med utredningens principiella uppfattning att livsmedelskontrollen bör främja en kvalitetsnivå på livsmedlen som är densamma oavsett var i landet livsmedlen produceras.

Skillnaderna mellan kontrollbesiktning och byråbesiktning kommer till uttryck på flera olika sätt. De särskilda krav som ställs för godkännande av ett kontrollslakteri finns visserligen inte preciserade i några föreskrifter men innebär utan undantag att det måste finnas vissa särskilt iordningställda utrymmen, bl. a. sanitetsslaktavdelning och kylrum, och viss utrustning för exempelvis rengöring. Några direkt motsvarande krav ställs inte på andra slakterier. Kött som godkänns vid en byråbesiktning kan för övrigt komma från djur som slaktats på annan plats än i ett slakteri.

Vid kontrollslakt sker en besiktning av de levande djuren före slakt, vilket inte sker vid byråbesiktning. Besiktningen av de levande djuren är av mycket stor betydelse både med hänsyn till djurskyddet och till hygienen i vid bemärkelse. Utgångspunkten är att köttproduktionen skall bygga på friska djur. Vid besiktning av endast köttet är det svårt att upptäcka vanvård av djuret, om inte vanvården lett till utmärgling. Besiktas endast köttet uppmärksammas självfallet inte olika sjukdomstillstånd i sådana organ och andra delar av djuret som inte finns tillgängliga vid byråbesiktningen. Sådana upptäckter kan däremot göras vid kontrollslakterierna där upptäckterna, särskilt om djurets allmäntillstånd är nedsatt, kan ge misstanke om att djuret dels kan ha en allmän infektion i kroppen, dels har behandlats med exempelvis antibiotika. I sådana fall leder besiktningen av det levande djuret till att detta sanitetsslaktas. Vid sanitetsslakt görs i samtliga fall en bakteriologisk undersökning och en undersökning av eventuella rester av bakteriehämmande substanser i njurvävnaden. Först när resultaten av analyserna föreligger fattar besiktningsveterinären beslut i frågan huruvida slaktfallet kan godkännas som livsmedel. Det sker visserligen en stickprovskontroll med avseende på bakteriehämmande substanser både i kontrollslakteriernas normalslakt och vid köttbesiktningsbyråerna. I dessa fall håller man emellertid inte kvar slaktkropparna i avvaktan på resultatet från undersökningarna.

Endast vid kontrollslakterierna förekommer det en daglig hygienöver-

vakning. Lokalunderhåll, daglig rengöring, hantering och bedövning av slaktdjur, uppslaktning och nedkylning av kött övervakas kontinuerligt av besiktningspersonalen. Där sker också en kontroll av det vatten som används vilket inte nödvändigtvis sker vid andra slakterier. Vid kontrollslakterierna övervakas också slakten för att tillgodose djurskyddsintresset, en övervakning som inte sker på samma regelmässiga sätt vid andra slakterier.

Den nuvarande regleringen är mindre lyckad också från en annan synpunkt. Den i viss utsträckning "överlappande" reglering som följer av att kötthanteringen är underkastad både livsmedelslagstiftningen och köttbesiktningslagstiftningen skapar vissa tillämpningsproblem. Dessa problem har bl. a. sin grund i att lagarna skiljer sig åt när det gäller ansvaret för tillsynen och utformningen av påföljdssystemen.

Livsmedelsverket är tillsynsmyndighet både enligt livsmedelslagen och köttbesiktningslagen. Genom sin besiktningspersonal kan verket fylla sin funktion i båda dessa hänseenden inom kontrollslakterierna. Däremot saknas de praktiska förutsättningarna för livsmedelsverket att övervaka att köttbesiktningslagen följs vid den hantering av kött som sker utanför kontrollslakterierna. Miljö- och hälsoskyddsnämnderna kan knappast anses vara skyldiga att biträda verket vid en sådan övervakning eftersom nämnderna inte är tillsynsmyndigheter enligt köttbesiktningslagen. Oavsett vilken av myndigheterna som uppdagar en överträdelse, t. ex. att en restaurang använder sig av obesiktat kött, gäller att möjligheterna till ingripande är begränsade. Köttbesiktningslagen saknar livsmedelslagens möjligheter till förelägganden och förbud och omhändertagande av varor. Det som kan göras är att anmäla det inträffade till polisen för åtgärder. Endast om det med fog kan hävdas att det obesiktade köttet är otjänligt som människoföda har en miljö- och hälsoskyddsnämnd både rätt och skyldighet att ingripa och då med stöd av livsmedelslagen.

En viss oklarhet råder vad beträffar ansvaret för kontrollen av att livsmedelslagstiftningens krav uppfylls vid den verksamhet som bedrivs i kontrollslakterierna. Livsmedelsverkets besiktningsveterinärer, som utövar kontrollen enligt reglerna om köttbesiktning, har också till uppgift att övervaka verksamheten i övrigt och se till att även övriga tillämpliga föreskrifter efterlevs vid anläggningarna. Den kontroll som utförs av besiktningsveterinärerna omfattar följaktligen inte bara köttbedömningen utan också bl. a. lokalerna, inredningen, utrustningen, personalhygienen och vattenförhållandena. Något uttryckligt avsteg från huvudregeln, som innebär att den omedelbara tillsynen enligt livsmedelslagen utövas av miljö- och hälsoskyddsnämnden, har emellertid inte gjorts. Däremot har livsmedelsverket i ett meddelande framhållit att det i regel inte är nödvändigt att nämnderna ägnar sig åt kontrollslakterierna där en tillräcklig livsmedelskontroll redan utövas av besiktningspersonalen. En mera bestämd ansvarsfördelning är önskvärd, bl. a. med hänsyn till att det inte bör råda någon tvekan om vilken myndighet som skall vara beslutande om det är påkallat med någon form av tvångsingripande enligt livsmedelslagen.

Vidare har till utredningen överlämnats en framställning till regering-

en från livsmedelsverket med begäran om ändring av köttbesiktningslagen. Bakgrunden till framställningen är att det finns ett behov av att för vissa fall kunna göra undantag från lagens krav på fullständig besiktning vid slakt i kontrollslakterier. F. n. finns det inte någon möjlighet att dispensera från vare sig kravet att djuren skall undersökas före slakten eller kravet att köttet skall undersökas efter slakten. En möjlighet till undantag bör finnas med hänsyn bl. a. till att djur i vissa fall har avlivats genom nödslakt och först därefter förts till slakteriet. Under vissa omständigheter innebär också undersökningen efter slakten en onödig omgång. Det gäller bl. a. när ett sanitetsslaktat djur uppvisar sådana skador eller sjukliga förändringar att det inte behövs någon uppslaktning för att konstatera att köttet är otjänligt som människoföda.

Utredningen skall enligt direktiven belysa frågan om en förbättrad samordning av bestämmelserna i livsmedelslagstiftningen och köttbesiktningslagstiftningen. Det ankommer också på utredningen att lägga fram de förslag till ändringar i lagstiftningen som en sådan analys kan ge anledning till.

En av utgångspunkterna för utredningens bedömning av samordningsfrågan är att de båda lagarnas tillämpningsområden sammanfaller. De köttproducerande djuren betraktas som livsmedel i livsmedelslagens mening när de kommer till slakteriet och då underkastas veterinärbesiktning. Därmed är också köttbesiktningslagen tillämplig.

De sammanfallande tillämpningsområdena gör det naturligt att undersöka om inte den lämpligaste lösningen på de redovisade problemen är att helt ersätta den nuvarande lagstiftningen om köttbesiktning med föreskrifter meddelade inom ramen för livsmedelslagstiftningen.

En sådan reformering av lagstiftningen innebär fördelar i flera olika hänseenden:

- Det är rimligt att de nya föreskrifterna för köttkontrollen, som alltså meddelas med stöd av livsmedelslagen, får ett för hela landet enhetligt innehåll för all kötthantering och köttbesiktning i samband med slakt. De krav som ställs bör motsvara de krav som f. n. gäller vid slakt i kontrollslakterierna. Med de nya föreskrifterna uppnås följaktligen i huvudsak samma resultat som om man med stöd av den nuvarande lagstiftningen skulle införa slakteritvång i hela landet.
- Miljö- och hälsoskyddsnämnden blir tillsynsmyndighet också när det gäller föreskrifterna om krav på viss köttkontroll. Det bör dock göras en klar uppdelning mellan nämndernas tillsynsansvar och det tillsynsansvar som livsmedelsverkets besiktningspersonal skall ha. Miljö- och hälsoskyddsnämndernas tillsynsansvar bör inte omfatta slakterierna.
- Tillsynsmyndigheterna får möjlighet att ingripa med bl. a. föreläggande och förbud och omhändertagande av varor också vid överträdelser av föreskrifterna för köttkontrollen.
- Det finns inte något hinder mot att föreskrifterna för köttkontrollen utformas med de undantag som avses med livsmedelsverkets framställning om lagändring.
- Regelsystemet blir enklare.

Mot bakgrund av det anförda föreslår utredningen följande.

I livsmedelslagen bör det föras in en ny bestämmelse i lagens avsnitt om tillsyn. Bestämmelsen, som lämpligen kan tas in som ett andra stycke i 28 §, bör innebära ett bemyndigande för regeringen eller, efter regeringens bestämmande, livsmedelsverket att meddela föreskrifter för kontrollen av kött.

Sådana föreskrifter bör få meddelas om

1. köttbesiktning,
2. förbud mot att saluhålla eller i livsmedelslokal förvara kött som inte har besiktats vid slakteri som står under särskild kontroll,
3. uppgiftsskyldighet för den som lämnar djur till slakt,
4. nödslakt.

Med stöd av detta bemyndigande bör regeringen i livsmedelsförordningen föreskriva att det ankommer på livsmedelsverket att meddela föreskrifter om köttbesiktning. Det kan förutsättas att dessa föreskrifter till sitt innehåll i allt väsentligt kommer att överensstämma med verkets nuvarande köttbesiktningsföreskrifter (SLVFS 1983: 23). Som framgår av redogörelsen i avsnitt 6.3 finns det i landet ett antal slakterier som inte är godkända som kontrollslakterier. De föreslagna nya reglerna för med sig ett byggnads- och upprustningsbehov som inte kan tillgodoses omedelbart. Genom att köttbesiktningslagen föreslås upphävd (se nedan) bortfaller kommunernas skyldighet enligt den lagen att lämna ersättning när ett slakteri inte kan användas längre till följd av strängare krav.

Övergången till de strängare kraven på slakterierna och de strängare kontrollkraven bör underlättas genom en övergångsbestämmelse. Den nuvarande byråbesiktningen bör kunna godtas som köttbesiktning och mildare krav på utrymmen och utrustning i slakterierna ställas under en övergångsperiod som dock inte bör få sträcka sig längre än fem år. Regeringen bör i livsmedelsförordningen uppdra åt livsmedelsverket att med giltighet längst intill utgången av år 1991

dels meddela särskilda föreskrifter om utrymmes- och utrustningskrav i fråga om sådana slakterier som inte är godkända som kontrollslakterier,

dels meddela sådana föreskrifter för köttbesiktningen att de nuvarande bestämmelserna om byråbesiktning får gälla i vissa angivna kommuner.

Det är självfallet angeläget att tillsynsmyndigheterna genom rådgivning och på annat lämpligt sätt verkar för en snabb omställning till de nya kraven. Därigenom bör giltighetstiden för tillämpningen av äldre bestämmelser kunna förkortas avsevärt.

Med stöd av det nya bemyndigandet skall det också kunna meddelas föreskrifter som innebär förbud mot handel eller annan hantering av byråbesiktat kött inom områden som omfattas av föreskrifterna om besiktningen vid kontrollslakterier. Sådana föreskrifter får betydelse endast under den föreslagna övergångstiden.

Dessutom bör de nya föreskrifterna om köttbesiktning för de allra minsta slakterierna i viss mån anpassas till verksamhetens omfattning.

En sådan anpassning kan gälla lokal- och utrustningskraven och innebära vissa begränsningar i kravet på att veterinär skall vara närvarande vid slakten. Det bör dock kunna förutsättas att främst distriktsveterinärerna kan medverka i köttbesiktningen vid dessa slakterier. Mot vissa särbestämmelser för de minsta anläggningarna kan det visserligen invändas att man inte helt uppnår den likformighet i köttkontrollen som utgör ett viktigt motiv för den föreslagna reformen. Anpassningen av kraven bör emellertid kunna försvaras med att de livsmedelshygieniska riskerna är begränsade om produktionen är mycket liten och avsätts på en närmarknad.

Det hittills sagda har syftat på kontrollen av kött av nötkreatur, svin, häst, får och ren. Beträffande slakt av dessa djurslag bör i kontrollföreskrifterna undantag göras för husbehovsslakten. Sannolikt finns det också anledning att göra vissa ytterligare undantag beträffande köttkontrollen vid renslakt.

Nya bestämmelser bör också meddelas för köttkontrollen vid slakt av fjäderfä. Enligt utredningens mening finns det skäl som talar för att köttbesiktningen vid fjäderfäslakterierna lämpligen bör organiseras på ett annat sätt än besiktningen vid de vanliga slakterierna.

Det viktigaste skälet till en särskild ordning vid fjäderfäslakterierna är att den kontroll som behövs från livsmedelshygienisk synpunkt till stor del sker redan ute i besättningarna. Det finns ca 200 kycklinguppfödare. Av dessa är den helt övervägande delen anslutna till en frivillig salmonellakontroll. Denna kontroll innebär bl.a. att lokaler och inredning har godkänts för sitt ändamål. Enligt gällande regler skall eventuell förekomst av salmonella kontrolleras före slakt hos varje uppfödare som producerar mer än 5 000 kycklingar per år. När det uppstår problem i en besättning är hela djurflockar involverade och därför tillkallas veterinär och annan expertis så tidigt som möjligt för att minimera förlusterna. Allmänt gäller att produktionen i hög grad kontrolleras ute i besättningarna även vid sidan av den redan nämnda salmonellakontrollen.

Det måste också vägas in att kostnadsfördyringar inte kan undvikas om köttkontrollen vid fjäderfäslakterierna skulle inordnas i livsmedelsverkets besiktningsorganisation för övriga slakterier. Det kan bl.a. hänvisas till att de nuvarande besiktningsbiträdena vid fjäderfäslakterierna av praktiska skäl delvis deltar i arbetet med slakten, något som knappast kan förenas med en av staten administrerad besiktning.

Mot bakgrund av det anförda föreslår utredningen att livsmedelsverket meddelar föreskrifter om hur köttbesiktningen skall gå till vid fjäderfäslakterierna och dessutom meddelar beslut om att denna besiktning skall genomföras hos företagen som en egentillsyn enligt ett av livsmedelsverket fastställt kontrollprogram. Föreskrifterna bör innebära att egentillsynen fordrar medverkan av besiktningsbiträden och veterinär. Egentillsynen vid fjäderfäslakterierna bör kontrolleras av tillsynsmyndigheten enligt samma principer som föreslås gälla för all annan egentillsyn. Liksom i fråga om övriga slakterier bör livsmedelsverket ha det direkta tillsynsansvaret för fjäderfäslakterierna.

Den föreslagna nya bestämmelsen i livsmedelslagen skall också ge stöd för föreskrifter om skyldighet för djurägaren att lämna sådana

uppgifter om djuren som är av betydelse för köttkontrollen. Bestämmelser om detta finns f. n. i 8 § köttbesiktningskungörelsen. Till skillnad från de nuvarande bestämmelserna bör de nya föreskrifterna om uppgiftsskyldighet, liksom övriga föreskrifter om köttkontroll, straffsanktioneras. Det sker lämpligen genom ett tillägg i 30 § livsmedelslagen som bl. a. stadgar fängelse- eller bötesstraff för brott mot föreskrifter som meddelas med stöd av lagen. Köttbesiktningslagens bestämmelser om nödslakt bör också ersättas med föreskrifter meddelade med stöd av det nya bemyndigandet i livsmedelslagen.

De krav med avseende på lokaler och utrustning som f. n. ställs på kontrollslakterierna bör läggas fast i föreskrifter som livsmedelsverket meddelar. Sådana föreskrifter kan meddelas med stöd av 22 § livsmedelslagen. Livsmedelsverket får med sin besiktningspersonal det direkta ansvaret för den löpande tillsynen vid de vanliga slakterierna. Verket bör också i övrigt svara för kontrollen av dessa anläggningar, t. ex. godkänna lokalerna. Detsamma bör gälla i fråga om de nedan nämnda integrerade anläggningarna.

I 26 § tredje stycket livsmedelslagen finns en bestämmelse som bör kunna utgöra stöd för att meddela föreskrifter om avgifter för köttbesiktningen. Bestämmelserna i 9 § 3 mom. köttbesiktningslagen om hur det skall förfaras med kött som inte godkänts vid besiktningen bör utan vidare kunna ersättas av bestämmelserna i 27 § andra stycket livsmedelslagen.

Med den föreslagna ändringen i livsmedelslagen bör köttbesiktningslagen och dess tillämpningsföreskrifter kunna upphävas. Detta leder i sin tur till att en översyn bör ske av bl. a. förordningen (1956: 413) om klassificering av kött. I förordningen, som är meddelad efter riksdagens hörande, hänvisar man nämligen till köttbesiktningslagen och använder den lagens begrepp och benämningar. Utredningen har också erfarit att jordbruksnämnden hos regeringen framställt om viss ändring i sak av förordningen. Enligt utredningens mening bör översynen ske i annan ordning än inom ramen för det uppdrag utredningen har.

Genom en bestämmelse i livsmedelsförordningen bör regeringen föreskriva att livsmedelsverket genom sin besiktningsorganisation skall svara för all livsmedelstillsyn inom de slakterier som står under särskild kontroll. Kontrollslakterierna kommer därmed att undantas från miljö- och hälsoskyddsnämndernas ansvarsområde. Det förekommer att stycknings- och köttförädlingsanläggningar är integrerade med slakterier. Också sådana anläggningar bör undantas från miljö- och hälsoskyddsnämndernas ansvarsområde. Livsmedelsverkets besiktningspersonal bör således svara för tillsynen vid hela den integrerade anläggningen.

Utredningen föreslår:

- ☐ Att föreskrifter för köttkontrollen i fortsättningen meddelas med stöd av livsmedelslagen.
- ☐ Att köttbesiktningslagen och dess tillämpningsföreskrifter upphävs.

fortsättning följande sida

- Att det efter en övergångstid skall gälla enhetliga regler för all köttkontroll inom landet.
- Att livsmedelsverket med dess besiktningspersonal får hela ansvaret för livsmedelskontrollen vid slakterierna.
- Att köttkontrollen vid fjäderfäslakterierna skall genomföras som en offentligt kontrollerad egentillsyn hos företagen.

12.6 Exportkontroll

Inledning

Den som framställer eller bereder livsmedel för export kan ansöka hos livsmedelsverket om att anläggningen skall bli s. k. exportkontrollerad anläggning. En sådan anläggning ställs under särskild kontroll som föranleds av införselbestämmelserna i annat land. Kontrollen utförs av särskilda besiktningsmän som livsmedelsverket förordnar. För exportkontrollerad anläggning för kött och köttvaror har livsmedelsverket fastställt närmare bestämmelser om inspektion av lokaler, utrustning, hantering och personlig hygien, samt kontroll av råvarornas identitet, hygieniska beskaffenhet etc. liksom av vatten och emballage. Föreskrifterna innehåller också regler om märkning, exportintyg, journalföring och rapporter. I fråga om kontrollen föreskrivs bl. a. att prov på färdiga produkter skall tas ut i samma omfattning som anges i livsmedelsverkets kungörelse (SLV FS 1981: 12) om viss offentlig livsmedelskontroll ("kontrollkungörelsen"). Dessa prov skall analyseras vid anvisningslaboratorium.

Bestämmelserna i kungörelsen är främst anpassade till de krav som uppställs för export till EG-länder eller andra länder med motsvarande krav.

Utöver de föreskrifter som meddelats i livsmedelsverkets kungörelse om exportkontrollerade anläggningar för kött och köttvaror skall för export av kött och köttvaror till USA gälla vissa ytterligare villkor som för sådan export meddelats av det amerikanska jordbruksministeriet (USDA).

Som särskilda besiktningsmän för exportkontroll förordnas i allmänhet någon av livsmedelsverkets besiktningsveterinärer. Efter omorganisationen av den statliga köttkontrollorganisationen kan exportkontroll ingå i besiktningspersonalens ordinarie arbetsuppgifter.

F. n. finns ca 120 exportkontrollanläggningar. I huvudsak rör det sig om slakterier, styckningsanläggningar och charkuterifabriker. De exportkontrollerade slakerierna är alla kontrollslakterier och de exportkontrollerade styckningsanläggningarna och charkuterifabrikerna är i många fall integrerade med ett slakteri.

Innehavare av exportkontrollerad anläggning och exportkontrollerade fryshus erlägger en avgift som skall täcka livsmedelsverkets kostnader för besiktning och kontroll. Avgiftens storlek fastställs av livsmedelsverket i samråd med riksrevisionsverket och berörda branschorganisationer.

Överväganden och förslag

Utredningen har i kapitel 11 redogjort för sina principiella utgångspunkter. I det sammanhanget framhåller utredningen bl. a. att samhällets tillsyn över livsmedelsproduktionen i princip bör vara densamma oberoende av om livsmedlen är avsedda för export eller inhemsk produktion.

Utredningen har vidare föreslagit att miljö- och hälsoskyddsnämnderna skall ha ansvaret för såväl godkännande som löpande tillsyn av i princip alla livsmedelsanläggningar inom kommunen. Enligt vad utredningen erfarit föreligger det vissa oklarheter i fråga om tillsynsansvaret för de exportkontrollerade anläggningarna. Detta har lett till att miljö- och hälsoskyddsnämnder i stor utsträckning avstått från att utöva tillsyn vid dessa anläggningar. Inspektioner och undersökningar vid de exportkontrollerade anläggningarna har därför inte heller ingått i nämndernas projektinriktade kontroll.

Utredningen anser att för all livsmedelsproduktion i landet skall gälla att kontrollen utövas enligt samma riktlinjer. Detta bör gälla även för de exportkontrollerade anläggningarna. I enlighet med vad utredningen föreslår i avsnitt 12.5 bör livsmedelsverket ha ansvaret för köttkontrollen. Livsmedelsverket och dess besiktningspersonal skall således svara för hela livsmedelskontrollen vid slakterierna och verksamheter som är integrerade med slakterierna. För övriga livsmedelsanläggningar skall miljö- och hälsoskyddsnämnderna svara för hela den allmänna livsmedelskontrollen.

I den mån olika länders införselbestämmelser föreskriver något utöver den allmänna tillsynen bör det som hittills åligga livsmedelsverket att föreskriva hur den särskilda exportkontrollen skall utövas. Det kan t. ex. gälla undersökning av råvaror och kontroll av särskilda krav beträffande emballage, märkning och exportintyg. För denna kontroll får verket förordna särskilda besiktningsmän. Dessutom bör de exportkontrollerade anläggningarna utöver den årliga kontrollavgift som utredningen föreslår på samma sätt som nu gäller erlägga en särskild exportkontrollavgift. Detta bör enligt utredningens uppfattning innebära att endast företag vars produkter exporteras eller förädlas till exportvaror benämns exportkontrollerad anläggning och därmed blir underställd den särskilda exportkontrollen.

Utredningen föreslår:

- ☐ Att i den mån länder har särskilda införselbestämmelser kan livsmedelsverket föreskriva om särskild exportkon-

fortsättning följande sida

troll utöver miljö- och hälsoskyddsnämndernas allmänna tillsyn och livsmedelsverkets köttkontroll.

- Att företagen som hittills erlägger en särskild avgift för exportkontrollen.

12.7 Importkontroll

Inledning

Importen av livsmedel är kringgärdad med en rad olika bestämmelser som bl. a. innebär att livsmedelsverket i mycket stor utsträckning ger direktiv om hur kontrollen av dessa livsmedel skall genomföras.

I syfte att underlätta tillsynen föreskrivs i livsmedelsförordningen att den som importerar livsmedel skall ha hemvist i Sverige. Dessutom skall importören finnas registrerad hos livsmedelsverket för införsel av livsmedlet i fråga.

Den del av importkontrollen som gäller undersökning av vegetabilier med avsende på bekämpningsmedelsrester ombesörjs av livsmedelsverket med hjälp av lantbruksstyrelsens växtskyddsinspektörer och fyra laboratorier med särskild kompetens. Kontrollen finansieras med avgifter som importören får betala till statsverket. Avgiftstaxan fastställs av livsmedelsverket efter samråd med riksrevisionsverket.

Även kontrollen av importerat kött administreras i stor utsträckning av livsmedelsverket. Enligt bestämmelser som regeringen har meddelat får kött bara föras in över sådana orter där det hos miljö- och hälsoskyddsnämnden finns en av livsmedelsverket förordnad veterinär för kontroll av köttet. På orten skall det också finnas en av verket godkänd lokal för kontrollen. Livsmedelsverket har i sina föreskrifter för importkontrollen förtecknat över vilka orter kött får föras in i landet.

Av livsmedelsverkets föreskrifter följer vidare att det fordras särskilt tillstånd att föra in kött i landet. Sådant tillstånd kan vara villkorat av att köttet kommer från en anläggning som godkänts av livsmedelsverket. Köttet skall också vara åtföljt av ett intyg utfärdat i ursprungslandet. Av intyget skall det bl. a. framgå att varan är tjänlig till människoföda och att den har hanterats och förvarats i utrymmen som håller tillräckligt låg temperatur.

I livsmedelsverkets föreskrifter finns också bestämmelser om i vilken form köttet får föras in, exempelvis i vilka styckningsdelar vissa djurslag får importeras. Livsmedelsverket har med generell giltighet meddelat detaljerade föreskrifter om hur köttkontrollen skall gå till. Sådana föreskrifter kan emellertid också meddelas i det särskilda importtillståndet. Miljö- och hälsoskyddsnämndens kostnader för undersökning, provtagning och annan kontroll skall ersättas av importören enligt en taxa som fastställs av kommunen.

För införsel av kött och andra livsmedel av animalt ursprung kan det

också krävas tillstånd enligt den veterinära införselkungörelsen. Bestämmelserna i den författningen syftar bl. a. till att förhindra att smittsamma djursjukdomar kommer in i landet. Frågor om sådant införseltillstånd prövas, när det gäller livsmedel, av livsmedelsverket efter hörande av lantbruksstyrelsen.

Livsmedelsverket har föreskrivit krav på särskilt importtillstånd också för en rad andra varor än kött. Dit hör exempelvis mjölk och mjölkprodukter, ägg och äggprodukter samt fiskvaror. För importkontrollen, som ombesörjs av miljö- och hälsoskyddsnämnden, gäller dels vad som kan ha föreskrivits i importtillståndet, dels de nyssnämnda generella föreskrifterna som livsmedelsverket har meddelat. Även för dessa varor gäller att importören skall betala kontrollkostnaderna enligt en avgiftstaxa som kommunen fastställer.

Livsmedelsverkets föreskrifter om hur importkontrollen skall utföras gäller också vissa varor som inte omfattas av kravet på särskilt importtillstånd. I övriga fall ankommer det på miljö- och hälsoskyddsnämnden att bestämma i vilka fall och i vilken omfattning importerade varor skall kontrolleras.

Det är endast vid sådan import som kräver särskilt tillstånd som importören skall betala avgift enligt den kommunala taxan.

Utöver den tidigare nämnda kontrollen av bekämpningsmedelsrester på vegetabilier, kan livsmedelsverket genomföra stickprovsundersökningar även på andra varuslag. Sådana undersökningar genomförs efter överenskommelse i varje särskilt fall med miljö- och hälsoskyddsnämnderna. Kostnaderna för dessa undersökningar skall uttagas av importören eller fördelas mellan importörerna av ifrågavarande varuslag.

De kommunala avgiftstaxorna för importkontrollen är oftast uppbyggda på det sättet att det tas ut dels en fast inställelse- eller inspektionsavgift, dels en rörlig avgift per kilo vara och dels en avgift för laboratorieanalys.

Överväganden och förslag

Enligt direktiven skall utredningens översyn av livsmedelskontrollen omfatta också kontrollen av importerade livsmedel. Utredningen har i sina bedömningar utgått ifrån att livsmedelskontrollen i princip bör vara likartad och neutral i förhållande till livsmedlens ursprung. I det följande diskuteras om det med hänsyn till denna principiella utgångspunkt eller av något annat skäl finns anledning att föreslå några ändringar vad beträffar organisation och genomförande av importkontrollen.

Vad beträffar kontrollen av vegetabilier med avseende på bekämpningsmedelsrester sker den under direkt ledning av livsmedelsverket. Detta gäller emellertid oavsett om det är fråga om importerade vegetabilier eller vegatabilier producerade inom landet. Att kontrollen är organiserad på annat sätt än livsmedelskontrollen i övrigt motiveras av den alldeles särskilda kompetens som fordras för de undersökningar som måste göras. Som utredningen har påpekat i avsnitt 12.4 kan det alltid finnas anledning att pröva hur kontrollen från praktiska synpunkter bäst skall kunna genomföras, bl. a. med avseende på vilka laboratorieresur-

ser som skall utnyttjas. Däremot finns det inte någon grund för att föreslå några ändringar vad beträffar kontrollens organisation och genomförande.

Kontrollen av det kött som importeras är organiserad på ett sätt som liknar besiktningen av det kött som produceras inom landet. Livsmedelsverket kan sägas vara huvudman för kontrollen genom att verket förordnar särskilda veterinärer att utföra kontrollen och också meddelar föreskrifter för hur kontrollen skall genomföras. Efter den omorganisation som genomförts när det gäller den statliga besiktningspersonalen kan med den egentliga besiktningstjänsten förenas bl. a. uppdraget att utföra importkontroll. Utredningen anser det viktigt att importerade livsmedel underkastas lika ingående och omfattande kontroll som den vilken gäller för inhemskt producerade livsmedel.

Principen om likartad kontroll oavsett varornas ursprung kan av följande skäl anses vara uppfylld beträffande de importerade köttvarorna. På ursprungslandets kontroll- och produktionsförhållanden ställs i princip samma krav som på vår egen produktion genom krav att varorna ska komma från en exportanläggning som livsmedelsverket godkänt. Vid den undersökning av köttvarorna som sedan sker vid införselkontrollen kompletteras ursprungslandets kontroll med de undersökningar av varan som är av speciellt intresse för vårt land. Dessutom kontrolleras att inte transporten har medfört försämringar av varan.

Den förändring som bör övervägas är att samordna finansieringen av importkontrollen med finansieringen av den statliga besiktningsorganisationen. Det skulle innebära att livsmedelsverkets taxa för köttbesiktningen utvidgas till att gälla också importkontrollen av kött och att avgifterna för den kontrollen betalades till staten i stället för till kommunen.

Vad beträffar kontrollen av andra importerade livsmedel än kött överensstämmer den organisatoriskt med livsmedelskontrollen i övrigt. Importkontrollen skiljer sig dock från annan livsmedelskontroll genom den starka styrning av miljö- och hälsoskyddsnämndens verksamhet som livsmedelsverkets föreskrifter för kontrollen innebär. Denna reglering liksom övriga särbestämmelser för importen är motiverade av att kontrollen vanligen inte kan avse annat än den färdiga produkten och därför med nödvändighet blir mera ofullständig än en kontroll som kan inriktas också mot produktionen. Det bör emellertid också erinras om att det i utredningens förslag rörande den vanliga offentliga livsmedelskontrollen ingår att denna i högre grad än f. n. bör styras genom föreskrifter meddelade av livsmedelsverket. Utredningen föreslår följaktligen inte några ändringar i fråga om livsmedel som är föremål för särskild importkontroll. Utredningen förutsätter att importerade livsmedel — som inte är föremål för särskild importkontroll — undersöks i erforderlig omfattning, t. ex. inom ramen för den projektinriktade kontrollen. Därvid bör bl. a. märkningen och användningen av tillsatser kontrolleras.

Det kan bli nödvändigt att genomföra en viss anpassning av avgiftsreglerna till det avgiftssystem för livsmedelskontrollen i allmänhet som utredningen förordar. För kontroll av den import som kräver särskilt tillstånd bör avgift tas ut vid varje kontrolltillfälle enligt en taxa som

kommunen fastställer. Främst för att täcka kostnaderna för kontroll av övriga importerade livsmedel bör grossister med egen import betala en fast årlig avgift enligt det avgiftssystem som utredningen förordar.

Utredningen föreslår:

- ☐ Att avgiftsfinansieringen för importkontrollen av kött samordnas med avgiftssystemet för köttbesiktningen.
- ☐ Att importkontrollen av andra livsmedel som fordrar importtillstånd liksom hittills finansieras med särskilda avgifter till kommunen.
- ☐ Att kontrollen av övriga importerade livsmedel finansieras inom ramen för avgiftssystemet för livsmedelskontrollen i allmänhet.

12.8 Kontroll av förpackningar och husgeråd

Inledning

I livsmedelslagen finns ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om användningen av varor, ämnen och utrustning vid hantering av livsmedel för att därigenom hindra att livsmedlen påverkas menligt. Regeringen kan överlåta till livsmedelsverket att meddela sådana föreskrifter. Eftersom livsmedelslagstiftningen inte omfattar hantering av livsmedel i det enskilda hushållet gäller bemyndigandet bara den yrkesmässiga hanteringen.

I livsmedelsförordningen finns en allmän förbudsregel att förpackningsmaterial för livsmedel eller maskiner, redskap, kärl eller annan utrustning för hantering av livsmedel inte får ha en sådan beskaffenhet att användningen kan ge upphov till att livsmedlet tillförs främmande ämnen, förorenas eller blir otjänligt till människoföda. Ytterligare bestämmelser finns i livsmedelsverkets kungörelse med allmänna tillämpningsföreskrifter. Sålunda föreskrivs beträffande livsmedelsförpackningar att metallfolie för förpackning av livsmedel måste vara tillverkad av aluminium eller tenn med en viss högsta tillåten blyhalt. Vidare gäller att maskiner, redskap, kärl och annan utrustning som används i livsmedelshantering skall vara lätta att rengöra och så beskaffade att menlig påverkan på livsmedlen förhindras. Kravet preciseras i en regel som syftar till att förhindra att man vid livsmedelshantering använder kärl eller annan utrustning som kan tillföra livsmedlen för stora mängder av vissa angivna skadliga ämnen, bl. a. kadmium. För att minska riskerna för att otillåtna förpackningar eller otillåten utrustning kommer till användning har det också föreskrivits förbud mot att förvara sådana

förpackningar eller sådan utrustning i eller i anslutning till en livsmedelslokal.

Livsmedelslagstiftningen tar alltså sikte på att förhindra användningen av olämplig utrustning och olämpliga livsmedelsförpackningar. Det har däremot inte ansetts lämpligt att låta livsmedelslagen och dess tillämpningsföreskrifter reglera också tillverkning och saluhållande av olika redskap och förpackningar. Man har hänvisat till att ett redskap eller en maskin ofta kan användas till annan verksamhet och att det därför skulle vara obefogat att förbjuda tillverkning och försäljning av utrustningen bara för att den är olämplig inom livsmedelsbranschen. Livsmedelsstadgekommittén, vars förslag ligger till grund för livsmedelslagen, föreslog ett avsteg från principen att lagstiftningens tillämpningsområde endast skall omfatta användningen. Kommittén förordade nämligen en bestämmelse som skulle ge den centrala tillsynsmyndigheten rätt att förbjuda saluhållande av utrustning som är avsedd att användas för livsmedelshantering i enskilt hushåll, om det kan befaras att utrustningen medför att livsmedlen blir otjänliga som människoföda. Den utrustning som närmast åsyftades var vissa typer av keramik- och porslinskärl som kunde innehålla giftiga metallföreningar i sin glasyr. Någon sådan bestämmelse togs dock inte in i livsmedelslagen. Departementschefen förklarade i propositionen att frågan enligt hans mening inte borde regleras i livsmedelslagstiftningen.

Av betydelse för användningen av både beredningsutrustning och förpackningsmaterial är också livsmedelslagstiftningens bestämmelser om högsta tillåtna halt av främmande ämnen i livsmedel. Livsmedelsverket har i en kungörelse listat högsta tillåtna halt av ett mycket stort antal ämnen. Om dessa gränsvärden överskrids kan en tillsynsmyndighet meddela saluförbud för livsmedlet i fråga.

Det finns emellertid också annan lagstiftning än livsmedelslagstiftningen och också vissa frivilliga åtaganden som är av betydelse i sammanhanget.

I fråga om hushållsgods finns vissa bestämmelser i lagstiftningen om kemiska produkter. Enligt regeringens tillämpningsbestämmelser till lagen om kemiska produkter får bl. a. hushållsgods inte saluhållas eller överlåtas om godset innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt och därigenom kan befaras medföra skada på människor. Fortfarande gäller också de tillämpningsföreskrifter om hushållsgods som produktkontrollnämnden meddelat med stöd av äldre lagstiftning. I dessa föreskrifter anges vissa gränsvärden för utlösning av bly eller kadmium. Om dessa värden överskrids skall hushållsgodset anses kunna medföra skada på människor. Godset får då inte säljas eller överlåtas om det inte av en tydlig märkning framgår att det inte är avsett för livsmedel. Den centrala tillsynen enligt lagen om kemiska produkter utövas av kemikalieinspektionen men också, i fråga om vissa tillsynsområden, av naturvårdsverket, arbetarskyddsstyrelsen och socialstyrelsen. Den regionala och den lokala tillsynen utövas av länsstyrelsen resp. miljö- och hälsoskyddsnämnden. Gäller tillsynen arbetsmiljön eller försvarsmakten är dock yrkesinspektionen resp. försvarets sjukvårdsstyrelse tillsynsmyndigheter.

När det gäller förpackningar för livsmedel finns ett system för en frivillig egentillsyn. På initiativ av ett antal svenska förpackningstillverkare ingicks år 1981 en överenskommelse om en svensk materialnorm för livsmedelsförpackningar (Normpack). Syftet med Normpack är att främja produktsäkerhet hos material till livsmedelsförpackningar. Detta syfte vill man uppnå bl. a. genom ett svenskt normsystem för hur material i livsmedelsförpackningar skall vara beskaffat. Varje företag som i Sverige tillverkar eller marknadsför livsmedelsförpackningar eller förpackade livsmedel kan frivilligt ansluta sig till Normpack. Företagen förpliktar sig vid anslutning att endast marknadsföra förpackningar, förpackningsmaterial och livsmedel i förpackningar som uppfyller den överenskomna normen.

Den svenska materialnormen innebär att material för förpackning av livsmedel skall uppfylla dels den svenska livsmedelslagstiftningens bestämmelser om livsmedelsförpackningar och främmande ämnen, dels bestämmelserna i ettdera av de tre regelverk om förpackningsmaterial för livsmedel som gäller i USA, Västtyskland resp. Holland. Den utländska lagstiftning som normen bygger på har formen av s. k. positivlistor, dvs. listor som anger vilka komponenter som får ingå i förpackningsmaterial. Anslutna företag åtar sig också att samråda om lämpligheten att använda förpackningsmaterial till visst ändamål för att därigenom förhindra en felaktig användning. Enligt en undersökning som Normpack har gjort har i de flesta varuområdena i livsmedelshandeln mellan 80 och 100 procent av varorna förpackningar från företag anslutna till Normpack.

I enlighet med vad som har uttalats i propositionen till grund för lagen om kemiska produkter har regeringen uppdragit åt livsmedelskontrollutredningen att utreda vissa frågor rörande livsmedelsförpackningar och husgeråd. I propositionen anför departementschefen att det är angeläget att livsmedelsverket har ett odelat ansvar för frågor som sammanhänger med kontrollen av livsmedel.

I direktiven anförs att kemikommissionen i sitt betänkande (SOU 1984: 77) Kemikaliekontroll angett att livsmedelsverkets befogenheter att ingripa mot kemiska hälsorisker som har samband med livsmedelsförpackningar och husgeråd f. n. är otillräckliga. Det konstateras att reglering och tillsyn inom livsmedelskontrollen riktas uteslutande mot dem som hanterar eller importerar själva livsmedlen. Enligt direktiven kan det emellertid finnas anledning att sätta in samhällsåtgärder redan hos dem som tillverkar eller importerar förpackningar resp. husgeråd för att därigenom förhindra att främmande ämnen tillförs livsmedel. Livsmedelskontrollutredningen ges i uppdrag att utreda frågan om en sådan förstärkning av livsmedelskontrollen.

Överväganden och förslag

Utredningen behandlar först frågan om en utvidgad kontroll av olika slags utrustning för beredning och förvaring av livsmedel.

Det nuvarande regelsystemet gör det möjligt för livsmedelsverket att ingripa mot olämplig utrustning när den används för yrkesmässig han-

tering av livsmedel. Det finns inte något egentligt underlag som tyder på eller utesluter att det allmänt sett behövs en kontroll som utvidgas till att avse tillverkning och import av all utrustning som kan komma till användning vid livsmedelshantering. När det gäller utrustningen för yrkesmässig livsmedelshantering har som nämnts livsmedelslagens tillsynsmyndigheter möjlighet att ingripa mot att utrustningen används, om den i något hänseende skulle vara olämplig från livsmedelssynpunkt. Annorlunda förhåller det sig med kokkärl och annan motsvarande utrustning för användning i enskilt hushåll. Eftersom livsmedelslagen inte gäller hantering av livsmedel i enskilt hushåll kan något ingripande mot användningen av olämplig utrustning inte ske med stöd av livsmedelslagstiftningen.

En väg att motverka att olämpliga husgeråd används i hemmen skulle kunna vara att låta livsmedelslagstiftningen gälla också tillverkning och import av sådan utrustning. Av den inledningsvis lämnade redovisningen framgår att man när livsmedelslagen beslutades inte fann det lämpligt att vidga lagens tillämpningsområde till att omfatta också tillverkning av husgeråd och annan berednings- och förvaringsutrustning. Hela livsmedelslagstiftningen är uppbyggd kring det förhållandet att lagstiftningens centrala bestämmelser handlar om hur livsmedel skall hanteras för att tillgodose en god livsmedelshygien och redlighet i livsmedelshandeln. Från systematisk synpunkt finns det därför fortfarande starka skäl som talar emot att inom ramen för livsmedelslagstiftningen reglera tillverkning och import av andra varor än livsmedel.

Utredningen anser att det ligger närmare till hands att reglera tillverkning, överlåtelser och import av husgeråd i lagstiftningen om kemiska produkter. I så fall bör emellertid livsmedelsverket förordnas att vara föreskrivande myndighet och tillsynsmyndighet enligt den lagstiftningen. Detta med hänsyn till att statsmakterna understrukit vikten av att livsmedelsverket har det odelade ansvaret för frågor som rör livsmedelskontrollen.

F. n. finns, som nämnts, föreskrifter om hushållsgods meddelade av regeringen och av produktkontrollnämnden, vilken numera har ersatts av kemikalieinspektionen. Enligt regeringsförfattningen gäller överlåtelseförbud i fråga om hushållsgods som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt och därigenom kan befaras medföra skada på människor. Enligt utredningens mening kan det finnas anledning att vidga den bestämmelsen till att gälla förbud också mot tillverkning och import. I föreskrifterna från produktkontrollnämnden preciseras i vilka fall hushållsgods skall anses kunna ge upphov till skador och ges vissa märkningsbestämmelser. Föreskrifter med i huvudsak motsvarande innehåll bör i fortsättningen meddelas av livsmedelsverket. I någon av de tillämpningsförfattningar som regeringen har meddelat till lagen om kemiska produkter bör det följaktigen tas in ett bemyndigande för livsmedelsverket att meddela föreskrifter om hantering eller import av hushållsgods.

Utredningen föreslår också att livsmedelsverket förordnas som central tillsynsmyndighet enligt lagstiftningen om kemiska produkter. Utöver naturvårdsverket, arbetarskyddsstyrelsen och socialstyrelsen som

redan har utsetts till centrala tillsynsmyndigheter vid sidan av den nyinrättade kemikalieinspektionen skulle alltså livsmedelsverket ges ett tillsynsområde inom kemikalielagstiftningen. Utredningen återkommer i det följande till frågan om vad tillsynsområdet bör omfatta.

Enligt 26 § förordningen om kemiska produkter svarar länsstyrelsen för tillsynen inom länet och miljö- och hälsoskyddsnämnden för den omedelbara tillsynen inom varje kommun. Med hänsyn till den mycket speciella kontroll som det blir fråga om finns det skäl att lägga huvudansvaret för kontrollen av tillverkning, försäljning och import av hushållsgods på livsmedelsverket. Delvis kan kontrollen komma att bestå i inspektioner och provtagningar hos tillverkare, leverantörer och importörer. Det kan emellertid förutsättas att tillsynen till övervägande del kommer att innebära att livsmedelsverket, antingen på eget initiativ eller på begäran av företagen, gör bedömningar av huruvida ett visst material är lämpligt att användas till hushållsgods eller inte.

Kontrollen av hushållsgods bör avgiftsfinansieras. Livsmedelsverket kan tillföras avgiftsmedel genom att verket får någon del av de avgifter som tas in för att bekosta den allmänna kontrollen av kemiska produkter. En annan möjlighet är att verket tar ut en avgift för varje materialprövning och för varje inspektion och provtagning som görs hos tillverkare eller importör. Utredningen vill för sin del förorda den sistnämnda lösningen.

Utredningen övergår därmed till frågan om kontrollen av livsmedelsförpackningarna. Genom det nuvarande frivilliga regelsystemet för förpackningsmaterial kan det förutsättas att företagen tillförs tillräckliga kunskaper om vad sådant material bör få innehålla. Det som kan sägas vara bristen med systemet är att det inte sker någon fortlöpande tillsyn av att företagen iakttar den överenskomna normen. Det finns inte heller någon möjlighet för myndigheterna att ingripa mot den som tillverkar förpackningar utan att iaktta normens föreskrifter. Systemet förutsätter att den från samhällets sida ofullständiga kontrollen i stor utsträckning uppvägs av företagens egenintresse av att tillhandahålla fullgoda och ofarliga produkter.

Enligt utredningens mening fyller det frivilliga normsystemet till stor del det behov som skulle tillgodoses med motsvarande myndighetsföreskrifter. Det bör åtminstone inte f. n. vara aktuellt att införa några svenska bestämmelser som motsvarar det regelverk som tillämpas inom Normpack. På samma sätt som i fråga om hushållsgods bör emellertid livsmedelsverket ges befogenheten att meddela föreskrifter om hantering och import av livsmedelsförpackningar. Med ett sådant bemyndigande skapas en beredskap för de bestämmelser som kan visa sig nödvändiga.

Även tillsynsansvaret när det gäller tillverkning och import av förpackningsmaterial för livsmedel kan läggas på livsmedelsverket. Lagtekniskt kan det lösas på samma sätt som ovan har föreslagits i fråga om hushållsgods. F. n. kan tillsynsmyndigheterna enligt livsmedelslagen bara ingripa mot användningen av olämpliga förpackningsmaterial. Det kan emellertid uppkomma fall då det är en fördel att kunna göra någon form av myndighetsingripande redan på ett tidigare stadium, dvs. redan vid tillverkningen eller försäljningen av olämpliga förpackningsmate-

rial. Ges livsmedelsverket tillsynsansvaret för förpackningstillverkningen får verket också vidgade möjligheter att bedöma lämpligheten hos olika förpackningsmaterial.

Med hänsyn till vad nu sagts föreslår utredningen att livsmedelsverket, i den föreslagna egenskapen som föreskrivande myndighet och tillsynsmyndighet enligt lagen om kemiska produkter, får ett tillsynsansvar också för livsmedelsförpackningarna. Livsmedelsverkets tillsynsområde bör följaktligen omfatta tillverkning, import och försäljning av förpackningsmaterial för livsmedel, livsmedelsförpackningar och hushållsgods. Kontrollen av förpackningsmaterialet och förpackningarna bör på samma sätt som kontrollen av hushållsgods avgiftsfinansieras.

Utredningen föreslår:

- □ Att livsmedelsverket blir föreskrivande myndighet och tillsynsmyndighet enligt lagstiftningen om kemiska produkter med befogenhet att meddela föreskrifter om hantering eller import av förpackningsmaterial för livsmedel, livsmedelsförpackningar och hushållsgods och med skyldighet att kontrollera tillverkning, import och försäljning av sådant material och sådana varor.
- □ Att livsmedelsverkets kontroll skall avgiftsfinansieras.

12.9 Livsmedelskontroll ombord på fartyg och luftfartyg

Vid sin översyn av livsmedelskontrollen skall utredningen enligt direktiven behandla också frågor som berör livsmedelslagstiftningens tillämpning ombord på fartyg.

Fartygsmiljöutredningen har i sitt slutbetänkande DsK 1982:3 Ny sjösäkerhetslag funnit följande om livsmedelslagstiftningens tillämpning på fartyg. Det råder inte någon tvekan om att lagstiftningen som sådan är tillämplig också på fartyg. De problem som mött utredningen avser i huvudsak i vilken omfattning den svenska livsmedelslagstiftningen bör tillämpas på svenska fartyg inom eller utom riket och i vilken mån utländska fartyg som befinner sig i svenska farvatten bör vara underställda den svenska lagstiftningen.

Den svenska livsmedelslagstiftningen kan i allmänhet inte anses gälla svenska fartyg som befinner sig utanför svenska farvatten. Vad angår utländska fartyg inom Sverige torde däremot den svenska lagstiftningen gälla i princip utan andra undantag än som beror på den folkrättsliga grundsatsen om havens frihet och den näraliggande regeln om rätt till oskyldig genomfart i territorialhavet. Enligt fartygsmiljöutredningens mening bör dock den svenska lagstiftningen tillämpas med urskillning när det gäller utländska fartyg.

Fartygsmiljöutredningen har ansett som sin uppgift att ange en ram för hur lagstiftningen skall kunna anpassas till vad sjöfarten och sjösäkerheten behöver. Enligt utredningen kan detta enklast ske genom att man i 3 § tredje stycket livsmedelslagen öppnar en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen utser att förordna om undantag från lagens tillämpning såvitt avser fartyg. Undantagsmöjligheterna bör också gälla luftfartyg för vilka gäller samma förhållanden som för fartyg.

Livsmedelskontrollutredningen får i frågan om livsmedelslagstiftningens tillämpning ombord på fartyg hänvisa till det förslag som fartygsmiljöutredningen har lagt fram. Detta förslag är enligt uppgift under beredning i regeringskansliet.

Utredningen hänvisar till det förslag som fartygsmiljöutredningen har lagt fram i frågan om livsmedelslagstiftningens tillämpning ombord på fartyg.

13 Formerna för livsmedelskontrollen

13.1 Inspektion, provtagning och undersökning

Inledning

De huvudsakliga inslagen i den offentliga livsmedelstillsynen är inspektion, provtagning och undersökning. Denna verksamhet som är av stickprovskaraktär innebär att den ansvariga myndigheten besöker företaget och tar de prover och gör de undersökningar som med hänsyn till livsmedelshanteringens karaktär fordras för tillsynen. I den fortlöpande tillsynen är det de av myndigheterna utförda inspektionerna som är basen i verksamheten. Som komplettering till och uppföljning av inspektionen sker viss provtagning.

Överväganden och förslag

Enligt utredningens uppfattning är det viktigt att livsmedelskontrollen genomförs på ett likartat sätt över hela landet, bl. a. för att konkurrensneutraliteten inte skall äventyras. Livsmedelsverket bör därför utarbeta styrande föreskrifter för inspektionsverksamheten. Detta är en förutsättning för likformig kontroll och bedömning av anläggningar inom samma bransch. Dessa föreskrifter bör utformas så att datainsammling från kontrollarbetet underlättas och att t. ex. branschvisa sammanställningar rörande tillståndet i livsmedelshanteringen kan göras. Livsmedelsverkets utgivning av produktdatablad för produkter som har livsmedelsstandard bör kunna användas i detta sammanhang.

Inspektions- och undersökningsverksamheten bör vidare genomföras med en viss regelbundenhet och på ett planerat sätt. Vid planeringen är det nödvändigt att erfarenheter från och kunskaper om de enskilda företagen blir vägledande. Även företag som tillhör samma bransch kan uppvisa stora skillnader från kontrollsynpunkt. Vidare kan förhållandena inom ett och samma företag variera från en tidpunkt till en annan.

Inom ramen för det finansieringssystem med fasta årliga kontrollavgifter som utredningen föreslår bör en större flexibilitet i tillsynen kunna åstadkommas. Vid såväl inspektioner som provtagnings- och undersökningsverksamhet bör i ökad utsträckning hänsyn kunna tas till faktiska förhållanden. För att effektivisera verksamheten och bättre utnyttja befintliga resurser bör de ansvariga myndigheterna, dvs. i första hand

miljö- och hälsoskyddsnämnderna, överväga att t. ex. uppdra åt anvisningslaboratorier att ombesörja viss basprovtagning. Denna provtagning bör ske enligt särskilda planer som för de olika livsmedelsföretagen utarbetas och läggs fast av tillsynsmyndigheten. Enligt vad utredningen erfarit kan laboratorierna även erbjuda andra tjänster såsom bearbetning och uppföljning av analysresultat och rådgivning.

Under de senaste åren har stickprovskontrollen kompletterats med s.k. projektinriktad kontroll. En närmare redovisning av den verksamheten finns i avsnitt 5.5. Avsikten är att flera miljö- och hälsoskyddsnämnder tillsammans skall bearbeta en viss sektor, som t. ex. charkuteriprodukter eller livsmedlens hållbarhet, för att få en uppfattning om tillståndet i livsmedelshanteringen. Nämnderna erhåller därmed underlag för inspektionsverksamheten och förbättrade möjligheter att göra riskbedömningar. Denna arbetsmetod är särskilt lämplig vid redlighetskontroll rörande bl. a. livsmedlens sammansättning och användningen av olika tillsatser. För att få en fullständig bild över tillståndet i livsmedelshanteringen bör enligt utredningens uppfattning den projektinriktade kontrollen även omfatta de anläggningar vid vilka livsmedelsverket ansvarar för den löpande tillsynen. I enlighet med utredningens övriga förslag gäller detta förutom slakterierna de köttförädlingsanläggningar som är integrerade med ett slakteri. I kommuner med sådana anläggningar är ett nära samarbete mellan miljö- och hälsoskyddsförvaltningen och livsmedelsverkets besiktningsorganisation av särskild betydelse.

Enligt utredningens uppfattning är en ökad uppmärksamhet mot redlighetsfrågor nödvändig. Det är bl. a. mot den bakgrunden som utredningen föreslår att tjänster som regionala livsmedelstekniker inrättas. Tillsammans med berörd länsveterinär kommer en livsmedelstekniker att medverka i miljö- och hälsoskyddsnämndens löpande tillsyn av i första hand de stora och komplicerade anläggningarna. Att tillsammans med ansvarig länsveterinär och berörda miljö- och hälsoskyddsförvaltningar planera och genomföra olika typer av gemensamma projekt förutsätts bli en viktig arbetsuppgift för dessa tekniker. Eftersom det inom den projektinriktade kontrollen i stor utsträckning sker provtagning och laboratorieundersökningar kan det naturligtvis vara lämpligt att laboratoriet deltar redan vid planeringen av de olika projekten.

Utredningen föreslår:

- ☐ Att livsmedelsverket skall utarbeta styrande föreskrifter för inspektionsverksamheten.
- ☐ Att fler av de tjänster som anvisningslaboratorierna kan erbjuda, t. ex. provtagning, bör utnyttjas inom den offentliga kontrollen.
- ☐ Att den projektinriktade kontrollen skall kunna omfatta alla livsmedelsanläggningar.

13.2 Godkännande av livsmedelslokaler

Inledning

Utöver inspektions- och undersökningsverksamhet ingår i tillsynsarbetet som en stor och arbetskrävande del prövning av frågor om godkännande av livsmedelslokaler. Enligt livsmedelslagstiftningens bestämmelser får livsmedel ej hanteras yrkesmässigt i annan lokal än livsmedelslokal. Vidare föreskrivs att livsmedelslokal inte får tas i bruk förrän lokalen med dess inredning blivit färdigställd och godkänd för sitt ändamål. Enligt nu gällande ordning prövar livsmedelsverket frågor om godkännande av livsmedelslokaler i vissa större anläggningar, s. k. § 38-anläggningar. När det gäller övriga anläggningar är det miljö- och hälsoskyddsnämnden som godkänner livsmedelslokalerna.

Överväganden och förslag

Utredningen har i avsnitt 12.1 föreslagit att miljö- och hälsoskyddsnämnderna skall ha hela ansvaret för all livsmedelstillsyn inom den egna kommunen. Detta innebär bl. a. att det skall ankomma på miljö- och hälsoskyddsnämnden att även fatta beslut om godkännande av alla livsmedelslokaler inom den egna kommunen. De anläggningar där livsmedelsverket har ansvaret för den löpande tillsynen, dvs. slakterier och med dessa integrerade verksamheter, undantas dock. Den risk för splittring och oklarhet vad gäller tillsynsansvaret som ibland ansetts föreligga med den nu gällande ordningen bör därmed vara undanröjd. I fortsättningen kommer samma myndighet som godkänner lokalerna att även svara för den löpande tillsynen.

I arbetet med att godkänna livsmedelslokaler krävs naturligtvis kunskaper av många olika slag. Förutom de kunskaper och erfarenheter som finns inom miljö- och hälsoskyddsförvaltningen behövs tillgång till den sakkunskap som finns i andra kommunala förvaltningar, t. ex. kunskaper om byggnadsteknik och ventilationsteknik. I den av utredningen föreslagna organisationen förstärks länsstyrelsen med livsmedelsteknisk expertis. En viktig arbetsuppgift för dessa tekniker såväl som för länsveterinärerna är att bistå kommunerna i handläggningen när det gäller att godkänna lokaler för livsmedelshantering. Vid behov bör naturligtvis även annan expertis konsulteras, t. ex. olika specialister på livsmedelsverket. Enligt utredningens mening bör det dessutom ankomma på livsmedelsverket att fastlägga vilka krav som måste tillgodoses för att en anläggning skall kunna godkännas. För vissa mer komplicerade anläggningar t. ex. mejerier bör livsmedelsverket kunna föreskriva ett obligatoriskt samrådsförfarande innan nämnden får besluta om godkännande.

Utredningen föreslår:

- ☐ Att den myndighet som är ansvarig för den löpande tillsynen även skall besluta om godkännande av livsmedelslokalen.

fortsättning följande sida

- Att livsmedelsverket skall meddela föreskrifter om vilka krav som måste tillgodoses för att en anläggning skall kunna godkännas och om samrådsförfarande vid prövning av frågor om godkännande av livsmedelslokal.

13.3 Offentligt kontrollerad egentillsyn

Inledning

Vid stora och medelstora livsmedelsanläggningar förekommer som framgår av kapitel 7 ofta en frivillig egentillsyn. Vid de företag som har en omfattande och välutvecklad egentillsyn finns specialkunskaper och erfarenheter i stor utsträckning samlade. Inom företagens interna kontrollsystem finns bl. a. specifikationer, provtagningsplaner, analysföreskrifter, driftsinstruktioner och dokumentation.

Livsmedelsverket har befogenhet att föreskriva obligatorisk egentillsyn. Denna befogenhet har hittills endast utnyttjats med avseende på produktion av dricksvatten vid kommunalt reningsverk.

Överväganden och förslag

I betänkandet har tidigare redogjorts för att livsmedelskontrollen är ojämnt fördelad över landet, bl. a. beroende på brist på resurser i form av såväl pengar som personal. Enligt utredningens mening bör man kunna förstärka kontrollen genom en ytterligare samordning av befintliga resurser inom kontrollarbetet. Det finns t.ex. skäl att utnyttja företagens egentillsyn på ett mera systematiskt sätt inom den offentliga kontrollen.

Enligt nuvarande kontrollkungörelse skall miljö- och hälsoskyddsnämnden anpassa planeringen av nämndens provtagning och undersökning till förekommande frivillig egentillsyn inom olika anläggningar. Enligt utredningens uppfattning borde samhället ta en mera aktiv del av egentillsynen för att tillgodogöra sig den verksamheten inom den offentliga kontrollen. Utredningen anser att den ordning som finns inom miljöskyddet med obligatorisk egentillsyn och fastställda kontrollprogram bör prövas även inom livsmedelskontrollen. Utredningen föreslår således att livsmedelsverket bör meddela föreskrifter om obligatorisk egentillsyn inom livsmedelshanteringen. I princip bör detta gälla varje anläggning med livsmedelsproduktion. För dessa anläggningar bör kontrollmyndigheterna fastställa ett kontrollprogram. Av programmet bör framgå vilka kontrollåtgärder, t. ex. i form av provtagning och undersökning, som bör vidtas vid olika kontrollpunkter och med vilken regelbundenhet kontrollen skall ske. Syftet med detta kontrollprogram skall vara att säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med livsmedelslagstiftningen. När ett kontrollprogram skall fastställas bör företaget

medverka genom att utarbeta ett förslag som sedan prövas och fastställs av miljö- och hälsoskyddsnämnd. Även för anläggningar där livsmedelsverkets besiktningsorganisation sköter den löpande tillsynen bör kontrollprogram fastställas. För sådana anläggningar, dvs. slakteri och med slakterier integrerad verksamhet, bör kontrollprogrammet prövas och fastställas av livsmedelsverket. Vid miljö- och hälsoskyddsnämndernas prövning av föreslagna kontrollprogram bör såväl länsstyrelsens som livsmedelsverkets experter kunna bistå kommunen.

En förutsättning för att en ordning med en utökad användning av företagens egentillsyn inom den offentliga kontrollen skall vara verksam och rationell är naturligtvis att myndigheterna får full insyn i verksamheten och tillgång till samtliga uppgifter enligt kontrollprogrammen. Dessa data är ett nödvändigt underlag för att myndigheterna skall kunna lita på att egentillsynen sköts på ett tillfredsställande sätt. I den offentliga livsmedelskontrollen vid anläggningar med fastställda kontrollprogram bör tillsynsmyndigheten kunna begränsa sig till att via stickprov och granskningar av förda journaler förvissa sig om dels att kontrollprogrammen följs och dels att kontrollprogrammet som sådant är tillförlitligt.

Utredningen föreslår:

- ☐ Att för i princip varje anläggning med livsmedelsproduktion föreskrivs en obligatorisk egentillsyn av verksamheten.
- ☐ Att för varje anläggning med föreskriven egentillsyn fastställs ett kontrollprogram.

13.4 Information och rådgivning

En förutsättning för att livsmedelslagstiftningens mål skall uppfyllas är bl.a. att de företagare och den personal som tillverkar och hanterar livsmedel är förtrogna med de olika författningsbestämmelserna och anledningen till att dessa kommit till. En av huvuduppgifterna i den framtida livsmedelskontrollen bör därför vara att utbilda och informera företagare och pesonal. Målsättningen borde vara att all livsmedelspersonal genomgår någon form av grundutbildning, t. ex. undervisning i studiecirkel. Livsmedelsverket bör t. ex. tillsammans med något bildningsförbund kunna utarbeta ett studiematerial för detta. Studiecirkelverksamhet bör kunna följas upp med regelbundna informationssammankomster där man kan dryfta olika aktuella frågor. I sådana sammankomster bör personal från miljö- och hälsoskyddsförvaltningen kunna delta.

Den inspektions- och provtagningsverksamhet som myndigheterna genomför bör innebära att behov ibland uppkommer att ändra på den

hantering som bedrivs. Myndigheterna har därvid stora möjligheter att påverka företagens verksamhet i ur kontrollsynpunkt positiv riktning genom aktiv rådgivning. Det finns all anledning att ta vara på den möjligheten och försöka skapa ett förtroendefullt sammarbete mellan företag och myndighet. I miljö- och hälsoskyddsnämndernas verksamhetsplaner bör även ingå vilken informationsverksamhet man avser att bedriva.

Utöver den information om livsmedelskontroll och dess funktion som riktas till företagare och personal inom livsmedelshanteringen finns behov av en mer allmän information rörande dessa frågor. Alla konsumenter bör genom information ges ökade möjligheter att själva bedöma ett livsmedels kvalitet och om livsmedlet svarar mot de krav och förväntningar man har. Kunskaper om vad som gäller i fråga om namnskyddade produkter och livsmedelsstandards är naturligtvis värdefulla i detta sammanhang. De olika bestämmelser som gäller i fråga om märkning av livsmedel är ytterligare exempel på frågor som är av speciellt intresse för konsumenterna.

Utredningen föreslår:

- ☐ Att tillsynsmyndigheterna intensifierar sin informations- och rådgivningsverksamhet.

13.5 Utbildning

Inledning

Som tidigare nämnts i betänkandet (kap. 5) vilar huvuddelen av den allmänna offentliga livsmedelskontrollen på miljö- och hälsoskyddsnämnderna och deras förvaltningar. Förvaltningarnas personal utgörs till allra största delen av miljö- och hälsoskyddsinspektörer. Dessutom finns stadsveterinärer i ett 20-tal kommuner.

Sedan år 1977 utbildas miljö- och hälsoskyddsinspektörer i Umeå vid institutionen för miljö- och hälsoskydd. De inspektörer som utbildats före år 1977 har i allmänhet en särskild grundutbildning för hälsovårdinspektörer omfattande ca. ett år. Den utbildningen, som var direkt inriktad på att ge de blivande hälsovårdsinspektörerna erforderliga teoretiska och praktiska kunskaper, krävde i praktiken att man först hade genomgått en treårig gymnasieskoleutbildning. År 1977 övertog Umeå universitet utbildningen av hälsovårdsinspektörer i och med inrättandet av den treåriga hälso- och miljövårdslinjen. Från och med starten har till denna utbildning antagits 30 studerande per termin.

I miljö- och hälsoskyddslinjen, som linjen numera benämns, ingår femton kurser enligt följande:

Första året:
- Ekologi, energi och geovetenskap, 5 p
- Kemi, provtagningsmetodik och analys, 5 p
- Fysiologi och miljömedicin, 10 p
- Förvaltning, 7 p
- Rättskunskap, 7 p
- Ekonomisk och fysisk resursplanering, 6 p

Andra året:
- Bostads- och arbetsmiljö, 5 p
- Livsmedelshygien och djurskydd, 9 p
- Mark, vatten och avlopp. 9 p
- Renhållning och avfallshantering, 4 p
- Miljöpåverkande industrier, 9 p
- Epidemiologi, smittskydd och katastrofberdskap, 4 p

Tredje året:
- Praktik, 20 p
- Samhällsplanering, 10 p
- Fördjupningskurs, 10 p

Frågor som har betydelse för den offentliga livsmedelskontrollen behandlas naturligtvis i huvudsak i kursen livsmedelshygien och djurskydd. Kurserna kemi, provtagningsmetodik och analys samt rättskunskap behandlar också frågor av vikt för livsmedelskontrollen. Bl. a. uppmärksammas livsmedelslagen särskilt. I fördjupningskursen har man möjlighet att ägna sig särskilt åt t. ex. livsmedelshygien.

Institutionen för miljö- och hälsoskydd vid Umeå universitet har även ansvar för fort- och vidareutbildningskurserna för yrkesverksamma miljö- och hälsoskyddsinspektörer. För att öka kursernas tillgänglighet bedrivs dessa i form av distansundervisning med fördröjd studietakt och med geografisk spridning över landets högskoleregioner. Kurserna omfattar 5 eller 10 poäng och ges bl. a. i ämnet livsmedelshygien.

Därutöver erbjuder livsmedelsverket miljö- och hälsoskyddsinspektörer utbildning i bl. a. kemisk livsmedelskontroll. Kurser i konsumtionsvatten och livsmedelshygien genomför verket i samarbete med Umeå universitet.

Inom den offentliga livsmedelskontrollen arbetar också ett stort antal veterinärer, bl. a. 31 stadsveterinärer och 32 länsveterinärer varav 8 biträdande. I utbildningen till veterinär ingår studier omfattande 20 poäng vid institutionen för livsmedelshygien vid Sveriges lantbruksuniversitet. I de veterinärmedicinska studierna ingår därutöver även studier i bl.a. bakteriologi och virologi, parasitologi och kemi.

Kommunförbundet genomför via sina länsavdelningar en omfattande konferensverksamhet för miljö- och hälsoskyddsnämnder. I allmänhet dryftas olika aktuella livsmedelsfrågor med såväl tjänstemän som politiker från länets olika kommuner med expertmedverkan från t. ex. livsmedelsverket.

Överväganden och förslag

Som framgår av redovisningen ingår studier i livsmedelshygien i båda de utbildningar som leder fram till arbete inom den offentliga livsmedelskontrollen. För vad man kan kalla fältpersonalen är det således väl sörjt med livsmedelshygiensk kompetens. Däremot har dessa grupper i mycket liten grad kunskaper i livsmedelsteknik och därmed sammanhängande frågor. Mot den bakgrunden framstår det naturligt att, som utredningen föreslår, komplettera organisationen med personal med livsmedelsteknisk kompetens. Vidare anser utredningen att det finns anledning att överväga att införa livsmedelsteknik som ett ämne i utbildningen vid miljö- och hälsoskyddslinjen. I den fort- och vidareutbildning som anordnas bör ökad uppmärksamhet ägnas åt t. ex. frågor rörande processteknik och olika aspekter när det gäller redlighetskontroll. Detta gäller även den kursverksamhet som bedrivs av livsmedelsverket och kommunförbundet.

Utredningen förslår:

- ☐ Att miljö- och hälsoskyddsinspektörerna skall ges möjlighet att komplettera sin utbildning för att få ytterligare kunskaper i livsmedelsteknik.
- ☐ Att möjligheterna att införa livsmedelsteknik som en särskild kurs vid miljö- och hälsoskyddslinjen bör övervägas.

13.6 Rapporteringssystem

Inledning

Livsmedelsverket behöver för sin verksamhet få information om hur framför allt den lokala livsmedelskontrollen bedrivs och vilken inriktning och omfattning den har. Vidare har kunskaper om hur livsmedelslagstiftningen efterlevs stor betydelse för verket när det gäller att t. ex. utarbeta styrande föreskrifter.

De årsberättelser som hälsovårdsnämnderna tidigare sammanställde och lämnade till socialstyrelsen och livsmedelsverket innehöll bl. a. uppgifter om omfattning och inriktning av kommunernas livsmedelskontroll. Systemet med årsberättelser från en kommunal nämnd till en statlig myndighet ansågs dock otidsenligt och avskaffades därför i samband med tillkomsten av ny hälsoskyddslag år 1982. I det sammanhanget framhölls emellertid att tillsynsmyndigheterna även i framtiden kommer att vara i behov av information om den lokala verksamheten. Därvid påpekades bl.a. att tillsynsmyndigheterna har möjlighet att tillgodose detta behov genom att i fråga om livsmedelskontrollen tillämpa livsme-

delslagen § 26 där det sägs att tillsynsmyndigheten har rätt att efter anfordran erhålla de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

Livsmedelsverket har i sambarbete med miljödatanämnden bedrivit en verksamhet som syftade till att med hjälp av ADB mer systematiskt bygga upp kunskap om beskaffenheten hos de livsmedel som sprids på marknaden. Man registrerade på data analysresultaten från miljö- och hälsoskyddsnämndernas provtagningsverksamhet inom den offentliga livsmedelskontrollen. Projektet som benämndes MI-07 startade formellt den 1 juli 1974 och skulle till att börja med drivas som en försöksverksamhet för att så småningom permanentas. Inrapportering av data från miljö- och hälsoskyddsnämndernas livsmedelsprovtagning inleddes kring årskiftet 1976/77.

Av gjorda utvärderingar av systemet framgår att de data som inrapporterades främst härrörde från mikrobiologiska undersökningar. Vidare hade den huvudsakliga provtagningen skett i storhushåll, konditorier, butiker och i produktionsställen för mjukglass. Enligt livsmedelsverkets bedömningar motsvarade MI-07 inte de förväntningar man hade om möjligheterna att genom systemet få underlag för beslut och åtgärder rörande kontrollens inriktning. Eftersom man inte ansåg att värdet av projektet motsvarade de resurser som krävdes för att driva det vidareutvecklades det inte. Under år 1980 krympte verksamheten för att så småningom helt upphöra.

Inom ramen för den projektinriktade kontrollen finns vissa möjligheter för livsmedelsverket att mäta tillståndet inom livsmedelshanteringen. Genomförda projekt rapporteras i stor utsträckning till livsmedelsverket. Rapporterna är dock av mycket olika beskaffenhet och bearbetas inte heller av verket. Rapporterna sammanställs och anmäls i verkets tidning "Livstecknet" som är verkets informationskanal ut till bl. a. miljö- och hälsoskyddsnämnder och länsstyrelser.

Överväganden och förslag

Utredningen har i avsnitt 5.6 summerat olika erfarenheter av den nuvarande livsmedelskontrollen. Därvid har konstaterats att underlaget för en beskrivning av tillståndet i livsmedelshanteringen och hur livsmedelslagstiftningens bestämmelser följs är mycket bristfälligt och osystematiskt. För att kunna bedöma och mäta hur livsmedelskontrollen fungerar över landet som helhet behövs tillgång till samlade uppgifter om kontrollens omfattning, inriktning och resultat. Enligt utredningens mening behöver livsmedelsverket tillgång till livsmedelsdata som kan sammanställas och ge underlag för såväl verkets egen som övriga tillsynsmyndigheters verksamhet.

Enligt utredningens förslag i avsnitt 12.1 skall miljö- och hälsoskyddsnämnderna efter samråd med länsstyrelserna utarbeta särskilda verksamhetsplaner för den kommunala livsmedelskontrollen. Dessa planer bör innehålla information av intresse för livsmedelsverket när det gäller att bedöma den lokala kontrollens omfattning och inriktning. Livsmedelsverket bör därför genom länsstyrelsens försorg få en sammanställ-

ning av planerna som ger en bild av läget av kontrollverksamheten i de olika länen och därmed över hela landet.

Livsmedelsverket behöver även enligt utredningens uppfattning utökade kunskaper om tillståndet i livsmedelshanteringssystemet. Möjligheterna för livsmedelsverket att i utökad utsträckning få del av resultaten av nämndernas inspektions- och undersökningsverksamhet bör därför prövas. En systematiserad rapportering till verket från nämnderna när det gäller erfarenheter från kontrollen bör ge verket ytterligare underlag för dess arbete med att utforma föreskrifter och allmänna råd. Såväl data från nämndernas stickprovskontroll som resultaten från den projektinriktade kontrollen utgör värdefulla delar i ett sådant rapporteringssystem.

Utredningen föreslår:

- ☐ Att ett rapporteringssystem som ger livsmedelsverket information om tillståndet i livsmedelshanteringssystemet utarbetas.

14 Finansiering av livsmedelskontrollen

14.1 Årlig kontrollavgift

Utredningen föreslår en skärpt livsmedelskontroll i främst två hänseenden — dels en vidgad och mera effektiv tillsyn inriktad på kontroll av redligheten i livsmedelshanteringen, dels ett bättre utnyttjande av företagens egenkontroll

Som framgår av avsnitt 5.5 varierar livsmedelskontrollen betydligt mellan olika kommuner. Bl.a. tycks kommunernas skattekraft och därmed möjlighet att avsätta resurser ha stor betydelse vad gäller kontrollens omfattning och intensitet. För att livsmedelskontrollen skall kunna utgöra ett effektivt skydd för konsumenterna krävs att resurser tillförs kontrollorganen med hänsyn till behovet. Ett finansieringssystem som i högre grad än det nuvarande bygger på avgifter innebär att resurser kan styras till områden med störst kontrollbehov.

Enligt utredningens direktiv skall eventuella förslag om nya uppgifter inom livsmedelskontrollens område rymmas inom nuvarande resurser eller finansieras genom ökade avgifter. Av de för samtliga kommittéer och särskilda utredare meddelade direktiven angående utredningsförslagens inriktning framgår att de förslag som utredningen lägger fram skall kunna genomföras med oförändrade eller minskade resurser (efter nödvändiga omprioriteringar).

Med hänsyn till innehållet i de nyss redovisade direktiven lägger utredningen fram ett avgiftsförslag som begränsar sig till en justering av det avgiftssystem som redan finns. Utredningens förslag i det följande om dels en årlig kontrollavgift, dels en prövningsavgift innebär att det totala avgiftsuttaget inte bör bli högre än det uttag som bedömts vara rimligt när det nuvarande avgiftssystemet beslutades.

Med stöd av bemyndiganden i livsmedelslagen och livsmedelsförordningen har livsmedelsverket i den s.k. kontrollkungörelsen meddelat föreskrifter om miljö- och hälsoskyddsnämndernas rätt att ta ut avgifter av företagarna för provtagning och undersökning. I kungörelsen anges vilket högsta årliga belopp som får tas ut av ett företag för att bekosta provtagning och undersökning av proverna. Beloppen är differentierade med hänsyn till olika branscher och storleken på företagen. En närmare beskrivning av innehållet i kontrollkungörelsen finns i avsnitt 5.3. De utrymmen för avgiftsfinansiering som kontrollkungörelsen ger utnyttjas inte av kommunerna. Som exempel kan nämnas Uppsala kommun och

Stockholms kommun där avgiftsuttaget i procent av det enligt kontrollkungörelsen möjliga ligger på 27 respektive 28 procent (0,19 respektive 1,4 milj. kr.). Det bör framhållas att avgiftstaket inte är absolut. I de fall då företagen inte uppfyller de krav som livsmedelslagen ställer, kan en fortsatt kontroll avgiftsbeläggas till dess felen har avhjälpts.

Kontrollkungörelsens konstruktion innebär att kommunerna endast kan finansiera en begränsad del av tillsynsverksamheten med hjälp av avgifter. Kommunerna kan enbart ta ut avgifter för provtagning och undersökning och endast till ett av livsmedelsverket bestämt årligt belopp för varje enskilt företag. Inspektionsverksamheten i övrigt kan däremot inte till någon del avgiftsfinansieras. Det förhållandet att det finns ett avgiftstak knutet till varje företag påverkar också kontrollens inriktning. Eftersom de kemiska analyser som krävs för kontroll av redligheten är betydligt dyrare än hygienkontrollens mikrobiologiska analyser tenderar kommunerna att inrikta sin kontroll mot just hygienbevakning. Vidare motverkar det nuvarande avgiftssystemet att tillsynen inriktas mot företag som av olika skäl borde omfattas av en mera intensiv kontroll. Att kommunerna i så låg grad har utnyttjat kontrollkungörelsens totala avgiftstak kan till stor del förklaras av det sätt på vilket avgiftssystemet är utformat.

Mot den bakgrund som nu beskrivits föreslår utredningen att en obligatorisk årlig livsmedelskontrollavgift införs. Genom att, som nämnts, utgå från det nuvarande avgiftssystemet får man ett system som är enkelt och lättadministrerat.

Avgifterna bör tas ut av de företag som i dag omfattas av kontrollkungörelsen. Därtill kommer att mejerierna, potatispackerierna och grossisterna med egen import också bör ingå i avgiftssystemet. Bestäms den årliga avgiften till de i kontrollkungörelsen angivna maximibeloppen skulle avgiftsuttaget komma att öka från de ca 25 milj. kr. som nu uppskattningsvis tas ut till ca 50 milj. kr. Det är i och för sig rimligt att ha en sådan avgiftsnivå som utgångspunkt vid bestämmande av en avgiftstaxa. Vissa justeringar bör emellertid göras i förhållande till kontrollkungörelsens indelningssystem och beloppsgränser.

Utredningen har övervägt att ta ut en enhetsavgift per anställd eller en avgift baserad på omsättningen eller förädlingsvärdet. För att så långt möjligt förenkla avgiftssystemet har emellertid utredningen stannat för att avgiften bör differentieras med hänsyn till antalet anställda vid anläggningen. Utredningen har alltså valt att liksom i kontrollkungörelsen storleksindela företagen efter antalet anställda. Det finns emellertid skäl för att göra en mera differentierad storleksindelning än den som finns i kungörelsen. Nuvarande utformning av avgiften medför nämligen att små företag drabbas relativt hårdare av maximalt avgiftsuttag än större företag. Med den taxa som utredningen föreslår mildras i viss mån dessa effekter. Det finns anledning att räkna med en ytterligare kostnadsutjämning genom att de större företagen i allmänhet får högre kostnader för sin egentillsyn. Utredningens förslag till taxa innebär ett totalt avgiftsuttag som är lägre än det totala uttag som kontrollkungörelsen ger möjlighet till.

För att förenkla uppbörden har utredningen också övervägt att un-

danta de minsta företagen, de med färre än sex anställda, från avgiftsskyldighet. Utredningen har undersökt hur utfallet skulle bli av ett sådant avgiftssystem i tre "typ-kommuner". Undersökningen har visat ett så betydande avgiftsbortfall att undantaget bör begränsas till sådana företag som utredningen i nedanstående taxeförslag har hänfört till grupp V.

Avsikten med avgiften är att den skall finansiera en förstärkt livsmedelskontroll och skapa bättre förutsättningar att utöva redlighetskontroll. Utredningen utgår ifrån att det ligger i näringens intresse att livsmedelskontrollen är tillförlitlig. Enligt utredningens bedömning kan avgiften sättas lägre än det nuvarande taket. Detta med hänsyn bl. a. till att utredningen föreslår att företagens egentillsyn i högre grad än f. n. skall utnyttjas i den offentliga kontrollen. Ett avgiftssystem med fasta årliga avgifter möjliggör också omprioriteringar bl.a. på så sätt att insatserna i enskilda företag kan varieras från tid till annan. Med bibehållande av nuvarande riskgruppsindelning och en förändrad storleksindelning skulle en taxa för årliga obligatoriska livsmedelskontrollavgifter kunna ha följande utseende:

Grupp I
- charkuterifabriker,
- styckningsanläggningar,
- anläggningar för industriell tillverkning av färdiglagad mat (utan anknytning till serveringslokal) med undantag för produktions- och centralkök i grupp III,
- mejerier,
- andra jämförbara och från livsmedelshygienisk synpunkt likvärdiga anläggningar.

	Antal personer sysselsatta med tillverkning eller beredning	Årlig livsmedelskontrollavgift
a	< 6	4 000
b	6 - 25	7 000
c	26 - 50	10 000
d	51 - 100	13 000
e	> 100	18 000

Grupp II
- slakterier som inte är kontrollslakterier,
- fjäderfäslakterier som inte är kontrollslakterier men som har anmälningskskyldighet enligt 2 § kungörelsen (SFS 1958: 116) om viss offentlig kontroll av fjäderfäslakterier,
- anläggningar för tillverkning av fiskprodukter och produkter av kräft- och blötdjur,
- andra jämförbara och från livsmedelshygienisk synpunkt likvärdiga anläggningar.

	Antal personer sysselsatta med tillverkning eller beredning	Årlig livsmedelskontrollavgift
a	< 6	3 000
b	6 - 25	5 000
c	26 - 25	7 000
d	51 - 100	10 000
e	> 100	13 000

Grupp III

- konservfabriker,
- anläggningar för tillverkning eller beredning av glassvaror och glasspulver,
- konditorier och finbrödsbagerier med tillverkning av bageriprodukter som inte har värmebehandlats,
- produktions- och centralkök,
- gatukök med beredningsavdelning,
- grillavdelningar,
- andra jämförbara och från livsmedelshygienisk synpunkt likvärdiga anläggningar.

	Antal personer sysselsatta med tillverkning eller beredning	Årlig livsmedelskontrollavgift
a	< 6	1 000
b	6 - 25	2 000
c	26 - 50	4 000
d	51 - 100	6 000
e	> 100	8 000

Grupp IV

- sådana övriga anläggningar för tillverkning eller beredning av livsmedel som på hanteringsmässiga och livsmedelshygieniska grunder inte är att hänföra till Grupp I-III, såsom kvarnar, bryggerier, musterier, choklad- och konfektyrfabriker samt andra bagerier än de som anges i Grupp III,
- potatispackerier,
- grossister med egen import.

	Antal personer sysselsatta med tillverkning eller beredning	Årlig livsmedelskontrollavgift
a	< 6	1 500
b	6 - 25	3 000
c	26 - 50	5 000
d	51 - 100	7 000
e	> 100	9 000

Grupp V
— annan anläggning än sådana som kan hänföras till Grupp I - IV såsom parti- och detaljhandel.

Antal sysselsatta personer	Årlig livsmedelskontrollavgift
> 6	1 000

Med ledning av den nämnda undersökningen omfattande tre "typkommuner" kan följande uppskattning göras av utfallet av den föreslagna taxan:

	Uppsala kn	Enköpings kn	Östhammars kn
Total årsavgift enl. den föreslagna taxan	ca 500 000	ca 150 000	ca 60 000
Total avgift deb. enl. kontrollkungörelsen	ca 190 000	ca 85 000	ca 16 000
Avgiftstak enl. kontrollkungörelsen	ca 700 000	ca 190 000	ca 85 000

De enskilda beloppen i taxan skall inte uppfattas som regelrätta förslag. Självfallet måste avgiftsbeloppen i en framtida taxa grundas på mer detaljerade beräkningar och överväganden. Det finns också skäl att mera ingående överväga om det finns fog för ändrade regler när det gäller att bestämma till vilken avgiftsklass ett företag skall höra. Livsmedelsverket bör få i uppdrag att vidareutveckla avgiftsförslaget. Utredningen har i sin principiella modell till avgiftssystem i första hand sökt finna en enkel och beprövad beräkningsgrund för avgiften. Det kan emellertid riktas vissa invändningar mot att bestämma avgiften med ledning av antalet anställda. Det bör därför ingå i livsmedelsverkets uppdrag att pröva frågan om lämpligt beräkningsunderlag och ytterligare överväga om en avgift baserad på omsättningen eller något annat alternativ trots allt är att föredra. Avgiftssystemet är en komplicerad fråga som i det fortsatta arbetet måste ägnas betydande uppmärksamhet. Därvid kan det vara lämpligt att bl. a. erfarenheterna från avgiftssystemet inom miljöskyddet tas till vara.

Taxan för den årliga avgiften bör fastställas av regeringen eller av livsmedelsverket. Uppbörden av avgiften bör skötas av kommunerna. Ett skäl till detta är att miljö- och hälsoskyddsnämnderna har register över företagen och kan förutsättas ha de bästa möjligheterna att hålla dessa register aktuella med bl. a. uppgifter om antalet anställda. Avgiften skall ju dessutom till största delen användas för att bekosta kommunernas kontrollverksamhet.

En överslagsmässig beräkning ger vid handen att den föreslagna kontrollavgiften innebär ett avgiftsuttag om sammanlagt 35 milj. kr. Som redan nämnts ligger detta belopp betydligt under det möjliga avgiftsut-

taget enligt den gällande avgiftsförfattningen. Det kan noteras att det föreslagna totala avgiftsuttaget utgör inte ens en halv promille av värdet av den totala livsmedelskonsumtionen. Som framgår av redovisningen i kap. 8 har endast en vid uppskattning kunnat göras beträffande kostnaderna för företagens egenkontroll. Hur stor del av denna kontroll som avser tillsyn av det slag som skall ingå i den offentligt kontrollerade egentillsynen har det inte varit möjigt att beräkna.

Enligt utredningens mening är det lämpligt att en del av den årliga kontrollavgiften används för att finansiera även den föreslagna förstärkningen på central och regional nivå. Detta förutsätter att en överföring av medel sker mellan kommun och stat.

14.2 Prövningsavgift

De för den årliga kontrollavgiften föreslagna differentieringsgrunderna bör tillämpas också vid uttag av en avgift för prövning av godkännande av livsmedelslokal. För att förenkla hanteringen av avgiften bör den bestämmas till ett generellt, fast belopp som alltså är oberoende av myndighetens arbetsinsats i det enskilda ärendet. Avgiften bör som nämnts differentierats med hänsyn till riskgrupp och antalet anställda. Till skillnad från vad som föreslås beträffande den årliga kontrollavgiften bör prövningsavgift tas ut även av de minsta företagen i grupp V. I varje avgiftsgrupp bör avgiftsbeloppet bestämmas med hänsyn till en uppskattad tidsåtgång för ett normalärende i gruppen.

Som en särskild del i prövningsavgiften bör det ingå en avgift för fastställande av kontrollprogram. Den avgiften, som i och för sig blir aktuell bara för vissa företag, bör bestämmas och differentieras på samma sätt som prövningsavgiften i övrigt. Avgiften för enbart fastställande av kontrollprogram kommer att tas ut när sådana program skall bestämmas för den befintliga industrin eller när det finns anledning att ersätta ett äldre kontrollprogram med ett nytt.

Utredningen föreslår:

- ☐ Att en fast årlig kontrollavgift tas ut av i princip alla företag som sysslar med livsmedelshantering.
- ☐ Att en fast avgift tas ut vid godkännande av livsmedelslokal och vid fastställande av kontrollprogram.
- ☐ Att avgifterna differentieras med hänsyn till företagets karaktär och storlek.

15 Livsmedelslagens sanktionssystem

Inledning

Livsmedelslagen innehåller dels ett påföljdssystem som ger tillsynsmyndigheterna möjligheter att ingripa på olika sätt för att se till att lagstiftningens förskrifter efterlevs, dels ett straffrättsligt sanktionssystem.

De påföljder som kan komma i fråga som resultat av tillsynsmyndigheternas beslut är bl. a. skyldighet att betala vite eller att bekosta de åtgärder som behövs för att rätta till uppdagade brister. När en tillsynsmyndighet upptäcker att en företagare inte följer lagbestämmelserna eller de förskrifter som har meddelats med stöd av lagen skall myndigheten i första hand försöka åstadkomma rättelse genom råd eller anvisningar. Om företagaren inte följer råden eller anvisningarna kan tillsynsmyndigheten meddela ett föreläggande eller ett förbud och i ett sådant beslut sätta ut ett vite som får dömas ut av domstol om företagaren inte följer föreläggandet eller överträder förbudet. Tillsynsmyndigheten kan också låta ombesörja att förelagda åtgärder blir utförda och låta företagaren svara för kostnaderna för åtgärderna.

Tillsynsmyndigheten får vidare ta om hand livsmedel som omfattas av saluförbud enligt livsmedelslagen eller av ett föreläggande eller förbud som myndigheten har meddelat och som företagaren brutit mot. Omhändertagna livsmedel skall göras dugliga till livsmedel, användas för annat ändamål eller förstöras.

De straffrättsliga sanktionerna mot överträdelser av livsmedelslagstiftningen innebär bl. a. följande. I livsmedelslagen finns en straffbestämmelse som innebär att den som bryter mot exempelvis lagens bestämmelser om saluförbud för vissa livsmedel kan dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Saluförbudet kan gälla livsmedel som är otjänligt, som tillförts otillåten livsmedelsinsats, som felaktigt uppges uppfylla viss livsmedelsstandard eller som inte har märkts på rätt sätt.

Inte bara uppsåtliga handlingar bestraffas utan också överträdelser som skett av oaktsamhet. Att oaktsamhetsbrott bestraffas innebär i fråga om brott som begås i den verksamhet som ett företag bedriver att företagsledningen kan få bära ansvaret för överträdelsen. Exempelvis kan en verkställande direktör komma att bli den som straffas med hänvisning till att han varit oaktsam i något hänseende i sin ledningsfunktion. Under alla förehållanden är det alltid en fysisk person som får bära straffansvaret. Straffmätningen, dvs. bestämmande av antalet dagsböter eller fäng-

elsetid, grundas på en bedömning av det klandervärda i den ansvarige personens handlande. Med böter avses alltså dagsböter. Antalet dagsböter kan bestämmas till lägst en och högst 120. Storleken på varje dagsbot bestäms, med hänsyn till den åtalades ekonomiska förhållanden, till ett belopp som normalt lägst kan vara tio kronor och högst 1 000 kronor. En utgångspunkt för beräkningen brukar vara att vissa avdrag för försörjningsbörda görs från den åtalades årsinkomst före skatt varefter dagsboten bestäms till en tusendel av återstoden.

Har det begåtts ett brott mot livsmedelslagstiftningens bestämmelser kan det som ytterligare verkan av brottet beslutas att viss egendom eller vissa värden skall förverkas till staten. Bestämmelser om detta finns både i livsmedelslagen och brottsbalken.

Enligt livsmedelslagen skall varor som varit föremål för brott enligt lagen eller värdet av varorna förverkas, om det inte är uppenbart oskäligt. Detsamma gäller utbyte av brottet. När det gäller överträdelser av livsmedelslagstiftningens föreskrifter kommer vanligen uttrycket "utbyte av brottet" att syfta på den vinst som en företagare gjort som en direkt följd av överträdelsen. Det är nettovinsten som kan förverkas, dvs. vid bestämmande av det värde som skall förverkas skall avdrag göras för utgifter och omkostnader. Är det däremot fråga om att förverka värdet av varor som varit föremål för brott får bruttovärdet förverkas.

Efter en ändring i brottsbalken år 1982 finns det möjlighet att också förverka värdet av andra ekonomiska fördelar av ett brott i näringsverksamhet än den direkta nettovinsten. Det kan t. ex. gälla besparingar som en näringsidkare gör genom att underlåta att anskaffa påbjuden utrustning. Bestämmelserna om förverkande av ekonomiska fördelar som har uppkommit till följd av ett brott begånget i näringsverksamhet kompletterar livsmedelslagens förverkandebestämmelser..

Överväganden och förslag

Enligt livsmedelsverket är livsmedelslagens nuvarande påföljdssystem inte tillräckligt effektivt för att respekten för och efterlevnaden av bestämmelserna skall kunna upprätthållas. I utredningens direktiv hänvisas till att livsmedelsverket funnit teckan på att antalet överträdelser av livsmedelslagstiftningens bestämmelser ökar. Som exempel anges att vissa ingredienser i namnskyddade produkter ersätts på ett sådant sätt att produkterna inte motsvarar föreskriven standard. Produkter som inte är namnskyddade kan innehålla ingredienser av tvivelaktig karaktär vilka inte redovisas i föreskrivna innehållsdeklarationer. Vidare förekommer otillåtna livsmedelstillsatser. Det anförs i direktiven att tillsynsmyndigheternas möjligheter att uppdaga och beivra sådana fall av bristande redlighet torde vara begränsade. Mot denna bekgrund ges utredningen i uppdrag att granska det straffrättsliga sanktionssystemet och föreslå behövliga ändringar för att göra systemet effektivare.

De problem livsmedelsverket pekar på kan inte lösas enbart genom ändringar i fråga om det straffrättsliga påföljdssystemet. En av förutsättningarna för att påföljdsbestämmelserna verksamt skall bidra till att antalet överträdelser hålls på en låg nivå är att det utövas en kontroll från

det allmännas sida som gör risken för upptäckt värd att beakta. Det organisationsförslag som redovisas i kap. 12 ger enligt utredningens mening möjlighet till en sådan kontroll. Ett effektivt sanktionssystem förutsätter emellertid också att de påföljder som kan komma i fråga framstår som tillräckligt ingripande för att avhålla från överträdelser.

I ett avseende kan det sägas att det nuvarande påföljdssystemet ger särskilt goda möjligheter till ingripande. Det gäller möjligheterna att genom förverkande dra in till staten den ekonomiska vinning som en företagare kan skaffa sig genom att bryta mot livsmedelslagstiftningens föreskrifter. Redan livsmedelslagens egna förverkanderegler är förhållandevis långtgående genom möjligheten att förverka varor som har varit föremål för brott enligt lagen. Dessa bestämmelser har dessutom kompletterats genom de vidgade möjligheterna att med stöd av brottsbalken förverka företagsekonomiska vinster till följd av brott i näringsverksamhet. Förverkandebestämmelserna får emellertid antas ha en mycket begränsad effekt när det gäller att avskräcka från brottslig verksamhet. Bestämmelserna om förverkande av varor eller värdet av varor som har varit föremål för brott kan visserligen tillämpas på sådant sätt att det närmast blir fråga om en bestraffning men i allmänhet innebär förverkandet inte annat än att den ekonomiska situationen i företaget återställs till det läge som skulle ha rått om någon överträdelse inte hade skett. Om inte bestämmelserna om varuförverkande utnyttjas för en mera ingripande åtgärd riskerar företagaren följaktligen inte annat än att gå miste om de ekonomiska fördelar som brottet för med sig.

Funktionen att avskräcka från brott bör i huvudsak fyllas av andra bestämmelser än förverkandereglerna. Det är främst bestämmelser om straffpåföljd som skall verka avhållande från brott. Livsmedelslagens straffbestämmelser uppvisar emellertid brister i det avseendet.

Bristerna sammanhänger närmast med att livsmedelshanteringen vanligen sker i företag som är juridiska personer, vilket innebär att eventuella straff drabbar den verkställande direktören eller någon annan anställd. Som påpekats av bl. a. kommissionen mot ekonomisk brottslighet beräknas ett bötestraff med hänsyn till den åtalade funktionärens betalningsförmåga och inte med hänsyn till företagets ekonomi. Detta kan medföra stötande låga straff särskilt om överträdelsen medfört en betydande vinning för företaget. Påföljden kommer följaktligen inte att stå i rimlig proportion till de ekonomiska eller skadliga verkningar som den brottsliga verksamheten har. Kommissionen har framhållit att det ofta inger betänkligheter att döma en på formella grunder ansvarig befattningshavare till frihetsstraff, allrahelst om det kan antas att det bakom överträdelsen ligger en påverkan från överordnade beslutsfattare. Att det råder bristande proportioner mellan ådömda brottspåföljder och de ekonomiska intressen som står på spel för företaget gäller enligt kommissionen även för de fall då gärningsmannen ådöms ett kortare frihetsstraff eller, vilket är mera vanligt, kriminalvård i frihet.

Enligt den proposition som låg till grund för de vidgade möjligheterna att med stöd av brottsbalken förverka vinster (prop. 1981/82: 142) kan de allmänna förverkandebestämmelserna kompletteras på särskilda områden med regler om s. k. sanktionsavgifter. I propositionen föreslås

vissa principer för användningen och konstruktionen av sådana avgifter. Det måste konstateras att sanktionsavgifter som påföljd för överträdelser mot livsmedelslagstiftningens bestämmelser står i mindre väl överensstämmelse med åtminstone två av punkterna i dessa principer.

Enligt propositionen bör avgifter få förekomma endast inom speciella och klart avgränsade rättsområden. På näringsregleringens område bör avgifterna knytas till de särskilda föreskrifter som näringsutövarna har att iaktta. Denna princip sammanhänger med en annan, nämligen att avgiftsbeloppet i all möjlig utsträckning bör konstrueras så att det utgår från ett mätbart moment i den aktuella överträdelsen som gör det möjligt förutse och fastställa hur stor avgiften skall bli det särskilda fallet. Som ett exempel på en avgift som står i överensstämmelse med dessa principer kan nämnas byggnadsavgifter och tilläggsavgifter enligt lagen (1976: 66) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. Byggnadsavgiften bestäms till ett belopp som motsvarar fyra gånger vad som skulle ha betalats enligt kommunens byggnadslovstaxa, dock lägst 500 kr. Tilläggsavgift utgår med 500 kr. för varje kvadratmeter våningsyta som omfattas av en kvalificerat otillåten byggnadsåtgärd. Beträffande överträdelser av någon eller några av den mångfald föreskrifter som ryms inom livsmedelslagstiftningen går det säkert att finna liknande beräkningsgrunder för en sanktionsavgift. Mera generellt sett är det däremot inte möjligt. Bristen på enkla och entydiga beräkningsgrunder skulle leda till ett komplicerat avgiftssystem.

Det behov som finns av en mera ingripande och därmed mera avskräckande sanktion än de straff som f. n. föreskrivs bör emellertid kunna tillgodoses med de nyligen beslutade reglerna om företagsbot.

Riksdagen har i anledning av prop. 1985/86: 23 om företagsbot beslutat om sådana ändringar i brottsbalken att en ny typ av generell ekonomisk sanktion kan riktas mot näringsidkare i vars verksamhet brott begås. Bestämmelserna innebär i huvudsak följande.

Företagsbot skall under vissa närmare angivna förutsättningar kunna ådömas en näringsidkare för brott i hans verksamhet. Med näringsidkare avses både fysiska och juridiska personer som yrkesmässigt driver en verksamhet av ekonomisk art. För utdömande av företagsbot krävs dels att brottsligheten har inneburit ett grovt åsidosättande av näringsidkarens särskilda skyldigheter eller att brottsligheten annars är av allvarligt slag, dels att näringsidkaren inte har gjort vad som skäligen kan krävas för att förebygga brottsligheten. Företagsbot skall inte åläggas om brottet riktat sig mot näringsidkaren eller om det skulle framstå som uppenbart obilligt att utdöma boten.

Företagsboten skall fastställas direkt i pengar, lägst 10 000 kr. och högst tre milj. kr. Inom den latituden skall bötesbeloppet bestämmas med hänsyn dels till brottslighetens art och omfattning, dels till värdet av de ekonomiska fördelar som brottsligheten medfört eller varit ägnad att medföra för näringsidkaren. Under vissa förutsättningar får företagsboten efterges eller jämkas.

Med bestämmelserna om företagsbot är det enligt utredningens mening inte nödvändigt att på annat sätt förstärka livsmedelslagens straffrättsliga sanktionssystem.

Utredningen föreslår:

Med hänvisning till bestämmelserna om företagsbot föreslås inte några ändringar i livsmedelslagens sanktionssystem.

16 Regler för bestrålning av livsmedel

Inledning

I Sverige förekommer inte bestrålning av livsmedel. Enligt livsmedelsförordningen får inte livsmedel behandlas med jonisernade strålning utan tillstånd. År 1982 fick en expertkommitté i uppdrag av regeringen att förbereda ett svenskt ställningstagande till frågor rörande bestrålning av livsmedel. Regeringen har överlämnat rapporten (SOU 1983:26) "Bestrålning av livsmedel?" och remissyttrandena över rapporten till utredningen för övervägande i utredningens arbete. För rapporten och remissyttrandena över denna redogörs i utredningens kapitel 10. I rapporten finns inga förslag eller rekommendationer om livsmedelsbestrålning i Sverige. Av rapporten framgår dock att man anser att det inte kan medföra några stora hälsorisker att förtära bestrålade livsmedel. Detta har inte motsagts av någon av de remissinstanser som har yttrat sig över rapporten.

Ansvariga internationella organ har beslutat att godkänna livsmedelsbestrålning inom särskilt rekommenderade gränser för stråldos och strålenergi. Inom Codex Alimentarius Commission som är ett gemensamt organ för FAO och WHO pågår arbete med att upprätta en allmän standard för bestrålade livsmedel (Recommended International General Standard för Irradiated Food).

Överväganden och förslag

Utredningen vill för sin del ifrågasätta om bestrålning av livsmedel är en behandlingsmetod som det föreligger något uttalat behov av i vårt land. Något behov av att t. ex. förlänga hållbarhetstider på detta sätt föreligger enligt utredningens uppfattning i allmänhet inte i Sverige med hänsyn till vårt klimat som har en positiv inverkan på livsmedlens hållbarhet. Dessutom har vi ett mycket välutvecklat lagrings- och distributionssystem. Utredningen anser att det finns skäl att undvika behandlingsmetoder som kan innebära risk för att viktiga strävanden att på olika sätt höja våra livsmedels kvalitet motverkas. Detta gäller bl.a. kraven på färskhet.

Enligt det material som utredningen tagit del av tyder allt på att förtäring av bestrålade livsmedel inte kan medföra några bevisbara hälsorisker. Man har inte kunnat påvisa några ämnen som är specifika för bestrålade livsmedel. Detta innebär också i sin tur att det f.n. inte

finns någon praktiskt användbar metod att avgöra om livsmedel har bestrålats.

Utredningen anser att det generellt sett inte finns något behov av metoden i Sverige. Varken producenter eller konsumenter har uttalat något intresse i den riktningen. Tvärtom har från några håll framkommit att man känner viss tveksamhet inför metoden som sådan.

I vissa fall kan det emellertid vara av särskilt värde för konsumenterna att bestrålning utnyttjas som behandlingsmetod för livsmedel. Bestrålning bör dock inte utnyttjas förrän man mycket noggrant jämfört riskerna och nyttan med denna metod med vad som i det hänseendet gäller i fråga om andra behandlingsmetoder för att nå samma syfte. Denna bedömning måste göras för varje enskild produkt var för sig.

I Sverige har hittills endast en enda sådan fråga aktualiserats och det gäller behandling av vissa kryddor. I detta fall går det att jämföra två olika behandlingsmetoder som har samma syfte, nämligen att avdöda oönskade och sjukdomsalstrande mikroorganismer. Den nuvarande behandlingsmetoden innebär att kryddorna gasas med det toxiska ämnet etenoxid. Alternativet till detta är att bestråla kryddorna. Vid en jämförelse mellan dessa två behandlingsmetoder anser experter överlag att bestrålning sannolikt medför mindre risker från hälsosynpunkt än den nuvarande metoden. Vid en bedömning av huruvida bestrålning är en lämplig behandlingsmetod bör man även ta hänsyn till vilken sorts livsmedel det gäller. Storleken på den eventuella risk som är förknippad med förtäring av livsmedlet är naturligtvis beroende av vilken omfattning konsumtionen av det aktuella livsmedlet har. Kryddor svarar för en ytterligt marginell del av vår totala kost.

Utredningen anser inte att det finns skäl att ändra nuvarande lagstiftning på området enligt vilken livsmedel inte får behandlas med joniserande strålning utan tillstånd av livsmedelsverket.

Utredningen anser att livsmedelsverket bör bedöma ansökningar av detta slag mycket restriktivt och med ledning av de kriterier som redovisats ovan. Såväl behovet som risken och nyttan i jämförelse med andra behandlingsmetoder bör bedömas. Motsvarande ordning bör också gälla för import av bestrålade livsmedel.

Mot bakgrund av det anförda anser utredningen att det kan vara befogat att livsmedelsverket meddelar tillstånd för bestrålning av ett sådant livsmedel som kryddor. Utredningen förutsätter att ett sådant tillstånd skulle komma att innefatta nödvändiga hanteringsföreskrifter som garanterar att verksamheten bedrivs under betryggande former. Verksamheten bör även i övrigt ske under livsmedelsverkets och andra berörda myndigheters tillsyn.

I den mån bestrålade produkter tillåts att saluföras i Sverige är det nödvändigt att produkterna märks med särskilda uppgifter om det. Konsumenterna bör ha möjlighet att själva välja huruvida man vill köpa ett bestrålat livsmedel eller inte. Livsmedelsverket bör således få i uppdrag att utforma märkningsregler. En förutsättning för att tillstånd ska kunna ges är att klara märkningsregler finns utarbetade. Eftersom det inte finns möjligheter att i efterhand kontrollera om ett livsmedel har bestrålats bör livsmedelsverket ha möjlighet att inspektera såväl inhems-

ka som utländska anläggningar för att kontrollera att märkningskraven efterlevs.

Utredningen anser att det finns skäl att från svenskt håll inta en restriktiv hållning till bestrålning som behandlingsmetod för livsmedel. Det är emellertid viktigt av livsmedelsverket aktivt följer den internationella utvecklingen på området. Det är mycket svårt att bedöma hur snart och i vilken utsträckning som bestrålade livsmedel kan bli aktuella för import till Sverige. Den bedömning man kan göra är att det med undantag för kryddor är små mängder bestrålade livsmedel som produceras och möjligen kan nå vårt land. Det finns skäl att från svensk sida delta i det internationella arbetet med att utarbeta bestämmelser för märkning och kontroll och skaffa sig beredskap och ytterligare kunskaper på detta område.

Utredningen föreslår:

- ☐ Att livsmedelsverket i särskilda fall och med stor restriktivitet skall kunna lämna tillstånd till bestrålning av livsmedel
- ☐ Att bestrålade livsmedel skall märkas med uppgifter om detta och att livsmedelsverket skall utarbeta ett sådant märkningssystem

IV Reservation och särskilda yttranden

Reservation

av *Paul Grabö, Börje Stensson och Thomas Wiiburg*

Allmänna synpunkter

Livsmedel av god kvalitet är ett gemensamt intresse för såväl producenter som konsumenter.

Livsmedlens hållbarhet, kvalitet och näringsvärde är starkt beroende av hygien och behandling i primärproduktion, livsmedelsindustri, handel och fram till matlagning och förtäring. Livsmedelshantering kräver därför goda kunskaper i alla led.

Välinformerade och kunniga konsumenter utgör dock den viktigaste förutsättningen för att ge rätt signaler till tidigare led och för ett riktigt kosthåll. Detta är det naturliga styrmedlet i ett marknadsekonomiskt system. Därför bör kost- och hälsofrågorna ges en mer framskjuten roll i konsumentinformationen och utbildningen. Kunskaper i dessa frågor bör grundläggas redan i förskolan och grundskolan.

Genom en effektiv livsmedelskontroll i produktion och distribution skall konsumentera skyddas mot otjänliga livsmedel och oredlighet i livsmedelshanteringen. Överträdelser skall leda till kännbara straff. Därom råder full enighet.

Utredningen har under sitt arbete kunnat konstatera att vi i Sverige har en mycket hög livsmedelskvalitet och en livsmedelskontroll av hög internationell klass. Detta bör noteras samtidigt som en närmare granskning ger vid handen att ytterligare förbättringar kan göras, inte minst avseende samordningen av livsmedelskontrollen.

Det sägs att det inte är livsmedelsverkets uppgift att betygsätta kvaliteten hos matvarorna. Påståendet är formellt riktigt, men kontrollen av temperatur, mikroorganismer och redlighet måste ses som en del i ett vidare sammanhang. Detta framgår bl. a. av den nu aktuella livsmedelsdebatten. Därför bör utredningens bedömningar inordnas i en bredare kvalitetssyn.

I ljuset av detta är det överraskande att utredningens majoritet tvärtom vill beskära de två kvalitetskontrollerande organen, SMAK inom potatiskontrollen och KMÄ inom mejerikontrollen, deras möjligheter att arbeta för upprätthållandet av en hög produktkvalitet. Som exempel kan nämnas runmärkeskontrollens betydelse för kvalitetsutvecklingen inom landet och för hävdandet av svensk export.

I inledningen till kapitel 11, allmänna utgångspunkter, förs vissa principiella resonemang om livsmedelslagen och livsmedelskontrollen. Det talas därvid bl. a. om "allmänna offentliga livsmedelskontrollen". Avses därmed en vidare tolkning än enbart "offentlig"? I livsmedelslagen används termen "tillsyn/tillsynsmyndighet" medan i utredningen, liksom i dess direktiv, används genomgående termen "livsmedelskontroll". Huruvida dessa formuleringar innebär någon förändrad tolkning jämfört med nuläget framgår ej.

En viktig principfråga är vilken administrativ ställning som "livsmedelskontrollen" har i samhället. Det synes som utredningsmajoriteten uppfattar kontrollen som någon slags självständig företeelse som har "samma syften" som livsmedelslagen.

Det är i livsmedelslagstiftningen, på dess olika nivåer, som nödvändiga definitioner, mål och krav formuleras, inte i "kontrollen". Den senares uppgift är — klart formulerad i livsmedelslagen — att öva tillsyn över efterlevnaden av lagen och dess följdbestämmelser.

När livsmedelslagen trädde i kraft 1972 förutsattes att, statens livsmedelsverk, SLV kunde ge direktiv, meddela förelägganden etc. för att närmare fördela arbetsuppgifterna inom den offentliga livsmedelstillsynen mellan sig själv och berörda regionala och lokala myndigheter.

När den nya regeringsformen trädde i kraft 1975, med starkare betoning av den kommunala självstyrelsen, ändrades förutsättningarna för de centrala verken, utan att detta egentligen återspeglades i fråga om tillsynen på livsmedelsområdet. Den tidigare vanliga formuleringen "livsmedelsverket föreskriver ...." ändrades till "livsmedelsverket rekommenderar ....". Beträffande föreskrivanden kan det diskuteras om sådana kan ske annat än när lagen anger detta.

Det centrala problemet i dag ligger i den oklara arbets- och ansvarsfördelningen mellan de olika tillsynsmyndigheterna, som bl. a. är en följd av motstridiga lagstiftningar. Det borde ha varit en huvuduppgift för LKU att analysera dessa grundläggande frågor.

I ljuset av detta kan inte länsstyrelseanställda livsmedelstekniker bli något annat än konsulter åt miljö- och hälsoskyddsnämnderna och mer styrande föreskrifter från SLV bli annat än rekommendationer till kommunerna. Framkomstvägen är i stället att SLV och länsstyrelserna får utveckla samarbetsformer med kommunerna för att nå resultat den vägen. Detta har påpekats under utredningens gång. Former för detta borde ha utvecklats.

Egentillsynen

Vi hälsar med tillfredsställelse att utredningen kunnat ena sig om förslaget att företagens egentillsyn bör utnyttjas i den offentliga kontrollen och samordnas med denna. Med kontrollprogram, som i för livsmedelslagen berörda delar är godkända av myndigheten, och som stickprovskontrolleras av denna, kan dubbelarbete undvikas och en samordning mellan företagens och samhällets livsmedelskontroll uppnås. Därmed ställs stora kontrollresurser, som finns tillgängliga vid företagens laboratorier och driftkontrollanläggningar, till samhällets förfogande. Därmed kan

samhällets kontrollinsatser förändras. De resurser som då frigöres kan koncentreras till att komma åt avarter och förbättra livsmedelskontrollen inom prioriterade områden, projektkontroll o. dyl.

Utredningen har inte beräknat värdet av denna samordning, vilket vi beklagar. Med utgångspunkt i material redovisat under kapitel 8, som visar att i varje fall de större livsmedelsföretagen satsar betydande resurser på produktionskontrollen, vågar vi dra slutsatsen att företagen troligen själva satsar lika stora belopp på kontroll enligt livsmedelslagen som samhället självt gör. Det är enligt vår mening uppenbart att en samordning leder till en effektivisering och ett bättre resursutnyttjande och en lägre kostnad för samhället. Sett i ljuset av detta finns det inte anledning att nu föreslå höjning av avgiftsnivån. Denna bedömning får anstå tills att effekterna av en samordning med egentillsynen i företagen blivit närmare klarlagda.

Mejerikontrollen

Vi hänvisar till det särskilda yttrandet av experterna Torgny Sjöberg m. fl. och instämmer i sak vad som sägs där om mejerikontrollen. Vi vill särskilt framhålla följande.

Majoritetens skrivning rörande mejerikontrollen rör sig med en rad olika påståenden men presenterar praktiskt taget inga fakta, t. ex. om de olika kontrollformernas omfattning och resultat. De brister som anses vidlåda den nuvarande mejerikontrollen dokumenteras över huvudtaget inte. En del kritik mot Svenska kontrollanstalten för mejeriprodukter och ägg, KMÄ, framförs närmast som hörsägner. Sålunda sägs att de lokala tillsynsmyndigheterna inte snabbt nog får del av resultaten från KMÄ:s analyser. KMÄ har dock, enligt vad vi förstått, expedierat resultaten enligt direktiv från uppdragsgivaren SLV. Direktiven ändrades under hösten 1985. Skulle kontakterna mellan KMÄ och nämnderna fortfarande inte fungera utan anmärkning torde det inte vara något problem att, som Sjöberg m. fl. framhåller, skärpa direktiven. Några faktiska hinder för bra kontakter kan svårligen ses.

Eftersom det är angeläget med en total kvalitetsgradering av våra livsmedel måste kompletterande kontroll drivas av andra organ än SLV. KMÄ är enligt vår mening ett viktigt sådant organ i kvalitetskontrollen och har för sin verksamhet en stab av mejerikunniga kontrollanter.

I utredningen konstateras vidare att de moderna mejerierna är stora och tekniskt komplicerade anläggningar, som kräver speciella kunskaper för en meningsfull tillsyn. Detta är ett skäl varför KMÄ:s kontrollanter i görligaste mån bör utnyttjas i tillsynen. Det bör vidare framhållas att själva provtagningen med resor till de olika mejerierna är förhållandevis kostnadskrävande. Provtagningen måste ske betydligt oftare än MHN-inspektionerna, som återkommer med rätt långa intervaller under året. (Se RRV:s undersökning). KMÄ:s kontrollanter, som ändå besöker mejerierna, kan sköta provtagningen betydligt billigare än nämndernas tjänstemän, som får företa extra resor för ändamålet.

Utredningen konstaterar också att det är mycket varierande resurser som landets MH-nämnder har för livsmedelskontrollen. Detta beror dels

på den knapphet på resurser som präglar det allmännas verksamhet överhuvud taget, dels på den mängd olika uppdrag som staten lägger på dessa kommunala organ.

Vi vill hävda att det under dessa samlade förutsättningar är fel att avveckla ett fungerande system av samarbete mellan olika organ för provtagning, analys och uppföljning, för att i stället lägga ytterligare arbetsuppgifter på de redan hårt belastade MH-nämnderna.

Vi föreslår sålunda dels att det nuvarande systemet med praktisk men samordnad arbetsfördelning mellan SLV, MHN och KMÄ bibehålls även i fortsättningen, dels att det obligatoriska kravet på kvalitetskontroll vid export av mejeriprodukter, ägg och fiskkonserver skall bibehållas.

Potatiskontrollen

Utredningen föreslår att ansvaret för kvalitetsmärkning och kontroll av matpotatis förs över till SLV. MHN skall vara huvudansvarig för tillsynen, men utnyttja SMAK:s tjänster som anvisningslaboratorium. Samtidigt avses Svensk Matpotatiskontroll, SMAK, biträda packerierna i deras egentillsyn. SMAK skall dessutom inordnas under jordbruksnämndens tillsyn.

Det finns en risk att denna organisation leder till ökad byråkrati och försvårar kontrollarbetet. Enligt vår mening skulle en bättre och enklare lösning vara att lägga huvudmannaskapet för kvalitetsarbetet inom potatisområdet fullt ut på jordbruksnämnden.

Vi ansluter oss i övrigt i sak till experternas Torgny Sjöberg m. fl. särskilda yttrande avseende potatiskontrollen.

Livsmedelskontrollens organisation

Utredningens majoritet låste sig i ett tidigt skede för att ge länsstyrelserna en mer aktiv roll i den offentliga livsmedelstillsynen med regionindelning och länsstyrelseanställda livsmedelstekniker. Detta skedde utan att utredningen gjort någon ordentlig analys av var bristerna fanns i nuvarande kontroll, vilka kontrollnivåer som skulle eftersträvas och hur egentillsynen kunde utnyttjas i den offentliga livsmedelskontrollen. Därför har majoritetens förslag mer kommit att styras av den upprättade organisationsmodellen, med förstärkningar på länsplanet, än ambitionen att forma en rationell och effektiv kontrollorganisation lämplig att uppnå de eftersträvade målsättningarna för den offentliga tillsynen.

Som vi framhållit inledningsvis kommer den oklara arbets- och ansvarsfördelningen mellan kommuner, länsstyrelser och livsmedelsverket att stå kvar. Kommunerna föreslås i majoritetsförslaget få det totala tillsynsansvaret för i princip alla livsmedelsanläggningar. Samtidigt skall länsstyrelserna spela en aktivare roll i livsmedelskontrollen och SLV utfärda mer styrande föreskrifter. Båda organen är självständiga tillsynsorgan med möjligheter att meddela föreläggande eller förbud.

Som vi framhållit inledningsvis trädde en ny regeringsform i kraft 1975. De centrala organen, SLV och länsstyrelserna, kan därför inte styra hur kommunerna skall dimensionera eller bedriva livsmedelskon-

trollen. Majoritetens skrivning ger ingen anvisning om hur dessa frågor skall lösas. Myndigheterna och kommunerna måste i stället enligt vår mening nå resultat genom att utveckla olika samarbetsformer. Utredningen borde ha presenterat former för detta och klarlagt vem som skall göra vad och var ansvaret skall ligga.

Vi anser att SLV måste ha ökade resurser för att kunna fullgöra sina uppgifter som central myndighet med ansvar för all livsmedelskontroll på central nivå. Det finns risk att majoritetens förslag skulle få en utarmande effekt på SLV och leda till mer byråkrati och samarbetsproblem. Därför föreslår vi att länsstyrelserna har kvar den roll de har i dag avseende livsmedelskontrollen. I sak delar vi experternas yttrande i denna fråga.

Vi anser emellertid att länsveterinärerna borde ges en aktivare roll i syfte att föra över den information om djursjukdomar som besiktningsveterinärerna får i sin verksamhet till distrikts- och hälsovårdsveterinärerna och till djurägarna. Detta skulle ha stor betydelse för att bättre förebygga och bekämpa djursjukdomarna. Den pågående debatten visar dessutom vilken vikt allmänheten fäster vid dessa frågor.

Våra förslag i sammanfattning

1. Vi föreslår att MHN får ansvaret för såväl godkännande som tillsyn av i princip samtiga livsmedelsanläggningar utom de tekniskt komplicerade processindustrierna. SLV skall svara för godkännande och tillsyn av exportkontrollerade köttförädlingsanläggningar.
2. Vi föreslår att länsstyrelserna har kvar den roll de har i dag när det gäller livsmedelskontrollen. Länsveterinären bör ansvara för bättre samordning och kontakt mellan olika veterinärkategorier, hälsovårdskonsulenter m. fl., gärna i en djur- och livsmedelsfunktion.
3. Enligt utredningens uppfattning krävs en förstärkning av tillsynen, främst i form av livsmedelsteknisk sakkunskap. Detta bör av flera skäl tillgodoses genom en förstärkning av livsmedelsverkets resurser. Det finns en rad skäl varför dessa specialister bör vara anställda av SLV. Tjänsternas geografiska placering får avgöras med ledning av behovet. Vid regional placering bör denna ske hos en länsstyrelse.

Genom att den föreslagna livsmedelstekniska sakkunskapen är anställd av SLV uppnås en rad fördelar.

- En specialisering på olika branscher blir möjlig. Detta leder till högre kvalitet och kapacitet.
- Det ger uppenbara fördelar ur policy- och samordningssynpunkt.
- Genom anställningen hos en sakkunnig myndighet ges bättre stöd och bakjour.
- Sårbarheten minskar.
- Förhållandena mellan kommunerna och de statliga myndigheterna blir mindre komplicerade om kommunerna i huvudsak har med en och inte två myndigheter att göra.

Finansieringen av livsmedelskontrollen

Frågan om finansieringen av livsmedelskontrollen är allt för bristfälligt utredd för att detta skall kunna föranleda något konkret förslag. Majo-

riteten har därför i slutskedet valt att föreslå att SLV får bereda förslaget ytterligare.

De räkneexempel och de tankegångar som presenteras präglas av en strävan att gå runt direktivens begränsning — inga utgiftsökningar. Detta avses ske genom att införa icke prestationsbundna fasta avgifter som lägges nära nuvarande tak för kontrollavgifterna. Räkneexemplen överförda på tre typkommuner visar på en kostnadshöjning för företagen på drygt 100 %. Någon lägre avgift för de företag som ställer upp med egentillsyn föreslås inte. De anförda exemplen och tankegångarna bör ej ligga till grund för det fortsatta utredningsarbetet.

För att finansiera livsmedelsteknikerna föreslås i majoritetens skrivning att kommunerna skall betala en del av den avgift de tar ut av företagen vidare till staten som bidrag till förstärkningen på central och regional nivå. I tidigare skede angavs detta till 15 %. Nu föreslås ett generellt beslut utan volymkoppling. Den föreslagna överföringen från kommunerna till staten är av sådan principiell karaktär att den måste prövas i ett större sammanhang än i livsmedelskontrollutredningen. För vår del avstyrker vi bestämt ett sådant system.

Någon bedömning av vad en samordning mellan den offentliga kontrollen och företagens egentillsyn innebär för samhällets livsmedelstillsyn organisatoriskt och ekonomiskt har inte gjorts. En sådan bedömning måste göras innan någon beräkning av förändrat avgiftsuttag kan ske.

Importkontrollen

Vid import av kött skall detta vara åtföljt av ett intyg att varan är tjänlig till människoföda. Intyget skall vara utfärdat i ursprungslandet. Utredningen har i sina bedömningar utgått ifrån att livsmedelskontrollen i princip bör vara likartad och neutral i förhållande till livsmedlens ursprung.

De krav som ställs på produktionen i Sverige får ekonomiska konsekvenser som är till nackdel för livsmedel producerade i vårt land om motsvarande importerade livsmedel inte utsätts för samma krav. Sker inte detta uppfylls inte heller målet om konkurrensneutralitet. Det är enligt vår mening angeläget att konkurrensneutralitet kan upprätthållas genom likartade krav på kontroll av inhemska och importerade livsmedel.

Auktoriserade laboratorier

En viktig förutsättning för att bedriva en meningsfull kontrollverksamhet är tillgången till laboratorier. Härom är utredningen enig i sin uppfattning. Enligt vår mening är det dock inte ändamålsenligt att bibehålla den bestämmelse i kontrollkungörelsen som anger att endast laboratorier med ett samhälleligt ägande skall auktoriseras. Vi menar att SLV:s bestämmelser och kontroll av de godkända laboratorierna garanterar oväld och objektivitet och att det samhälleliga ägandet inte har betydelse ur kontrollsynpunkt.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande

av *Nils Erik Bramsvik, Carl Erik Danielson, Allan Edhborg, Hans Grohman, Bengt Henricson, Roland Nordlund, Henry Schyth*

Livsmedelskontrollens organisation

Redan livsmedelsstadgekommittén, LSK, drog slutsatsen att den offentliga övervakningen av hela livsmedelshanteringen skulle bli för dyrbar för stat och kommuner om man ej utnyttjade den egentillsyn som redan tillämpades i många livsmedelsföretag eller som skulle kunna åläggas företagen. Denna egentillsyn har i dag en betydande omfattning i svensk livsmedelsindustri.

Vi anser att egentillsynen bör ligga som grund för den offentliga kontrollen på i första hand större livsmedelsindustrier, men bör utvecklas även för mindre företag. På sikt bör i princip alla företag som producerar livsmedel åläggas en sådan kontroll. Tillsynsmyndigheten skall då självfallet godkänna de delar av kontrollprogrammet som ligger inom myndighetens uppgiftsområde och ha full insyn i företagens kontrollarbete och analysresultat.

Myndigheternas kontroll kan då begränsas till oanmälda inspektioner, analyser av prover tagna i produktionen, rådgivning m. m. Överträdelser av gällande bestämmelser skall leda till kännbara straff. Genom att i den offentliga kontrollen ta hänsyn till den egentillsyn som utföres i företagen kan tillsynen av de största företagen enligt undertecknade experters uppfattning med fördel ske från SLV.

De effektiviseringar och rationaliseringar som kan uppnås vid ett utnyttjande av en utbyggd egentillsyn i de livsmedelsproducerande företagen har ej analyserats av utredningen. Detta beklagar vi då vi bedömer att en systematisk koppling till egentillsynen skulle frigöra samhällsresurser för en bättre livsmedelskontroll, utbildning och information.

Den förstärkning av tillsynen som enligt utredningens samstämmiga uppfattning kräver ytterligare livsmedelsteknisk sakkunskap bör enligt vår uppfattning tillgodoses främst genom en förstärkning av livsmedelsverket. Härigenom möjliggöres en specialisering av de olika befattningarna, var och en på sin likartade bransch, vilket ej är möjligt vid länsstyrelseplacering av de livsmedelstekniker som enligt utredningens bedömning erfordras för tillsynen.

En placering av de erforderliga livsmedelsteknikerna på länsstyrelser-

na kommer enligt undertecknades uppfattning att leda till en utarmning av den livsmedelstekniska kompetensen på SLV. Om däremot specialkompetensen knytes till SLV innebär detta fördelar ur samordnings- och policysynpunkt. När SLV utnyttjar de möjligheter som egentillsynen erbjuder kan sannolikt behovet av teknikertjänster begränsas till ett mindre antal än som annars skulle erfordras. Tjänsternas geografiska placering får avgöras med ledning av behovet.

De nämnda fördelarna kan ej uppnås vid förslaget om anställning vid länsstyrelserna. Enligt vår mening kan vårt förslag ge såväl konsumenter som industrier en mer kvalificerad, enhetlig och vederhäftig information och rådgivning.

Länsstyrelserna bör enligt vår mening ha kvar den roll de har i dag när det gäller livsmedelskontrollen. Utredningens tankegångar om att länsveterinärerna i djurskyddslagens och livsmedelslagens intresse organiserar en samverkan mellan olika veterinärkategorier för att förebygga och minska djursjukdomarna bör förverkligas.

Den nuvarande uppdelningen av ansvaret för godkännande av lokaler och utrustning resp. tillsyn (SLV — MHN) vid vissa livsmedelsproducerande anläggningar leder lätt till motsättningar och bör därför ändras. MHN bör få ansvaret för såväl godkännande som tillsyn av i princip samtliga anläggningar utom de allra största, tekniskt komplicerade processindustrierna, kontrollslakterierna och de exportkontrollerade köttförädlingsanläggningarna.

Vid dessa bör SLV ha ansvar för såväl godkännande som tillsyn. Detta innebär en viss reducering av SLV:s nuvarande uppgifter och en koncentration till de största tekniskt komplicerade processindustrierna.

SLV bör dessutom vid behov kunna biträda MHN vid godkännande och tillsyn av vissa anläggningar som ligger inom MHN:s ansvarsområde. I rådgivningsärenden är det naturligt att MHN i första hand utnyttjar den kompetens inom veterinärmedicin och livsmedelshygien som länsveterinären representerar. Kompetensen på länsnivå kan bli än mer effektiv om *befintliga* resurser samordnas i de särskilda djur- och livsmedelsfunktioner som utredningen föreslagit.

I sammanfattning

1. De enskilda företagens egentillsyn bör i största möjliga utsträckning utnyttjas av tillsynsmyndigheten när det gäller att kontrollera den svenska livsmedelshanteringen. Därmed kan dubbelarbete undvikas.
2. Enligt undertecknade experters åsikt bör den föreslagna livsmedelstekniska förstärkningen knytas till SLV och ej till länsstyrelserna.

Särskilt yttrande

av *Nils Erik Bramsvik*

Importkontrollen

I utredningen konstateras att importerat kött inte utsätts för samma omfattande kontroll som kött från djur slaktade vid svenska kontroll-

slakterier. Även avseende andra importerade livsmedel blir kontrollen mera ofullständig än en kontroll som kan inriktas också mot produktionen. Trots att utredningen i sina bedömningar har utgått från förutsättningen att livsmedelskontrollen i princip bör vara likartad och neutral i förhållande till livsmedlens ursprung har utredningens majoritet accepterat lägre krav på importerade livsmedel än på sådana som är producerade i Sverige. Detta är ett orimligt förhållande, speciellt när det i flertalet av våra stora handelsländer råder ett motsatt förhållande.

Konsumenterna och konsumentopinionen kräver i dag betydligt mer av svenskproducerade livsmedel än att de skall vara "tjänliga till människoföda", som ett intyg från ursprungslandet vid köttimport skall utvisa. Enligt svensk uppfattning måste livsmedlen vara producerade på ett sätt som inte inverkar negativt på djur, ekologiska system eller yttre miljö. Dessutom krävs att produktionen skall vara sådan att den harmonierar med allmänna etiska och estetiska värderingar. Den nya foderlagen, där antibiotika inte får tillföras fodret i tillväxtfrämjande syfte, är ett uttryck för sådana värderingar. Det finns många andra exempel.

För att uppfylla målen om konkurrensneutralitet och för att tillgodose konsumenternas krav måste livsmedlen enligt min mening kontrolleras på samma sätt oavsett ursprung.

Bestrålning av livsmedel

I Sverige får inte livsmedel behandlas med joniserande strålning utan tillstånd. Utredningen anser att det generellt inte finns något behov av livsmedelsbestrålning i Sverige, men öppnar för metoden med restriktiv tillämpning. I vårt klimat och med väl utvecklade lagrings- och distributionssystem behövs inte en sådan teknik för att öka hållbarheten. Tvärtom skulle i stället kvalitetssträvandena kunna komma att motverkas — bl. a. kraven på färskhet. Den oro som behandlingsmetoden dessutom väcker är ytterligare ett skäl till tveksamhet mot bestrålning av livsmedel. Därför bör regeringen enligt min mening utse en livsmedelsetisk nämnd att yttra sig innan SLV tar ställning till eventuella ansökningar om bestrålning av livsmedel.

Särskilt yttrande

av *Per-Erik Granlund*

Livsmedelskontrollens syfte är bl. a. att skydda konsumenterna mot, ur hälsosynpunkt, skadliga livsmedel samt att främja redligheten i handeln. Kostens och kostvanornas betydelse för folkhälsan har bl. a. belysts av cancerkommittén i betänkandet SOU 1984: 67 "Cancer, orsaker, förebyggande m. m." Cancerkommittén har uppskattat att ca 10 000 cancerfall per år kan betingas av kostfaktorer. Om målet för den framtida livsmedelskontrollen också skall vara att skydda konsumenten mot, ur hälsosynpunkt, skadliga livsmedel måste kostvanornas betydelse för hälsa och välbefinnande också komma till uttryck, i såväl livsmedels-

kontrollen som i informationen på livsmedelsområdet. Kostvanornas helhetsmässiga betydelse för hälsan och välbefinnandet har enligt min mening inte tillräckligt kommit till uttryck i utredningens förslag. Förslaget bygger i stället på en kontrollfunktion som huvudsakligen grundar sig på risker för ohälsa som är närmast försumbara i vårt land jämfört med de risker som bl. a. cancerkommittén påpekat i sitt betänkande.

Kemikommissionen har i sitt betänkande "Kemikaliekontroll" påpekat att livsmedelsverkets befogenheter att ingripa mot kemiska hälsorisker som har samband med livsmedelsförpackningar och husgeråd f. n. är otillräckliga. I propositionen till lagen om kemiska produkter har departementschefen framhållit att statens livsmedelsverk skall ha ett odelat ansvar för frågor som sammanhänger med kontrollen av livsmedel. I tilläggsdirektiv har statsrådet därför uppdragit till kommittén, att utreda frågan om att sätta in samhällsåtgärder redan hos dem som tillverkar bl. a. förpackningar för att därigenom förhindra att främmande ämnen tillförs livsmedel.

Utredningens insatser i detta avseende har begränsats till enbart frågan om kontrollen av förpackningar och husgeråd. Enligt min mening borde utredningen behandlat hela frågan om när främmande ämnen kan tillföras livsmedel. Detta innefattar t. ex. frågan om renheten hos de kemikalier som används vid vattenrening i våra vattenverk, liksom frågan om material i vattenledningsrör och färger som används i reservoarer, och andra ytor som kommer i kontakt med vatten i samband med produktion, förvaring och distribution av konsumtionsvatten.

Frågan om eventuella hälsorisker, förknippade med transport av dricksvatten i ledningar av olika material, har livligt diskuterats under senare år. Det har framförallt gällt koppar, asbest, PVC, polyten och segjärnsrör med invändig polyuretanbeläggning. I sist nämnda fall har det t. ex. vetenskapligt visats, att urlakning av bl. a. klorbensen och aromatiska kolväten sker i sådan grad att vattnet påverkas ogynnsamt. Dessa organiska ämnen misstänks vara cancerframkallande. Vidare har åtskilliga fall av besvärliga småbarnsdiarréer inträffat som följd av urlakning av koppar till dricksvatten.

I nuvarande lagstiftning saknas officiellt godkännande av rörledningsmaterial och offentlig kontroll av rörledningsmaterial för dricksvattendistribution.

Som bekant har regeringen uppdragit åt livsmedelsverket att ägna frågan om hälsorisker vid distribution av vatten i asbeströr speciell uppmärksamhet. Därest verket skulle komma fram till att rören förorsakar ohälsa saknas, enligt min mening, faktiska former för ingripande.

Enligt min mening har utredningen inte tillräckligt belyst frågan om att sätta in samhällsåtgärder redan hos dem som tillverkar produkter som kommer i kontakt med livsmedel (t. ex. rörledningsmaterial) för att därigenom förhindra att främmande ämnen tillförs vårt största livsmedel "vattnet".

Jag delar inte heller utredningens uppfattning att frågan om kemiska risker i samband med livsmedelhantering löses genom att SLV blir tillsynsmyndighet enligt lagstiftningen om kemiska produkter. De produkter som här är aktuella faller inte automatiskt under lagstiftningen

om kemiska produkter. Lämpligheten av att ha ett stort antal centrala tillsynsmyndigheter enligt lagen om kemiska produkter kan enligt min mening starkt ifrågasättas.

Särskilt yttrande

av *Torgny Sjöberg, Nils Erik Bramsvik och Roland Nordlund*

Avsnitt 12.3 Potatiskontroll

Inledning

Livsmedelskontrollutredningen skall enligt sina direktiv behandla frågan om en samordning av kontrollen av matpotatis med livsmedelskontrollen i övrigt. En fråga som utredningen därvid särskilt behandlar är om det finns anledning att behålla kravet på att i princip all matpotatis som säljs skall vara kvalitetsmärkt. Till utredningen har också sänts en skrivelse från SMAK vari framförs önskemål om att utredningen prövar frågan om en utvidgning av kvalitetskontrollen till att omfatta också oklassificerad potatis.

Kontrollens omfattning

Utredningen konstaterar att nuvarande märkningssystem har vissa brister. Kvalitetsmärkningen är krånglig och svårförståelig för konsumenten. Potatisen håller inte alltid den kvalitet som märkningen utvisar eller i vissa fall väljer förpackare att märka med en lägre kvalitet än vad som är befogat.

Utredningen anser att man kan komma till rätta med de problem som nu finns med SMAK-märkningen samt att man dessutom till viss del tillmötesgår SMAK:s önskemål genom att begränsa den obligatoriska kvalitetsmärkningen till att avse endast färdigförpackad potatis (ej färskpotatis) och att endast en bestämd kvalitetsnivå (miniminivå) skall finnas. Om branschen så önskar kan man på frivillighetens väg marknadsföra potatis i en högre kvalitetsklass. Reglerna för en sådan märkning skall dock utfärdas av tillsynsmyndigheten.

Vi ställer oss mycket tveksamma till utredningens förslag i detta avseende. Vi tror inte man därigenom löser de problemsom utredningen hänvisat till finns i nuvarande system. Förslaget innebär, enligt vår mening, inga ökade garantier för att den förpackade potatisen verkligen håller den kvalitet som märkningen anger. Det finns vidare stor risk att förslaget kommer att leda till att branschen avstår från en kvalitetsmärkning utöver miniminivån. Förslaget kan vidare leda till att lösviktsförsäljningen ökar och att därmed syftet med förslaget, nämligen att förbättra kvalitetsmärkningen, inte uppnås. Kraven på kvalitetsdeklaration bör enligt vår mening i stället i princip vara oberoende av försäljningsform.

Enligt vår mening borde en djupare analys göras hur man kan förbättra kvalitetsarbetet för huvuddelen av den marknadsförda potatisen. I

dagens kvalitetsdebatt förefaller det oss tveksamt att föreslå åtgärder som kan leda till en försämring av kvalitetskontrollen.

Huvudmannaskapet

Utredningen föreslår att ansvaret för all kvalitetsmärkning och kontroll av matpotatis överförs till livsmedelsverket. Vidare föreslås att miljö- och hälsoskyddsnämnderna skall ha ansvaret för kontrollen av att kvalitets- och märkningsbestämmelserna följs. SMAK förutsätts finnas kvar som självfinansierat branschorgan under överinseende av statens jordbruksnämnd. SMAK skall dock vid behov serva livsmedelsverket och miljö- och hälsoskyddsnämnderna.

Det finns enligt vår mening en risk för att den föreslagna organisationen leder till ökad byråkrati och försvårar kontrollarbetet. Man borde i stället överväga om inte huvudmannaskapet för kvalitetsarbetet på potatisområdet borde föras över till jordbruksnämnden.

I det konsumentmål som statsmakterna har angivit för jordbruksprisregleringen och som jordbruksnämnden således har ansvaret för ligger att jordbruket skall producera livsmedel av god kvalitet till rimliga priser. En viktig del i jordbruksprisregleringen är således att påverka kvaliteten hos produkterna från jordbruket. Konsumentmålet skall vara ett med inkomstmålet likställt delmål under livsmedelspolitikens huvudmål.

Konsumentmålet innebär vidare att konsumenterna skall ges goda möjligheter att välja mellan livsmedel av olika slag och att livsmedlen skall vara fullgoda från kost- och näringssynpunkt. Olika former av kvalitetspåverkan på livsmedel inom livsmedelskedjans olika led måste också följas med uppmärksamhet. En viktig del i jordbruksprisregleringen är således att påverka kvaliteten hos produkterna från jordbruket.

Nämnden har därför medverkat till en kvalitetsprissättning för så gott som samtliga jordbruksprodukter. Även kvalitetssystemet för matpotatis har nämnden försökt påverka. Kvalitetsbetalningen är för de flesta jordbruksprodukter en integrerad del av jordbrukspolitiken. Det blir svårt för nämnden att övervaka och driva kvalitetsfrågorna om ansvaret för dessa skall föras över till livsmedelsverket. Det är istället naturligt att ansvaret för kvalitetsfrågorna på matpotatisområdet förs över från lantbruksstyrelsen till jordbruksnämnden. Ansvaret för kvaliteten på alla jordbruksprodukterna blir då samlat hos nämnden.

Självklart bör inte livsmedelsverkets nuvarande roll i kontroll- och kvalitetsarbetet förändras på grund av detta förslag. Tvärtom bör enligt vår mening samarbetet mellan bl. a. livsmedelsverket och jordbruksnämnden utvecklas och fördjupas.

Avsnitt 12.4 Mejerikontroll m. m.

Inledning

Utredningen har sett över KMÄ:s verksamhet och föreslår därvid två förändringar. Det gäller den offentliga livsmedelskontroll som KMÄ i dag utför vid mejerierna och vid exporterande fiskkonservfabriker (kon-

trollen utförs i dag på uppdrag av livsmedelsverket) samt den obligatoriska kvalitetskontroll som KMÄ i dag utför vid export av mejeriprodukter, ägg och fiskkonserver. Förslaget innebär att den offentliga kontrollen skall föras över från KMÄ till miljö- och hälsoskyddsnämnderna samt att den obligatoriska kvalitetskontrollen vid export av mejeriprodukter, ägg och fiskkonserver antingen skall upphävas alternativt skall överföras till statens jordbruksnämnd.

Synpunkter

Vi ställer oss mycket tveksamma till utredningens förslag i dessa avseenden.

När det gäller den offentliga livsmedelskontrollen har utredningen pekat på vissa brister i samarbetet mellan miljö- och hälsoskyddsnämnderna och KMÄ vad gäller rapporteringen av konstaterade felaktigheter samt att nämnderna är förhindrade att ta uppföljande prover. Sådana prover tas i dag av KMÄ. Det borde enligt vår mening vara fullt möjligt och bli betydligt billigare att rätta till de brister som påtalats och söka förbättra samarbetet mellan KMÄ och miljö- och hälsoskyddsnämnderna. Därvid bör även undersökas om livsmedelsverkets direktiv till KMÄ behöver stramas upp.

Utredningen konstaterar att livsmedelskontrollen i dessa avseenden kräver resurser och speciella kunskaper som i dag finns hos KMÄ. Samtidigt konstaterar utredningen att miljö- och hälsoskyddsnämndernas resurser ej är tillräckliga utan behöver förstärkas. Varför då inte utnyttja fullt ut de resurser som nu finns hos KMÄ och som inte leder till ökade kostnader för samhället. Enligt utredningens mening har KMÄ de kvalifikationer och det kunnande som krävs för att kunna engageras i företagens egentillsyn. Detta kunnande bör tas tillvara även i den offentliga kontrollen.

Utredningen har ej närmare analyserat vilka kostnader den föreslagna ändringen kommer att leda till. KMÄ:s verksamhet finansieras i dag helt genom avgifter utan kostnad för statsmakterna. Offentligkontrollens andel av KMÄ:s totala intäkter kan beräknas uppgå till ca 15 %. De föreslagna förändringarna torde leda till ökade kostnader för kontrollen. KMÄ har därvid beräknat att mejeriernas kostnader kan komma att öka med ca 1,7 milj. kr.

Vad gäller förslaget att upphäva den obligatoriska kvalitetskontrollen vid export av mejeriprodukter, ägg och fiskkonserver alternativt att överföra kvalitetsprövningen till jordbruksnämnden vill vi framhålla följande.

Utredningen har enligt vår mening ej närmare undersökt om det finns ett behov av att bibehålla denna kontroll utan konstaterar bara att en frivillig kontroll kan tjäna samma syften som en obligatorisk. Vi är tveksamma till detta. I den överskottssituation som i dag finns i Europa framför allt på animalieområdet har svenska exportörer stora svårigheter att konkurrera med priset. Kvaliteten på exportprodukterna blir därmed särskilt viktig och en obligatorisk kvalitetskontroll av stor betydelse.

Jordbruksnämnden gjorde 1981 en särskild utredning i denna fråga och konstaterade efter hörande av berörda parter att det fanns ett allmänt intresse av att behålla den obligatoriska exportkontrollen i gällande omfattning. KMÄ ansågs utföra kontrollen på ett fullt tillfredsställande sätt. Jordbruksnämnden föreslog därvid att kungörelserna om utförsel av smör, ost, ägg samt fisk etc. även i fortsättningen fick läggas till grund för KMÄ:s verksamhet i detta avseende.

Alternativet att det skall ankomma på jordbruksnämnden att fastställa kvalitetsnormer för exporten och svara för kvalitetsprövningen kan enligt vår mening prövas endast om det i praktiken innebär att kontrollen och utfärdande av exportintyg kan genomföras på i stort sett samma sätt som i dag.

V Bilagor

Kommittédirektiv

Dir 1983:69

Livsmedelskontrollens omfattning och inriktning, m. m.

Dir 1983:69

Beslut vid regeringssammanträde 1983-12-08.

Chefen för jordbruksdepartementet, statsrådet Lundkvist, anför.

Nuvarande ordning

Allmän livsmedelskontroll

Livsmedelslagen (1971:511) trädde i kraft den 1 januari 1972. Enligt lagen är syftet med livsmedelskontrollen att skydda konsumenterna mot skadliga eller på annat sätt från hälsosynpunkt otjänliga livsmedel. Vidare skall oredlighet i handeln med livsmedel motverkas.

Lagen innehåller grundläggande bestämmelser om livsmedels beskaffenhet, hantering, märkning och saluhållande. Den innehåller vidare regler om personalhygien, livsmedelslokaler och tillsyn samt straffbestämmelser. Mer detaljerade föreskrifter om livsmedelskontrollen meddelas av regeringen i livsmedelsförordningen (1971:807) och av livsmedelsverket i särskilda kungörelser.

Livsmedelsverket, som inrättades samtidigt med ikraftträdandet av livsmedelslagen, är central förvaltningsmyndighet för ärenden som rör livsmedel i den mån handläggningen av sådana ärenden inte ankommer på annan statlig myndighet. I verkets uppgifter ingår även direkta kontroll- och tillsynsuppgifter. Det ankommer på verket att godkänna laboratorier för livsmedelsundersökningar och vissa större anläggningar för livsmedelsproduktion. Vidare har verket i vissa hänseenden tillsyn över slakterier och mejerier. Verket är också chefsmyndighet för besiktningsveterinärorganisationen.

Enligt riksdagens beslut (prop. 1981/82:219, SoU 1982/83:6, rskr 35) har ansvaret för dricksvattenkontrollen överförts till livsmedelsverket fr. o. m. den 1 juli 1983.

Länsstyrelsen tillser efterlevnaden av livsmedelslagstiftningen inom länet.

2

Väsentliga arbetsuppgifter är rådgivning och information till miljö- och hälsoskyddsnämnder och näringsidkare samt samordning av kommunala insatser. Länsstyrelsen är också besvärsinstans för beslut av miljö- och hälsoskyddsnämnd enligt livsmedelslagen och för beslut av besiktningsveterinär enligt köttbesiktningslagen.

Inom länsstyrelsen svarar länsveterinären för ärenden som rör livsmedelskontrollen. Länsveterinären svarar även för länsstyrelsens tillsynsuppgifter i fråga om djurskyddet och epizootibekämpandet. Länsveterinären medverkar i länsstyrelsens uppgifter rörande bl. a. samhällsplaneringen, den allmänna hälsovården, miljöskyddet och beredskapsanläggningen. Länsveterinären är dessutom chef för den veterinära enheten vid lantbruksnämnden. Riksdagen har beslutat att länsveterinärernas ställning och arbetsuppgifter skall bli föremål för en samlad översyn (JoU 1981/82:31, rskr 261).

Miljö- och hälsoskyddsnämnderna har enligt livsmedelslagen den omedelbara tillsynen inom varje kommun. Detta innebär att miljö- och hälsoskyddsnämnden har det primära tillsynsansvaret för all livsmedelshantering, även den som står under livsmedelsverkets direkta kontroll. I nämndens uppgifter ingår att fortlöpande företa de inspektioner, provtagningar och undersökningar som fordras för tillsynen. Nämndens kostnader för provtagning och undersökning skall i princip ersättas av den vars verksamhet kontrolleras. Nämnden skall vidare bedriva rådgivning och information till företagare och allmänhet och godkänna livsmedelslokaler. Om livsmedelsverket så bestämmer skall nämnden biträda vid särskild provtagning och undersökning.

Köttbesiktning och annan särskild livsmedelskontroll

Vid sidan av den nu nämnda allmänna livsmedelskontrollen finns olika former av särskild offentlig kontroll med livsmedelshygeniskt syfte. Det gäller bl. a. obligatorisk kontroll enligt köttbesiktningslagen (1959:99) för slakterier som står under statlig kontroll genom livsmedelsverket. Krav på veterinär medverkan vid besiktning av kött ställs förutom i köttbesiktningslagstiftningen också genom internationella regler om kontroll vid export av kött. Kontrollen utövas av särskild besiktningspersonal som utses av livsmedelsverket. Sedan år 1962 är besiktningspersonalen vid kontrollslakterierna statstjänstemän.

Vid Svenska Kontrollanstalten för Mejeriprodukter och Ägg (KMÄ) utförs viss livsmedelskontroll. Basen i KMÄ:s verksamhet är den obligatoriska exportkontroll som sker med stöd av bestämmelserna i kungörelsen (1958:528) med vissa bestämmelser angående utförsel av smör, ost och ägg samt under Svenska konservkontrollens råd enligt kungörelsen (1950:506) med vissa bestämmelser angående utförsel av fisk, fiskrom och fiskkonserver. Härutöver utför anstalten inom ramen för den offentliga livsmedelskon-

trollen vissa vatten- och livsmedelsundersökningar samt pastöriseringskontroll vid mejerier.

Lantbruksstyrelsen är ansvarig för kontrollen av kvalitet hos matpotatis. Ett särskilt organ Svensk matpotatiskontroll (SMAK) biträder lantbruksstyrelsen vid tillsynen över efterlevnaden av gällande föreskrifter om obligatorisk kvalitetsmärkning av saluförd matpotatis.

Utöver den tillsyn av livsmedel som livsmedelsverket utövar bevakar statens jordbruksnämnd kvaliteten på livsmedel i konsumenternas intresse. I detta syfte fastställer nämnden kvalitetsnormer för bl. a. kött, mejeriprodukter, ägg, fisk samt spannmål. Prissättningen innefattar därför särskilda kvalitetstillägg.

Reformbehov

Den nuvarande lagstiftningen och organisationen inom livsmedelskontrollens område har tillämpats i drygt tio år. Det finns flera skäl att nu utvärdera de erfarenheter som gjorts.

Inom livsmedelsindustrin har den tekniska utvecklingen gått snabbt. Såväl tillverkningsprocesserna som olika livsmedels innehåll och sammansättning har förändrats i hög grad. Införandet av ny processteknik inom livsmedelstillverkningen har medfört att olika råvaror utnyttjas på nytt sätt och att möjligheterna att använda vad som tidigare betraktades som icke utnyttjningsbara biprodukter har ökat. Detta har lett till ökade svårigheter för konsumenterna att bedöma livsmedels sammansättning och kvalitet. I samma riktning verkar den tendens till förlängning av de för olika livsmedel angivna hållbarhetstiderna som kunnat konstateras. Till det kommer att nya typer av livsmedel fortlöpande introduceras på marknaden.

Livsmedelskontrollen har hittills i stor utsträckning inriktats på de livsmedelshygieniska aspekterna, huvudsakligen i form av mikrobiologisk kontroll. Frågan om olika tillsatsämnen och främmande ämnen i livsmedlen har också rönt stor uppmärksamhet. Därvid har bl. a. diskuterats de risker för människors hälsa som användningen av bekämpningsmedel inom jordbruket och trädgårdsnäringen kan innebära. De senare årens prisökningar på livsmedel och konsumenternas minskade köpkraft har lett till ändrade inköpsmönster av livsmedel. Detta kan i sin tur leda till en förändring av kostens sammansättning. Konsumenterna börjar i allt större utsträckning efterfråga billiga livsmedel och producenterna strävar att på olika sätt möta denna efterfrågan. Risker för att livsmedelskvaliteten därigenom försämras finns.

Enligt livsmedelsverket finns det tecken på att antalet överträdelser av bestämmelserna inom livsmedelslagstiftningen ökar. I en del av de namnskyddade produkterna ersätts vissa ingredienser på ett sådant sätt att

4

produkterna inte motsvarar föreskriven standard. När det gäller de icke namnskyddade produkterna kan i dessa ingå ingredienser av tvivelaktig karaktär vilka inte redovisas i föreskrivna innehållsdeklarationer. Vidare kan nämnas uppdagade fall där icke godkända tillsatser, exempelvis polyfosfat, tillförts blandade köttprodukter i avsikt att tillföra en extra mängd vatten. De nämnda fallen kan i många fall leda till oskäliga vinster för livsmedelsproducenterna. Möjligheterna för tillsynsmyndigheterna att uppdaga och beivra fall av sådan bristande redlighet torde vara begränsade.

Enligt livsmedelsverket är det nuvarande påföljdssystemet inte tillräckligt effektivt för att respekten för och efterlevnaden av bestämmelserna skall kunna upprätthållas.

Med hänsyn till den nu redovisade utvecklingen inom livsmedelshanteringen blir det alltmer betydelsefullt att konsumenterna får en korrekt och lättförståelig information om livsmedlens sammansättning och kvalitet.

Utgifterna för livsmedel svarar för en betydande del av konsumenternas hushållsbudget. Kostinformation är speciellt viktig när konsumenterna får vidkännas minskade realinkomster. Kostvanornas stora betydelse för hälsa och välbefinnande bör givetvis komma till uttryck i såväl livsmedelskontrollen som i informationen på livsmedelsområdet. Frågan om vilka förändringar av konsumtionen som är önskvärd med hänsyn till folkhälsosynpunkt skall enligt direktiven redovisas av livsmedelskommittén (Jo 1983:01).

Det praktiska genomförandet av livsmedelskontrollen ligger främst på kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder. Nämnderna har arbetsuppgifter inom flera viktiga samhällsområden. Många nämnder har svårt bl. a. att på grund av bristande specialkompetens att klara alla arbetsuppgifter. De prioriteringar som nämnderna har gjort har lett till att livsmedelskontrollen i viss mån har eftersatts. Vidare har kunnat konstateras att kontrollen varierar i fråga om såväl omfattning som inriktning i olika delar av landet. Skillnaderna förstärks av att tillgången till laboratorieservice varierar i olika delar av landet. Det förhållandet att livsmedelshanteringen sträcker sig över kommungränserna innebär i sig svårigheter att klara en effektiv livsmedelskontroll. I de kommuner, där de stora livsmedelsindustrierna med i stort sett hela landet som marknad har lokaliserats, åläggs miljö- och hälsoskyddsnämnderna dessutom uppgifter som kan synas orimliga.

I fråga om köttbesiktningen har besiktningsarbetet förändrats bl. a. genom att antalet slakterier har minskat från ca 65 till ca 45 medan antalet slaktenheter ökat med ca 20 %. Från mitten av 1960-talet har besiktningsorganisationen utökats med besiktningsassistenter. Härigenom har veterinärernas arbetsuppgifter fått en delvis annan inriktning.

I fråga om besiktningsveterinärernas arbete bör vidare följande framhållas. Den framtida organisationen av djurens hälso- och sjukvård skall enligt riksdagens beslut (prop. 1981/82:122, JoU 31, rskr 261) inriktas mot åtgärder

som syftar till att förebygga hälsostörningar. För den skull krävs bl. a. ett samarbete mellan olika kategorier veterinärer. Besiktningsveterinärerna har visserligen sin huvuduppgift inom livsmedelskontrollen men har också uppgifter som har stark anknytning till de arbetsuppgifter som utförs av de kliniskt verksamma veterinärerna och av andra yrkeskategorier inom animalieproduktionen. Sjukdomsstatistiken på slakterierna är ett viktigt hjälpmedel för att upptäcka sjukdomar hos djuren. Den fortlöpande sjukdomsregistreringen är ett värdefullt underlag för ställningstaganden till åtgärder för att förbättra djurhälsa och djurskydd.

I detta sammanhang bör nämnas att justitiekanslern (JK) på förekommen anledning uttalat att besiktningsveterinärer inte såsom nu i stor utsträckning är fallet bör utföra intern driftskontroll åt slakteriföretagen som en av företagen betald bisyssla. Enligt JK kan detta äventyra förtroendet för besiktningsveterinärernas objektivitet och opartiskhet.

Vidare bör nämnas att riksrevisionsverket genomfört en förvaltningsrevisionell granskning av den offentliga livsmedelskontrollen (Dnr 82:922).

Nämnas bör även att statskontoret har kartlagt och redovisat förslag till ändringar i den statliga styrningen av kommunal miljö- och hälsovård. En rapport i ämnet har behandlats i stat-kommunberedningen (C 1983:02).

Utredningsuppdraget

Med hänvisning till vad jag nu har anfört förordar jag att frågorna om livsmedelskontrollen ses över. En kommitté bör tillkallas för denna uppgift.

Utgångspunkten för kommitténs arbete bör vara att livsmedelskontrollen skall tjäna som ett effektivt redskap i samhällets livsmedelspolitik, vars syfte är att tillförsäkra konsumenterna livsmedel av god kvalitet till rimliga priser. Därvid får insatser för kontrollen av redligheten i hanteringen av livsmedel i synnerhet i tider med kärv ekonomi anses vara viktigt från jämlikhetssynpunkt. Kommittén bör också analysera i vad mån livsmedelslagstiftningen har påverkat strukturutvecklingen m. m. inom livsmedelsindustrin. Kommittén bör i frågan samråda med livsmedelskommittén.

Vid bedömningen av den framtida livsmedelskontrollens omfattning och inriktning bör övervägas frågor om redligheten i hanteringen. Utredningen bör ha till uppgift att kartlägga den nuvarande organisationen och analysera för- och nackdelar. Med utgångspunkt i resultatet av sin analys bör kommittén överväga om de resurser som nu finns till livsmedelskontrollens förfogande används på lämpligaste sätt. I sitt arbete i denna del bör kommittén som underlag kunna utnyttja RRV:s tidigare nämnda rapport. Denna bör överlämnas till kommittén.

Den nuvarande fördelningen av ansvar och arbetsuppgifter mellan de olika

6

nivåerna inom kontrollorganisationen orsakar vissa praktiska svårigheter. Att huvudansvaret för den direkta kontrollen ligger på lokal nivå samtidigt som viktiga delar av livsmedelshanteringen sträcker sig över kommungränserna har medfört problem. Kommittén bör i sitt arbete överväga i vilken mån det finns behov att förändra ansvarsfördelningen inom organisationen. Vidare bör kommittén undersöka möjligheterna till förbättrad kontroll genom olika former av samordning. Inte minst av kostnads- och effektivitetsskäl är det viktigt att kommittén undersöker olika former av frivillig interkommunal samverkan. Kommittén bör i detta sammanhang beakta de förslag som kommunalförbundsutredningen för fram i sitt betänkande (Ds C 1983:15) Kommunalförbund. Den av livsmedelsverket initierade projektinriktade kontrollen är värdefull i detta sammanhang. Möjligheterna att utvidga denna form av kontroll bör prövas. Jag vill här erinra om intentionerna bakom rekonstruktionen av AB Svensk laboratorietjänst (Svelab). Detta företag avses bli rikstäckande och skall kunna tjäna som serviceorgan åt miljö- och hälsoskyddsnämnder och länsstyrelser samt förse dem med analysresultat och rådgivning för myndigheternas beslut. Kommittén bör närmare analysera hur myndigheterna skall kunna utnyttja sådana externa tjänster på ett effektivt sätt.

Med utgångspunkt i det förslag som kommittén lägger fram i fråga om livsmedelskontrollens organisation och finansiering på det regionala planet bör kommittén bedöma behovet av personal och vilken kompetens som bör finnas hos länsstyrelserna för att dessa skall kunna fullgöra sina uppgifter på livsmedelskontrollens område. Därvid bör uppmärksammas att behovet av tillsynsinsatser varierar i avsevärd grad mellan länsstyrelserna med hänsyn bl. a. till befolkningsstorlek och antal kommuner, omfattning och typ av livsmedelsproduktion och annan hantering, distributionsnät och transportformer etc. I detta sammanhang bör länsveterinärernas ställning och arbetsuppgifter tas upp till prövning varvid såväl länsstyrelsens som lantbruksnämndens behov av veterinärmedicinsk kompetens skall beaktas. Av intresse i sammanhanget är också den pågående översynen av den statliga regionala organisationen som anmälts i kompletteringspropositionen 1983 (prop. 1982/83:150 bil 1 s. 70).

Kommittén bör också pröva i vad mån livsmedelsverket kan tilldelas ett utökat direkt ansvar inom livsmedelskontrollen och ange vilka resurser som i sådant fall måste omfördelas till livsmedelsverket.

Översynen bör omfatta också kontrollen av importerade livsmedel och frågor som berör livsmedelslagstiftningens tillämpning ombord på fartyg.

Som jag tidigare framhållit finns det vid sidan av den allmänna livsmedelskontrollen olika former av särskild offentlig kontrollverksamhet. Det finns enligt min mening starka skäl som talar för att förbättra samordningen av bestämmelserna i livsmedelslagstiftningen och köttbesikt-

7

ningslagstiftningen. Kommittén bör därför belysa denna fråga och lägga fram förslag till de ändringar i lagstiftningen som en sådan analys kan ge anledning till. Möjligheterna att samordna den offentliga kontrollverksamheten vid KMÄ med kontrollen enligt livsmedelslagen bör också övervägas. Likaså bör frågan om kontrollen av matpotatis tas upp i detta sammanhang.

De förhållanden som jag redovisat beträffande förändringarna inom köttbesiktningsverksamheten motiverar också en översyn av besiktningsveterinärorganisationen. Kommittén bör därför utreda målsättning och uppgifter för organisationen. I likhet med JK anser jag att besiktningsveterinärernas uppdrag för slakteriföretagens egentillsyn bör avvecklas. Kommittén bör överväga andra alternativ för denna tillsyn. Detta bör beaktas i kommitténs förslag till organisation av den framtida köttbesiktningen. Med hänsyn till de svårigheter som i dag råder att rekrytera personal till besiktningsverksamheten bör utredningen ta upp frågan om organisationen av köttbesiktningen med förtur.

Livsmedelsverket bör även i framtiden ha det övergripande ansvaret för livsmedelskontrollen. Kommittén bör bedöma om de lämnade förslagen påverkar livsmedelsverkets organisation och verksamhet och om så är fallet ange hur en anpassning till de nya förutsättningarna bör ske.

Kommittén bör i sitt arbete och vid utformandet av sina förslag fästa stort avseende vid statsmakternas strävanden att förenkla och minska de kostnadsdrivande effekterna av olika regleringar. En bedömning av kontrollkostnadernas storlek och fördelning mellan stat, kommun och näringsliv bör ingå i utredningsuppdraget. Kommittén bör vara oförhindrad att lämna förslag om förändrad finansiering av verksamheten om kommitténs överväganden leder fram till att detta är lämpligt.

För kommittén skall dir. 1980:20 om finansiering inom området av förslag med kostnadskonsekvenser gälla. Detta innebär bl. a. att eventuella förslag om nya uppgifter inom livsmedelskontrollens område skall rymmas inom nuvarande resurser eller finansieras genom ökade avgifter. För det fall kommittén föreslår ökade avgifter bör effekten härav på konsumentpriserna redovisas.

Kommittén skall redovisa möjligheterna att totalt sett minska resursförbrukningen inom livsmedelskontrollens område.

Kommittén bör granska det straffrättsliga sanktionssystemet och föreslå behövliga ändringar i syfte att göra systemet effektivare.

Det står kommittén fritt att ta upp även andra frågor än här berörda som kan vara av särskild betydelse och som kommittén finner bör behandlas i samband med en översyn av livsmedelskontrollen.

Kommittén bör samråda med stat-kommunberedningen.

Kommittén bör vid arbetets början och vidare under arbetets gång informera berörda huvudorganisationer och i förekommande fall annan

8

berörda central arbetstagarorganisation med vilken staten har eller brukar ha avtal om löner och andra anställningsvillkor samt bereda den tillfälle att framföra synpunkter.

Kommittén bör redovisa sitt uppdrag senast den 31 maj 1985. Förslag om köttbesiktningens organisation bör dock om möjligt läggas fram under första halvåret 1984.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för jordbruksdepartementet

att tillkalla en kommitté med högst nio ledamöter med uppdrag att göra en översyn av livsmedelskontrollens omfattning och inriktning, m. m.

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta nionde huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Jordbruksdepartementet)

REGERINGSKANSLIETS OFFSETCENTRAL
Stockholm 1984

Kommittédirektiv

Dir 1985:25

Tilläggsdirektiv till kommittén (Jo 1983:07) om livsmedelskontrollens omfattning och inriktning, m.m.

Dir 1985:25

Beslut vid regeringssammanträde 1985-06-06

Chefen för jordbruksdepartementet, statsrådet Lundkvist, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att kommittén (Jo 1983:07) om livsmedelskontrollens omfattning och inriktning m.m. får i uppdrag att utreda frågan om att sätta in samhällsåtgärder redan hos dem som tillverkar eller importerar förpackningar resp. husgerad för att därigenom förhindra att främmande ämnen tillförs livsmedel.

Bakgrund

Med stöd av regeringens bemyndigande den 8 december 1983 har jag tillkallat en kommitté för att göra en översyn av livsmedelskontrollens omfattning och inriktning m.m. (Dir 1983:69).

Riksdagen har nyligen beslutat att lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor skall ersättas av en ny lag om kemiska produkter och att kemikaliekontrollen skall organiseras om (prop. 1984/85:118, JoU 30, rskr 340). I propositionen anförde jag, i fråga om ansvarsfördelningen mellan de centrala myndigheterna, att det är angeläget att statens livsmedelsverk har ett odelat ansvar för frågor som sammanhänger med kontrollen av livsmedel.

Kemikommissionen har i sitt betänkande (SOU 1984:77) Kemikaliekontroll angett att livsmedelsverkets befogenheter att ingripa mot kemiska hälsorisker som har samband med livsmedelsförpackningar och husgerad f.n. är otillräckliga.

Reglering och tillsyn inom livsmedelskontrollen riktas uteslutande mot dem som hanterar eller importerar själva livsmedlen. Det kan emellertid finnas anledning att sätta in samhällsåtgärder redan hos dem som tillverkar

2

eller importerar förpackningar resp. husgeråd för att därigenom förhindra att främmande ämnen tillförs livsmedel. Kommittén bör därför utreda frågan om en sådan förstärkning av livsmedelskontrollen.

Kommittén skulle redovisa sitt uppdrag senast den 31 maj 1985. Den utvidgning som föreslas här föranleder tillsammans med tidigare beslutad utvidgning av uppdraget att tidpunkten för redovisning bör ändras till senast den 1 november 1985.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen utvidgar uppdraget till kommittén om livsmedelskontrollens omfattning och inriktning m.m. i enlighet med vad jag nu har anfört.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Jordbruksdepartementet)

Tabellbilaga

Tabell 3.3 Livsmedelsindustrin 1982

Källa: SCB

Bransch	Arbetsställen antal	%	Anställda antal	%	Saluvärde mkr	%	Förädlingsvärde mkr	%
Slakteri- och charkuteriindustri	179	21	17 884	27	15 472	32	3 499	24
Mejeriindustri	115	14	10 331	16	9 806	21	2 174	15
Frukt- och grönsaks-konservindustri	41	5	6 193	10	3 146	7	1 396	9
Fiskkonservindustri	54	6	2 347	4	932	2	364	2
Olje- och fettindustri	8	1	1 820	3	2 416	5	655	4
Kvarnindustri	17	2	820	1	1 471	3	414	3
Bageriindustri	301	36	11 522	17	3 904	8	2 119	14
Sockerindustri	8	1	2 392	4	1 977	4	770	5
Choklad- och konfektindustri	31	4	4 881	7	1 786	4	849	6
Spritdrycksindustri	8	1	983	1	1 074	2	347	2
Maltdrycksindustri	17	2	2 877	4	2 159	5	1 166	8
Mineralvatten- och läskedrycksindustri	15	2	525	1	291	1	190	1
Övrig livsmedels-industri	53	6	3 186	5	3 276	7	913	6

Saluvärdet är värdet fritt fabrik av all varu- och tjänsteproduktion under året. Det omfattar inga konsumtionsskatter.

Förädlingsvärdet är summan av saluvärdet minus kostnaderna för råvaror, emballage, bränsle, elenergi, lejda transporter samt bortlämnade lönearbeten.

Tabell 3.6:1 Import och export av egentliga jordbruksprodukter, övriga livsmedel samt livsmedel totalt år 1983, 1000-tal kr.
Källa: statens jordbruksnämnd 1984

Varuslag	Import 1983	Export 1983
LEVANDE DJUR	30 213	41 855
Levande nötkreatur	2 176	6 758
Levande svin	325	7 926
ANDRA LEVANDE DJUR	9 514	3 405
KÖTT OCH FLÄSK M. M.	354 787	1 082 301
Nöt- och kalvkött	158 650	278 706
Fläsk	122 423	744 734
KÖTTKONSERVER	78 688	24 561
MJÖLK, MEJERIPRODUKTER	233 390	541 714
Smör	1 597	216 176
Ost	219 902	79 036
TARMAR	51 725	29 601
SUMMA ANIMALIER	758 316	1 723 437
POTATIS	28 184	9 587
POTATISPRODUKTER	23 715	22 930
BRÖDSÄD	60 964	563 909
FODERSÄD	98 575	373 491
MJÖL OCH GRYN	61 800	85 656
MALT	9 072	37 466
STÄRKELSE	100 089	48
SOCKERBETOR	2 378	0
SPANNMÅLSPRODUKTER M. M.	368 403	301 326
SOCKER	20 521	18 802
ANDRA SOCKERVAROR	63 488	16 077
FODERMEDEL, HÖ ETC.	785 693	88 700
Oljekraftfoder	398 043	25 967
OLJEVÄXTFRÖ M. M.	135 208	261 944
Kopra	57 485	64
Raps- och rybsfrö	2 370	247 926
FRYSTA ÄRTOR	21	77 346
ÄRTOR, BÖNOR ETC.	25 196	1 995
VALLVÄXTFRÖER M. M.	82 009	82 826
SUMMA VEGETABILIER	1 865 315	1 942 102
SJÖDJURSOLJOR M. M.	35 148	9 452
SOJAOLJA	248 293	54 488
RAPSOLJA	1 079	188 504
ÖVRIGA FETTER OCH OLJOR	410 815	290 246
SUMMA FETTER OCH OLJOR	695 334	542 689
SUMMA EG. JORDBRUKSPROD.	3 318 966	4 208 229

Varuslag	Import 1983	Export 1983
FISK, SKALDJUR M. M.	1 002 900	437 582
FISKKONSERVER M. M.	547 560	166 780
RIS	113 164	601
FRUKT ETC.	2 426 865	226 702
KÖKSVÄXTER ETC.	1 147 725	19 624
HONUNG, KONFEKT	202 652	192 742
KAFFE, TE ETC.	2 230 007	57 107
KAKAOPRODUKTER	462 286	367 897
DIVERSE NÄRINGSMEDEL	635 832	224 890
ÖVRIGA FODERMEDEL	496 367	4 512
Fiskmjöl	427 556	2 498
ÖVRIGT	81 404	22 390
SUMMA ÖVRIGA LIVSMEDEL	9 346 763	1 720 826
JORDBRUKSPRODUKTER OCH LIVSMEDEL TOTALT	12 666 000	5 929 000

Tabell 3.6:2 Huvudsakliga ursprungsländer för några importerade livsmedel år 1983

Källa: statens jordbruksnämnd 1984

Livsmedel	Dominerande ursprungsländer
Nöt- och kalvkött	Jugoslavien, Polen, Australien
Köttkonserver	Polen, Rumänien, Brasilien
Fläsk	Danmark, Ungern, Canada
Ost	Danmark, Norge, Västtyskland
Potatis	Nederländerna, Cypern, Danmark
Ris	USA, Nederländerna, Italien
Solrosolja	Västtyskland, USA, Nederländerna
Fisk- och fiskprodukter	Norge, Danmark, Canada
Bananer	Panama, Costa Rica, Honduras
Apelsiner, Pomeranser	Israel, Spanien, Italien
Vindruvor	Italien, Spanien, Sydafrika
Äpplen	Argentina, Italien, Nya Zeeland
Torkad frukt	USA, Sydafrika, Italien
Tomater	Spanien, Nederländerna, Danmark
Fruktkonserver o. dyl.	Filippinerna, Sydafrika, Australien
Orostad kaffe	Brasilien, Colombia, Kenya

Tabell 4:1 Konsumtion av livsmedel 1973 och 1983 (preliminära uppgifter)

Källa: Jordbruksekonomiska meddelanden nr 5, 1976 och nr 9, 1985

Livsmedel	1973		1983	
	värde Mkr	%	värde Mkr	%
Kött och köttvaror	6 840	22,5	18 070	22,5
Köksväxter, frukter och bär	3 912	12,9	11 920	14,8
Mjölk, grädde och ost	3 852	12,7	11 101	13,8
Bröd och spannmålsprodukter	4 677	15,4	10 583	13,2
Fisk, kräftdjur och blötdjur	1 822	6,0	5 335	6,6
Kaffe, te och kakao	1 380	4,5	4 094	5,1
Matfett m. m.	1 277	4,2	3 777	4,7
Potatis och potatisproduter	940	3,1	2 159	2,7
Ägg	571	1,9	1 495	1,9
Socker och sirap	388	1,3	1 087	1,4
Malt- och läskedrycker	2 664	8,8	3 981	4,9
Andra livsmedel	2 080	6,8	7 245	9,0
Summa livsmedel	30 403		80 447	
Sprit, vin och starköl	4 426		13 636	
Totalt	34 826		94 483	

Tabell 4:2 Per capita-konsumtionen av vissa livsmedel 1973 och 1983

Källa: Jordbruksnämnden

Vara	Kilo resp. liter per person och år	
	1973	1983
Mjöl och gryn	18,5	22,4
Bröd och konditorivaror	51,0	45,5
Kött	29,5 (1975)	27,7
Charkuterivaror och konserver	23,5	21,0
Färsk fisk	7,3	5,7
Djupfryst, filead fisk	2,1	2,5
Konserver och beredd fisk	6,5	6,0
Konsumtionsmjölk	167,3	178,5
Ost	9,2	14,7
Ägg	11,1	11,2
Smör och margarin	19,9	21,4
Grönsaker, rotfrukter och svamp	38,8	43,2
Frukt och bär samt sylt och mos	67,2	64,2
Juice inkl. koncentrat, även sockrad	15,4	15,0
Potatis, färsk	67,3	65,6
Potatis- och rotmospulver samt potatisprodukter	4,2	5,3
Socker och sirap	22,7	21,1
Kaffe, te och kakao samt chokladpulver och såser	11,7	10,9
Glass	8,2	13,5
Choklad- och konfektyrvaror	8,7	9,6
Malt. och läskedrycker samt mineralvatten	91,5	71,2

Tabell 5.5 Kommuntillhörighet för anläggningar enligt 38 § p. 2 och 3 livsmedelsförordningen,[1] juli 1984.

Källa: Statens livsmedelsverk

Län	Kommun med anläggning enl. 38 § p. 2 eller p. 3	Antal anläggningar
B	Stockholm	26
	Lidingö	1
	Nacka	5
	Södertälje	1
	Huddinge	2
	Sundbyberg	1
	Upplands Väsby	1
	Sollentuna	1
		38
C	Enköping	1
	Uppsala	9
	Tierp	2
		12
D	Eskilstuna	4
	Katrineholm	1
	Nyköping	2
	Strängnäs	2
	Flen	2
		11
E	Boxholm	1
	Norrköping	9
	Linköping	4
	Motala	2
	Mjölby	2
		18
F	Eksjö	1
	Gislaved	1
	Gränna	1
	Jönköping	4
	Sävsjö	4
	Vetlanda	1
	Värnamo	1
	Tranås	1
	Aneby	1
		15
G	Alvesta	2
	Ljungby	1
	Tingsryd	1
	Växjö	4
	Uppvidinge	1
	Lessebo	1
		10
H	Borgholm	1
	Vimmerby	5
	Kalmar	3
	Västervik	4
	Hultsfred	1
	Mörbylånga	1
		15
I	Gotland	6
K	Karlskrona	6
	Sölvesborg	2
	Karlshamn	3
		11
L	Kristianstad	12
	Svalöv	2
	Tomelilla	2
	Hässleholm	1
	Båstad	1
	Åstorp	2
	Örkelljunga	1
	Simrishamn	2
	Klippan	1
	Hässleholm	1
		25
M	Bjuv	2
	Eslöv	4
	Helsingborg	18
	Hörby	1
	Malmö	19
	Ängelholm	1
	Kävlinge	3
	Ystad	3
	Skurup	1
	Svalöv	1
	Staffantorp	2
	Lund	2
	Burlöv	1
	Trelleborg	1
		59
N	Falkenberg	5
	Halmstad	7
	Laholm	1
		13

[1] 38 § Livsmedelsverket prövar frågor om godkännande av livsmedelslokal i
1. offenliga slakthus, kontrollslakterier, fristående sanitetsslaktavdelningar och kommunala köttbesiktningsbyråer.
2. mejerier och äggproduktanläggningar,
3. anläggning för livsmedelstillverkning där tillverkningen beräknas uppgå till ett årligt värde av minst tjugofem miljoner kronor,
4. registreringspliktigt fartyg, järnvägsvagn och luftfartyg.

Län	Kommun med anläggning enl. 38 § p. 2 eller p. 3	Antal anläggningar
O	Göteborg	11
	Uddevalla	3
	Lysekil	2
	Sotenäs	5
	Orust	1
	Kungälv	1
	Partille	1
	Munkedal	1
		25
P	Alingsås	1
	Borås	1
	Dals Ed	1
	Mark	2
	Ulricehamn	1
	Herrljunga	1
	Vänersborg	2
	Mellerud	1
	Ale	1
		11
R	Skara	7
	Falköping	1
	Götene	2
	Skövde	1
	Töreboda	2
	Lidköping	3
	Vara	1
		17
S	Arvika	1
	Karlstad	5
	Torsby	1
	Årjäng	1
	Kil	1
	Filipstad	3
		12
T	Örebro	7
	Hallsberg	1
	Kumla	1
		9
U	Västerås	4

Län	Kommun med anläggning enl. 38 § p. 2 eller p. 3	Antal anläggringar
W	Hedemora	1
	Mora	2
	Falun	1
	Borlänge	4
	Vansbro	1
	Ludvika	1
	Smedjebacken	1
		11
X	Bollnäs	1
	Gävle	5
	Ljusdal	1
	Söderhamn	2
	Hudiksvall	1
		10
Y	Kramfors	2
	Sundsvall	5
	Örnsköldsvik	2
	Timrå	1
	Sollefteå	1
		11
Z	Östersund	5
	Sveg	1
		6
AC	Skellefteå	4
	Lycksele	1
	Storuman	1
	Sorsele	1
	Umeå	3
	Vilhelmina	1
		11
BD	Övertorneå	1
	Luleå	5
	Pajala	1
	Piteå	2
	Kiruna	1
	Älvsbyn	1
	Boden	1
		12

Statens offentliga utredningar 1986

Kronologisk förteckning

1. Översyn av rättegångsbalken 2. Högsta domstolen och rättsbildningen. Ju.
2. En treårig yrkesutbildning — riktlinjer. U.
3. En treårig yrkesutbildning — beskrivningar, förslag. U.
4. Bostadskommitténs slutbetänkande. Sammanfattning. Bo.
5. Bostadskommitténs slutbetänkande. Del 1. Bo.
6. Bostadskommitténs slutbetänkande. Del 2. Bo.
7. Militära skyddsområden. Fö.
8. Soliditet och skälighet i försäkringsverksamheten. Fi.
9. Ny lönegarantilag. A.
10. Enklare skolförfattningar. Del 1. Sammanfattning, författningsförslag. U.
11. Enklare skolförfattningar. Del 2. Motiv m.m. U.
12. Datorer, sårbarhet, säkerhet. Fö.
13. Påföljd och brott 1. Lagtext och sammanfattning. Ju.
14. Påföljd och brott 2. Motiv. Ju.
15. Påföljd och brott 3. Bilagor. Ju.
16. Vägar till effektiv energianvändning. I.
17. Framtid i samverkan. Del 1. C.
18. Framtid i samverkan. Del 2. C.
19. Aktuella socialtjänstfrågor. S.
20. Barns behov och föräldrars rätt. S.
21. Barns behov och föräldrars rätt. Sammanfattning. S.
22. Riksbanken och riksgäldsfullmäktige. Fi.
23. Aktiers röstvärde. Ju.
24. Integritetsskydd i informationssamhället. Ju.
25. Kontroll av livsmedel. Jo.

Statens offentliga utredningar 1986

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Översyn av rättegångsbalken 2. Högsta domstolen och rättsbildningen. [1]
Påföljd och brott 1. Lagtext och sammanfattning. [13]
Påföljd och brott 2. Motiv. [14]
Påföljd och brott 3. Bilagor. [15]
Aktiers röstvärde. [23]
Integritetsskydd i informationssamhället. [24]

Försvarsdepartementet

Militära skyddsområden. [7]
Datorer, sårbarhet, säkerhet. [12]

Socialdepartementet

Allmänna socialtjänstfrågor. [19]
Barns behov och föräldrars rätt. [20]
Barns behov och föräldrars rätt — sammanfattning. [21]

Finansdepartementet

Soliditet och skälighet i försäkringsverksamheten. [8]
Riksbanken och riksgäldsfullmäktige. [22]

Utbildningsdepartementet

En treårig yrkesutbildning — riktlinjer. [2]
En treårig yrkesutbildning — beskrivningar, förslag. [3]
Enklare skolförfattningar. Del 1. Sammanfattning, författningsförslag. [10]
Enklare skolförfattningar. Del 2. Motiv m.m. [11]

Jordbruksdepartementet

Kontroll av livsmedel. [25]

Arbetsmarknadsdepartementet

Ny lönegarantilag. [9]

Bostadsdepartementet

Bostadskommitténs slutbetänkande. Sammanfattning. [4]
Bostadskommitténs slutbetänkande. Del 1. [5]
Bostadskommitténs slutbetänkande. Del 2. [6]

Industridepartementet

Vägar till effektiv energianvändning. [16]

Civildepartementet

Framtid i samverkan. Del 1. [17]
Framtid i samverkan. Del 2. [18]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningens nummer i den kronologiska förteckningen.

Liber
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-09320-0
ISSN 0375-250X