Ref KB 0cc

Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2014

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

SOU 1993:6

Slutbetänkande av Livsmedelshygienutredningen

Ref KB 0cc

Livsmedelshygien och småskalig livsmedels-produktion

SOU 1993:6

Slutbetänkande av Livsmedelshygienutredningen

25

Statens offentliga utredningar
1993:6
Jordbruksdepartementet

Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion

Slutbetänkande av Livsmedelshygienutredningen
Stockholm 1993

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget som ingår i C E Fritzes AB. Allmänna Förlaget ombesörjer också, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor, remissutsändningar av SOU och Ds.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1993

ISBN 91-38-13271-0
ISSN 0375-250X

Till Statsrådet och chefen för Jordbruksdepartementet

Regeringen bemyndigade den 13 februari 1992 chefen för Jordbruksdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en förutsättningslös översyn av vissa livsmedelshygieniska frågor i samband med den småskaliga livsmedelsproduktionen.

Med stöd av bemyndigandet förordnade departementschefen den 10 april 1992 justitierådet Fredrik Sterzel att vara särskild utredare. Till sekreterare förordnades den 13 juli 1992 kammarrättsfiskalen Roger Petersson.

Utredningen har antagit namnet Livsmedelshygienutredningen.

Utredningen överlämnar härmed sitt betänkande Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i december 1992

Fredrik Sterzel

/Roger Petersson

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING

Utredningens uppgift är enligt direktiven (1 kap.) att göra en förutsättningslös översyn av de livsmedelshygieniska bestämmelser som kan ha betydelse för den småskaliga livsmedelsproduktionen och teknikutvecklingen på det området. I centrum står den målkonflikt som riksdagens jordbruksutskott har sett mellan önskemålen att upprätthålla stränga hygieniska krav för all produktion av livsmedel och att ta till vara de positiva effekterna av småskalig produktion. Av särskild vikt är frågan om pastörisering av mjölk, som har debatterats i riksdagen flera gånger under de senaste åren.

I betänkandet lämnas först (2 kap.) en ganska fyllig redogörelse för det livsmedelshygieniska regelverket, i livsmedelslagen, livsmedelsförordningen och Statens livsmedelsverks föreskrifter (och allmänna råd; SLVFS). Tyngdpunkten i systemet ligger på den sistnämnda nivån, medan lagen är vad man brukar kalla en ramlag.

Utredningen redogör också (3 kap.) mera översiktligt för andra regler som har betydelse för den småskaliga livsmedelsproduktionen. Det gäller bl.a. plan- och bygglagen och lagen om handel med drycker.

Särskild vikt har, som förutsatts i direktiven, lagts vid reglerna i andra länder och i EG (4 kap.). En kartläggning är svår att genomföra på kort tid på ett så speciellt område; utredningen har varit helt beroende av det bistånd som stått att få. En rätt omfattande redogörelse lämnas dock som, trots ojämnheter, bedömts fylla sitt syfte. Av vikt är framför allt EG:s direktiv, speciellt det på mjölkområdet som kommit fram efter EES-avtalet men torde få implementeras i Sverige. Det har t.ex. inget kategoriskt krav på pastörisering utan tillåter försäljning av opastöriserad mjölk, om andra, stränga krav uppfylls.

Utredningen har haft omfattande kontakter och avlagt flera studiebesök för att få insikter om den småskaliga livsmedelsproduktionen och dess problem. Den redogör för detta och för synpunkter som framförts (5 kap.). Vidare redovisas också en enkät som gjorts för att låta enskilda producenter föra fram sina synpunkter både i allmänhet och på de livsmedelshygieniska kraven i synnerhet.

Vid sina överväganden (6 kap.) har utredningen utgått från statsmakternas ställningstaganden i samband med 1989 och 1990 års riksdagsbeslut om livsmedelskontroll och livsmedelspolitik. Även om den haft rätt stor frihet inom ramen för sitt begränsade uppdrag, har det synts naturligt att lägga de allmänna värderingar till grund som kom till uttryck i de sammanhangen.

Detta betyder till en början (6.1) att vikten av en hög livsmedelshygienisk standard har varit en utgångspunkt. Vi har en god standard på detta område, och den är det enligt utredningens mening angeläget att behålla. En annan utgångspunkt har blivit att livsmedelskontrollen bör förbättras, inte försvagas. Klart är emellertid att inriktningen av kontrollen främst är på helt andra förhållanden än dem som utredningen har haft anledning att intressera sig för. Det är den riktigt storskaliga verksamheten som enligt riksdagsbeslutet står i fokus och utanför det området främst restauranger och andra storkök. Dessa prioriteringar är enligt utredningens mening mycket naturliga.

Utredningen noterar att befogenhetsfördelningen är något ovanlig på detta område. Statens livsmedelsverk har större uppgifter än som är vanligt i en organisation centralt-regionalt-lokalt. Detta är en medveten inriktning av 1989 års riksdagsbeslut och accepteras i huvudsak som en utgångspunkt. Utredningen understryker dock det angelägna i att ta till vara alla möjligheter till decentralisering.

Utredningen tar också upp den livsmedelshygieniska regleringen från mera allmänna synpunkter. Det rör sig om en utomordentligt omfattande och detaljrik normgivning. Även mycket framstående experter med ingående kunskaper på området har framhållit för utredningen, att det knappast finns någon möjlighet ens för en expert, än mindre för en småföretagare, att behärska systemet. Denna iakttagelse är varken originell eller förvånande, uttalar utredningen, utan förhållandena är likartade på andra områden. Det finns knappast någon anledning att rikta kritik mot just Livsmedelsverket. Ett speciellt bekymmer ligger dock i att verket hör till dem som påverkas mest av EES-avtalet och ett eventuellt medlemskap i EG. Detta har verket självt understrukit; ett tjugotal nya kungörelser har redan tagits fram.

Utredningen menar att statsmakterna måste se upp med den här situationen. Resultatet kan annars bli att ett redan förut snårigt och

detaljreglerat område blir ännu värre samtidigt som det reglerade området utvidgas till följd av EG:s regler. Detta är problem av generell natur, men de måste beaktas då man överväger ett specialområde. Huvudsaken är inte att lätta på detaljregler för småskalig livsmedelsproduktion utan att överhuvudtaget minska detaljregleringen eller åtminstone se till att den inte ökar alltför mycket genom EES och EG.

Om den småskaliga livsmedelsproduktionen noterar utredningen (6.2) att en positiv inställning har redovisats vid samtliga kontakter. Det gäller bl.a. de företrädare för forskning och utveckling som utredningen har talat med. Utredningen har också själv fått ett starkt intryck av att dessa verksamheter överlag förtjänar samhällets stöd och uppmuntran. De syns värdefulla inte bara genom sitt bidrag till att fylla syftena med 1990 års livsmedelspolitiska beslut utan också genom att de mera allmänt tillför landsbygdens näringsliv initiativkraft och dynamik. Utredningen noterar att det inte rör sig endast om s.k. alternativ odling utan om mycket mera, bl.a. nischprodukter av olika slag. Hygienstandarden och kvalitetsmedvetandet är genomgående på hög nivå.

Utredningen har inte sett det som sin uppgift att göra en allmän utvärdering av den småskaliga livsmedelsproduktionen. Flera andra utredningsuppdrag har getts som berör olika aspekter på ämnet. Bl.a. skall Livsmedelsverket redovisa förutsättningarna för sådan produktion och hur ändringar i livsmedelslagstiftningen och dess tillämpning påverkar dessa förutsättningar. Sådana utredningar skall naturligtvis inte dubbleras, utan uppgiften har blivit att komplettera utredningsmaterialet på ett rimligt sätt.

Dessa utgångspunkter leder till den målkonflikt som jordbruksutskottet och utredningsdirektiven pekar på (6.3). Utredningen har kommit fram till att den bör tonas ned väsentligt, i den mån den alls kan sägas existera. Producenterna i liten skala har överlag som sitt kanske viktigaste konkurrensmedel, utanför den begränsade närmarknaden, att de håller en jämn och hög kvalitet på sina produkter. Brister i hygienen som kan leda till brister i kvaliteten drabbar just dem särskilt hårt. Några önskemål om att de hygieniska kraven skall sänkas har de därför knappast. De till utredningen inkomna enkätsvaren visar t.ex. klart att det inte finns någon nämnvärd opinion för generella lättnader.

Man är alltså ense om målet men kanske inte helt om hur det skall nås. Producenter i liten skala anser rätt allmänt att reglerna är onödigt invecklade och att man borde se mera på den färdiga produkten än på enskildheter i de olika produktionsleden. Inte heller här är det emellertid fråga om någon verklig konflikt. Livsmedelskontrollen skall ju inriktas främst på helt andra områden än den småskaliga produktionen. Det är egentligen inte heller hygienbestämmelserna i sak man vänder sig emot. Snarare är det fråga om att dessa är uppbyggda med tanke på produktion i stor skala och därför orsakar praktiska svårigheter när de tillämpas på riktigt små företag. De enda regler, som man ofta klagar på i enkätsvaren, är de om livsmedelslokal. Vad som krävs är dock inte speciella lättnader utan främst ökade möjligheter till dispensgivning.

Detaljregleringen bör, som redan sagts, minskas generellt. Däremot är mot den angivna bakgrunden en speciell översyn med sikte på småskalig produktion knappast meningsfull vid sidan av det arbete som Livsmedelsverket genomför enligt nyssnämnda uppdrag. Utredningen uttalar dock en viss sympati för tanken att rikta uppmärksamheten mera på den färdiga produkten och något mindre på olika produktionsled. Det skulle ligga i linje med allmänna utvecklingstendenser, som bl.a. kommer till uttryck i den nya produktansvarslagen.

En huvudsak i dagens läge blir att garantera en flexibel regeltillämpning i de enskilda fallen. Dispensrätt bör föreligga, och den bör hanteras av samma myndighet som har tillsynsansvaret.

Vid sidan av den diskuterade målkonflikten har pastöriseringsfrågan varit utredningens huvuduppgift (6.4). Debatt har uppstått genom det bekanta Dörrödsfallet. Utredningen betonar att den inte går in på enskildheter i det fallet utan endast resonerar om generella frågor.

Före en diskussion av sakfrågan är det viktigt att klargöra, vilka önskemål om lättnader i pastöriseringskravet som egentligen ställs och i vilken utsträckning det sker. Utredningen har - med en viss förvåning mot bakgrund av Dörrödsdebatten - noterat en påfallande brist på aktivitet och kontakter i pastöriseringsfrågan under arbetets gång. Först i slutskedet har någon överhuvudtaget hört av sig. Vid enkäten togs frågan upp endast i enstaka svar, endast i ett av

dem med ett direkt krav om lättnad i reglerna. Vid studiebesök och andra kontakter har inte heller några sådana krav förts fram.

Utredningen konstaterar att det rör sig om ett praktiskt sett mycket begränsat problem som fått för stora proportioner i Dörrödsärendet. Eftersom ingen har begärt annat än dispens, kunde det ligga nära till hands att diskutera frågan som en ren dispensfråga. EG:s förutnämnda direktiv motiverar dock ytterligare överväganden.

Utredningen går inte in på en egen sakdiskussion om pastöriseringskravet, eftersom den saknar egen expertis och därför inte kan argumentera emot de experter den har talat med och som, naturligt nog, stött gällande ordning. Med utredningens syn på vikten av en hög standard stämmer också bäst överens att inte föreslå någon uppluckring av kravet som sådant. Som ett sakskäl för en annan ståndpunkt måste man dock uppfatta saknaden av ett motsvarande krav inom EG.

Huvudfrågorna i dag är enligt utredningens bedömning om dispensfrågor endast skall få prövas centralt och om man bör tillämpa pastöriseringskravet så rigoröst, att dispenser vägras även i det fåtal fall som kan bli aktuella. Utredningen menar att ingenting kommit fram som kan motivera, att de kommunala nämnderna inte betros att pröva dispensfrågor i vanlig ordning. Den andra frågan besvarar utredningen så, att det i vart fall inte finns sakliga skäl för att uppställa strängare krav än enligt EG:s direktiv. Utredningen anför vissa synpunkter på dispensbeslut, bl.a. om kvantitativa begränsningar.

Om man löser den akuta frågan genom en ändrad dispensrätt enligt angivna linjer, återstår principfrågan hur man skall ställa sig till pastöriseringskravet med hänsyn till EG:s direktiv. Den frågan aktualiserar bedömningar av precis samma slag som många andra sektorsfrågor i samband med EES och EG. Den lär få sättas in i ett större sammanhang och lösas med anläggande av samma principiella synsätt som tillämpas på andra sektorsfrågor.

Utredningen har uppfattat statsmakternas allmänna attityd så, att EG:s regler godtas om det inte finns mycket starka sakskäl emot dem. Det förefaller svårt att hävda, att det skulle innebära oacceptabla risker att godta reglerna på detta område. Å andra sidan är det också svårt att förstå, att en nationell svensk regel, med en dispensordning som i sak svarar mot direktivet, inte skulle kunna försvaras.

Utredningen har fått intrycket att de flesta mjölkproducenter i vilket fall som helst kommer att finna fortsatt pastörisering vara både enklast och billigast.

Överväganden av detta slag har lett utredningen till att inte redan nu förorda, att de svenska pastöriseringsreglerna harmoniseras med EG:s så snart dessa blivit slutligt antagna.

När det gäller småskalig slakt (6.5) är huvudfrågan vilka konsekvenserna blir av att de kommunala köttbesiktningsbyråerna, där det inte krävs levandedjursbesiktning, avskaffas vid halvårsskiftet 1993. Skälet för reformen är att man vill uppnå en effektiv och likformig köttkontroll i hela landet. Avsikten är att förändringen inte skall påverka utvecklingen av mindre slakterier. Det har uppdragits åt Livsmedelsverket att överväga möjligheterna att förenkla förutsättningarna för småskalig slakeriverksamhet.

Utredningen har mottagit några framställningar i denna fråga och har tagit ett visst intryck av de synpunkter som har anförts och som för övrigt också har kommit fram vid olika kontakter under arbetet. Med hänsyn till skälen för de nya reglerna och till den deklarerade viljan att underlätta verksamheten vid mindre slakterier har utredningen dock funnit sig inte böra tillstyrka de önskade avvikelserna från den nya ordningen.

Slutligen berörs några frågor om småskalig verksamhet i övrigt (6.6) samt kostnadsfrågor (6.7) och författningsfrågor (6.8). Utredningen har alltså sammanfattningsvis funnit att detaljregleringen på området bör begränsas generellt men att vad som bör göras speciellt för den småskaliga produktionen - vid sidan av Livsmedelsverkets översyn - främst är att garantera en väl fungerade lokal dispensrätt. Det ligger i sakens natur att utredningen bedömer kostnadsaspekterna som försumbara och inte heller lägger fram förslag till författningsändringar. I det sistnämnda hänseendet framhålls att det framför allt gäller Livsmedelsverkets föreskrifter, vilka verket självt ser över.

FÖRKORTNINGAR

ALA-gruppen	Arbetsgruppen Lantbruk och Samhälle
BFS	Boverkets författningssamling
ESA	EFTA Surveillance Authority (EFTA:s övervakningsmyndighet)
KOVFS	Konsumentverkets författningssamling
M	Statens livsmedelsverks meddelanden
PBL	plan- och bygglagen (1987:10)
SLV	Statens livsmedelsverk; Statens livsmedelsverks samling av författningar, cirkulär m.m.
SLVFS	Statens livsmedelsverks författningssamling

1. INLEDNING

1.1 Utredningsuppdraget

I en motion vid 1990/91 års riksmöte (Jo502) tog Mona Saint Cyr (m) upp pastöriseringstvånget och hemställde om en översyn av reglerna i syfte att modernisera dem i harmoni med ny kunskap och teknik.

Jordbruksutskottet (JoU4) erinrade i sitt betänkande inledningsvis om 1990 års livsmedelspolitiska beslut (prop. 1989/90:146, JoU25), som innebar att den gamla prisregleringen inom jordbruket skulle avvecklas. Riksdagen uttalade då, att ett viktigt motiv för avregleringen är att åstadkomma en bättre fungerande marknad där signaler om konsumenternas önskemål når fram till producenterna. Det framhölls också bl.a. att den småskaliga livsmedelsförädlingen spelar en viktig roll för dynamiken och konkurrensen på lokala marknader. Konsumenterna skall ges goda möjligheter att välja mellan livsmedel av olika slag, där skillnader kan avse smak, ursprung, produktionssätt eller förädlingsgrad osv.

Jordbruksutskottet hänvisade även till vad som anförts i samband med 1989 års beslut om förstärkt livsmedelskontroll samt uttalade att det är angeläget att stränga livsmedelshygieniska krav upprätthålls för all produktion av livsmedel. Det är samtidigt viktigt att de positiva effekterna av den småskaliga livsmedelsproduktionen verkligen kan tillvaratas. Enligt utskottets mening föreligger här en målkonflikt som bör undersökas närmare. Utskottet förordade därför en förutsättningslös översyn av bestämmelserna om pastörisering av mjölk och andra livsmedelshygieniska bestämmelser. Detta kan enligt utskottet också ha betydelse för den småskaliga livsmedelsproduktionen och teknikutvecklingen på området.

Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets hemställan.

I direktiven till utredningen (dir. 1992:21) uttalar departementschefen om syftet med denna.

Beslutet om en reformering av jordbrukspolitiken innebär att förutsättningarna för jordbruksnäringen och livsmedelsindustrin har förändrats. Konsumenternas önskemål kommer nu i högre grad än tidigare att styra livsmedelsproduktionens inriktning. För att stärka effektivitet och lönsamhet i livsmedelskedjan måste alternativ till nuvarande produktionsinriktning, produktionsstruktur och distributionssystem utvecklas. Småskalig produktion och småskalig förädling är i detta sammanhang viktiga alternativ och måste därför underlättas där det är möjligt. En sådan produktion kan också ha en stor regionalpolitisk betydelse genom att produktionen och förädlingen lokalt kan öka antalet arbetstillfällen och stärka underlaget för annan verksamhet, t.ex. butiker och transportfirmor. Vidare är småskalig produktion och förädling viktig för att konsumenterna skall kunna erbjudas att välja mellan livsmedel som har producerats på olika sätt och för att lokalt producerade livsmedel skall finnas att tillgå. Som Jordbruksutskottet framhåller är det dock viktigt att samhällets krav på livsmedelshygien tillgodoses. Framsteg i teknisk utveckling, t.ex. förbättrade kylmöjligheter, och djurhälsa kan bidra till att vissa krav som ställs på livsmedelsproduktionen inte längre är lika motiverade.

Om utredningsuppdraget anför departementschefen följande.

Den särskilde utredaren bör göra en förutsättningslös översyn av de livsmedelshygieniska bestämmelser som kan ha betydelse för den småskaliga livsmedelsproduktionen och för teknikutvecklingen på detta område. Ett sådant område är bestämmelserna om pastörisering av mjölk och mjölkprodukter vid lokal försäljning. Utredaren bör, med beaktande av nödvändiga livsmedelshygieniska krav, lämna sådana förslag till förändringar i bestämmelserna som kan underlätta utvecklingen av småskalig produktion.

Direktiven framhåller också vikten av att klarlägga och beakta EG:s regler på området.

1.2 Utredningsarbetet

Utredningen har haft kort tid till sitt förfogande och har anpassat arbetet därefter. Den har sålunda haft ett stort antal kontakter.

För att få en uppfattning om hur livsmedelsproduktion i mindre skala ser ut i Sverige har utredningen bl.a. haft kontakter med statskonsulenterna Hans Bergsten och Gert Göransson, ALA-gruppen vid Sveriges Lantbruksuniversitet, som arbetar med sådana frågor. Utredningen har även haft hjälp av agronomen Thord Ohlsson, Edafos

AB, som samverkar med ALA-gruppen. Vidare har utredningen besökt ett antal livsmedelsproducenter i södra Sverige samt genom en enkät givit omkring 400 småskaliga livsmedelsproducenter tillfälle att föra fram sina synpunkter. Dessutom har ett antal intresserade personer på eget initiativ vänt sig till utredningen med synpunkter och önskemål.

Utredningen har härutöver bl.a. varit i kontakt med professorn Marie-Louise Danielsson-Tham, institutionen för livsmedelshygien, och professorn Bruno Nilsson, institutionen för lantbruksteknik, tillika dekanus vid lantbruksvetenskapliga fakulteten, båda vid Sveriges lantbruksuniversitet i Uppsala, chefsjuristen Per-Erik Nistér, Livsmedelsverket, tekn. dr Ingegerd Sjöholm, avdelningen för livsmedelsteknik, Kemicentrum, Lunds universitet, förvaltningscheferna Bo Selmer och Ulf Björkman, miljö- och hälsoskyddsförvaltningarna i Lunds och Kungsörs kommuner, länsveterinären i Malmöhus län, Lars Lund, samt företrädare för Kommunförbundet, Svenska Mejeriernas Riksförening, Lantbrukarnas länsförbund i Norrbottens län, Jordbruksverket och länsstyrelsernas lantbruksenheter.

Vidare har utredningen haft ett flertal kontakter med Inga och Sven R. Pettersson, som producerar och distribuerar opastöriserad mjölk, den s.k. Dörrödsmjölken.

När det gäller utländska förhållanden har utredningen inhämtat upplysningar från de nordiska ländernas jordbruksdepartement och lantbruksråden vid Sveriges ambassader i Bonn och Rom samt Sveriges delegation vid de europeiska gemenskaperna i Bryssel.

2. DEN SVENSKA LIVSMEDELSLAGSTIFTNINGEN

2.1 Inledning

De grundläggande reglerna på livsmedelsområdet återfinns i livsmedelslagen (1971:511; omtryckt i SFS 1989:461; därefter ändrad genom SFS 1991:357 och 1687). Till lagen ansluter en livsmedelsförordning (1971:807; omtryckt i SFS 1990:310; därefter ändrad genom SFS 1991: 172 och 1613 samt 1992:474 och 930). Med stöd av bemyndiganden i livsmedelslagen och livsmedelsförordningen har Livsmedelsverket beslutat ett flertal kungörelser med föreskrifter och allmänna råd. Allmänna tillämpningsföreskrifter och allmänna råd återfinns i kungörelsen därom (SLVFS 1984:8; omtryckt i SLVFS 1984:11; därefter ändrad genom SLVFS 1985:21 och 23, 1987:17, 1988:9, 1989:3 och 32, 1990:12, 1991:8 och 22 samt 1992:7). Förteckning över gällande författningar och allmänna råd m.m. inom Livsmedelsverkets ansvarsområde den 1 september 1992 återfinns i SLVFS 1992:12.

I livsmedelslagen avses med *livsmedel* matvara, dryckesvara, njutningsmedel eller annan vara som är avsedd att förtäras av människor, med undantag av vara på vilken läkemedelsförordningen (1962: 701) är tillämplig. Beträffande den närmare innebörden av begreppet livsmedel kan av förarbetena till livsmedelslagen (prop. 1971:61) utläsas bl.a. följande (s. 181 ff.).

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, eftersom sådana 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 huvudprincipen görs vissa undantag. I allmänhet är det angeläget att varan blir att anse som livsmedel på ett så tidigt stadium i beredningsproceduren som det är livsmedelshygieniskt påkallat.

Spannmål betraktas som livsmedel när den har kommit till kvarnanläggningen och där bedömts vara kvarngill. De livsmedelshygieniska krav som ställs på detta tidiga stadium får emellertid anpassas till att spannmålen skall rensas, tvättas och undergå vidare behandling innan den blir färdig för konsumtion. För andra vegetabilier gäller motsvarande. Beträffande kött gäller att de köttproducerande djuren betraktas som livsmedel när de kommer till slakteriet och då underkastas veterinärbesiktning. 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 den har kommit till mejeri.

I vissa fall har livsmedelshygieniska skäl motiverat avsteg från huvudprincipen. Föreskrifter 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.

Beträffande de allmänna grunderna för livsmedelslagstiftningen anfördes i prop. 1971:61 i huvudsak följande (s. 178 ff.). Lagstiftningen bör närmast syfta till att skydda konsumenterna mot skadliga eller på annat sätt från hälsosynpunkt otjänliga livsmedel. De hygieniska kraven måste skärpas i takt med den snabba utvecklingen på livsmedelsområdet. Med hänsyn till de stora kostnader som inköp av livsmedel medför för människorna är det nödvändigt att skärpa kraven på bl.a. saklig konsumentupplysning. Oredlighet i handeln med livsmedel skall motverkas. Lagstiftningen bör utformas och tillämpas så att den inte verkar konkurrensbegränsande. Den bör inte få hindra att konsumenterna får ett från närings-, kvalitets- och prissynpunkter så rikhaltigt sortiment livsmedel som möjligt.

2.2 Livsmedels beskaffenhet

2.2.1 Allmänt

I 5 § livsmedelslagen sägs att livsmedel som saluhålls inte får ha sådan sammansättning eller beskaffenhet i övrigt, att det kan antas vara skadligt att förtära, smittförande eller annars otjänligt till människoföda. I lagens 6 § finns bestämmelser om livsmedelstillsatser och i 7 § om livsmedelsstandard.

I 2-6 §§ livsmedelsförordningen finns ytterligare bestämmelser om livsmedels beskaffenhet. Däri sägs bl.a. följande. Livsmedelsverket prövar fråga om godkännande av livsmedelstillsats. Sådant godkännande får meddelas endast om tillsatsen är av värde för konsumenterna eller av särskilda skäl behövs för livsmedlets hantering. Livsmedelsverket föreskriver livsmedelsstandard.

I 2 kap. Livsmedelsverkets kungörelse (SLVFS 1984:8) med allmänna tillämpningsföreskrifter och allmänna råd (tillämpningskungörelsen) finns hänvisningar till verkets kungörelser om livsmedelsstandard, livsmedelstillsatser, berikningsmedel och högsta halter av främmande ämnen.

Livsmedelsverket har meddelat kungörelse (SLVFS 1991:7) med föreskrifter om livsmedelstillsatser (tillsatskungörelsen). Kungörelsen behandlar sådana tillsatser som, enligt 1 § 2 livsmedelslagen, inte är att anse som berikningsmedel. Föreskrifterna gäller inte för ämnen som används vid beredning av vatten. I kungörelsen godkänns de livsmedelstillsatser som finns upptagna i en till denna fogad tillsatslista, för att användas på det sätt och under de villkor som anges i listan.

Livsmedelsverket har också meddelat kungörelse (SLVFS 1983:1) med föreskrifter om främmande ämnen i livsmedel. De högsta halterna för främmande ämnen i eller på livsmedel anges i bilaga 1-5 till kungörelsen. Såvitt avser de främmande ämnen som anges i bilaga 5 (bl.a. aflatoxin, histamin och tenn) gäller att, om halterna därav

överstiger de i bilagen angivna, livsmedlet och det varuparti där det ingår skall anses som otjänligt till människoföda enligt 5 § livsmedelslagen.

Vidare har Livsmedelsverket beslutat kungörelse (SLVFS 1983:2) med föreskrifter om berikningsmedel i livsmedel (berikningskungörelsen). Godkända berikningsmedel framgår av bilaga 1 och 2 till kungörelsen. För att få tillföra livsmedel sådana berikningsmedel fordras antingen generellt tillstånd eller, efter ansökan, särskilt tillstånd av Livsmedelsverket. Generellt tillstånd gäller de varor och halter av berikningsmedel som framgår av bilaga 3 till kungörelsen (avser bl.a. berikning av matolja, vetemjöl och koksalt med retinylpalmitat, riboflavin och natriumjodid).

2.2.2 Mjölk

I 1-6 §§ Livsmedelsverkets kungörelse (SLVFS 1984:7) med föreskrifter och allmänna råd om mjölk m.m. (mjölkkungörelsen) finns bestämmelser om livsmedelsstandard enligt 7 § livsmedelslagen. Där definieras bl.a. vad som avses med begreppen *mjölk* (både obehandlad mjölk och mjölk som behandlats så att dess sammansättning förändrats endast obetydligt utöver att dess fetthalt standardiserats) och *grädde* (en flytande fettemulsion, huvudsakligen av typen olja i vatten, som erhållits genom separering från mjölk) samt anges tillåtna fetthalter (för standardiserad mjölk inte överstigande den obehandlade mjölkens naturliga fetthalt och för grädde en fetthalt av lägst 12 gram per 100 gram).

I kungörelsens 8 § sägs att mjölk inte får saluhållas som livsmedel, om den
- har ett från det normala avvikande utseende,
- har kraftig bismak eller
- kommer från djur, vilket har eller skäligen kan antas ha någon sjukdom som kan göra mjölken otjänlig till människoföda eller vilket har behandlats med läkemedel som - genom att övergå i mjölken eller på annat sätt - kan antas göra mjölken otjänlig till människoföda.

2.2.3 Kött

Livsmedelsverket har utfärdat kungörelse (SLVFS 1986:13) med föreskrifter om köttvaror (köttkungörelsen) samt kungörelse (SLVFS 1986:14) med allmänna råd för tillämpningen av köttkungörelsen. I 1-18 §§ köttkungörelsen finns bestämmelser om livsmedelsstandard. Allmänt föreskrivs bl.a. följande. *Köttråvara* är varje av hävd till livsmedel bruklig sådan del av varmblodigt djur som inte undergått beredning. Köttråvarorna indelas i kött, fläsk, styckningsdetalj, organ och köttbiprodukt. *Köttprodukt* är vara som helt eller delvis beretts av köttråvara. Specifika regler om livsmedelsstandard finns bl.a. rörande skinka, köttfärs, hamburgare, bacon m.m.

2.2.4 Ägg

I 1 och 2 §§ Livsmedelsverkets kungörelse (SLV 1973:2) med föreskrifter och allmänna råd om ägg och äggprodukter (äggkungörelsen) finns bestämmelser om livsmedelsstandard på området. Bl.a. anges att med *ägg* avses ägg från tamhöns eller till livsmedel brukligt ägg från annan fågelart. Med *äggprodukt* avses flytande, fryst, torkad eller på annat sätt hållbarhetsbehandlad icke koagulerad äggula, äggvita eller helt ägg utan skal (heläggsmassa) eller blandning därav.

I kungörelsens 4 § sägs att ägg eller äggprodukt inte får saluhållas som livsmedel, om äggen kommer från djur som
- är eller med skäl kan misstänkas vara angripna av sjukdom, som kan antas göra livsmedlet otjänligt till människoföda, eller
- tillförts läkemedel eller annat ämne som genom att övergå i livsmedlet eller på annat sätt kan antas göra detta otjänligt till människoföda.

Vidare sägs följande. Ägg som ruvats eller varit inlagda i kläckningsmaskin får inte användas som livsmedel eller vid beredning av livsmedel. Ägg med knäckta eller på annat sätt skadade skal eller med smutsiga skal får inte saluhållas till allmänheten. I 4 a § finns bestämmelser om skalets form, gulans och vitans beskaffenhet m.m. Dessa bestämmelser gäller dock inte ägg som en

äggproducent saluhåller direkt till en konsument för enskilt bruk. I 4 b § finns normer för kvalitetsfel på ägg. 4 a och b §§ träder i kraft den 1 januari 1993.

2.2.5 Ost

Bestämmelser om livsmedelsstandard m.m. finns i 1-7 §§ Livsmedelsverkets kungörelse (SLV 1972:23) med föreskrifter om ost, margarinost och mesvara (ostkungörelsen). Däri anges bl.a. följande. Med *ost* förstås en färsk eller mognad produkt som erhållits genom att vassle avskilts efter koagulering eller annan motsvarande behandling av mjölk eller mjölkprodukt, såsom grädde, skummjölk eller kärnmjölk, eller av en blandning därav. Med *mesvara* (*mesost* eller *messmör*) förstås en produkt som erhållits genom indunstning av vassle, framställd av nötkreaturs- eller getmjölk, med eller utan tillsats av mjölkbeståndsdelar och annan sockerart än mjölksocker. Ost får innehålla högst 60 gram vatten per 100 gram vara, om inte Livsmedelsverket medger annat.

2.2.6 Spannmål och grönsaker m.m.

I Livsmedelsverkets kungörelse (SLVFS 1982:14) om spannmåls- och bageriprodukter (spannmålskungörelsen) finns bestämmelser om livsmedelsstandard m.m. i 1-8 §§, varav framgår bl.a. följande. Med spannmål förstås de mogna frukterna av vete, råg, korn, havre, ris, majs och hirs. Till spannmål hänförs även bovete.

I Livsmedelsverkets kungörelse (SLVFS 1991:6) med föreskrifter och allmänna råd om matpotatis (potatiskungörelsen) finns bestämmelser om livsmedelsstandard i 1-3 §§. Därav framgår att med *matpotatis* avses potatis som inte skalats eller beretts på annat sätt och som är avsedd att användas som livsmedel, med *färskpotatis* sådan matpotatis som saluhålls före den 1 oktober det år den skördats samt med *bakpotatis* sådan matpotatis som är avsedd att bakas. I bilaga 1 till kungörelsen finns krav för kvalitetsbestämning av matpotatis.

Livsmedelsverket och Naturvårdsverket har vidare beslutat rekommendationer till dem som odlar grönsaker m.m. intill starkt trafikerade vägar (1979 nr M 3).

2.3 Hantering av livsmedel

2.3.1 Allmänt

Med hantering av livsmedel avses i livsmedelslagen dels slakt, dels framställning, beredning, behandling, förvaring, förpackning, omförpackning, transport eller uppläggning av livsmedel, dels också saluhållande, försäljning, servering eller annat överlämnande av livsmedel för förtäring.

I livsmedelslagen regleras hantering av livsmedel m.m. i 8-12 §§. Däri stadgas bl.a. följande. Vid hantering av livsmedel skall förfaras så att fara inte uppkommer för att livsmedlet förorenas eller blir otjänligt till människoföda. För att hindra menlig inverkan på livsmedel kan regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om användning av vara, ämne eller utrustning vid hantering av livsmedel och om förvaring av vara, ämne eller utrustning tillsammans med livsmedel. Om det behövs från hälso- eller näringssynpunkt eller annars för att tillgodose konsumentintresset, får regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer förbjuda eller föreskriva villkor för hantering av visst slag av livsmedel. Om hantering av livsmedel utomhus eller annars på annat ställe än i livsmedelslokal meddelas bestämmelser av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

Livsmedelsförordningens regler om hantering återfinns i 7-20 §§. Reglerna har bl.a. följande innehåll. Livsmedel får inte förvaras tillsammans med vara, ämne eller utrustning så att det därigenom utsätts för menlig påverkan. Endast vatten som är tjänligt som dricksvatten eller är av motsvarande bakteriologiska eller hygieniska beskaffenhet får användas vid rengöring, kylning eller annan hantering av livsmedel, om inte Livsmedelsverket medger annat. Detsamma gäller vid rengöring och annan skötsel av utrustning som används vid livsmedelshantering eller av livsmedelslokal eller annat utrymme där livsmedel hanteras.

Vid transport skall livsmedel vara inneslutet i förpackning eller på annat sätt skyddat mot menlig inverkan. Om det är påkallat från hälsosynpunkt kan Livsmedelsverket förbjuda att visst slag av förpackningsmaterial, utrustning eller transportmedel används vid hantering av livsmedel. Livsmedel får inte utan särskilt tillstånd hanteras yrkesmässigt på annat ställe än i en livsmedelslokal. Detsamma gäller i fråga om saluhållande av livsmedel till allmänheten, även om detta inte sker yrkesmässigt. Vid hantering av livsmedel på annat ställe än i livsmedelslokal skall iakttas den särskilda omsorg och varsamhet, som krävs för att förebygga att livsmedlet utsätts för menlig påverkan.

I tillämpningskungörelsen finns bestämmelser om hantering m.m. i 3 kap. och om hantering på annat ställe än i livsmedelslokal i 4 kap. Bl.a. sägs följande. Förvaring av kylvara - varmed enligt 1 kap. 6 § menas livsmedel som för sin hållbarhet är beroende av att förvaras i kyla (högst +8°C) men som inte är djupfryst - skall ske på sådant sätt att livsmedlets temperatur inte överstiger +8°C. Som kylvara anses bl.a. mjölk och annan flytande mjölkprodukt, färskost, köttvara och flytande äggprodukt. Köttfärs skall förvaras så att dess temperatur inte överstiger +4°C.

I kundutrymme i livsmedelsbutik får oförpackade livsmedel saluhållas genom självbetjäning då det är fråga om frukt, färska bär och grönsaker, torkade vegetabilier, rotfrukter, potatis, svamp och ägg. Detsamma gäller matbröd med hård skorpa och konfektyrer, om saluhållandet sker från behållare eller annan anordning varifrån varorna skall tas med tång, skopa eller annat redskap och om saluhållandet sker på sådant sätt att varorna inte påverkas menligt. Kapitlet innehåller i övrigt också bl.a. följande bestämmelser.

Maskin, redskap, kärl och annan utrustning som används i livsmedelshantering skall vara lätt rengörbar och av sådan beskaffenhet att menlig påverkan på livsmedel förhindras. Vid hanteringen får bl.a. inte användas material som kan avge bly eller kadmium i skadliga mängder.

Utrustning som nyss sagts får inte förvaras i lokal där livsmedel hanteras eller i utrymme som står i direkt förbindelse med lokalen.

Livsmedelsverket har beslutat allmänna råd om förvaring och transport av kylvaror m.m. (SLVFS 1982:4). Däri erinras bl.a. om skyldigheten enligt 14 § livsmedelsförordningen för den som yrkesmässigt hanterar livsmedel att följa förvaringsanvisning på förpackade livsmedel, varigenom alla hanteringsled - såväl i distribution som i detaljhandeln - blir skyldiga att iaktta sådan förvaringsanvisning om lägre temperatur än vad som följer av 3 och 5 kap. tillämpningskungörelsen.

Livsmedelsverket har vidare beslutat kungörelse (SLVFS 1989:30) med föreskrifter och allmänna råd om dricksvatten (vattenkungörelsen). Den innehåller regler om hantering och kontroll av dricksvatten, som syftar till att konsumenterna får ett dricksvatten av god kvalitet. I kungörelsen avses med *dricksvatten* vatten som är avsett att förtäras av människor eller att användas vid produktion eller annan hantering av livsmedel och med *råvatten* vatten som är avsett att efter någon form av beredning användas som dricksvatten.

Som ett grundläggande krav på dricksvatten gäller enligt vattenkungörelsen att sådant vatten från allmän anläggning - sådan som avses i lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar - eller förordnandeanläggning - sådan som, utan att vara allmän, ställts under särskild tillsyn enligt 17 § vattenkungörelsen - skall vara tjänligt när det når konsumenterna.

I övrigt finns i vattenkungörelsen bestämmelser om råvatten, vattenverk - här gäller livsmedelslagens bestämmelser om livsmedelslokal -, beredning av dricksvatten, distributionsanläggning, tillsyn och undantag. I sistnämnda hänseende föreskrivs att Livsmedelsverket kan medge dispens från bestämmelserna i kungörelsen.

2.3.2 Mjölk

All obehandlad mjölk innehåller bakterier. Dessa kommer från den yttre miljön, men många bakteriearter härstammar från djurens tarmkanal.

De sjukdomar man tidigare mest fruktade skulle spridas med mjölk var tuberkulos och undulantfeber (brucellos, Bangs sjukdom) men även halsfluss, scharlakansfeber, polio och tyfoid. De första reglerna om pastörisering av konsumtionsmjölk infördes i Sverige 1937. Vid denna tidpunkt var 30 % av landets slaktade nötkreatur smittade av tuberkulos - i vissa djurtäta län hela 60 %. Härefter har flera av de nämnda sjukdomarna i princip utrotats i landet. I dag är det i stället förekomsten av andra sjukdomsalstrande bakterier som anses motivera fortsatt krav på pastörisering av mjölken. Exempel härpå är Salmonella typhimurium, Yersinia enterocolitica, Campylobacter och Listeria monocytogenes.

Det finns flera fall beskrivna från senare delen av 1900-talet då konsumenter insjuknat och orsaken härtill ansetts vara att de druckit opastöriserad mjölk. Som exempel nämns i supplement 2 för 1991 till Livsmedelsverkets tidskrift Vår Föda, att det i England och Wales under åren 1969-1976 förekom 60 Salmonellautbrott och i Skottland 1970-1979 registrerades 29 Salmonellautbrott med 2 400 sjuka. Mellan 1978 och 1980 noterades i England och Wales 14 Campylobacterutbrott med 3 500 sjuka, varav 2 500 skolbarn. I Sverige förekom 1979 ett Salmonellautbrott med 40 smittade, 1990 ett Salmonellautbrott och 1991 ett Campylobacterutbrott med elva insjuknade (det sistnämnda sjukdomsutbrottet enligt uppgift från Sveriges lantbruksuniversitet i december 1992).

Det har framhållits för utredningen att man inte skall dra några långtgående slutsatser av att de rapporterade svenska fallen är så få. Nästan all mjölk som säljs är numera pastöriserad, till skillnad från förhållandena i England, Wales och Skottland där åtminstone tidigare ca 3,5 % av mjölken var opastöriserad.

Opastöriserad mjölk dricks i dag i Sverige huvudsakligen på mjölkproducerande gårdar. De som bor där har en viss immunitet mot de mikroorganismer som finns i mjölken. Små matförgiftningsutbrott i hemmen rapporteras normalt inte och återfinns således inte i statistiken.

Vid pastörisering upphettas konsumtionsmjölken. Denna värmebehandling innebär att
- sjukdomsalstrande bakterier och virus dödas,
- vissa bakterier och enzymer som kan påverka kvaliteten förstörs,
- mjölkprodukternas hållbarhet förbättras.

Följande tre pastöriseringsmetoder är aktuella.

Lågpastörisering: Används för söta mjölkprodukter, som upphettas till 72°C eller mer under 16 sekunder.

Högpastörisering: Grädde och syrade mjölkprodukter upphettas till 85°C eller mer under 6 sekunder.

Ultrapastörisering (UHT-behandling): Först hettas mjölken upp till 75°C och därefter under tryck till 140°C under 2-3 sekunder. Mjölken kyls snabbt och förpackas aseptiskt. Metoden ger extra lång hållbarhet utan kyla, minst 9 veckor i obruten förpackning.

Vid värmebehandling av mjölk påverkas olika näringsämnen i mjölken, nämligen vitamin B1 (tiamin), B12 (cyanokobalamin) och C (askorbinsyra), kalcium samt fett och vissa proteiner. Förändringarna anses betydelselösa från näringssynpunkt.

Enligt 11 § livsmedelsförordningen skall mjölk eller mjölkprodukter som saluhålls som livsmedel eller används vid framställning eller beredning av livsmedel ha genomgått värmebehandling (pastörisering), om inte Livsmedelsverket i det enskilda fallet eller genom föreskrifter medger undantag.

Mjölkkungörelsens 16-20 §§ innehåller bestämmelser om pastörisering. Därav framgår i huvudsak följande. Sådan mjölk som en mjölkproducent på sin gård överlåter till en konsument för enskilt bruk behöver inte vara pastöriserad. Detta gäller dock inte om överlåtelser sker i en omfattning eller på ett sätt som kan liknas vid butiksförsäljning. Mjölk behöver heller inte vara pastöriserad när den används för framställning av värmebehandlad färskost, annan värmebehandlad liknande produkt eller av ost som skall mognadslagras.

I allmänna råd till kungörelsens 17 och 18 §§ sägs bl.a. följande. Vid utformningen av undantagsbestämmelsen i 17 § har hänsyn tagits till de förhållanden som i dag råder på landsbygden i fråga om överlåtelse av mjölk i mindre skala. Bestämmelsen innebär att överlåtelsen skall vara knuten till produktionsplatsen. Producenten får inte transportera opastöriserad mjölk från gården för leverans på annan plats. Överlåtelse får inte ske till restauranger, skolor, fritidshem eller liknande institutioner och inte heller till grossister eller detaljister. Själva verksamheten att sälja mjölk får inte vara av en sådan omfattning eller ske på ett sådant sätt, att den kan liknas vid butiksförsäljning. En mjölkproducent får således inte öppna mjölkbutik eller på annat liknande sätt saluhålla opastöriserad mjölk till allmänheten. Verksamheten bör liknas vid butiksförsäljning om mjölkproducenten vidtar särskilda marknadsföringsåtgärder som riktar sig till allmänheten eller en större krets av konsumenter.

Enligt 18 § i kungörelsens ursprungliga lydelse fick miljö- och hälsoskyddsnämnden i en kommun i särskilt fall och under vissa förutsättningar medge undantag från kravet på pastörisering. Denna dispensmöjlighet togs dock bort genom en ändring av kungörelsen som trädde i kraft den 1 juli 1989. 17 och 18 §§ hade dessförinnan i sin helhet följande lydelse.

17 §
Pastörisering fordras inte av
1. mjölk som överlåtes från mjölkproducent till person som är anställd i mjölkproducentens jordbruk eller i sådan av producenten bedriven rörelse, som utgör binäring till jordbruk, eller till medlem av den anställdes hushåll,
2. mjölk som tillkommer någon enligt avtal i samband med överlåtelse av jordbruksfastighet,
3. mjölk som från mjölkproducent i hans egenskap av arrendator överlåtes till jordägaren, om denne är bosatt inom den kommun där fastigheten är belägen eller om arrendatorn enligt sitt kontrakt är skyldig att leverera mjölk till jordägaren, allt dock endast i den utsträckning som kan anses erforderlig för att tillgodose behovet av mjölk i jordägarens hushåll,
4. mjölk som utanför tätbebyggelse hos mjölkproducent överlåtes till granne som har uppenbara svårigheter att på annat sätt tillgodose sitt eller sitt hushålls behov av mjölk,
5. mjölk som används för framställning av värmebehandlad färskost, annan värmebehandlad liknande produkt eller av ost som skall mognadslagras.

18 §
Miljö- och hälsoskyddsnämnden kan i särskilt fall medge undantag från kravet på pastörisering
1. inom visst område i fråga om mjölk som mjölkproducent inom området saluhåller till enskilt hushåll,
2. i fråga om mjölk som tillhandahålles en begränsad grupp förbrukare under förhållanden som kan jämföras med enskilt hushåll.

Undantag får avse högst tre år. Miljö- och hälsoskyddsnämnden skall underrätta länsstyrelsen om medgivet undantag.

Undantag enligt första stycket 2 skall avse mjölk från viss nötkreatur-, får- eller getbesättning och får meddelas endast om tjänsteveterinär intygat, att besättningens hälsotillstånd och de hygieniska förhållandena vid mjölkens framställning är tillfredsställande.

I anmärkning till 18 § uttalades att första stycket 1 i första hand avsåg glesbygds- och skärgårdsbefolkningen medan samma stycke 2 kunde avse bl.a. lantbrukselever och inackorderingar på lantgårdar (t.ex. ridläger och "lantgårdssemester") samt, beträffande får- eller getmjölk, personer som exempelvis av allergiska skäl inte tål komjölk.

Enligt 3 kap. 7 § tillämpningskungörelsen skall som kylvara inte anses livsmedel som behandlats så att de inte är beroende av att förvaras i kyla. Exempel på detta är hållbarhetsbehandlad mjölk och grädde. Pastörisering räknas i detta sammanhang dock inte som hållbarhetsbehandling. Enligt 4 kap. 2 § första stycket 5 samma kungörelse fordras inte tillstånd enligt 16 § livsmedelsförordningen för saluhållande till allmänheten av sådan mjölk som kommer från egna djur och som djurägaren får saluhålla opastöriserad enligt mjölkkungörelsen.

2.3.3 Övriga livsmedel

Några särskilda regler om hantering av kött utöver vad som framgår av tillämpningskungörelsen finns inte i köttkungörelsen eller den därtill anslutande kungörelsen med allmänna råd.

Enligt 3 § äggkungörelsen skall ägg som avses att lagras mer än 30 dagar under lagringen förvaras vid en temperatur som inte

överstiger +8°C. Tillstånd enligt 16 § livsmedelsförordningen fordras enligt 4 kap. 2 § första stycket 3 tillämpningskungörelsen inte för saluhållande av ägg till allmänheten.

I ostkungörelsen finns inga särskilda hanteringsregler.

Enligt 4 kap. 2 § första stycket 3 tillämpningskungörelsen fordras inte tillstånd enligt 16 § livsmedelsförordningen för saluhållande till allmänheten av färska bär och grönsaker, frukt, potatis, rotfrukter och svamp.

I 1-3 §§ Livsmedelsverkets kungörelse (SLVFS 1987:6) med föreskrifter om svamp och svampprodukter (svampkungörelsen) finns bestämmelser om hantering m.m. med följande innehåll. Färsk svamp skall saluhållas till konsument med varje svampart för sig. Svampen skall vara välputsad och i sådant skick att den lätt kan artbestämmas. Produkt som innehåller två eller flera svamparter och som frysts eller beretts genom konservering, torkning eller saltning får endast innehålla de arter som framgår av bilaga till svampkungörelsen. Den som saluhåller svamp skall förvissa sig om svampens identitet och att den är lämplig att äta; Livsmedelsverket har i anslutning härtill meddelat kungörelse (SLVFS 1987:7) med allmänna råd om svampar som är lämpliga att saluhålla i färskt tillstånd till konsument.

2.4 Märkning av livsmedel

Enligt 13 § livsmedelslagen skall färdigförpackat livsmedel som saluhålls vara tydligt och otvetydigt märkt med uppgifter om livsmedlets slag, sammansättning och nettovikt eller nettovolym vid förpackningstillfället, anvisningar om hur livsmedlet skall förvaras om det är av betydelse för hållbarheten, beräknad hållbarhetstid om den är begränsad, förpackarens eller tillverkarens namn eller firma och hemort samt sådana uppgifter i övrigt av betydelse för konsumenterna som föreskrivs av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. Av lagens 14 och 15 §§ framgår i övrigt bl.a. att regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får begrän-

sa märkningsskyldigheten och föreskriva märkning av annat livsmedel än färdigförpackat. Det får också föreskrivas att särskild beteckning skall vara förbehållen livsmedel av visst slag.

Livsmedelsförordningens bestämmelser om märkning finns i 21-26 §§. Bl.a. gäller följande. Hållbarhetsmärkning skall göras endast i fråga om färdigförpackat livsmedel med särskilt kort hållbarhetstid. Livsmedelsverket får föreskriva om utökad och begränsad märkningsskyldighet eller i enskilda fall medge begränsning.

I 7 kap. tillämpningskungörelsen finns utförliga regler om märkning. Bl.a. sägs att en varubeteckning skall ge en beskrivande och rättvisande bild av livsmedlet. Vidare finns bestämmelser om ingrediensförteckning, näringsvärdesdeklaration m.m.

I 9-20 §§ tillsatskungörelsen finns bestämmelser om märkning.

Enligt 8 § berikningskungörelsen skall färdigförpackning av livsmedel märkas med uppgift om vedertaget namn på berikningsmedel som använts, alternativt med namnet på näringsämne enligt bilaga 1 och 2 till kungörelsen. Dessutom skall halten av det ifrågavarande ämnet anges.

Livsmedelsverket har vidare beslutat riktlinjer för frågor om undantag från skyldighet att märka livsmedel med uppgift om förpackaren eller tillverkaren (1976 nr M 11) samt - tillsammans med Konsumentverket och efter samråd med Socialstyrelsen - vägledning om märkning och annan information på livsmedelsförpackningar (1981 nr M 5; se även KOVFS 1981:1).

I 10-15 §§ mjölkkungörelsen finns bestämmelser om märkning. Bl.a. sägs följande. Färdigförpackning med mjölk, grädde eller motsvarande syrade produkter skall som en del av varubeteckningen märkas med livsmedlets fetthalt i procent. Produkt med en fetthalt, som överstiger den obehandlade mjölkens naturliga fetthalt men inte uppgår till 12 gram per 100, får saluhållas endast med det produktnamn som Livsmedelsverket bestämmer. Färdigförpackad mjölk eller färdigförpackad mjölkprodukt skall märkas med uppgift om fetthalten i gram per 100.

I 19-28 §§ köttkungörelsen finns bestämmelser om märkning av kött, bl.a. i de fall köttprodukter består av kött från mer än ett djurslag. Vidare regleras märkning med uppgifter om sammansättning av kött samt om fetthalt.

Enligt 12-19 §§ äggkungörelsen gäller bl.a. följande. Vid saluhållande av ägg eller äggprodukt från annan fågelart än tamhöns skall fågelarten anges i omedelbar anslutning till benämningen. Ägg som har lagrats mer än 30 dagar samt färdigförpackning med sådana ägg skall vara märkta med ordet "kyllagrat".

I 8-15 §§ ostkungörelsen stadgas bl.a. följande om märkning. Om mjölk från annat djurslag än nötkreatur använts vid framställning av ost, skall livsmedlet märkas med namnet på det andra djurslaget. Osten eller förpackningen skall vidare märkas med uppgift om den genomsnittliga fetthalten i viktprocent. Hel ost som saluhålls på annat sätt än i färdigförpackning får dock märkas med fetthaltsmärke som utvisar fetthalten i gram per 100 gram torrsubstans. Kungörelsens föreskrifter om märkning gäller inte livsmedel som serveras.

I 9-16 §§ spannmålskungörelsen finns bestämmelser om märkning. Därav framgår bl.a. att växtslag skall anges i anslutning till beteckningen på mjöl, gryn och flingor av spannmål.

Potatiskungörelsens regler om märkning finns i 4-6 §§. Dessa har bl.a. följande innehåll. Vid saluhållande av färdigförpackad matpotatis skall utöver generella märkningsuppgifter enligt 13 § livsmedelslagen även lämnas uppgift om potatisens sortnamn jämte uppgift om kvalitetsbestämning, att potatisen bör förvaras mörkt och svalt samt om förpackningsdag. Detta gäller dock inte färskpotatis. Vid saluhållande genom självbetjäning i livsmedelsbutik av matpotatis i lös vikt skall uppgift om sortnamn och kvalitetsbestämning framgå genom en skylt eller liknande intill livsmedlet. Inte heller detta gäller beträffande färskpotatis.

I 5 och 6 §§ svampkungörelsen finns särskilda bestämmelser om märkning. Därav framgår bl.a. att färdigförpackad svamp skall märkas med namnet eller namnen på ingående svamparter. Om färsk,

saltad eller torkad svamp saluhålls i inte färdigförpackat skick, skall uppgift om svamparternas namn kunna lämnas. Vidare finns särskilda bestämmelser om stenmurklor.

2.5 Saluhållande av livsmedel

Av bestämmelserna i 16-20 §§ livsmedelslagen framgår bl.a. följande. Livsmedel får inte saluhållas, om det kan antas vara otjänligt till människoföda samt om vad som föreskrivs om livsmedelstillsats, livsmedelsstandard och märkning inte har iakttagits. Färdigförpackat livsmedel, som märkts med uppgift om hållbarhetstid, får inte efter utgången av denna tid saluhållas i förpackningen, ommärkas med förlängd hållbarhetstid eller omförpackas. Livsmedel får inte utan tillstånd av myndighet som regeringen bestämmer saluhållas under uppgift att det är särskilt lämpat för människor med behov av särskild kost på grund av ålder, sjukdom eller annat förhållande.

Enligt 27 § livsmedelsförordningen får Livsmedelsverket bl.a. föreskriva villkor för eller förbjuda saluhållande av varor som i fråga om utseende och användning liknar livsmedel av sedvanligt slag och som lätt kan förväxlas med sådana livsmedel.

I 8 kap. tillämpningskungörelsen finns, beträffande förbud mot saluhållande m.m., hänvisningar till 16 § livsmedelslagen och Livsmedelsverkets kungörelser om främmande ämnen och berikningsmedel m.m.

2.6 Personalhygien

Enligt 21 § livsmedelslagen får i livsmedelshantering inte vara sysselsatt någon person som har eller kan antas ha sjukdom eller smitta, sår eller annan skada som kan göra livsmedel som han hanterar otjänligt till människoföda. Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om läkarundersökning eller annan hälsokontroll av personal, som är sysselsatt med livsmedelshantering, och om personalhygien i övrigt inom sådan hantering.

I 29-34 §§ livsmedelsförordningen finns bestämmelser om bl.a. skyldighet att visa läkarintyg eller att genomgå läkarundersökning eller annan hälsokontroll.

Tillämpningskungörelsens regler om personalhygien finns i 9 kap. Däri föreskrivs bl.a. om läkarintyg vid nyanställning för den som i tillverkningslokal för livsmedel hanterar oförpackade livsmedel av kött och köttvara, mjölk och mjölkprodukt och äggprodukter samt för den som i försäljningslokal för livsmedel eller till sådan lokal hörande utrymme för styckning, skivning eller paketering hanterar kött och köttvara i oförpackat skick. Vidare finns bestämmelser om hälsodeklaration, hygieninformation, faecesprov, förbud att hantera livsmedel m.m.

2.7 Livsmedelslokaler

Enligt 22 § livsmedelslagen förstås med livsmedelslokal sådan lokal eller sådant utrymme i byggnad eller transportmedel, som avses att huvudsakligen användas för stadigvarande hantering av livsmedel, och därtill hörande biutrymme, som brukas i samband med sådan hantering eller annars kan vara av hygienisk betydelse för denna. Livsmedel får enligt 23 § samma lag inte hanteras yrkesmässigt i annan lokal än livsmedelslokal, om inte myndighet som regeringen bestämmer ger tillstånd till det. Frågor om godkännande av livsmedelslokal prövas enligt 38 § livsmedelsförordningen normalt av den kommunala nämnd som utövar tillsyn enligt livsmedelslagen.

Av 3 § livsmedelslagen framgår att lagen inte gäller hantering av livsmedel i enskilt hushåll. Enligt förarbetena (prop. 1971:61 s. 222) bör till enskilt hushåll även hänföras en helt sluten krets eller annat helt privat konsumtionsförhållande. Vidare sägs i 3 § följande. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att lagen helt eller delvis skall gälla hantering av vatten i enskilt hushåll, om vattnet är avsett att drickas eller att användas vid hantering av livsmedel. Lagen gäller inte hantering av livsmedel i kök i förskola och fritidshem med högst två avdelningar om inte regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer

föreskrivet något annat. I 17 § livsmedelsförordningen har regeringen delegerat till Livsmedelsverket att meddela föreskrifter enligt vad nu sagts.

I 16 § livsmedelsförordningen föreskrivs att livsmedel inte utan särskilt tillstånd får hanteras yrkesmässigt på annat ställe än i livsmedelslokal. Detsamma gäller i fråga om saluhållande av livsmedel till allmänheten även om det inte sker yrkesmässigt. Frågor om sådant tillstånd prövas av den kommunala nämnden. Tillstånd får meddelas för viss tid eller tills vidare.

I 35-45 §§ livsmedelsförordningen finns bestämmelser om livsmedelslokaler, bl.a. om hur de skall vara inredda. Det föreskrivs att Livsmedelsverket prövar frågor om godkännande av kontrollslakterier, fristående sanitetsslaktavdelningar, mejerier, äggproduktanläggningar, exportkontrollerade anläggningar, livsmedelslokaler i järnvägsvagnar, luftfartyg och fartyg som är registreringspliktiga. Andra livsmedelslokaler prövas av sådan kommunal nämnd som utövar tillsyn enligt livsmedelslagen. Om tillsynen över verksamheten i en livsmedelslokal flyttas över från Livsmedelsverket till en kommunal nämnd eller omvänt (se avsn. 2.8.1), skall den nya tillsynsmyndigheten i fortsättningen pröva frågor om godkännande.

Det kan noteras att regeln i 23 § livsmedelslagen om krav på tillstånd för hantering av livsmedel på annan plats än i livsmedelslokal kompletteras av 16 § livsmedelsförordningen, som anger att frågor om tillstånd prövas av den eller de kommunala nämnder som utövar tillsyn enligt livsmedelslagen. Vidare anges att Livsmedelsverket får meddela föreskrifter som avviker härifrån.

De ytterligare föreskrifter om livsmedelslokaler som Livsmedelsverket meddelat återfinns i 10 kap. tillämpningskungörelsen. I kapitlets 1 § sägs att föreskrifter om livsmedelslokals konstruktion och utformning i övrigt meddelas i särskild ordning av Statens planverk i fråga om byggnad. Genom lagstiftning 1988 upphörde Statens planverk (se SFS 1988:590). Dess uppgifter har i stället övertagits av Boverket (tidigare Plan- och bostadsverket).

Boverket har meddelat nybyggnadsregler, som återfinns i BFS 1988:18 (sedermera ändrade genom BFS 1990:28 och 1991:38). Reglerna är uppdelade i nio avsnitt och behandlar förbindelser, rum, värme, luft, vatten och avlopp, konstruktioner, fukt, brandskydd och tillsyn. De utgör föreskrifter och allmänna råd till i huvudsak ett flertal bestämmelser i 3 kap. PBL.

10 kap. tillämpningskungörelsen innehåller i övrigt i huvudsak följande allmänna bestämmelser.

Godkännande myndighet skall utfärda skriftligt bevis om godkännande av livsmedelslokal. Beviset skall innehålla uppgift om lokalens belägenhet, lokalens ägare och verksamhetens innehavare, det ändamål för vilket lokalen har godkänts samt de villkor för lokalens nyttjande som kan ha föreskrivits (5 §).

Om skäl finns med hänsyn till utrymmet eller andra förhållanden i livsmedelslokal, kan godkännande myndighet begränsa hanteringens omfattning eller det antal personer som samtidigt stadigvarande får sysselsättas i lokalen eller del därav (7 §).

Livsmedelslokal skall ha lätt tillgång till rinnande vatten av erforderlig mängd och kvalitet. Om annat inte medges skall tillgång finnas till varmvatten (8 §).

I livsmedelslokal skall finnas ändamålsenliga utrymmen för frys- och kylförvaring samt anordningar för infrysning och upptining av frysta livsmedel och för avsvalning eller varmhållning av livsmedel (9 §).

Personaltoalett i livsmedelslokal får inte upplåtas till allmänheten annat än i undantagsfall (14 §).

Bestämmelser om hantering av livsmedel på annat ställe än i livsmedelslokal finns i 4 kap. tillämpningskungörelsen. Kapitlet har huvudsakligen följande innehåll.

Tillstånd enligt 16 § livsmedelsförordningen för yrkesmässig hantering av livsmedel på annat ställe än i livsmedelslokal fordras inte för saluhållande till allmänheten av

- malt- och läskedrycker,
- varma och kalla drycker från automat eller liknande,
- färska bär och grönsaker, frukt, potatis, rotfrukter, svamp och ägg,
- förpackade bageriprodukter som i sin helhet är värmebehandlade,
- sådan mjölk som kommer från egna djur och som djurägaren får saluhålla opastöriserad enligt Livsmedelsverkets kungörelse (SLVFS 1984:7) med föreskrifter och allmänna råd om mjölk m.m.,
- färska eller beredda fiskvaror, när dessa i begränsad omfattning saluhålls i anslutning till landnings- eller beredningsplatsen,
- frystorkade livsmedel, glassvaror, helkonserver, kaffe, te, kakao, konfektyrer, cocktailtillbehör, kryddor, pulvermixer och pulverdrycker, om dessa varor saluhålls färdigförpackade inomhus och saluhållandet endast utgör komplement till huvudsortimentet (2 §).

Tillstånd enligt 16 § livsmedelsförordningen erfordras inte heller för sådan enklare livsmedelshantering, som vid enstaka tillfällen eller annars i begränsad omfattning bedrivs av hembygds-, idrotts- eller välgörenhetsföreningar eller andra liknande sammanslutningar (4 §).

Livsmedelsverket har vidare meddelat föreskrifter och allmänna råd om lokaler för packning m.m. av ägg (SLVFS 1982:11). Däri sägs bl.a. att tillstånd enligt 16 § livsmedelsförordningen inte bör krävas i fråga om mindre anläggning, där man uteslutande packar ägg men inte framställer någon flytande äggprodukt för försäljning. Enligt övergångsbestämmelserna till Livsmedelsverkets kungörelse (SLV FS 1991:19) om ändring i äggkungörelsen kommer nämnda föreskrifter och allmänna råd att upphävas den 1 januari 1993.

2.8 Tillsyn och slakterier

2.8.1 Allmänt om tillsynen

I 24-29 §§ livsmedelslagen finns bestämmelser om tillsyn m.m. De innehåller bl.a. följande. Livsmedelsverket utövar den centrala tillsynen över efterlevnaden av livsmedelslagen och de föreskrifter som meddelats med stöd av den. Länsstyrelsen utövar den närmare tillsynen inom länet. Den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet utövar tillsynen inom kommunen, om regeringen inte har föreskrivit att tillsynen skall utövas av Livsmedelsverket. Tillsynsmyndighet får meddela föreläggande eller förbud som uppenbart behövs för att lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av den skall efterlevas. Ett sådant beslut får förenas med vite. (Jfr beträffande möjligheten att ingripa med straff och vitesföreläggande mot samma förfarande RÅ 1992 ref. 25).

Tillsynsmyndigheterna skall verka för att överträdelser av livsmedelslagen beivras. För tillsyn har en tillsynsmyndighet rätt att få tillträde till område, livsmedelslokaler och andra utrymmen och att där göra undersökningar och ta prover. Tillsynsmyndigheten får ta hand om en vara som saluhålls eller som uppenbart är avsedd att saluhållas i strid mot vad som gäller för saluhållande av livsmedel (enligt 16-20 §§ livsmedelslagen).

Livsmedelsverkets uppgifter m.m. framgår av förordningen (1988:857) med instruktion för verket. Förordningen har bl.a. följande innehåll.

Livsmedelsverket är central förvaltningsmyndighet för frågor som rör livsmedel, i den mån sådana frågor inte skall handläggas av någon annan statlig myndighet. Verket är chefsmyndighet för besiktningsveterinärorganisationen.

Livsmedelsverket skall särskilt bevaka konsumentintresset inom livsmedelsområdet, utöva tillsyn enligt livsmedelslagen samt leda och samordna livsmedelskontrollen, verkställa utredningar och praktiskt vetenskapliga undersökningar om livsmedel och kostvanor, medverka

till att statsmakternas riktlinjer i fråga om kost och hälsa fullföljs, informera om sådana förhållanden på livsmedelsområdet som är viktia för konsumenterna samt godkänna laboratorier för livsmedelsundersökningar.

Livsmedelsverket får utföra undersökningar på uppdrag av myndigheter eller enskilda. Verket fastställer taxa för uppdragsverksamheten och övrig avgiftsbelagd verksamhet.

Inom Livsmedelsverket finns enheter med ansvar för normgivning, tillsyn, information, undersökning av livsmedel och kostvanor samt administration. Dessutom finns ett fristående vetenskapligt råd.

Livsmedelslagens regler om tillsyn kompletteras av 46-53 §§ livsmedelsförordningen, som bl.a. innehåller följande. Livsmedelsverket har tillsyn över verksamheten vid kontrollslakterier, fristående sanitetsslaktavdelningar, mejerier, äggproduktanläggningar och exportkontrollerade anläggningar samt i livsmedelslokaler i järnvägsvagnar, luftfartyg och fartyg som är registreringspliktiga. Om det finns särskilda skäl får Livsmedelsverket efter samråd med en sådan kommunal nämnd, som utövar tillsyn enligt livsmedelslagen, i det enskilda fallet besluta att tillsynen över en viss verksamhet skall flyttas över från verket till nämnden. Livsmedelsverket får vidare, efter samråd med den kommunala nämnden, i det enskilda fallet besluta att den tillsyn över viss verksamhet som nämnden annars har skall flyttas över till verket, om verksamheten har särskilt stor omfattning, är komplicerad eller det finns andra särskilda skäl.

Tillsynsmyndigheten skall vidare enligt förordningen fortlöpande ta de prov och göra de undersökningar som fordras för tillsynen med hänsyn till livsmedelshanteringen inom myndighetens ansvarsområde. Det åligger länsstyrelsen och en sådan kommunal nämnd som utövar tillsyn enligt livsmedelslagen att biträda vid särskild provtagning och undersökning som Livsmedelsverket bestämmer. Livsmedelsverket får meddela föreskrifter om hur tillsynen skall bedrivas och om undersökning och annan kontroll som behövs för att livsmedelslagen skall följas. Livsmedelsverket får också meddela föreskrifter om skyldighet för övriga tillsynsmyndigheter att underrätta verket om

den tillsynsverksamhet som bedrivs och resultaten av verksamheten. Livsmedelsverket får godkänna laboratorier för undersökning av prov på dricksvatten och övriga livsmedel. Läkare har viss anmälningsplikt rörande iakttagelser som han gör om personer som yrkesmässigt hanterar oförpackade livsmedel. Livsmedelsverket får meddela föreskrifter om egenkontroll och om kontrollprogram för sådan verksamhet.

I 11 kap. tillämpningskungörelsen finns bestämmelser om livsmedelskontroll, som bl.a. behandlar ansvariga myndigheter, föreläggande och förbud enligt 25 § livsmedelslagen, provtagning och undersökning enligt 48 § livsmedelsförordningen samt ansvarig person för livsmedelshanteringen i livsmedelsbutik och serveringslokal.

Livsmedelsverket har vidare beslutat kungörelse (SLVFS 1990:10) med föreskrifter och allmänna råd om livsmedelstillsyn m.m. (tillsynskungörelsen). Kungörelsen innehåller regler om Livsmedelsverkets och de kommunala nämndernas tillsyn enligt livsmedelslagen och om avgifter för denna verksamhet.

Beträffande egentillsyn sägs i kungörelsen (2 och 3 §§) att den som yrkesmässigt bedriver verksamhet i vilken livsmedel hanteras är skyldig att utöva sådan tillsyn som är anpassad efter verksamhetens omfattning och art. Han är också skyldig att efter uppmaning från tillsynsmyndigheten komma in med förslag till kontrollprogram för egentillsyn samt att följa fastställt kontrollprogram. Varje näringsidkare skall sålunda själv kontrollera att hanteringen sker i enlighet med livsmedelslagstiftningens bestämmelser (se de allmänna råden till 1 § tillsynskungörelsen samt prop. 1988/89:68 s. 41 ff.). Tillsynsmyndigheten skall fastställa kontrollprogram för alla verksamheter som bedrivs i livsmedelslokal. Om det finns särskilda skäl får tillsynsmyndigheten dock besluta att kontrollprogram inte skall fastställas för viss verksamhet eller att kontrollprogram skall fastställas även för verksamhet som inte bedrivs i livsmedelslokal.

I de allmänna råden till 2 och 3 §§ sägs i huvudsak följande. Kontrollprogram behöver inte fastställas för mycket enkla verksamheter. För vissa verksamheter avser Livsmedelsverket att upprätta typprogram, som kan vara till ledning för företagen när de utarbetar

förslag till kontrollprogram, främst i verksamheter som helt saknar egentillsyn. Sådana typprogram finns numera bl.a. beträffande livsmedelsbutiker, storhushåll, bagerier och konditorier samt verksamheter med styckning och charkuteritillverkning.

Ett kontrollprogram bör innehålla instruktioner om vilka undersökningar som skall göras, om var i hanteringskedjan prov skall tas och om hur ofta prov skall tas eller undersökningar utföras. Det bör också innehålla rutiner för hur undersökningsresultat från egentillsyn skall dokumenteras, sammanställas och hållas tillgängliga för tillsynsmyndigheten samt rutiner för vilka åtgärder som skall vidtas om brister konstateras (rapportering, uppföljande prov m.m.). Det är som regel inget krav att godkända laboratorier anlitas vid analys av prov som tagits inom egenkontrollen.

Om ett företag inte lämnar förslag till kontrollprogram kan tillsynsmyndigheten ändå fastställa ett sådant. Den offentliga tillsynen skall enligt 6 § tillsynskungörelsen bedrivas fortlöpande. Av de allmänna råden till bestämmelsen framgår att tillsynen i första hand bör inriktas på inspektioner, uppföljning av verksamhetens egentillsyn, provtagning samt information och rådgivning. Vidare sägs att tillsyn med fördel kan bedrivas i form av projektinriktad kontroll.

2.8.2 Slakterier och besiktningsveterinärer

Enligt 49 § livsmedelsförordningen får Livsmedelsverket för kontrollen av kött meddela föreskrifter om köttbesiktning, åtgärder som har samband därmed samt om uppgiftsskyldighet för den som lämnar djur till slakt. Bestämmelsen infördes i samband med att lagen (1959:99) om köttbesiktning m.m. upphävdes den 1 juli 1990 (se prop. 1988/89:68), vilket leder till att de kommunala köttbesiktningsbyråerna avvecklas. Enligt övergångsbestämmelserna skall kommuner, som vid ikraftträdandet inte omfattas av slakteritvång enligt äldre bestämmelser, se till att köttbesiktningsbyrå finns att tillgå intill utgången av juni 1993. Om besiktning utförs på annat sätt får kommunen dock avveckla köttbesiktningsbyrån före nämnda datum. Bland skillnaderna mellan kontrollbesiktning och byråbesiktning kan

nämnas, att djuren vid kontrollslakterierna skall besiktigas före slakt. Syftet med förändringen är att en effektiv och likformig köttkontroll skall kunna upprätthållas i hela landet.

I prop. 1988/89:68 betonades (s. 24 ff.) att utvecklingen av mindre slakterier inte får motverkas genom den föreslagna nyordningen. Det anfördes att Livsmedelsverkets föreskrifter i viss mån borde anpassas till verksamhetens omfattning. En sådan anpassning kunde gälla lokal- och utrustningskraven och innebära vissa begränsningar i kravet på att veterinär skall vara närvarande vid slakten. Vid tillkomsten av 1990 års livsmedelspolitiska beslut (prop. 1989/90: 146) underströks också den småskaliga livsmedelsindustrins viktiga roll för dynamiken och konkurrenssituationen på den lokala marknaden.

Livsmedelsverkets kungörelse (SLVFS 1990:6) med föreskrifter och allmänna råd om köttkontroll (köttkontrollkungörelsen) innehåller regler om köttbesiktning samt annan kontroll av kött av tamdjur och vilt som är avsett att användas som livsmedel.

Reglerna i köttkontrollkungörelsen tillämpas på följande djurslag, nämligen nötkreatur, svin, får, get och häst (*tamdjur*), hjort och vildsvin i hägn (*hägnat vilt*) samt älg, vildsvin och björn (*annat vilt*). Köttbesiktningstvång gäller för dessa djurslag. Sådana djur skall slaktas och besiktigas i kontrollslakteri. Enstaka djur av hägnat vilt samt annat vilt får slaktas och besiktigas vid viltbesiktning. Reglerna skall inte tillämpas vid husbehovsslakt.

Enligt köttkontrollkungörelsen kan Livsmedelsverket
- medge undantag (dispens) från föreskrifterna i kungörelsen,
- besluta att föreskrifterna skall tillämpas på andra djurslag än de ovan angigna,
- besluta om ytterligare kontroll för de djurslag som omfattas av kungörelsen.

I köttkontrollkungörelsen finns i övrigt regler om slakt och besiktning före och efter slakt, laboratorieundersökning, köttbedömning, sjukdomsregistrering, stämplar, kassation, journalföring och rappor-

tering, hantering av kött efter slakt, personal, personlig hygien, vatten, lokaler, tillsyn och avgifter. Bestämmelserna kan har bl.a. följande innehåll.

Besiktning före slakt skall tillämpas endast på tamdjur. Detta skall ske samma dag som slakten utförs och så kort tid som möjligt före denna. Vid mindre kontrollslakterier får besiktningen utföras dagen före slakten. Snarast efter det att djuret slaktats skall besiktning av köttet genomföras. Den fortsatta slakten av djuret bör inledas senast två timmar efter det att djuret avlivats. Rutinbesiktning omfattar granskning, palpation och undersökning efter anskärning. Vid vissa tillstånd skall rutinbesiktningen utvidgas. Slaktkropp och organ skall efter slakten kylas till en temperatur av högst +7°C respektive +3°C innan leverans från slakteriet får ske.

I samband med det livsmedelspolitiska beslutet uppdrogs åt Livsmedelsverket att utreda och överväga möjligheterna att förenkla förutsättningarna för småskalig slakteriverksamhet. Verket har i avvaktan på att närmare riktlinjer kan fastläggas skaffat sig erfarenheter från handläggningen av ett antal ärenden rörande småskalig slakt.

Under avsnitt D i de allmänna råden till bestämmelserna om lokaler i 18 kap. köttkontrollkungörelsen sägs f.n. beträffande mindre kontrollslakterier med slakt enbart under en del av arbetsdagen, att kraven kan anpassas till verksamhetens art och omfattning. Dessutom anges att till mindre kontrollslakterier räknas även s.k. gårdsslakterier med slakt enbart av djur som fötts upp på gården.

Livsmedelsverket har uttalat att det med småskalig slakt avser slakt vid kontrollslakteri där slaktvolymen är väsentligt mindre än vid ett konventionellt slakteri (se SLV rapport nr 4 för 1992). Vid denna bedömning kommer verket att tillämpa de volymer som fastställts av EG (se avsn. 4.2.2), dvs. en maximal slaktvolym om 12 enheter per vecka och 600 enheter per år. I vissa delar avser Livsmedelsverket inte att följa EG:s regler. Det gäller t.ex. kravet att kött från en småskalig anläggning endast får säljas på "den lokala marknaden", vilket begrepp inte förklaras närmare. Vidare anser Livsmedelsverket att vi i Sverige inte skall frångå eller sänka den hygieniska standard på livsmedelshantering och livsmedelslokaler, som i dag är

allmänt vedertagen och accepterad. EG:s regler innebär att köttbesiktning skall utföras samma dag som slakten. Livsmedelsverket anser att besiktningen kan ske dagen efter, vilket kan vara motiverat i glesbygder.

Enligt uppgifter i tidskriften Köttbranschen nr 9 för 1992 har ca 50-60 ansökningar om godkännande av småskaliga slakterier kommit in till Livsmedelsverket. Drygt 20 anläggningar har hittills godkänts. Livsmedelsverket beräknar att handläggningen av ansökningarna om småskaliga slakterier, som svarar för ca 1 % av all slakt i landet, tar i anspråk mellan 25 och 30 % av arbetstiden för den tillsynsenhet som har hand om slakterifrågor.

Livsmedelsverket har beslutat kungörelse (SLVFS 1990:7) med föreskrifter och allmänna råd om kontroll av kött av fjäderfä (fjäderfäkungörelsen). Kungörelsen gäller vid slakt och besiktning samt annan tillsyn i samband med hantering av fjäderfä vid kontrollslakteri. Med fjäderfä avses i kungörelsen kyckling, höns, kalkon, anka, tamgås och tamduva. För dessa djurslag råder köttbesiktningstvång, varmed menas att kött skall ha genomgått köttbesiktning på ett kontrollslakteri innan det saluhålls eller hanteras vidare i avsikt att användas som livsmedel. Kungörelsen skall dock inte tillämpas vid slakt av enstaka djur som en uppfödare för sitt eget hushålls behov själv utför eller låter utföra på den fastighet där djuret är uppfött. Efter ändring av kungörelsen 1992 (SLVFS 1992:3) skall den numera inte heller tillämpas vid hantering av högst 5 000 kg slaktad vikt per år (tidigare 500 kg), om köttet överlämnas till enskilda konsumenter för att användas i deras hushåll.

För småskalig fjäderfäslakteriverksamhet finns numera särskilda regler. Dessa gäller slakt vid kontrollslakteri med väsentligt mindre slaktvolym än vid ett konventionellt slakteri. Den nedre gränsen är 5 000 kg per år enligt ovan och den övre gränsen är ca 30 000 slaktkycklingar per år, om slakten per slaktdag inte överstiger 1 500 st. För större fåglar (höns, kalkon, anka, gås) är motsvarande tal 25 000 st. Utformningen av kontrollen beslutas av Livsmedelsverket i varje enskilt fall. Kraven på lokaler och hygienisk slakthantering avviker vid småskalig fjäderfäslakt principiellt inte från de krav som tillämpas på konventionella kontrollslakterier.

Enligt fjäderfäkungörelsen kan Livsmedelsverket medge dispens från föreskrifterna i kungörelsen, besluta att ytterligare kontroll skall ske av de djur och djurkroppar som omfattas av kungörelsen samt besluta att föreskrifterna skall tillämpas på andra djurslag än de ovan angivna.

I fjäderfäkungörelsen finns i övrigt föreskrifter om besiktning före och efter slakt, köttbedömning, kassation, stämplar eller märken, vatten, kontroll av vattenupptag, undersökning av koccidiostatika, journalföring och rapportering, personal, personlig hygien, lokaler, tillsyn och avgifter.

När det gäller besiktningsveterinärerna kan avslutningsvis bl.a. följande sägas. Livsmedelsverket har med stöd av 49 § livsmedelsförordningen samt 11 och 12 §§ förordningen (1971:810) med allmän veterinärinstruktion beslutat kungörelse (SLVFS 1991:9) med instruktion för besiktningsveterinärorganisationen. Kungörelsen innehåller regler för besiktningsveterinärer, besiktningsassistenter och för annan personal som anställs eller förordnas att utföra arbetsuppgifter inom besiktningsveterinärorganisationen samt för personal som utför arbetsuppgifter i vilka den är underställd besiktningsveterinär. Kungörelsen omfattar även personal som utför besiktning på annan plats än vid kontrollslakteri.

Veterinärutredningen har i sitt betänkande (SOU 1992:88) föreslagit att huvudmannaskapet för samtliga centrala veterinära myndighetsuppgifter bör ligga hos Livsmedelsverket. Samtidigt har utredningen föreslagit att länsstyrelsernas stödjande funktion i förhållande till de lokala tillsynsmyndigheterna skall stärkas och att länsstyrelserna skall överta den direkta tillsyn över livsmedelsanläggningar och den prövning av frågor om godkännande av livsmedelslokaler, som i dag utövas av Livsmedelsverket.

2.9 Avgifter

Enligt 29 a § livsmedelslagen får regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer föreskriva om avgifter för en myndighets verksamhet enligt lagen eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av den. Regeringen får vidare föreskriva att en kommun skall ombesörja uppbörden av avgifter för den statliga tillsynen.

På grundval av nämnda bemyndigande har regeringen utfärdat förordning (1989:1110) om avgift för livsmedelstillsyn m.m. Däri föreskrivs bl.a. följande. Den som i en livsmedelslokal driver verksamhet genom att framställa, bereda, behandla, förvara, förpacka, omförpacka, saluhålla, försälja eller servera livsmedel skall betala en årlig avgift för den tillsyn som enligt livsmedelslagen utövas av Livsmedelsverket eller en kommunal nämnd. Avgift skall därutöver betalas när en tillsynsmyndighet prövar frågor om tillstånd, godkännande eller liknande. Vidare får avgift tas ut för uppföljning av prov som har lett till anmärkning samt för att bekosta kontroll av rester av bekämpningsmedel och veterinärmedicinska preparat i vissa inom landet producerade livsmedel, nämligen spannmål och spannmålsprodukter, mjölk, mejeriprodukter, kött och köttvaror samt potatis. Livsmedelsverket meddelar föreskrifter om avgifternas storlek. En kommun skall årligen till Livsmedelsverket betala in 15 % av de årliga tillsynsavgifter som den uppburit. En avgiftsskyldig skall betala årlig tillsynsavgift från och med det kalenderår som följer efter det att livsmedelshanteringen påbörjades.

I 10-13 §§ tillsynskungörelsen finns bestämmelser om tillsynsavgifter. När det gäller den årliga tillsynsavgiften har - i 10 § - den verksamhet tillsynen avser delats upp i fyra olika avgiftsgrupper med vissa undergrupper samt olika avgiftsklasser inom varje avgiftsgrupp. Avgiftsgrupperna är industriell tillverkning m.m., parti- och detaljhandel, storhushåll samt vattenverk. Avgiftsklasserna beror på verksamhetens omsättning eller antalet årsarbetskrafter. Avgifterna varierar mellan 1 500 och 36 000 kr per år för industriell tillverkning m.m., 1 500 och 24 000 kr per år för partihandel, 1 500 och 6 000 kr per år för detaljhandel, 1 500 och 6 000 kr per år för storhushåll

samt 1 500 och 24 000 kr per år för vattenverk. Om två eller flera verksamheter som bedrivs i samma anläggning har ett mycket starkt hanteringsmässigt samband med varandra tas endast en avgift ut.

I de allmänna råden till 10 § sägs bl.a. att indelningen i avgiftsgrupper har skett med utgångspunkt i de skilda kontrollbehov - från hygienisk synpunkt och redlighetssynpunkt - som de olika leden i livsmedelskedjan för med sig.

Såvitt avser andra avgifter än den årliga tillsynsavgiften gäller bl.a. enligt 11 § tillsynskungörelsen att den som ansöker om godkännande av en livsmedelslokal skall betala en avgift som motsvarar den årliga tillsynsavgift enligt 10 § som beräknas utgå efter godkännandet. Enligt 12 § skall den som hos en kommunal nämnd ansöker om tillstånd enligt 16 § livsmedelsförordningen betala en avgift som motsvarar nämndens administrativa kostnader för prövning av ansökan.

Den administrativa avgiften får högst uppgå till ett belopp som motsvarar
- för tillstånd som gäller en månad eller kortare tid: en halv årlig tillsynsavgift,
- för övriga tillstånd: en hel årlig tillsynsavgift.

Avgiften beräknas med utgångspunkt i den lägsta tillsynsavgift som enligt 10 § skall betalas för verksamhet av det slag som tillståndet gäller.

I Livsmedelsverkets kungörelse (SLVFS 1991:12) med föreskrifter om avgifter i ärenden om tillstånd eller godkännande (avgiftskungörelsen) har fastställts avgifter i ärenden om vissa tillstånd, godkännanden av livsmedelstillsatser, dispenser m.m. (bilaga 1) samt i ärenden om godkännanden av laboratorier enligt Livsmedelsverkets kungörelse (SLVFS 1989:4) med föreskrifter om godkännande av laboratorier samt tillsyn av dessa laboratorier (bilaga 2). Några exempel på avgifter följer nedan.

- Tillstånd enligt 20 § livsmedelslagen att saluhålla s.k. specialdestinerade livsmedel avseende spädbarnsmat enligt 3 § Livsmedelsverkets kungörelse (SLVFS 1978:17) med föreskrifter om barnmat i form av modersmjölksersättning, välling, gröt eller liknande: 3 655 kr.

- Godkännande av processkemikalie för beredning av dricksvatten: 28 375 kr.

- Godkännande av laboratorium för kemiska undersökningar av dricksvatten: 12 410 kr i ansökningsavgift och 3 050 kr i årlig tillsynsavgift.

Köttbesiktningsavgiften per år för varje heltidsanställd besiktningsveterinär respektive besiktningsassistent ingående i grundbemanningen uppgår enligt köttkontrollkungörelsen till 558 400 respektive 405 750 kr.

Köttbesiktningsavgifterna enligt fjäderfäkungörelsen varierar beroende på verksamhetens omfattning. Vid en årlig produktion om mer än 30 000 kycklingar eller 25 000 andra fjäderfän uppgår avgiften till 175 kr per halvtimme om besiktning beräknas ta högst 16 timmar per vecka och annars till 558 400 kr per år för varje heltidsanställd besiktningsveterinär. Därutöver skall vissa tillägg betalas. För småskaliga slakterier med en mindre produktion än som nyss sagts gäller följande. Grundavgift skall betalas med 3 000 kr vid en årlig produktion om högst 15 000 kycklingar eller 12 500 andra fjäderfän respektive 6 000 kr vid en större årlig produktion. Dessutom skall en rörlig avgift betalas för varje besiktning, som motsvarar Livsmedelsverkets kostnader för ersättning till en distriktsveterinär som verket förordnat till besiktningsveterinär. För annan veterinär utgår avgift i enlighet med vad Livsmedelsverket bestämmer i varje särskilt fall.

2.10 Straffansvar och överklagande m.m.

I 30-36 §§ livsmedelslagen finns bestämmelser om ansvar och besvär. Sådana bestämmelser finns även i livsmedelsförordningen. Förutom nämnda regler kommer i detta avsnitt även att behandlas en del övriga frågor, främst livsmedelslagstiftningens dispensregler.

2.10.1 Brottspåföljder

Till böter eller fängelse i högst ett år skall enligt 30 § livsmedelslagen den dömas, som med uppsåt eller av oaktsamhet bl.a. bryter mot bestämmelsen i 8 § samma lag om att det vid hantering av livsmedel skall förfaras så, att fara inte uppkommer för att livsmedlet

förorenas eller blir otjänligt till människoföda. Om förpliktelse av betydelse från hälsosynpunkt eller för konsumentintresset uppsåtligen åsidosätts i större omfattning eller annars på ett allvarligt sätt, skall dömas till fängelse i högst två år.

Enligt 32 § livsmedelslagen skall vara som varit föremål för brott enligt lagen eller värdet därav samt utbyte av sådant brott förverkas, om det inte är uppenbart obilligt.

2.10.2 Överklagande

I 33 och 34 §§ livsmedelslagen föreskrivs att beslut av en kommunal nämnd enligt lagen eller av en besiktningsveterinär enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 11 § eller 28 § andra stycket får överklagas hos länsstyrelsen samt att länsstyrelsens beslut får överklagas hos kammarrätten. I 57 § livsmedelsförordningen sägs vidare att en kommunal nämnds beslut enligt förordningen får överklagas hos länsstyrelsen samt att länsstyrelsens beslut får överklagas hos kammarrätten.

Av 35 § livsmedelslagen framgår följande. Beslut som Livsmedelsverket har meddelat enligt den lagen eller med stöd av regeringens förordnande enligt lagen får överklagas hos kammarrätten. Annat beslut av Livsmedelsverket enligt lagen eller med stöd av regeringens förordnande enligt lagen får överklagas hos regeringen. För tillvaratagande av konsumentintresset inom livsmedelsområdet får beslut som nyss sagts överklagas av organisation som är att anse som central arbetstagarorganisation enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet eller motsvarande sammanslutning på arbetsgivarsidan. I 58 § första stycket livsmedelsförordningen finns en hänvisning till dessa bestämmelser.

Enligt 36 § livsmedelslagen får myndighet förordna att dess beslut skall gälla omedelbart, utan hinder av att det överklagats.

2.10.3 Dispens m.m.

Enligt 50 § livsmedelsförordningen skall en föreskrift fastställas av regeringen, om den har meddelats med stöd av förordningen och om den uppenbarligen har väsentlig ekonomisk betydelse eller på annat sätt är av större vikt.

Det finns ett stort antal bestämmelser med stöd av vilka dispens (dvs. undantag i gynnande riktning i det särskilda fallet) kan medges från de regler som gäller på livsmedelsområdet.

En generell dispensbestämmelse finns i 11 kap. 12 § regeringsformen (jfr avsn. 5.6). Enligt den får regeringen medge undantag från föreskrift i förordning eller från bestämmelse som har meddelats med stöd av beslut av regeringen, om inte annat följer av lag eller beslut om utgiftsanslag.

I livsmedelsförordningen sägs i 4 § tredje stycket att Livsmedelsverket, om det finns särskilda skäl, i enskilda fall får medge att en livsmedelstillsats används utan att den är godkänd enligt 6 § livsmedelslagen, i 10 a § andra stycket att verket, om det finns särskilda skäl, i det enskilda fallet eller genom föreskrifter får medge undantag från bestämmelsen i samma paragrafs första stycke om att luften vid varmluftstorkning eller rostning av livsmedel skall värmas upp med indirekt teknik genom värmeväxling eller med elvärme, i 11 § första stycket att verket i det enskilda fallet eller genom föreskrifter får medge undantag från kravet på pastörisering av mjölk eller mjölkprodukter och i 24 § första stycket att verket, om det finns särskilda skäl, får meddela föreskrifter som begränsar märkningsskyldigheten enligt 13 § första stycket 1-6 livsmedelslagen eller i enskilda fall medge sådan begränsning.

Ett flertal av Livsmedelsverkets kungörelser innehåller bestämmelser som ger verket möjlighet att i enskilda fall dispensera från föreskrifterna i dessa. Sådana regler finns bl.a. i 1 kap. 11 § tillämpningskungörelsen, 27 § mjölkkungörelsen, 32 § köttkungörelsen, 20 § äggkungörelsen, 8 § potatiskungörelsen, 7 § svampkungörelsen, 21 §

tillsatskungörelsen, 15 § tillsynskungörelsen och 16 § Livsmedelsverkets kungörelse (SLVFS 1991:9) med instruktion för besiktningsveterinärorganisationen.

3. ANDRA BESTÄMMELSER AV BETYDELSE FÖR DEN SMÅSKALIGA LIVSMEDELSPRODUKTIONENS VILLKOR

Detta avsnitt berör en del bestämmelser utanför livsmedelsområdet som småskaliga livsmedelsproducenter utredningen varit i kontakt med (se avsn. 5.7) utpekat som i vissa fall hindrande för deras verksamhet.

3.1 Plan- och bygglagen

Förutom att en livsmedelslokal normalt måste godkännas enligt livsmedelslagstiftningens regler är det ofta nödvändigt att dess anordnande även blir föremål för prövning enligt PBL:s bestämmelser.

PBL innehåller föreskrifter om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelsernas syfte är enligt 1 kap. 1 § att med beaktande av den enskilda människans frihet främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.

Krav på byggnader m.m. återfinns i 3 kap. Byggnader skall placeras och utformas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden och till natur- och kulturvärdena på platsen. Byggnader skall ha en yttre form och färg, som är lämplig för dem och ger en god helhetsverkan (1 §). Byggnaders grundkonstruktion, stomme och andra bärande delar skall ha betryggande bärförmåga, stadga och beständighet. Övriga byggnadsdelar skall ha en med hänsyn till ändamålet tillfredsställande hållfasthet (4 §). Byggnader skall vara lämpliga för sitt ändamål och ge möjlighet till trevnad, god hygien, en god arbetsmiljö och ett tillfredsställande inomhusklimat (5 §). Byggnader skall ge ett tillfredsställande skydd mot olycksfall, mot uppkomst och spridning av brand och mot personskador vid brand. Avfall skall kunna tas om hand och forslas bort från byggnader på ett tillfredsställande sätt (6 §). I övrigt finns i kapitlet bestämmelser om menlig inverkan på trafiksäkerhet, fara eller betydande olägenheter för omgivningen, skadlig inverkan på grund-

vatten och försvårande av användning av mark över byggnader under markytan (3 §), om tillgänglighet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga (7 §) samt om begränsning av reparations-, underhålls- och driftkostnader (8 §).

Beträffande befintliga byggnader sägs att tillbyggnader, ombyggnader och andra ändringar skall utföras varsamt, så att byggnadens särdrag beaktas och dess byggnadstekniska, historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden tas till vara. Härutöver skall tillses att

1. tillbyggnader som kräver bygglov uppfyller kraven i 1-8 §§ och att andra tillbyggnader uppfyller dessa krav i skälig utsträckning,
2. ombyggnader utförs så att de delar som byggs om tillförs de i 1-8 §§ angivna egenskaperna i den omfattning som följer av föreskrifter meddelade med stöd av lagen,
3. andra ändringar än tillbyggnad eller ombyggnad utförs så att ändringarna i skälig utsträckning uppfyller kraven i 1-8 §§.

I detaljplan eller områdesbestämmelser kan kommunen ställa lägre krav än vad som följer av 2 ovan, under förutsättning att bebyggelsen inom området får långsiktigt godtagbara egenskaper.

Föreskrifter enligt 3 kap. 10 § andra stycket 2 PBL återfinns i 3 § plan- och byggförordningen. De har följande innehåll.

Vid ombyggnad gäller - utöver bestämmelserna om varsamhet i 3 kap. 10 § första stycket PBL - att de ombyggda delarna av byggnaden skall tillföras de i 3 kap. 1-8 §§ PBL angivna egenskaperna i fråga om

- utformning, form och färg i 1 §, utformning i 2 §, bärförmåga, stadga, beständighet och hållfasthet i 4 §, trevnad i 5 § samt skydd mot olycksfall, mot uppkomst och spridning av brand och mot personskador vid brand i 6 § första stycket,
- tillgänglighet i 7 §, om det inte är uppenbart oskäligt med hänsyn till ombyggnadens omfattning och byggnadens standard,
- hushållning med energi och uppvärmningssystem i 3 §, hygien, arbetsmiljö och inomhusklimat i 5 §, möjligheten att ta hand om och

forsla bort avfall i 6 § andra stycket samt material och utförande i övrigt i 8 §, i den utsträckning det skäligen kan fordras med hänsyn till den förlängning av brukstiden som ombyggnaden medför.

Enligt 8 kap. 1 § PBL krävs bygglov för att
1. uppföra byggnader,
2. göra tillbyggnader,
3. ta i anspråk eller inreda byggnader helt eller till viss del för väsentligen annat ändamål än det för vilket byggnaden senast har använts eller för vilket bygglov har lämnats,
4. göra sådana ändringar av byggnader som berör konstruktionen av de bärande delarna eller som avsevärt påverkar byggnadernas planlösning,
5. i byggnader installera eller väsentligt ändra eldstäder, rökkanaler eller anordningar för ventilation,
6. i byggnader eller inom tomter installera eller väsentligen ändra anordningar för vattenförsörjning eller avlopp,
7. i byggnader installera eller väsentligt ändra hissar.

I fråga om ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller därmed jämförlig näring inom områden som inte omfattas av detaljplan krävs bygglov endast för åtgärder enligt 3 ovan.

Av 8 kap. 6 § tredje stycket 1 framgår att en kommun, om det finns särskilda skäl, får bestämma att bygglov krävs för att inom områden som inte omfattas av detaljplan uppföra, bygga till eller på annat sätt ändra ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller därmed jämförlig näring. Sådana bestämmelser skall meddelas genom detaljplan eller områdesbestämmelser.

3.2 Lagen om handel med drycker

Frågor om bl.a. servering av alkoholdrycker regleras i lagen (1977:293) om handel med drycker (LHD). I 7 § nämnda lag föreskrivs att försäljning av drycker som omfattas av lagen skall skötas på sådant sätt att skador i möjligaste mån förhindras samt att den som tar befattning med sådan försäljning skall tillse att ordning, nykterhet och trevnad råder på försäljningsstället.

Med alkoholdrycker avses spritdrycker, starkvin, lättvin, starköl och öl.

Det är enligt 3 § förbjudet att försälja alkoholdrycker om rätt därtill inte föreligger enligt samma lag. I 34 § föreskrivs vidare att servering av alkoholdrycker får ske endast om tillstånd har meddelats. Som förutsättningar för sådant tillstånd gäller enligt LHD i huvudsak följande.

Tillstånd hänför sig till viss lokal eller annat avgränsat utrymme (36 §). Det kan avse servering av alkoholdrycker

- till allmänheten året runt eller årligen under viss tidsperiod,
- i förening, klubb eller annat slutet sällskap året runt eller årligen under viss tidsperiod,
- vid enstaka tillfälle eller under enstaka tidsperiod (37 §).

Tillstånd till servering kan gälla alla slag av alkoholdrycker eller begränsas till att avse någon eller några av dessa drycker (38 §).

Vid tillståndsprövningen skall särskilt beaktas behovet av serveringen, sökandens lämplighet att bedriva servering av alkoholdrycker och serveringsställets tjänlighet för ändamålet. Särskild hänsyn skall vid prövningen tas till sökandens lämplighet med avseende på laglydnad och benägenhet att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna (40 §).

Tillstånd till servering får meddelas endast om det kan antas att tillhandahållande av lagad mat kommer att utgöra en betydande del av rörelsen. Tillstånd till servering av öl får dock meddelas om lagad mat finns att tillgå eller i annat fall om särskilda skäl föreligger (41 §).

Av förarbetena till LHD framgår (prop. 1976/77:108 s. 47 f. och 79) att tillstånd enligt fast praxis meddelas endast i rörelser som har ett förhållandevis omfattande och allsidigt utbud av maträtter. Tillståndsfrågan bör avgöras på grundval av en total bedömning av restaurangen. Det sagda behöver inte betyda att lika stort urval av

maträtter som tillhandahålls under normala måltidstimmar också skall kunna serveras på natten eller att renodlade fisk- eller köttrestauranger diskvalificeras.

Ombyggnad av serveringsställe som medför väsentlig ändring av serveringslokalerna eller som innebär inrättande av drinkbar kräver särskilt medgivande av tillståndsmyndigheten (42 §).

Tillståndsmyndigheten får i tillstånd till servering av alkoholdrycker meddela de föreskrifter som behövs (43 §).

Servering av öl får påbörjas tidigast kl. 07.00 och servering av andra alkoholdrycker tidigast kl. 12.00. Serveringen skall avslutas senast kl. 01.00. Tillståndsmyndigheten får dock förordna om andra tider för serveringens bedrivande (46 §).

Vid servering av spritdrycker, vin och starköl skall lagad mat finnas att tillgå (48 §).

På serveringsställe, för vilket tillstånd till servering av alkoholdrycker gäller, får inte någon dricka eller tillåtas dricka andra alkoholdrycker än som har serverats i enlighet med tillståndet (56 §).

Tillstånd till annan servering av alkoholdrycker än trafikservering meddelas av länsstyrelsen i det län där serveringsstället är beläget (58 §).

I ärende om tillstånd till servering av alkoholdrycker annat än vid enstaka tillfälle eller under enstaka tidsperiod skall tillståndsmyndigheten alltid inhämta yttrande från polismyndighet och kommunfullmäktige i den kommun där serveringen skall bedrivas (60 §).

Annat tillstånd till servering av alkoholdrycker än trafikservering och servering vid enstaka tillfälle eller under enstaka tidsperiod får inte meddelas om det avstyrks av kommunen och inte heller omfatta starkare drycker än kommunen tillstyrkt (61 §).

Länsstyrelsens beslut enligt LHD, som gäller omedelbart om inte annat förordnas, får överklagas hos kammarrätten (67 och 68 §§).

3.3 Väglagen m.m.

Enligt 46 § väglagen (1971:948) gäller följande. Inom ett avstånd av 50 meter från ett vägområde får inte utan länsstyrelsens tillstånd skyltar eller därmed jämförliga anordningar för reklam, propaganda eller liknande ändamål finnas uppsatta utomhus. I samband med tillstånd får länsstyrelsen meddela de föreskrifter som behövs med hänsyn till trafiksäkerheten.

Tillstånd enligt väglagen erfordras inte
- inom områden med detaljplan,
- för sådana anordningar som är uppsatta på byggnader för upplysning om affärsrörelse eller annan verksamhet på stället,
- för anslagstavlor för meddelanden som rör kommunala angelägenheter, föreningssammanträden, auktioner eller liknande,
- för åtgärder för vilka bygglov krävs.

Av 74 § första stycket framgår att länsstyrelsens beslut enligt 46 § får överklagas hos kammarrätten genom besvär. Vidare framgår av 76 § att Vägverket får överklaga länsstyrelsens beslut enligt lagen samt att Naturvårdsverket får överklaga sådana beslut av bl.a. länsstyrelse, som berör verkets verksamhetsområde. Slutligen föreskrivs i 77 § första stycket att ett beslut i fråga om tillstånd enligt bl.a. 46 § blir gällande först när det vunnit laga kraft. I ett beslut om tillstånd får dock förordnas att det skall gälla omedelbart.

Av 8 kap. 3 § första stycket 2 PBL framgår att det utöver enligt vad som föreskrivs i 1 och 2 §§ samma kapitel krävs bygglov för att sätta upp eller väsentligt ändra skyltar eller ljusanordningar. Enligt 5 § första stycket 7 samma kapitel får en kommun i detaljplan eller områdesbestämmelser besluta att bygglov inte krävs för att på det sätt som närmare anges i planen eller bestämmelserna utföra sådana åtgärder som avses i den nyss återgivna bestämmelsen i PBL.

I 22 § naturvårdslagen (1964:822) finns bestämmelser om tillstånd för anbringande utomhus av anordningar för reklam, propagande eller liknande ändamål. Dessa bestämmelser gäller dock inte anordningar inom vägområde eller för vilka bygglov krävs eller har lämnats. Bestämmelserna gäller heller inte sådana åtgärder som inte kräver bygglov efter beslut enligt 8 kap. 5 § första stycket 7 PBL.

4. REGLER I ANDRA LÄNDER

I detta kapitel följer en beskrivning av vissa livsmedelsregler i en del andra länder. Till grund för redovisningen ligger de svar som utredningen fått på förfrågningar till de svenska ambassaderna samt jordbruksministerierna i de aktuella länderna. Utredningen har varit helt beroende av detta bistånd. Ett par länder har t.ex. utelämnats därför att de uppgifter som samlats in synts för torftiga.

I första hand redovisas förhållandena i EG och de strävanden som finns att inom den sammanslutningen förenhetliga regelsystemet. Därutöver ges några kortfattade uppgifter om de övriga nordiska länderna samt redovisas något om förhållandena i Frankrike och Tyskland. Alla berörda länder är endera medlemmar i EG eller parter i EES-avtalet. Avslutningsvis redovisas i korthet något av det arbete som bedrivs med att anpassa svenska regler till dem som gäller inom EG.

4.1 De nordiska länderna

4.1.1 Norge

De grundläggande livsmedelshygieniska reglerna återfinns i hygieneforskrift for produksjon og frambud m.v. av næringsmidler av 8. juli 1983 nr. 1253, som gäller lokaler, inredning, utrustning, personal, packning, lagring, transport, försäljning m.m. Livsmedelshygieniska bestämmelser finns också i bl.a. lov om tilsyn med næringsmidler m.v. av 19. mai 1933 nr. 6 och lov om slakterier, kjøttindustri og offentlig kjøttkontroll av 12. april 1957 nr. 2.

Någon särskild lagstiftning rörande småskalig livsmedelsproduktion finns inte. Tillämpningen av reglerna anpassas dock till verksamhetens art i det enskilda fallet.

I Norge är all försäljning av opastöriserad mjölk förbjuden.

4.1.2 Finland

Köttbesiktningstvånget gäller i Finland kött av de i lag om köttbesiktning (160/60) nämnda arterna, nämligen häst, nöt, svin, får och get. Dessutom finns det förordningar om besiktning av älgkött samt kött av vitsvansad hjort, renkött, fjäderfä och uppfödda fåglar samt föreskrifter om besiktning av djurarter som kan vara mellanvärdar för trikin.

En enskild konsument får köpa obesiktigat kött för egen konsumtion direkt från producenten. Köttbesiktningstvånget gäller inte heller kött som är avsett för producentens eget hushåll. Av obesiktigat kött får tillverkas köttprodukter för producentens eget behov. Han får även sälja dessa produkter på gården direkt till konsumenter. Sådan försäljning får ske i lokaler som inte är godkända av någon myndighet. Verksamheten i samband med ett gårdsslakteri får dock inte ha yrkesmässig karaktär, det får t.ex. inte finnas några anställda.

När det gäller besiktning av rött kött eller kött av fjäderfä kan sådan äga rum antingen i ett slakteri eller vid en kommunal besiktningsstation. Dessa stationer kan ha fasta verksamhetsutrymmen eller också utöva köttbesiktning på ett namngivet gårdsslakteri. I ett kommunalt godkänt gårdsslakteri får slaktas högst 10 000 fåglar per år. Sedan 1986 gäller vidare att det i ett gårdsslakteri för rött kött förutom får och getter får slaktas högst 1 000 andra djur per år. Köttbesiktning utförd av besiktningsstation innehåller varken levandedjursbesiktning eller besiktning av tarmarna.

I gällade lagstiftning finns utrustningskrav för gårdsslakterier endast i stora drag. I praktiken följs kraven i EG:s direktiv 64/433/EEC. Beträffande köttförädling beaktas motsvarande EG-regler.

F.n. finns i Finland 15 godkända gårdsslakterier för rött kött och 14 för fjäderfä, där köttbesiktningen sköts av en besiktningsstation utan fasta verksamhetsutrymmen.

Besiktningstvång gäller inte för mjölk som en enskild konsument köper direkt från producenten eller som används i producentens eget hushåll.

Mjölk som säljs yrkesmässigt skall dock vara pastöriserad eller värmebehandlad i tillräcklig omfattning. Några särskilda regler för småskalig produktion finns härvidlag inte.

4.1.3 Danmark

Danmark är medlem i EG varför EG:s regler gäller fullt ut.

I Danmark skall f.n. i princip all mjölk vara pastöriserad, men det är tillåtet att sälja 70 kg opastöriserad mjölk per vecka till exempelvis grannar. Dessa måste dock ha med sig eget emballage. Det finns fall av dispens, där en bonde förser en sluten krets av högst 200 konsumenter med opastöriserad mjölk. Mjölkbesättningen står därvid under särskild kontroll.

4.1.4 Island

På Island finns det inga särskilda regler rörande småskalig livsmedelsproduktion. Undantag från reglerna om slakt och köttkontroll gäller för bönder som på gården slaktar djur från egen besättning och då endast för egen konsumtion. Det finns även på Island önskemål om att man genom vissa lättnader i lagstiftningen bör underlätta småskalig livsmedelsproduktion.

Det är på Island förbjudet att sälja opastöriserad mjölk. Undantag härifrån kan, efter lokal dispens, medges för försäljning av råmjölk. Sådan används uteslutande till framställning av kalvdans och genomgår således därigenom värmebehandling.

4.2 EG

4.2.1 Mjölkprodukter

EG beslöt den 16 juni 1992 direktiv 92/46/EEC om hygieniska krav för produktion och försäljning av mjölk och mjölkprodukter. Bland direktivets grundläggande principer kan följande nämnas. Vissa produkter som säljs direkt från producent till konsument skall inte omfattas av direktivet. Småskalig verksamhet skall godkännas med utgångspunkt i vissa förenklade kriterier, såvitt den uppfyller de hygieniska krav

som fastställs i direktivet. Det huvudsakliga ansvaret för att direktivets krav uppfylls ligger hos respektive producent, varvid myndigheterna skall övervaka tillämpningen av denna egenkontrollprincip.

Eftersom EES-avtalet undertecknades den 2 maj 1992 ingår detta direktiv av naturliga skäl inte i avtalet. Det kan dock senare bli bindande för de avtalsslutande parterna genom beslut av Gemensamma EES-kommittén (se art. 7 i EES-avtalet). Direktiv 85/397/EEC om värmebehandlad mjölk ingår dock i avtalet. Det gäller emellertid endast handel *mellan* EG-länderna (och EFTA-länderna) och således inte interna förhållanden. Det upphävs (inom EG) dessutom den 1 januari 1994 som en följd av direktiv 92/46/EEC.

Direktiv 92/46/EEC har i huvudsak följande innehåll.

I direktivet fastställs hygieniska krav för produktion och försäljning av opastöriserad mjölk ("råmjölk, raw cow's milk, rå mælk"; mjölk som inte upphettats över +40°C eller undergått behandling med motsvarande effekt), värmebehandlad mjölk, mjölk för framställning av mjölkbaserade produkter och mjölkbaserade produkter avsedda för konsumtion av människor; art. 1 (1).

Direktivet skall inte ha någon inverkan på nationella regler, tillämpliga på direkt försäljning från en producent till en konsument av opastöriserad mjölk från en besättning som är officiellt fri från tuberkulos och officiellt fri från eller fri från brucellos (undulantfeber) eller av mjölkbaserade produkter tillverkade på platsen av sådan mjölk, förutsatt att de hygieniska förhållandena överensstämmer med de minimikrav som fastställts av vederbörande myndighet; art. 1 (2).

Enligt art. 4 skall medlemsstaterna tillse att opastöriserad mjölk får säljas för konsumtion av människor enbart om mjölken uppfyller de hygieniska krav som närmare anges i direktivet.

När det gäller framställning av ost med en mognadstid av minst 60 dagar får en medlemsstat medge enskilda eller generella undantag från

vissa av direktivets bestämmelser; art. 8 (1). Vidare får, i särskild ordning, vissa undantag medges för framställning av traditionella mjölkbaserade produkter; art. 8 (2).

När en medlemsstat godkänner en produktionsanläggning får den medge undantag från vissa av direktivets bestämmelser såvitt avser anläggningar för framställning av mjölkbaserade produkter, vars produktion är begränsad; art. 11 (1). Medlemsstaterna skall senast den 1 oktober 1993 underrätta kommissionen om vilka kriterier som tillämpats vid medgivandet av sådana undantag. Gemensamma kriterier för EG skall därefter fastställas senast den 1 januari 1997.

Det ankommer på medlemsstaterna att tillse att egenkontroll genomförs på respektive produktionsanläggning. En sådan kontroll skall baseras på följande principer:

- fastställande av kritiska punkter i verksamheten,
- övervakning och kontroll av dessa kritiska punkter,
- provtagningar för analys i godkänt laboratorium såvitt avser kontroll av renligheten i anläggningen och efterlevnaden av de regler som läggs fast i direktivet,
- förande av journal över egenkontrollen och dess resultat,
- skyldighet att informera respektive myndighet om varje uppkommen allvarlig hälsorisk,
- skyldighet att från marknaden dra tillbaka produkter som kan utgöra en omedelbar hälsorisk för konsumenterna; art. 14 (1).

Mjölktankar, lokaler och utrustning får användas för andra livsmedel än mjölk, förutsatt att relevanta åtgärder vidtas för att förhindra förorening eller försämring av konsumtionsmjölk eller mjölkbaserade produkter; art. 16 (1).

De villkor som gäller för import från länder utanför EG av produkter som omfattas av direktivet skall ligga på minst samma nivå som de som läggs fast i kap. II (art. 3-21) i direktivet; art. 22.

Direktivets regler skall förverkligas genom nationella bestämmelser som träder i kraft senast den 1 januari 1994; art. 32 (1).

Till direktivet ansluter fyra bilagor (A-D). Bilagorna innehåller krav på råmjölk som skall tas emot vid produktionsanläggningar (bilaga A), krav på produktionsanläggningar (bilaga B), krav på mjölkprodukter (bilaga C) samt regler om EG:s referenslaboratorium (bilaga D).

De särskilda hygieniska kraven för opastöriserad mjölk innebär (i den engelska versionen) i huvudsak följande, förutom vad som framgår av de regler, vartill hänvisas i art. 3 (1).

1. bilaga A kap. IV A (3) (a)

Plate count 30°C (per ml): ≤ 100 000 (a) Somatic cell count (per ml): ≤ 400 000 (b)

(a) geometric average over a period of two months, with at least two samples a month;
(b) geometric average over a period of three months, with at least one sample a month, or, where production levels vary considerably according to season, method of calculating results to be adjusted

---

2. bilaga A kap. IV A (3) (b)

Staphylococcus aureus (per ml): n = 5, m = 500, M = 2 000, c = 2

n = number of sample units comprising the sample;
m = threshold value for the number of bacteria; the result is considered satisfactory if the number of bacteria in all sample units does not exceed "m";
M = maximum value for the number of bacteria; the result is considered unsatisfactory if the number of bacteria in one or more sample units is "M", or more;
c = number of sample units where the bacteria count may be between "m" and "M", the sample being considered acceptable if the bacteria count of the other sample units is "m" or less

3. bilaga C kap. II B (1)

Raw cow's milk for drinking in that state must meet the following standards after wrapping (= the protection of a product by the use of an initial wrapping or initial container in direct contact with the product concerned as well as the initial wrapper or initial container itself):

Plate count at 30°C (per ml) ≤ 50 000 (a) - Staphylococcus aureus (per ml) m = 100, M = 500, n = 5, c = 2 - Salmonella: absent in 25 g n = 5, c = 0

a = geometric average over a period of two months, with at least two samples a month

In addition, pathogenic micro-organisms and their toxins must not be present in quantities such as to affect the health of consumers.

Enligt art. 4 4) får dessutom ställas ytterligare krav, som bestäms i enlighet med den procedur som följer av art. 31 (beslut av kommissionen eller rådet efter hörande av den ständiga veterinärkommittén och i förekommande fall förvaltningskommittén för mjölk och mejeriprodukter). Intill dess en sådan procedur avslutats gäller nationella bestämmelser rörande sådana krav, om dessa är förenliga med EG-traktaten.

EG har den 16 juni 1992 även fastställt direktiv 92/47/EEC om vissa undantag från de bestämmelser som behandlats ovan. Enligt direktivet får angivna undantag medges t.o.m. den 31 december 1997.

4.2.2 Kött

Den 29 juli 1991 beslöt EG direktiv 91/497/EEC med hygieniska krav vid framställning och marknadsföring av färskt kött från nötboskap, svin, får och getter samt hovdjur. Direktivet, som utgör ändring och ajourföring av direktiv 64/433/EEC och som skall förverkligas genom nationella bestämmelser som träder i kraft senast den 1 januari 1993, innebär i huvudsak följande (jfr SLV rapport nr 4 1992 s. 21 f.).

I ingressen till direktivet återfinns samma grundprincip beträffande småskalig verksamhet, som i direktiv 92/46/EEC (och även direktiv 77/99/EEC, som ändrats genom direktiv 92/5/EEC; jfr nedan).

Enligt art. 4 (A) gäller för slakterier som är i drift den 31 december 1991 och som då inte hanterar mer än 12 djurenheter i veckan eller 600 enheter per år att de från den 1 januari 1993 kan uppfylla något lindrigare krav än annars såvitt avser lokaler, utrustning och tillsyn. Djurenheter definieras i det sammanhanget enligt följande:

1 storboskap = 1,00 enhet,
1 gris = 0,33 enhet (dvs. 36 resp. 1 800 djur),
1 får = 0,15 enhet (dvs. 80 resp. 4 000 djur).

I vissa fall har en medlemsstat rätt att höja nämnda slaktvolym till 20 enheter i veckan eller 1 000 enheter per år; art. 13 (1) första stycket. Detta gäller slakterier

- som ligger i regioner med särskilda geografiska hinder eller som påverkas av leveransproblem,
- som den 1 juli 1991 håller på att genomföra en omstrukturering enligt nationella regler som tillämpas vid det tillfället.

De småskaliga reglerna innebär enligt art. 4 (A) (1) bl.a. följande.

- Verksamheten måste uppfylla de krav som närmare anges i bilaga II till direktivet (avser bl.a. lokalernas utformning, hygieniska åtgärder och anordningar, tillgång till vatten m.m.).

- Den veterinära myndigheten skall underrättas före slakten så att levandedjursbesiktning kan utföras, antingen på gården eller omedelbart före slakten. Besiktningen måste ske samma dag som slakten.

- En besiktningsveterinär eller besiktningsassistent måste vara närvarande under slakten. Om så inte kan ske, får köttet inte lämna slakteriet förrän köttbesiktning ägt rum, vilket måste ske samma dag som slakten.

- Vederbörande myndighet skall se till att kött från ett småskaligt slakteri märks med "distriktsstämplar".

Lättnader enligt bilaga II till direktivet samt undantag från vissa regler i direktivet får också medges småskaliga styckningsanläggningar, varmed menas anläggningar med en produktion som inte överstiger tre ton per vecka.

Kött från ett småskaligt slakteri eller en småskalig styckningsanläggning måste säljas på "den lokala marknaden" direkt till butiker eller till konsumenten. Vad som menas med detta begrepp är inte närmare definierat. Köttet får inte vara förpackat. Motivet för dessa regler är att begränsa risken för spridning av köttprodukter som kan överföra smittsamma sjukdomar till människor och djur eller orsaka andra livsmedelshygieniska problem.

Reglerna i art. 4 skall ses över av ministerrådet senast den 1 januari 1998; art. 4 (E).

En medlemsstat har i vissa fall rätt att tillåta småskalig slakt av högst 60 grisar per vecka under de förutsättningar som anges nedan; art. 13 (1) andra stycket.

- Verksamhetens ägare skall ha fått särskild utbildning i hygieniska frågor som rör verksamheten.

- De djur som slaktas måste tillhöra verksamhetens ägare.

- Lokalerna måste uppfylla kraven i bilaga II till direktivet.

- Köttet får användas endast för att tillgodose verksamhetens eget behov eller för försäljning på platsen direkt till en konsument.

Om det är nödvändigt, får nya anläggningar godkännas beträffande vilka undantag från vissa av bestämmelserna i bilaga I till direktivet kan medges, förutsatt att kraven i art. 4 (A) är uppfyllda; art. 4 (B). Sådant godkännande meddelas i särskild ordning enligt art. 16 (beslut av kommissionen eller rådet efter hörande av den ständiga veterinärkommittén).

Samtidigt med direktiv 91/497/EEC beslöt EG direktiv 91/498/EEC om villkoren för beviljande av tillfälliga och begränsade avvikelser från särskilda hälsoföreskrifter inom gemenskapen beträffande framställning och marknadsföring av färskt kött. Detta direktiv gör det möjligt att under en övergångstid (t.o.m. den 31 december 1995) medge vissa undantag från det förstnämnda direktivets regler (avser p. 1-13 i bilaga I till det direktivet).

Av bilaga I kap. I 1.2 till EES-avtalet framgår vissa justeringar beträffande direktiven 64/433/EEC (i dess lydelse enligt direktiv 91/497/EEC) och 91/498/EEC, bl.a. när det gäller tidpunkter för vissa åtgärder m.m. (se närmare Livsmedelsverkets informationsblad EG och våra livsmedel nr 1 1992; Livsmedelsverket har också när det gäller direktiv 64/433/EEC tagit upp detta i en skrivelse till samtliga miljö- och hälsoskyddsnämnder och länsveterinärer den 13 november 1992 angående EG-anpassning av svenska livsmedelsanläggningar).

EG beslöt den 10 februari 1992 direktiv 92/5/EEC, som utgör ändring och ajourföring av direktiv 77/99/EEC om produktion och försäljning av köttprodukter och vissa andra animala produkter. Direktivets regler skall förverkligas genom nationella bestämmelser som - med vissa undantag - träder i kraft senast den 1 januari 1993. Även detta direktiv har som en allmän princip att småskalig verksamhet skall godkännas med utgångspunkt i vissa förenklade kriterier, såvitt den uppfyller de hygieniska krav som fastställs i direktivet.

Till direktivet ansluter fyra bilagor (A-D). Bilaga A tar upp allmänna bestämmelser rörande godkännande av anläggningar och hygieniska förhållanden. I bilaga B finns särskilda bestämmelser för köttprodukter (rörande godkännande av anläggningar, hygieniska förhållanden, råvaror, tillsyn, förpackning och märkning, förvaring och transport m.m.). Direktivet har i huvudsak följande innehåll.

Vissa undantag från direktivets bestämmelser får enligt art. 9 medges anläggningar utan industriell struktur eller produktionskapacitet (avser främst reglerna i bilaga B kap. I om lokaler). När det gäller anläggningar som avses i art. 4 (A) (1) och som uppfyller kraven i art. 13 (1) andra stycket samt anläggningar som avses i art. 4 (A) (2) och 13 (1) andra stycket, allt direktiv 64/433/EEC, får undantag som nyss sagts medges även beträffande dem, under förutsättning att anläggningarna uppfyller övriga krav i direktiv 77/99/EEC.

Som framgått ovan ingår direktiven 64/433/EEC (med 91/497/EEC), 77/99/EEC och 91/498/EEC alla i EES-avtalet. Det gör däremot inte direktiv 92/5/EEC. Diskussioner pågår dock mellan EG och EFTA om att införliva det direktivet genom ett tilläggsavtal.

4.2.3 Övriga regler m.m.; svenska anpassningsåtgärder

EG saknar f.n. allmänna och heltäckande direktiv angående livsmedelshygien. Som framgått ovan finns dock vissa sådana direktiv som innehåller krav rörande den hygieniska hanteringen av kött m.m.

De senaste årens debatt inom EG har föranlett kommissionen att lägga fram förslag till ett "horisontellt" livsmedelshygieniskt direktiv, som täcker hela livsmedelskedjan; COM(91) 525 final, den 14 januari 1992. Direktivet ingår som en del i det regelverk som skall garantera den fria handeln med livsmedel i den inre marknaden efter 1992.

I det föreslagna direktivet fullföljs principen om ömsesidigt erkännande av nationella standarder avseende hygien och livsmedelssäkerhet inom alla led av livsmedelskedjan.

Till direktivet finns fogad en bilaga med ett antal harmoniserade, allmänna regler rörande livsmedelshygien. Dessa regler måste iakttas i alla led av livsmedelskedjan. Föreskrifterna innehåller krav avseende byggnader, rum, arbetsutrymmen, väggar, tak och golv, tvättrum, ventilation, utrustning m.m. Vidare finns föreskrifter om avfall, tillgång till vatten, personlig hygien och utbildning, hygien i produktionen samt för uppvärmning, avkylning, förvaring m.m.

Vidare finns det föreskrifter om företagens egenkontroll. Enligt förslaget skall företagen utföra en systematisk övervakning och kontroll speciellt i de delar av en process eller tillverkning där det finns särskilda risker för menlig påverkan av livsmedlen. Det s.k. HACCP-systemet (Hazard Analyses and Critical Control Points) skall tillämpas i största möjliga utsträckning.

Förslaget innehåller också en rekommendation om att för vissa typer av livsmedel anta mikrobiologiska kriterier baserade på förslag av EG:s vetenskapliga kommitté för livsmedel. Nationella myndigheter anmodas också att föreslå livsmedelsindustrin att utarbeta och lägga fram dokument rörande god livsmedelshygienisk praxis, baserad på FAO:s Codex Alimentarius.

Det föreslagna direktivet innehåller också bestämmelser om kontroll och åtgärder för att göra det möjligt att från marknaden återkalla livsmedel som kan antas utgöra en risk för människors liv och hälsa. Det ger också möjlighet att stänga företag som bryter mot bestämmelserna.

Direktivet avses bli tillämpat i produktions- och försäljningsleden men skall även gälla allmänna och privata serveringar, skolor, sjukhus m.m. Reglerna omfattar även småskalig livsmedelsindustri. Under den pågående beslutsprocessen förutses emellertid vissa undantag bli införda för att bättre anpassa direktivet till den småskaliga livsmedelsindustrins förutsättningar.

Förslaget till direktiv är f.n. föremål för behandling inom ministerrådet. Efter parlamentsbehandling och förnyade överväganden i rådet beräknas det bli antaget i mars 1993.

Begreppen små och medelstora företag har ingen entydig definition på gemenskapsnivå. De flesta definitioner utgörs av kombinationer av olika direkt mätbara storheter, t.ex. antal sysselsatta, årlig omsättning, balansomslutning eller fasta tillgångar, och har utformats olika beroende på vilka ändamål de skall användas till. Det finns ingen särskild definition av begreppet småskalig livsmedelsindustri.

EES-avtalet omfattar när det gäller det fria varuutbytet främst industrivaror. Avtalet saknar en motsvarighet till EG:s gemensamma jordbruks- och fiskepolitik. Det gäller dock, som framgått ovan, i vissa fall även jordbruksprodukter. Som en följd av EES-avtalet åligger det EFTA-länderna att implementera EG:s rättsakter i angivna fall (ca 1 500 rättsakter i bilagor till avtalet).

I EES-avtalet ingår drygt 100 olika direktiv som berör livsmedelsfrågor. En redovisning av dessa återfinns i Livsmedelsverkets skrift EG och våra livsmedel, nr 1 för 1992.

Inom Livsmedelsverket pågår f.n. ett arbete som syftar till att anpassa de svenska livsmedelsbestämmelserna till EG:s regler. Arbetet sker inom följande delprojekt.

- märkning och standarder
- specialdestinerade livsmedel och berikning
- pesticidrester
- tillsatser
- offentlig kontroll; mjölk och äggprodukter m.m.
- material i kontakt med livsmedel
- dricksvatten
- veterinära frågor

Livsmedelsverket har som en följd av nämnda anpassningsarbete föreslagit 20 nya kungörelser på livsmedelsområdet. Vilka kungörelser som avses framgår av EG och våra livsmedel, nr 3 för 1992.

Det finns vidare förslag om ändringar i livsmedelslagen. Förslagen har remitterats till Lagrådet.

I EES-avtalet förutsätts att EFTA-staterna i ett avtal mellan dem skall upprätta en oberoende övervakningsmyndighet, EFTA Surveillance Authority (ESA), samt skapa förfaranden som överensstämmer med dem som finns inom EG för att säkerställa att förpliktelserna såväl enligt EES-avtalet som enligt ESA-avtalet efterlevs. ESA ges härigenom uppgifter som motsvarar EG-kommissionens.

Av bilaga I till EES-avtalet, som innehåller särskilda bestämmelser och arrangemang som avser veterinära frågor och växtskyddsfrågor enligt art. 17 i avtalet, framgår att, för att ESA skall kunna vidta de åtgärder som behövs, bestämmelserna i de rättsakter som avser veterinära frågor (kap. I) inom ramen för avtalet skall tillämpas från och med nio månader efter avtalets ikraftträdande och senast från den 1 januari 1994.

Bestämmelser om fri rörlighet för varor finns i del II av avtalet. I art. 11 och 12 förbjuds kvantitativa import- eller exportrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan. Enligt art. 13 skall dessa bestämmelser dock inte hindra sådana förbud mot eller restriktioner för import, export eller transitering som grundas på hänsyn till allmän moral, allmän ordning eller allmän säkerhet eller intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv, att bevara växter, att skydda nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeolog-

iskt värde eller att skydda industriell och kommersiell äganderätt. Sådana förbud eller restriktioner får dock inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan de avtalsslutande parterna.

Enligt art. 129 (3) skall avtalet träda i kraft den 1 januari 1993, under förutsättning att alla avtalsslutande parter har deponerat sina ratifikations- eller godkännandeinstrument före den dagen. Efter nämnda dag träder avtalet i kraft den första dagen i den andra månaden som följder efter den sista anmälan. Den slutliga tidpunkten för en sådan anmälan skall vara den 30 juni 1993. Efter den dagen skall de avtalsslutande parterna sammankalla en diplomatkonferens för att bedöma läget.

Efter den schweiziska folkomröstningen om EES-avtalet den 5-6 december 1992 står det nu klart att det inte kan träda i kraft som planerat den 1 januari 1993. Detta påverkar ikraftträdandet av de svenska regelförändringar som berörts ovan.

4.3 Frankrike

Frankrike har börjat utarbeta särskilda regler för småskalig livsmedelsproduktion (productions à la ferme) inom jordbrukssektorn. Det har därvid diskuterats huruvida dessa regler skall omfatta enbart livsmedel som framställs och förädlas på en gård eller om det är tillräckligt att det sker på en jordbrukares ansvar, dvs. även livsmedel från kooperativ eller andra mindre företag. Det förefaller som om den förstnämnda lösningen kommer att väljas. Allmänt pågår nu en tillnärmning till EG:s regler. En jordbrukare som avser att påbörja småsakalig livsmedelsproduktion tar kontakt med de veterinära myndigheterna (Services vétérinaires), som fastställer ett kontrollprogram för verksamheten. Riktlinjerna är mindre ingripande än de som gäller för storskalig produktion. Större avvikelser från fastställda riktlinjer godtas inte.

När det gäller framställning av mjölkprodukter måste varje djurbesättning vara kontrollerat fri från tuberkulos och brucellos (undu-

lantfeber). Något pastöriseringstvång finns inte. När det gäller anläggningar för småskalig framställning av ost och andra mejeriprodukter gäller i korthet följande.

Lokalerna

- en tillverkningslokal skall vara åtskild från ladugården
- det skall finnas tvättutrymme som är åtskilt från tillverkningslokalen
- tillräcklig luftväxling skall vara säkerställd
- en försäljningslokal skall vara åtskild från tillverkningslokalen
- tillgång skall finnas till varmt och kallt vatten
- ytor skall vara lätta att rengöra
- golv skall vara försedda med avrinningsanordning för vatten
- skydd skall finnas mot ohyra

Produktionen

- all produktion måste ske med utrustning som används endast för det ändamålet
- maximal hygien skall iakttas
- olika produktionsskeden får inte äga rum på samma plats

De franska ostarna är ofta framställda av opastöriserad mjölk. Den årliga produktionen av ost på franska gårdar uppgår till följande mängder (enligt uppgifter från The European Commission, Direction of Agriculture).

år	antal ton
1980	23 000
1981	24 000
1982	24 000
1983	24 000
1984	29 000
1985	34 000
1986	37 000
1987	38 000
1988	32 000
1989	32 000

Olika regler beträffande småskalig slakteriverksamhet gäller för större djur och för fjäderfä. Såvitt avser de större djuren kan följande sägas.

Djuren

- djuren måste komma från den gård där de slaktas
- slakten skall ske i ett godkänt slakteri

Lokalerna

- slakteriet skall vara åtskilt från gården
- tillgång till tillräckliga kylutrymmen skall finnas
- olika steg i slaktprocessen får inte äga rum på samma plats
- golv och väggar skall vara lätta att rengöra
- takhöjden skall vara minst 1,80 m
- tillgång skall finnas till varmt och kallt vatten samt tillfredsställande belysning
- skydd skall finnas mot ohyra
- en försäljningslokal skall vara åtskild från slakterielokalen
- försäljning får ske endast i gårdsbutik till personligen närvarande konsumenter; vid försäljning till restauranger m.m. gäller samma regler som för storskalig verksamhet

4.4 Tyskland

Enligt vad utredningen inhämtat finns det i Tyskland inga särskilda regler som rör just småskalig livsmedelsproduktion. Det finns således heller ingen legaldefinition av vad som avses med sådan verksamhet.

De grundläggande livsmedelsbestämmelserna återfinns i Gesetz über den Verkehr mit Lebensmitteln, Tabakerzeugnissen, kosmetischen Mitteln und sonstigen Bedarfsgegenständen (Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz; LMBG) av den 15 augusti 1974. LMBG, som trädde i kraft den 1 januari 1975, ersatte 1936 års Lebensmittelsgesetz (LMG). Liksom den svenska livsmedelslagen är LMBG av ramlagskaraktär. Lagens genomförande ankommer på förbundsländerna.

LMBG förbjuder framställning och försäljning av (bl.a.) livsmedel som kan vara skadliga för människors hälsa.

En viktig del av LMBG:s regler är de som rör livsmedelskontrollen. Vidare finns det regler om saluhållande m.m.

Det är i Tyskland tillåtet för mjölkproducenter att distribuera och sälja opastöriserad mjölk. Detta förutsätter att dispens meddelats och att hygien- och djurhållningsförhållandena är goda.

När det gäller den tyska livsmedelssektorns struktur kan bl.a. följande data vara av intresse (uppgifter från Statistisches Bundesamt avseende september 1990).

a) fördelning efter antal anställda, antal företag

sektor	1-19	20-49	50-99	100-199	200-299	300-399	400-499	500-999	>999	Summa
kvarnar	9	19	22	5	2	-	1	-	-	58
bagerier	50	643	271	133	48	15	9	11	-	1 180
frukt o. grönt	30	71	42	33	14	4	5	4	2	205
mejerier	29	97	71	49	13	9	6	10	-	284
slakterier	26	69	44	22	12	4	-	-	1	178
bryggerier	12	184	115	63	24	10	11	17	3	439
summa	394	1 878	1 022	657	237	106	70	111	36	4 511

b) fördelning efter omsättningsandelar, procent

sektor	1-19	20-49	50-99	100-199	200-299	300-399	400-499	500-999	>999	Oms. MDEM
kvarnar	2,0	13,3	54,5	19,0	.	-	.	-	-	235,4
bagerier	0,9	19,4	19,7	22,4	12,5	8,0	5,5	11,5	-	783,4
frukt o. grönt	1,2	7,5	12,3	21,3	19,3	.	8,5	11,8	.	802,4
mejerier	1,4	11,5	19,4	22,9	10,1	5,9	6,2	22,6	-	2 025,8
slakterier	2,6	17,7	28,4	19,3	15,0	.	-	-	.	822,6
bryggerier	0,3	7,5	12,3	13,8	12,1	5,4	10,6	29,4	8,6	1 375,3
summa	1,3	.	14,2	18,8	12,8	6,6	.	16,5	12,9	15 576,4

c) *småföretags fördelning efter antal anställda och omsättningsandelar*

sektor	företag s:a	1-9	10-19	anställda s:a antal	1-9 %	10-19 %	omsättning s:a tDEM	1-9 %	10-19 %
kvarnar	63	33	31	616	26,5	73,5	28 774	21,1	78,8
bagerier	48	22	26	505	23,2	76,8	5 378	13,2	86,8
frukt o. grönt	297	247	50	1 813	62,1	37,9	31 328	53,3	46,7
mejerier	200	118	82	1 811	33,6	66,4	55 049	35,5	64,5
slakterier	21	5	16	276	6,5	93,5	5 381	3,7	96,3
bryggerier	126	47	79	1 492	18,4	81,6	24 001	23,0	77,0
summa	2 562	1 877	685	17 435	43,5	56,5	573 149	33,8	66,2

Anmärkningar

a + b avser industri- och hantverksnäringar med normalt fler än 19 anställda per företag

c avser småskalig industriverksamhet, utom hantverksnäringar, med mindre än 20 anställda per företag

5. SMÅSKALIG LIVSMEDELSPRODUKTION I SVERIGE

5.1 Inledning

Det finns inte någon allmänt vedertagen definition av begreppet småskalig livsmedelsproduktion. Vilka avgränsningar som i vissa fall gjorts inom EG har framgått ovan. Dessa har dock inte alltid följts i de fall det finns svenska regler på motsvarande område. T.ex. har inte Sverige någon motsvarighet till EG-regeln om att kött från de småskaliga anläggningarna endast får säljas på "den lokala marknaden" för att verksamheten skall anses som småskalig. Detsamma gäller EG:s krav på att småskaligt producerat kött inte får säljas färdigförpackat.

I detta kapitel kommer att behandlas två projekt rörande småskalig livsmedelsproduktion som genomförts i Sverige under senare år. Vidare kommer utvecklingen av småskalig livsmedelsteknik att tas upp och resultaten av utredningens kontakter med småskaliga livsmedelsproducenter att redovisas, liksom det s.k. Dörrödsärendet.

5.2 Norrbottensprojektet m.m.

1988 anslog regeringen medel till ett treårigt försöksprogram för att främja småskalig livsmedelsproduktion i Norbottens län. Projektet genomfördes av dåvarande Styrelsen för teknisk utveckling (STU) och Arbetsgruppen lantbruk och samhälle (ALA-gruppen) vid Sveriges lantbruksuniversitet (vilken arbetsgrupp ursprungligen bildades 1965). Syftet med projektet var att stimulera till kompetensutveckling och en ökad användning av småskalig teknik för att kunna bibehålla och utveckla livsmedelsproduktionen i framför allt Norbottens län. Innan projektet inleddes gjordes en förstudie. Till gruppen småskaliga livsmedelsproducenter hänfördes därvid rörelser med gårdsbaserad förädling med 1-3 verksamma personer. När projektet påbörjades fanns i länet ett 15-tal småskaliga livsmedelsproducenter.

Projektet pågick under åren 1988-1991. I projektrapporten redovisas bl.a. följande erfarenheter och slutsatser av verksamheten.

Småskalig livsmedelsproduktion ställer oftast krav på egna anpassade lösningar när det gäller samtliga problemområden. Den svenska marknaden är inte van vid småskalig produktion utan är uppbyggd kring storskaligt framställda produkter. Jordbrukets regleringssystem har medverkat till detta och de småskaliga initiativ som tagits har i regel legat utanför de marknadsområden som påverkats av regleringssystemet.

Befintlig teknik är inte anpassad till småskalig produktion av livsmedel. Det har inte funnits någon efterfrågan på småskalig teknik, och det har därför inte skett någon utveckling på området.

Den svenska livsmedelslagstiftningen är ännu inte anpassad till den småskaliga livsmedelsproduktionens förhållanden. Den produktsäkerhet som eftersträvas i lagstiftningen erhålls i småskalig verksamhet genom att producenten är direkt personligt medveten om att hans existens på marknaden beror på att hans produkter är av god kvalitet.

Svenska konsumenters intresse för den typ av livsmedel som kan produceras småskaligt ökar. Detta gäller såväl exklusivare delikatesser som lokalt producerade råvaror och förädlade basvaror. Det är dock fortfarande ett problem för många producenter att skapa en efterfrågan för sina småskaligt framställda produkter. Producenterna behöver därför hjälp med marknadsföringen.

Norrlandsprojektet har efter att det avslutats fått sin fortsättning i Projektgruppen för småskalig livsmedelsförädling i Norrlands inland. Detta projekt har sin bakgrund i en arbetsgrupp med representanter från Jämtland, Norrbotten och Västerbotten samt ALA-gruppen, som med anledning av det infrastrukturella programmet för stödområde 1 utarbetade ett förslag till insatser för sådan förädling. I 1990 års regionalpolitiska beslut angavs som ett av tänkbara områden för det infrastrukturella programmet småskalig livsmedelsförädling, mot bakgrund av de insatser som pågått i Norrbottens län 1988-1991.

Som det primära syftet med projektet har angivits att det skall förbättra förutsättningarna för småskalig livsmedelsförädling i Norrlands inland med tyngdpunkt på de infrastrukturella frågorna. Vidare har angivits bl.a. att projektet skall eftersträva att samordna länens insatser och att inom projektgruppen ha ett omfattande informations- och erfarenhetsutbyte.

Projektgruppen har behandlat frågor rörande marknad, produktutveckling och teknik. Därutöver har branschinriktade projekt påbörjats och vägar för samarbete prövats. Flera insatser bedrivs i form av förstudier för att finna rätt form och inriktning.

Enligt projektgruppen finns det ett stort behov av insatser. Försämrade betingelser för konventionella jordbruk och allt färre livsmedelsföretag i inlandet nödvändiggör intensiva insatser. Av särskild betydelse för småskaliga livsmedelsföretag i Norrlands inland är marknadsfrågorna och därmed sammanhängande problem. Det gäller distributionssätt, transporter, marknadsföring och nödvändig samverkan mellan företagare.

5.3 Svensk Lantmat

För att utveckla marknadsföringen av småskaligt producerade livsmedel och förbättra kontakterna mellan producenter och konsumenter har inletts ett projekt kallat Svensk Lantmat. Projektet finansieras av Jordbruksverket, Lantbrukarnas Riksförbund och Glesbygdsmyndigheten. Ansvarig för projektets genomförande är ALA-gruppen.

Projektgruppen har konstaterat att intresset för småskaligt producerade livsmedel ökat kraftigt under de senaste åren, inte bara i Sverige utan även i andra länder. Denna trend beror på nya attityder hos både producenter och konsumenter. Bland konsumenterna har miljö- och kvalitetsdebatten skapat intresse för lokalt producerade livsmedel. Produkter, vilkas ursprung man känner till och kan härleda till en viss producent eller ett visst område, upplevs ofta ha högre kvalitet.

Den första etappen av projektet genomfördes 1990, varvid en provkatalog framställdes, innehållande 163 företag. Härefter har katalogarbetet utvecklats. 1992/93 års upplaga av Svensk Lantmats Guide till gårdar med småskalig livsmedelsproduktion i Sverige omfattar 431 olika företag.

Följande kriterier har tillämpats för deltagande i projektet.

Produkterna

- Produkten skall vara färdig för användning av konsument. Det kan vara fråga om såväl en högförädlad produkt som en råvara.

- Råvaran skall komma från en egen primärproduktion eller från angivna primärproducenter i trakten. Grundidén är att primärproduktion och förädling skall ske på samma plats. Begreppet kan vidgas till en geografiskt och kulturellt avgränsad region.

- Produkten får inte innehålla importerade råvaror.

- Produkten skall vara tydligt märkt med produktionsplatsen och varans ursprung.

Företagen

- Verksamheten skall bedrivas yrkesmässigt och inte enbart som hobby.

- Företaget skall ha en egen primärproduktion eller vara ägt eller kontrollerat av primärproducenter.

- Den beräknade årliga bruttoomsättningen av de produkter som deltar i projektet skall uppgå till minst 30 000 kr.

- Verksamheten skall vara godkänd av berörda myndigheter.

Följande uppgifter gäller för deltagande företag per den 24 augusti 1992.

bruttoomsättning, tkr	antal företag
0	44 (ej svar)
< 30	10
30 - 300	170
300 - 3 000	216
> 3 000	26

försäljningsvärde, tkr	antal företag
0	34 (ej svar)
< 30	31
30 - 300	271
300 - 3 000	119
> 3 000	11

årsarbetskrafter	antal företag
0	93 (ej svar)
0 - 1	136
1 - 2	133
2 - 4	73
4 - 8	26
> 8	5

När det rent allmänt gäller småskalig livsmedelsproduktion har av ALA-gruppen i en presentation av projektet uttalats bl.a. följande.

Vad som är utmärkande för småskalig livsmedelsproduktion är den nära kopplingen mellan råvara och slutprodukt. Producenter står i de flesta fall för såväl råvaruproduktion som förädling. Identiteten och kontrollen över produkten blir därför mycket god. Produktionsvolymer och marknadsandelar är i de flesta fall små. Småskalig livsmedelsproduktion förknippas oftast med en hög grad av hantverksmässighet och manuellt arbete. Användningen av modern teknik håller dock på att öka. Nya tekniska lösningar kommer att underlätta småskalig livsmedelsproduktion.

Småskalig livsmedelsproduktion finns inom i princip alla produktkategorier. Det är ofta fråga om s.k. nischprodukter.

Intresset för småskaligt framställda livsmedel har ökat markant under de senaste åren. Detta beror på flera olika faktorer som rör samhällsutvecklingen, konsumenterna, internationaliseringen, handeln, ny teknik och jordbrukets utveckling.

Shällsutvecklingen karakteriseras gärna så att vi sägs vara på väg in i ett kunskaps- och informationssamhälle. En fas därav kallas ofta medvetandesamhället, därför att vi då blir alltmer medvetna om och intresserade av frågor rörande t.ex. miljö, etik, självständighet och andlighet. Våra val av livsmedel återspeglar ofta rådande allmänna värderingar i samhället. Detta talar i det här sammanhanget för en ökad efterfrågan av småskaligt framställda livsmedel.

Många konsumenter upplever det som viktigt att känna en trygghet i livsmedlen. Tillsatser, bekämpningsmedel och andra föroreningar i maten skapar oro. Industriellt framställda livsmedel upplevs ofta som anonyma. Småskaligt producerade livsmedel kan tillgodose konsumentbehov. Dessa livsmedel produceras ofta nära konsumenterna, som därför kan skaffa sig kunskap om råvaruproduktionen och förädlingsprocessen.

Konsumenterna upplever ofta den småskaliga livsmedelsproduktionen som mera ekologiskt riktig än den storskaliga. Det finns därvid möjligheter till en förtroendefull dialog mellan producenter och konsumenter i aktuella värderingsfrågor.

Livsmedel tillgodoser inte enbart rent fysiologiska behov hos konsumenterna. Genom att köpa mat på ett annorlunda sätt, veta varifrån den kommer och hur den har framställts kan konsumenternas köp av unika produkter medföra annorlunda matupplevelser för dem, en form av livskvalitet. Detta hänger också samman med vår strävan att med hjälp av det vi köper skapa en personlig profil. Genom ett brett och varierat utbud av livsmedel skapas möjligheter att välja produkter som stämmer in på vars och ens personliga profil. Småskalig livsmedelsproduktion kan här vara en hjälp för konsumenterna.

Såvitt rent allmänt gäller konsumtionsmönstren kommer de stora kvantiteterna av livsmedel sannolikt även i framtiden att produceras i stor skala. Inte minst kommer den ökade konkurrensen - på såväl det nationella som det internationella planet - att medföra att behovet av slagkraftiga företag och produkter ökar. Konsumenterna kommer därför att växla mellan olika konsumtionsmönster och endast delvis tillgodose sina behov av småskaligt producerade livsmedel, t.ex. under veckosluten. De blir s.k. flexare.

På det internationella området knyts Sverige allt närmare till omvärlden. Den med den ökade internationaliseringen förenade storskaligheten leder i många fall till ett värnande om det egna landet eller den egna regionen, vilket gynnar småskaligt producerade livsmedel.

Inom handeln kan en polariseringsprocess skönjas. Å ena sidan ser vi en ökad storskalighet genom rationalisering och samverkan. Å den andra sidan kan dock samtidigt noteras att allt fler butiker strävar efter att skapa en egen profil med hjälp av ett unikt sortiment av regionala och småskaligt framställda livsmedel. Ofta väljer småskaliga livsmedelsproducenter också att själva sälja sina produkter direkt till konsumenterna från en egen butik, till konsumentgrupper eller på något annat sätt.

Användning av ny teknik och en hög automationsgrad har varit en viktig faktor för utvecklingen av den storskaliga livsmedelsproduktionen. Ny teknik skulle också kunna få en avgörande betydelse för den småskaliga livsmedelsproduktionens utveckling. En allt mer förfinad och anpassad teknik kan bidra till att skapa lönsamhet även i korta produktionsserier. Utbudet av utrustning för småskalig teknik har hittills varit relativt begränsat, men kommer sannolikt att öka när antalet producenter ökar.

Vad avslutningsvis beträffar jordbrukets utveckling har denna varit snabb och omvälvande på många sätt. Avreglering och omställning påverkar förutsättningarna att bedriva traditionellt jordbruk. Vissa jordbrukare ser därför möjligheter i att vidareförädla en traditionell råvara eller finna helt nya produktionsmöjligheter. Intresset bland svenska jordbrukare för småskalig livsmedelsförädling är stort.

5.4 Jordbruksverkets utbildningsinsatser

Jordbruksverket har tagit initiativ till och är huvudman för en utbildningsverksamhet som avser småskalig livsmedelsförädling. ALA-gruppen har hand om produktion av utbildningsmaterial, genomförande av provkurser samt kursledarutbildning. Ansvaret för utbildningens genomförande ligger på länsstyrelsernas lantbruksenheter.

Utbildningens målgrupp är lantbrukare och andra landsbygdsföretagare som bedriver eller planerar att bedriva småskalig livsmedelsförädling av gårdens eller andra gårdars produktion.

Syftet med utbildningen är
- att främja en ökad lokal vidareförädling av livsmedelsråvaror,
- att ge deltagarna kunskaper och beslutsunderlag så att de själva kan bedriva småskalig livsmedelsförädling,
- att skapa kontakter och förmedla erfarenheter mellan kursdeltagare, företag, forskning, näringsliv m.fl.

Utbildningsprogrammet består av en allmän del och en fördjupningsdel.

I den allmänna delen, som omfattar 80 timmars utbildning, ingår följande moment.

- översikt; ekonomi-, marknads- och planeringsfrågor
- råvarukännedom
- grundläggande råvarukontroll, livsmedelskemi, mikrobiologi och hygien
- livsmedelsteknik och förädlingsprocesser
- analyser och kvalitetsstyrning
- förpackningar och lagerhållning
- byggnader
- lagstiftning och kontroll
- eget projektarbete
- studiebesök

Fördjupningsdelen är praktiskt inriktad.

En viktig del i utbildningen är kursdeltagarnas egna arbetsinsatser. Denna del tillgodoses t.ex. genom att varje kursdeltagare skall genomföra och redovisa ett projektarbete. Syftet härmed är att tillämpa de kunskaper som kursen förmedlat i en egen tänkt eller påbörjad verksamhet.

För utbildningen finns en särskild kurspärm framtagen. Den innehåller följande huvudavsnitt.

- kursinformation
- livsmedelsproduktion i Sverige och internationellt
- småskalig livsmedelsproduktion
- livsmedelslagstiftning och kontroll
- livsmedelskemi
- mikrobiologi
- råvarukännedom
- livsmedelsprocesser
- egentillsyn
- förpackningar
- byggnader
- marknadsföring
- ekonomiska beräkningar
- projektarbete

5.5 Livsmedelstekniska förutsättningar

Som omtalats ovan synes utvecklingen av livsmedelstekniska hjälpmedel i huvudsak vara inriktad på industriella behov. En viss utveckling när det gäller småskaliga livsmedelsproducenterns behov finns dock. Sedan 1968 bedrivs undervisning och forskning i livsmedelsvetenskap vid Kemicentrum, Lunds universitet. En del av undervisningen organiseras inom ramen för avdelningar med speciell livsmedelsinriktning. Dessa avdelningar - bl.a. för livsmedelsteknik, livsmedelsteknologi och teknisk mikrobiologi - bedriver forskarutbildning och forskning inom livsmedelsvetenskap.

Vid utredningens samtal med företrädare för nämnda verksamhet har uttalats bl.a. följande.

De regler som i dag styr livsmedelshanteringen och de olika processer som har samband därmed bygger på den storskaliga livsmedelsindustrins förutsättningar. Det finns stora problem när det gäller utveckling av tekniska lösningar som passar för den småskaliga livsmedelsproduktionen. Intresset från den tekniska industrins sida är litet. Detta har lett till att det finns en livaktig andrahandsmarknad, där mindre livsmedelsproducenter söker tillgodose sina behov av tekniska hjälpmedel.

Förutom när det gäller rent tekniska lösningar för att förädla de livsmedel som hanteras i den småskaliga verksamheten är det viktigt att ta fram en förpackningsteknologi som är anpassad till sådan verksamhet. Någon sådan finns i princip inte i dag. Detta är ett större problem än just livsmedelshygieniska frågor i sig.

Det är viktigt att småskaliga livsmedelsproducenter i sin verksamhet går över till ett högteknologiskt synsätt. De måste vidga sitt kunnande och även skaffa sig "kringkunskaper". Det är således påkallat med såväl teknik- som kompetensutveckling på området.

Något behov att rent allmänt ge avkall på livsmedelshygieniska krav finns det inte. Några önskemål om det har i stort sett inte heller frmställts. Däremot kan konstateras att nuvarande regler är för många och detaljerade.

5.6 Dörrödsfallet

Sven R. Pettersson och hans hustru Inga bedriver mjölkproduktion på två fastigheter i Lunds kommun. De hade tidigare dispens enligt 18 § mjölkkungörelsen i dess äldre lydelse (se avsn. 2.3.2) för försäljning av opastöriserad mjölk direkt från mjölkrum och till en skola.

Sedan dispensgivningen enligt mjölkkungörelsen helt flyttades över till Livsmedelsverket har verket inte medgivit makarna Pettersson någon dispens enligt kungörelsen. Kammarrätten i Stockholm beslöt dock i dom den 11 februari 1991 (mål nr 5578-1990) att fortsatt dispens för försäljning från mjölkrum skulle ges fram till den 1 mars 1993.

Den motion om pastöriseringstvånget (1990/91:Jo502) som ledde fram till att jordbruksutskottet förordade en förutsättningslös översyn av de livsmedelshygieniska bestämmelserna (se avsn. 1) var närmast föranledd av Dörrödsfallet (se bl.a. även mot. 1991/92:L716 och prot. 1991/92: 57 s. 41 f.). Det har också aktualiserats i två regeringsärenden under 1992.

Makarna Pettersson ansökte i januari 1992 hos regeringen om att de med stöd av 11 kap. 12 § regeringsformen skulle ges en tidsbegränsad dispens att få sälja opastöriserad mjölk under andra förutsättningar än de som anges i mjölkkungörelsen.

I beslut den 9 april 1992 (dnr 70/92) medgav regeringen dispens från 11 § livsmedelsförordningen, 11 a § mjölkkungörelsen vad avser märkning med fetthalt och från 7 kap. 27 § 2 tillämpningskungörelsen vad avser skyldighet att märka färdigförpackat livsmedel med ordet kylvara. Dispensen - som omfattade högst 700 liter mjölk per dag och avsåg Eslövs, Hörby, Höörs, Lunds, Sjöbo och Skurups kommuner - förenades med vissa särskilda villkor. Den gällde sex månader räknat från den dag då kontrollprogram för verksamheten fastställdes av miljö- och hälsoskyddsnämnden i Lunds kommun. Nämnden fastställde sådant program den 16 juni 1992.

I regeringsbeslutet hänvisade departementschefen till Livsmedelshygienutredningen och dess uppdrag samt anförde.

"Mot denna bakgrund kan det vara befogat att genom en av regeringen beviljad tidsbegränsad dispens ge utredaren möjlighet att studera erfarenheterna av en lokalt begränsad butiksförsäljning av opastöriserad mjölk. En sådan försöksverksamhet bör därför möjliggöras. Med beaktande av vad som nu sagts och under förutsättning att det ställs högre krav på hygien och kontroll av verksamheten än vad som gäller vid produktion och distribution av mjölk som pastöriseras, bör Inga och Sven R. Pettersson beviljas en tid- och volymmässigt begränsad dispens för ett specifikt distributionsområde. ---

Vid utformningen av kontrollprogram och vid genomförandet av offentlig provtagning och tillsyn bör miljö- och hälsoskyddsnämnden i Lunds kommun tillse att den tidigare nämnde särskilde utredaren får ett fullgott underlag för sin bedömning av de hygieniska krav som bör ställas vid lokal försäljning av opastöriserad mjölk, om utredaren finner att sådan försäljning bör få ske i någon utsträckning.

I övrigt gäller som förutsättningar för dispensen att miljö- och hälsoskyddsnämnden fastställer tillsynsavgift och att gällande regler för livsmedelslokal skall tillämpas för verksamheten."

Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen i Lund fann att de lokaler som makarna Pettersson använder för hantering av den opastöriserade mjölken inte kan godkännas som livsmedelslokaler utan större förändringar. Enligt förvaltningens mening var det inte rimligt att anordna nya lokaler för den aktuella dispensperioden. Livsmedelshantering borde

därför medges i lokalerna under den tid dispensen gäller. Någon tillsynsavgift kan därför inte tas ut. En sådan årsavgift skulle ha uppgått till 1 500 kr, varav 15 % skall överföras till Livsmedelsverket. Enligt förvaltningens mening måste avgiftssystement ändras, om det skall bedrivas någon form av offentlig kontroll värd namnet. Det kan enligt nämndens mening inte vara avsikten att kommunala medel eller andra verksamheters inbetalda tillsynsavgifter skall användas för kontroll av den aktuella typen av verksamhet. Enligt förvaltningen kommer all kontroll av den opastöriserade mjölken därför att utföras av makarna Pettersson själva. Förvaltningens kontroll kommer att inskränka sig till ett bakteriologiskt prov under dispensperioden.

I sitt ovan nämnda beslut medgav miljö- och hälsoskyddsnämnden i Lunds kommun makarna Pettersson tillstånd enligt 16 § livsmedelsförordningen att hantera livsmedel i icke godkänd livsmedelslokal under den tid regeringens dispens gäller samt fastställde avgift enligt 12 § avgiftskungörelsen till 300 kr.

Det kan således konstateras att någon sådan offentlig provtagning som avses i regeringens beslut inte kommit att genomföras av miljö- och hälsoskyddsförvaltningen i Lunds kommun. Utredningen har mot bakgrund härav övervägt huruvida den själv borde ta initiativ till någon form av provtagning, vilket i så fall skulle förutsätta särskilt anslag av regeringen. I den frågan har utredningen därför varit i kontakt med institutionen för livsmedelshygien vid Sveriges lantbruksuniversitet i Uppsala. Det har därifrån inte bedömts som meningsfullt att genomföra någon sådan provtagning. Utredningen har accepterat den bedömningen.

Makarna Pettersson kom i oktober 1992 in med en ny dispensansökan. De önskade få en dispens tills vidare samt utvidgade geografiska möjligheter att sälja den opastöriserade mjölken.

I beslut den 10 december 1992 (dnr 2040/92) förlängde regeringen dispensen till den 30 juni 1993. Försäljning får nu ske även i Svedala och Vellinge kommuner samt i övrigt på oförändrade villkor.

5.7 Utredningens undersökningar

För att skaffa sig insikter om den småskaliga livsmedelsproduktionen och dess problem i vårt land har utredningen dels gjort ett antal studiebesök hos olika livsmedelsproducenter samt sammanträffat med sakkunniga, dels också genom en enkät berett främst de företag som medverkar i Svensk Lantmat tillfälle att framföra synpunkter. Ett speciellt syfte med enkäten var att få ett intryck av inställningen till de livsmedelshygieniska kraven utöver det som utredningens kontakter gett.

Resultatet av utredningens kontakter kommer här att redovisas i korthet.

Ett genomgående drag hos de småskaliga livsmedelsproducenterna är att de anser det som mycket viktigt att deras produkter håller en hög och jämn kvalitet, såväl hygieniskt som på andra sätt. De har således inget emot att det ställs krav på dem i dessa avseenden och de önskar i allmänhet ingen sänkning av dagens hygieniska standard. Vad som orsakar problem för de småskaliga livsmedelsproducenterna är de sätt på vilka dessa kvalitetskrav skall uppnås. De bestämmelser som reglerar deras verksamhet är mera anpassade till storskalig verksamhet och tar inte tillräcklig hänsyn till att de småskaliga producenterna under nuvarande förhållanden inte har samma möjligheter att genom dyra investeringar automatisera verksamheten eller annars använda sig av olika former av tekniska hjälpmedel.

Även på andra områden än de som direkt berör de livsmedelshygieniska förhållandena är lagstiftningen mera inriktad på storskalig verksamhet eller beaktar inte i tillräcklig utsträckning de småskaliga producenternas särskilda behov. Det kan t.ex. röra sig om möjligheten att genom att sätta upp en enkel skylt visa konsumenterna vägen till butiken på den ganska ensligt belägna gården. Andra lagstiftningsområden som nämnts i sammanhanget är plan- och bygglagen och lagen om handel med drycker (se beträffande dessa vidare kap. 3).

I slutskedet av arbetet beslöt utredningen att göra en rundskrivelse till de företagare som finns upptagna i Svensk Lantmat. Syftet var dels att ge dem en möjlighet att komma till tals, dels att få en enkel pejling av opinionsläget, särskilt beträffande de livsmedelshygieniska kraven. I skrivelsen framhölls noga att det var helt frivilligt att svara.

På 373 brev inkom 76 svar. På frågan, om vi har för stränga hygienkrav, kom 54 svar varav 44 nej och 10 ja. Ett antal förslag och önskemål om uppmjukningar i dagens regler framfördes också. Det enda konkreta område som togs upp i någon större utsträckning var reglerna om livsmedelslokal: 25 svar. Förenklingar i märkningsreglerna önskades i tio svar medan nio vände sig mot avgiftsreglerna och åtta ville ha byråbesiktningen kvar. I allmänna ordalag kritiserades bristande flexibilitet i 17 svar och för mycket storskalighet i fem svar, medan elva önskade att man skall se mera till slutprodukten. Pastöriseringsreglerna berördes i tre svar; endast ett av dessa önskade uttryckligen en uppmjukning.

Att enkäten inte har någon särskild tyngd behöver inte sägas. Utredningen anser det väsentliga vara, att de direkt berörda har haft tillfälle att komma till tals.

6. ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

Utredningen har haft till uppgift att se på vissa livsmedelshygieniska frågor i samband med den småskaliga livsmedelsproduktionen. Det har särskilt ålegat utredningen att närmare undersöka den målkonflikt som riksdagens jordbruksutskott har sett mellan önskemålen att samtidigt upprätthålla stränga livsmedelshygieniska krav för all produktion av livsmedel och att ta till vara de positiva effekterna av småskalig livsmedelsproduktion. Både utskottet och utredningsdirektiven pekar på bestämmelserna om pastörisering av mjölk som ett område av särskilt intresse, men uppdraget har inte begränsats till det.

Även om utredningens uppgifter har formulerats ganska öppet, framgår det klart att den angivna målkonflikten samt pastöriseringsfrågan står i centrum. Det bekräftas av den tidsram som angetts för arbetet och av andra utredningsuppdrag som lämnats ungefär samtidigt. Överväganden har anpassats härefter. Utredningen preciserar först i två avsnitt sina utgångspunkter i fråga om livsmedelshygien resp. småskalig livsmedelsproduktion och diskuterar sedan målkonflikten. I samband härmed anges de principiella slutsatserna. Därefter behandlas vissa speciella frågor, bl.a. pastöriseringsfrågan.

6.1 Livsmedelshygien: utgångspunkter

Utredningen har tagit statsmakternas ställningstaganden i samband med 1989 och 1990 års riksdagsbeslut om livsmedelskontroll och livsmedelspolitik till utgångspunkt för sina överväganden. Även om utredningen ansett sig ha rätt stor frihet inom ramen för sitt begränsade uppdrag, har det synts naturligt att lägga de allmänna värderingar och riktlinjer till grund, som kom till uttryck i de sammanhangen.

Frågor om livsmedlens kvalitet och kostvanornas betydelse för hälsan har under senare år fått allt större uppmärksamhet. Det har bl.a. lett till att livsmedlen på ett annat sätt än tidigare satts i centrum för jordbrukspolitiken. Det markerades första gången genom 1985

Beslutet 1989 gällde förstärkt livsmedelskontroll (prop. 1988/89:68, JoU 14). Det framhölls bl.a. att utvecklingen inom livsmedelshanteringen ställer nya krav på samhällets insatser och att det främst är på två områden som samhället kan göra insatser: kunskapsinhämtning och förmedling av inhämtade kunskaper samt kontroll av livsmedel. Det framhålls vidare att den offentliga livsmedelskontrollen är ett viktigt medel i samhällets livsmedelspolitik, vars syfte bl.a. är att konsumenterna skall få tillgång till livsmedel av god kvalitet och till rimliga priser. Avsikten med kontrollen är att se till att lagstiftningens bestämmelser om hantering av livsmedel följs, så att konsumenterna skyddas mot hälsorisker och mot oredliga förfaranden. Samhällets tillsyn bör i princip vara densamma oberoende av hur och var ett livsmedel produceras, om det är importerat eller inhemskt etc. Tillsynen bör ha en sådan omfattning och inriktning att konsumenterna kan känna trygghet när det gäller att välja fullgoda livsmedel för en näringsriktig och prisvärd kost.

Det konstaterades samtidigt att livsmedelskontrollen inte i alla hänseenden uppfyllde de redovisade målen. Bristerna gällde främst den kontroll som syftar till att skydda konsumenterna mot oredliga förfaranden. De kommunala nämnderna, som har ansvaret för den löpande tillsynen, är dåligt rustade för en sådan kontroll. Den kräver nämligen i många fall tillgång till livsmedelsteknisk expertis, bl.a. för undersökningar av livsmedlens sammansättning. Särskilt stora var bristerna när det gällde den storskaliga livsmedelshanteringen. Organisationen och resurserna för offentlig livsmedelskontroll borde anpassas så att de medger en effektiv kontroll av den storskaliga livsmedelshanteringen. Samtidigt ville jordbruksministern dock framhålla betydelsen av att det finns en ändamålsenlig organisation och tillräckliga resurser också för livsmedelskontrollen i övrigt. Detta gällde inte minst kontrollen av restauranger och andra storkök.

Frågor om livsmedelskvalitet gavs en viktig plats också i samband med 1990 års livsmedelspolitiska beslut (prop. 1989/90:146, JoU 25). Det konstateras i propositionen att det i dag efterfrågas ett allt vidare sortiment av produkter, där kravet på kvalitet betonas starkare än tidigare. Kvalitet är ett begrepp som kan ha olika betydelse för olika individer och som också varierar över tiden och mellan olika regioner. Konsumenterna måste därför kunna välja mellan olika slag av livsmedel, där skillnaden kan avse t.ex. smak, ursprung, produktions-

En huvudpunkt i 1990 års beslut är att konsumenternas önskemål måste vara det som styr produktionen i såväl jordbruket som förädlingsindustrin. Produktionen måste motsvara efterfrågan. För detta var jordbruksprisregleringen ett hinder. Samtidigt betonades att kravet på valfrihet inte får genomföras på bekostnad av den hygieniska kvaliteten hos livsmedlen. Livsmedelslagstiftningen ställer grundläggande krav på hygienen och redligheten inom livsmedelskedjan. Kvalitetsbegreppet har emellertid för de flesta konsumenter en vidare betydelse som går utöver dessa baskrav. Önskemålen varierar. Målsättningen kan därför inte vara att föreskriva särskilda kvalitetsklasser, utan politiken måste främja ett produktionssystem som förmår uppfylla de olika kraven och önskemålen.

Att utredningen lägger dessa riksdagsbeslut till grund betyder till en början, att vikten av en hög livsmedelshygienisk standard blir en utgångspunkt. Även utan de uttalanden som gjordes av statsmakterna 1989 och 1990 skulle utredningen ha ansett en sådan utgångspunkt naturlig. Vi har en god standard i vårt land på detta område, och den är det enligt utredningens mening angeläget att behålla.

En annan utgångspunkt är att livsmedelskontrollen bör förbättras, inte försvagas. Det kan sägas ha varit huvudinnebörden av 1989 års beslut. Även utredningen har sig väl bekant att det har förekommit brister, inte minst lokalt. Det har också under arbetet framhållits från olika håll att det ännu förekommer brister, bl.a. beroende på bristande resurser. Utredningen noterar nu endast, att inriktningen alltså är att förbättra kontrollen.

Klart är emellertid också att inriktningen av kontrollen främst är på helt andra förhållanden än dem som utredningen har haft anledning att intressera sig för. Som framgått är det den riktigt storskaliga verksamheten som har stått i fokus och utanför dess område främst restauranger och andra storkök. Dessa prioriteringar är enligt utredningens mening mycket naturliga. Ingenting har kommit fram under arbetet som har gett anledning att ifrågasätta dem.

Utredningen noterar vidare att befogenhetsfördelningen är något ovanlig på detta område. Framför allt har Statens livsmedelsverk större uppgifter än som är vanligt i en organisation centralt-regionalt-lokalt. Detta är emellertid en medveten inriktning av 1989 års beslut

och beror bl.a. på behovet av särskild expertis som det är ont om ute på fältet. Utredningen accepterar i huvudsak även denna kompetensfördelning som en utgångspunkt men vill allmänt understryka det angelägna i att ta till vara alla möjligheter till decentralisering.

Utredningen finner det naturligt att i detta sammanhang också beröra regleringen på livsmedelshygienens område från mera allmänna synpunkter. Det kan omedelbart konstateras att det rör sig om en utomordentligt omfattande och detaljrik normgivning som inom ramen för livsmedelslagen och livsmedelsförordningen har utfärdats av Statens livsmedelsverk. Även mycket framstående experter med ingående kunskaper på området, t.ex. vid Sveriges lantbruksuniversitet och vid tekniska högskolor/fakulteter, har klargjort att det knappast finns någon möjlighet ens för en expert, än mindre för en småföretagare, att behärska systemet.

Den här iakttagelsen är varken originell eller förvånande. Förhållandena är likartade på andra områden. De är, som utredningen ser det, konsekvenser av dels statliga centralmyndigheters rent sakliga ambitioner, dels statsmakternas övertro på regelstyrning under 60- och 70-talen, vilken fick en oförutsedd återklang på myndighetsplanet. Det finns knappast någon anledning att rikta kritik mot just Livsmedelsverket. Snarare torde det vara så att det på det området finns tekniska och andra expertfaktorer som kan verka pådrivande på regelgivningen.

Ett speciellt bekymmer ligger dock enligt utredningens tanke i att Livsmedelsverket hör till de statliga centralmyndigheter som påverkas av EES-avtalet och som påverkas ytterligare av ett eventuellt EG-medlemskap. Det betyder att en mängd EG-direktiv och även en del EG-förordningar blir gällande. Verket arbetar med dessa frågor genom en särskild arbetsgrupp. Vid överläggningar med utredningen har framhållits, att just Livsmedelsverket torde vara ett av de mest "drabbade", eftersom EG har utfärdat en mängd regler också på områden som man i Sverige inte har gått in på (typ karameller). Som nämnts har verket redan utarbetat ett tjugotal nya kungörelser.

Utredningen menar att statsmakterna måste se upp med den här situationen. Resultatet kan annars bli att ett redan förut snårigt och

detaljreglerat område blir ännu värre förutom att alltså själva det reglerade området utvidgas.

Detta är problem av generell räckvidd, men de går inte att komma ifrån då man överväger ett specialområde. Huvudsaken är inte att lätta på detaljregler för just småskalig livsmedelsproduktion utan att överhuvudtaget minska detaljregleringen eller åtminstone se till att den inte ökar alltför mycket genom EES och EG.

Det bör här tilläggas att de regler som finns otvivelaktigt i viss utsträckning svarar mot önskemål från företagarhåll. Ibland hävdas rentav att industrin ofta vill ha regler och bygger upp sina produktionssystem kring dessa. Åtminstone en alltför långt driven utmönstring av regler skulle därför inte få ett odelat positivt bemötande. Enligt utredningens bedömning är det emellertid inte troligt att man - åtminstone inte inom en närmare framtid - når så långt i fråga om minskning av detaljregleringen. Huvudinriktningen måste därför vara avreglering. Den nuvarande ordningen innebär en så vidlyftig och invecklad regelmassa, att det inte skulle vara sunt om företrädare för näringslivet ställde sig skeptiska till en nedbantning. Utredningen kan också se en risk för att stora resurser binds av för många regler som behålls för länge i stället för att sättas in på viktiga framtidsfrågor.

Utredningen vill i detta sammanhang också nämna, att samma oklarheter rörande EG-rättsperspektivet dyker upp här som på andra håll. Vad exakt innebär ett visst direktiv? Vilka svenska regler kan vi behålla? På vilka olika sätt kan vi implementera ett direktiv? Kan vi ha strängare regler för inhemska produkter än för importerade? Etc. Utredningen saknar anledning att gå in på detaljer men vill allmänt varna för överdriven optimism om möjligheterna till självständigt svenskt agerande.

6.2 Småskalig livsmedelsproduktion: utgångspunkter

Även i fråga om den småskaliga livsmedelsproduktionen har utredningen utgått från vad som uttalades i 1989 och 1990 års riksdagsärenden. Det är först under de allra senaste åren som denna verksamhet har fått egentlig uppmärksamhet. Den fanns med i bakgrunden vid 1989 års beslut och tilldrog sig något större intresse 1990.

I samband med 1989 års beslut om livsmedelskontrollen pekade departementschefen på den strukturomvandling inom livsmedelsindustrin, som kännetecknas av en utveckling mot färre och större enheter med en ökad geografisk koncentration. Han nämnde dock även att det inom vissa branscher kan spåras en motsatt utveckling. Som exempel anfördes att det under senare år skett en viss etablering av t.ex. småbagerier och köttbodar samt, i begränsad omfattning, gårdsslakterier. Som en förändring av mera grundläggande betydelse på livsmedelsområdet, som är särskilt tydlig vid de stora anläggningarna för hantering av livsmedel, framhölls användningen av alltmer avancerad teknik. I många fall sker tillverkningen numera som ett kontinuerligt flöde genom slutna beredningssystem.

Jordbruksutskottet erinrade om att det i andra sammanhang framhållit värdet av en lokal livsmedelsproduktion. Värnandet av en ökad lokal vidareförädling av bygdens råvaror utgör en viktig del i en aktiv glesbygdspolitik. Utskottet erinrade också om att det vid flera tidigare tillfällen betonat den ökade betydelsen av alternativt odlade produkter och andra högkvalitativa livsmedel. Genom miljöförbättrande åtgärder, stöd till såväl alternativ odling som forskning och rådgivning samt förbättrad livsmedelskontroll och andra åtgärder kan samhället medverka till en höjning av livsmedelskvaliteten. I en reservation till utskottets betänkande (c, mp) begärdes en översyn i syfte att underlätta en lokal livsmedelsproduktion.

Den småskaliga livsmedelsproduktionen tilldrog sig intresse i samband med 1990 års livsmedelspolitiska beslut av två speciella skäl. Den bidrar till att uppfylla konsumentmålet, att det skall finnas goda möjligheter att välja mellan livsmedel av olika slag. Den kan också öka möjligheterna till alternativ sysselsättning vid jordbrukets omställning.

I propositionen redovisas att Statens jordbruksnämnd bedömt att en avveckling av den interna marknadsregleringen skulle påskynda en omstrukturering av förädlingsindustrin i riktning mot en ökad storleksrationalisering. På det lokala planet och för specialprodukter skulle det dock komma att finnas förutsättningar för småskalig verksamhet. Vid remissbehandlingen i ärendet tog också några remissinstanser upp förutsättningarna för småskalig produktion. Enligt Sveri-

ges lantbruksuniversitet skulle dessa förutsättningar förmodligen förbättras vid en intern avreglering. Flera instanser hade emellertid en mindre optimistisk syn i denna fråga. Departementschefen uttalade som sin bedömning, att utvecklingen framöver kommer att karaktäriseras av att mindre, lokala företag utvecklas parallellt med större internationellt konkurrenskraftiga företag. Detta kommer att ge dynamik i livsmedelssektorn.

Departementschefen framhöll också att den småskaliga förädlingsindustrin spelar en viktig roll för dynamiken och konkurrenssituationen på den lokala marknaden. Inom ramen för ett utökat glesbygdsstöd - för detta ändamål föreslogs ytterligare 100 milj. kr - skulle stöd till småskalig livsmedelsindustri vara en viktig del. Det var främst i detta sammanhang som den småskaliga verksamheten behandlades. Därvid utvecklades bl.a. värdet av s.k. kombinationsföretag. Dessa kan vara av vitt skilda slag, t.ex. gårdssågar, turism och hantverk samt industri- och legotillverkning.

Departementschefen anför för egen del att han anser att jordbruket i glesbygden bör kunna få stöd till såväl investeringar som kombinationsverksamheter, t.ex. småskalig förädling. Möjligheter till detta skulle skapas genom höjningen av medlen för glesbygdsstöd. Även jordbruk utanför glesbygdsområdet kan i framtiden ha behov av utvecklingsinsatser. Genom höjning av medlen för regionala utvecklingsinsatser skulle förutsättningar skapas för utökad projektverksamhet med inriktning på jordbruks- och kombinationsföretag.

Under de senaste åren har småskalig livsmedelsproduktion uppmärksammats i ett par riksdagsärenden om bl.a. pastörisering av mjölk som behandlas i det följande (6.4).

Utredningen har i 5 kap. redovisat de kontakter, studiebesök etc. som den har företagit för att bilda sig en egen uppfattning om den småskaliga livsmedelsproduktionen och den betydelse denna kan förväntas få i framtiden. Därvid har utredningen begränsat sig till livsmedelshantering som är knuten till egen primärproduktion men som, givetvis, går utöver vad som traditionellt förknippas med ett jordbruk. Företag av typen småbagerier i städer och andra tätorter får i och för sig räknas till småskalig livsmedelsproduktion men har, med hänsyn till utredningsuppdragets bakgrund, lämnats utanför.

Vid samtliga kontakter har en positiv inställning redovisats för utredningen. Det gäller bl.a. de företrädare för forskning och utvecklingsarbete som utredningen har talat med: vid Lantbruksuniversitetet - i Alnarp och i Ultuna - vid Lunds universitet osv. Utredningen har också själv fått ett starkt intryck av att den småskaliga livsmedelsproduktionen i hög grad förtjänar samhällets stöd och uppmuntran. Den syns värdefull inte bara genom sitt bidrag till uppfyllandet av syftena med 1990 års livsmedelspolitiska beslut utan också mera allmänt, genom att den tillför landsbygdens näringsliv initiativkraft och dynamik. Utredningen har noterat att det inte rör sig endast om s.k. alternativ odling - som i och för sig tillgodoser väsentliga behov - utan mycket därutöver, bl.a. nischprodukter av olika slag. Ett genomgående intryck är att hygienstandard och kvalitetsmedvetande är på hög nivå inom dessa verksamheter.

Utredningen har emellertid inte bedömt det som sin uppgift att göra någon allmän utvärdering av den småskaliga livsmedelsproduktionen. Som redan nämnts har flera andra utredningsuppdrag getts som berör olika aspekter på ämnet. Det har därför främst gällt att komplettera utredningsmaterialet på ett rimligt sätt.

Bland övriga utredningar bör först nämnas några som har uppdragits åt Statens livsmedelsverk. Genom ett regeringsbeslut den 26 juni 1991 gavs verket i uppdrag att följa och analysera utvecklingen med anledning av det livsmedelspolitiska beslutet. Uppdraget omfattar två led, dels att utvärdera effekterna på målsättningen att uppnå en bättre folkhälsa, dels att redovisa förutsättningarna för småskalig livsmedelsproduktion samt hur ändringar i livsmedelslagstiftningen och dess tillämpning påverkar dessa förutsättningar. Den redovisning som åsyftas med det senare ledet skall göras i verkets anslagsframställningar åren 1992-1994.

Ett speciellt regeringsuppdrag har getts Livsmedelsverket beträffande småskalig slakt. Det redovisas i det avsnitt (6.5) i det följande som behandlar det ämnet.

I sin anslagsframställning för 1993/94 (avgiven i förenklad form) nämner verket en broschyr om småskalig slakt och en ändring av reglerna för äggpackerier men säger sig inte ha funnit skäl till särskilda åtgärder för annan småskalig livsmedelsproduktion.

Vidare har en särskild utredare haft regeringens uppdrag att se över veterinärväsendet. Uppdraget har slutförts med betänkandet (SOU 1992:88) Veterinär verksamhet - behov, organisation och finansiering. Av indirekt betydelse är också utredningen om kommunernas arbete för en god livsmiljö, som bl.a. kommer att belysa frågor om livsmedelskontroll. Den slutförs under 1992.

Utredningen har ansett det uppenbart, att den inte bort dubblera utredningar som tillsatts förut. Den har uppfattat sitt uppdrag så, att den bör koncentrera sig på de livsmedelshygieniska aspekterna på småskalig produktion och därvid särskilt överväga den målkonflikt som direktiven pekar på.

6.3 Målkonflikten - principiella ståndpunkter

Utredningen ansluter sig alltså (6.1) till åsikten, att vi bör hålla fast vid vår höga livsmedelshygieniska standard, men är också (6.2) av meningen, att vi bör underlätta den småskaliga livsmedelsproduktionens arbetsvillkor. Därmed möter den målkonflikt som jordbruksutskottet och utredningsdirektiven talar om. Att undersöka den närmare har utredningen som nämnts sett som en av sina huvuduppgifter.

Utredningen har kommit fram till att målkonflikten bör tonas ned väsentligt, i den mån den alls kan sägas existera. Det förhåller sig överlag så att producenterna i liten skala har som sitt kanske viktigaste konkurrensmedel - utanför den begränsade närmarknaden - att de garanterar en jämn och hög kvalitet på sina produkter. Brister i hygien som kan leda till brister i kvalitet drabbar just dessa producenter särskilt hårt. Några önskemål om att de hygieniska kraven skall sänkas har de därför knappast.

Med det sagda vill utredningen naturligtvis inte ha påstått att det inte kan finnas undantag, än mindre att det inte föreligger ett kontrollbehov. Men det generella, övergripande omdömet är utredningen säker om. Det grundas på en rad kontakter med Statens livsmedelsverk och regionala och lokala myndigheter, med vetenskapliga institutioner med särskild inblick i området samt direkt med olika producenter och med branschorganisationer. Det vitsordas genomgående att medveten-

heten om de hygieniska kraven är stark bland de företagare det här är fråga om. De hygieniska förhållandena är också i praktiken goda.

Vid sin enkät har utredningen lagt särskild vikt vid att få fram åsikterna om hygienkraven. De inkomna svaren ger klart besked om att det inte finns någon nämnvärd opinion för generella lättnader.

Mot denna bakgrund kan någon målkonflikt i egentlig mening knappast sägas föreligga på det här området. Alla är ense om målet och angelägna om att det skall nås. Vad meningarna kan sägas gå något isär om är hur målet skall nås. En rätt allmän mening bland producenter i liten skala är att bestämmelserna är onödigt invecklade och detaljerade och att man borde se mera på den färdiga produkten än på enskildheter i de olika produktionsleden.

Inte heller här är det emellertid fråga om någon egentlig konflikt. Den av statsmakterna klart deklarerade inriktningen är att resurserna för livsmedelskontroll i första hand skall sättas in på riktigt storskalig verksamhet och därutöver främst på restauranger och andra storkök. I princip ligger alltså den officiella politiken väl i linje med önskemålen hos de producenter i liten skala som diskussionen rör här. Dessa önskemål är för övrigt inte bara producenternas utan lika mycket de kommunala nämndernas, som har ansvaret för den lokala tillsynen.

Vidare måste det observeras att det knappast är hygienbestämmelserna i trängre mening man vänder sig mot. Enkätsvaren visar att en viss konkret föreskrift sällan är föremål för ogillande. Snarare är det fråga om att bestämmelserna överhuvudtaget är uppbyggda och utformade med tanke på produktion i stor skala och därför orsakar praktiska svårigheter utan motsvarande fördelar när de tillämpas på riktigt små företag. De enda regler med mera konkret anknytning till hygienområdet, som man ofta klagar på i enkätsvaren, är de om livsmedelslokal. Och även där krävs inte speciella lättnader utan främst ökade möjligheter till dispensgivning.

Det är givetvis rätt att bestämmelserna är utformade med sikte på storskalig produktion. Det är också fullt naturligt; det bestrids av ingen och behöver inte utvecklas här. Det bör i stället erinras om att det är just inom den verkligt storskaliga verksamheten som de stora kontrollinsatserna skall göras enligt statsmakternas beslut.

Utredningen har redan framhållit att regelkomplexet allmänt sett ter sig alldeles för omfattande och detaljrikt. Inriktningen bör vara att minska detaljregleringen generellt. En speciell översyn med tanke på småskalig produktion är däremot knappast meningsfull vid sidan av det arbete som Livsmedelsverket kan förväntas genomföra inom ramen för 1991 års uppdrag. I vart fall är det främst en mängd verksföreskrifter det gäller, och på enskildheter i dem har utredningen inte ansett sig böra gå in.

Utredningen vill på denna punkt tillägga att den hyser en viss sympati för det citerade önskemålet att i fråga om småskalig produktion rikta mera uppmärksamhet på den färdiga produkten och något mindre på olika produktionsled. Det skulle ligga i linje med allmänna utvecklingstendenser, som bl.a. kommer till uttryck i den nya produktansvarslagen (i kraft den 1 januari 1993). Det skulle också svara mot det omvittnade hygienmedvetandet i den småskaliga produktionen och mot dennas begränsade distribution. Utredningen är emellertid medveten om att frågorna är komplicerade, bl.a. på grund av bristerna i teknikutvecklingen för småskalig produktion och därav följande större manuella inslag och andra faktorer som ökar riskerna jämfört med de stora anläggningarna. Möjligen kan man sätta de som regel kortare transport- och lagringstiderna på plussidan. I vart fall borde det enligt utredningens tanke vara möjligt att åstadkomma vissa lättnader utan att äventyra standarden i stort.

Det är för utredningen tydligt att en huvudsak i detta läge blir att garantera möjligheter till en flexibel tillämpning i de enskilda fallen av livsmedelslagen och livsmedelsförordningen. Främst betyder detta att dispensrätt bör föreligga och att den bör hanteras som ett led i den lokala tillsynen. Utredningen vill redan nu göra några ytterligare anmärkningar om detta.

Som framgått har tillsynsorganisationen övervägts i flera olika sammanhang under senare år. Ett bekymmer har varit brister särskilt på det lokala planet men också på det regionala. De hänger samman med allmän resursknapphet, överbelastning av kommunerna och andra generella faktorer men också med behovet av speciell sakkunskap. Utredningen har tidigare kommit i kontakt med dessa problem, som bl.a. har gett upphov till ett känt JO-ärende (JO 1988/89 s. 378). Förhållan-

dena förefaller ha förbättrats under de senaste åren. Detta torde komma att bekräftas av utredningen om kommunernas arbete för en god livsmiljö.

Genomgående i resonemangen om tillsynsorganisationen har varit, att den lokala kontrollen bör ligga kvar hos de kommunala nämnderna. Senast utvecklas detta i veterinärutredningens betänkande, i vilket föreslås bl.a. ett ökat mellankommunalt samarbete och ett bättre regionalt stöd, i syfte att förstärka den önskvärda kompetensen.

Utredningen har för sin del ingen avvikande mening på denna punkt. Från dess utgångspunkt är nuvarande organisation och inriktning i huvudsak närmast en självklarhet. Det skulle innebära ett resursslöseri att satsa mera på tillsyn över de små företag som det här är fråga om. Det skulle också vara fel att lägga tillsynen på en högre nivå. Vad som närmast behöver framhållas är behovet av stöd och information till de företag det rör sig om. Dessas arbetsvillkor bör förenklas och förbättras. De fall, där en annan bedömning är motiverad, uppmärksammas givetvis lokalt och bör bedömas och åtgärdas där.

Utredningen har här opreciserat talat om småskalig verksamhet. Någon närmare begreppsbestämning torde inte behövas. Liksom statsmakterna i 1989 års beslut hänförde sig till den riktigt storskaliga industrin utan någon närmare definition, är det här fråga om riktigt små företag. Vad som intresserar är framför allt sådana verksamheter som avses i t.ex. ALA-gruppens arbete och belyses av katalogen Svensk lantmat. Vad som avses är vidare, som redan angetts, endast företag med egen primärproduktion i någon utsträckning; å andra sidan bortses från jordbruk som bara bedriver sådan begränsad livsmedelshantering som traditionellt förknippas med ett jordbruk. Hur man närmare definierar och drar gränser saknar, såvitt utredningen kan se, egentligt intresse. De bedömningsfrågor som uppkommer kan överlämnas åt tillsynsmyndigheterna.

Att dispensrätten bör ligga hos samma myndighet som tillsynsansvaret anser utredningen likaså självklart. Om man lägger ansvar och arbete på kommunerna, måste de också ges befogenheter och förtroende. Om en tillsynsuppgift läggs centralt, på Livsmedelsverket, bör dispensrätten ligga där.

En viktig aspekt som ligger utanför utredningens uppdrag gäller finansieringen av livsmedelskontrollen. Det nuvarande avgiftssystemet är ganska nytt. Man bygger också i stor utsträckning på egenkontroll. Utredningen tror för sin del att man kan nå önskvärd effektivitet inom ramen för rådande system. Om man emellertid vill få till stånd t.ex. ökade kommunala insatser på det lokala planet, är det ofrånkomligt att revidera finansieringssystemet.

Avslutningsvis vill utredningen anmärka att huvudproblemet för den småskaliga livsmedelsproduktionen syns vara brister i teknikutvecklingen, inte krångliga regler eller betungande tillsyn även om sådana faktorer också spelar in.

6.4 Försäljning av opastöriserad mjölk

Utredningen går härefter över till den andra huvudfrågan, som avser pastörisering av mjölk. Därvid gäller de utgångspunkter som har preciserats i de föregående avsnitten: Utredningen vill hålla fast vid vår höga livsmedelshygieniska standard och har inte funnit behov av några generella lättnader i gällande bestämmelser med hänsyn till den småskaliga livsmedelsproduktionen. Utredningen ifrågasätter om det är rätt att tala om en målkonflikt mellan livsmedelskontrollen och önskan att befrämja småskalig livsmedelsproduktion. En väl fungerande lokal dispensrätt är vad som behövs i första hand.

Dessa ståndpunkter är lätta att tillämpa på pastöriseringsfrågan. Det är emellertid angeläget att först klargöra hur frågan har aktualiserats och vilka krav som har rests och vilka skäl som har anförts.

Debatten har uppstått genom det bekanta Dörrödsfallet som har redovisats i det föregående. Det bör understrykas att utredningen inte har sett det som sin uppgift att ta ställning till enskildheterna i det fallet. Vid ett par besök på plats har utredningen gått noga igenom frågeställningarna - och, bör tilläggas, i bästa atmosfär - men har då klargjort och fått full förståelse för att ärendet handläggs i annan ordning och att endast principresonemang kommer i fråga nu.

Uppmärksamhet på riksplanet har detta fall väckt från 1989. Den direkta orsaken var att 11 § livsmedelsförordningen ändrades, så att

Livsmedelsverket även prövar frågor om undantag i enskilda fall, och att verkets egna föreskrifter samtidigt skärptes. Därefter har pastöriseringsfrågan bl.a. tagits upp i riksdagen vid flera tillfällen. Utredningen redogör kort för vad som har förekommit i dessa riksdagsärenden.

Med anledning av propositionen om 1990 års livsmedelspolitiska beslut väcktes en motion (1989/90:Jo60 - s) i vilken hemställdes, att riksdagen skulle uttala sig mot 1989 års regeländringar och för att mjölkproducenter med god hygienisk standard skall kunna få tillstånd att sälja opastöriserad mjölk också till en bredare krets konsumenter. Skärpningarna var enligt motionärens mening otidsenliga. Hygienen i mjölkhanteringen på gårdarna är i dag generellt sett väsentligt bättre än förr i tiden. De bakterierisker som kan vara förenade med försäljning av opastöriserad mjölk i ordnade och kontrollerade former måste bedömas som utomordentligt små.

Jordbruksutskottet konstaterade (JoU 25) att konsumenternas fria val av livsmedel inte får ske på bekostnad av livsmedelslagstiftningens krav på säkerhet och trygghet från hälsosynpunkt. Vid en eventuell dispens från pastöriseringskravet måste en mycket noggrann bedömning göras från bl.a. medicinsk synpunkt. Utskottet fann på grund härav ingen anledning att ändra bestämmelserna. Motionen avstyrktes och avslogs av riksdagen.

Pastöriseringsfrågan togs upp även 1991 med anledning av en motion (1990/91:Jo502 - m). Enligt motionären måste reglerna om pastörisering ses över så att lagstiftningen stämmer överens med ny kunskap och teknik på området. Jordbruksutskottet hänvisade (JoU 4) till regeringens uppdrag till Livsmedelsverket att överväga förutsättningarna för småskalig livsmedelsproduktion m.m. samt förordade den utredning som redovisas med detta betänkande (dvs. livsmedelshygienutredningen). Till utskottsbetänkandet avgav en suppleant (v) en meningsyttring som stödde utskottets förslag om utredning men riktade kritik både mot försäljning av opastöriserad mjölk och mot handläggningen av Dörrödsärendet.

Även 1992 behandlade riksdagen pastöriseringsfrågan med anledning av en motion (1991/92:L716 - nyd). Motionärerna anför att lantgårdarna i dag sköts på ett mycket mer omsorgsfullt sätt än för 50 år sedan och

att man bör ta hänsyn till detta. Försäljning av opastöriserad mjölk bör kunna tillåtas av kommunerna; sedan får konsumenterna välja den mjölk de önskar. Denna motion hänvisades till lagutskottet (LU 25) som anförde, att pågående utredningsarbete bör avvaktas innan riksdagen tar några initiativ på området. Riksdagen avslog motionen.

Innan man går in på en diskussion av själva sakfrågan är det viktigt att göra klart för sig, vilka önskemål om lättnader i pastöriseringskravet som egentligen ställs och i vilken utsträckning det sker.

Utredningen har - med en viss förvåning mot bakgrund av Dörrödsdebatten och riksdagsärendena - noterat bristen på aktivitet och kontakter i pastöriseringsfrågan under arbetets gång. Först i slutskedet har någon överhuvudtaget hört av sig; det var då fråga om en enskild lantbrukare som bedriver alternativ odling och som tidigare haft dispens men inte fått den förnyad efter 1989. Av samtalet framgick att hantering av opastöriserad mjölk också hade förekommit vid alternativ odling i anslutning till det antroposofiska centret i Järna. Efter kontakt från utredningen kom en skrivelse in därifrån; läget var även i det fallet att dispens hade vägrats efter 1989. Vid den av utredningen genomförda enkäten togs pastöriseringsfrågan upp endast i några enstaka svar, endast i ett av dem med ett direkt krav om lättnad i reglerna. Vid utredningens studiebesök och andra kontakter har några sådana krav inte förts fram.

Utredningen måste konstatera, att det rör sig om ett praktiskt sett mycket begränsat problem. Ingen har begärt annat än dispens. Detta gäller även i Dörrödsfallet. Vid samtalen i Dörröd har för övrigt just den här bilden tecknats; det rör sig om dispens i ett ringa fåtal fall, inte mera. Det är tydligt att frågan har fått för stora proportioner i Dörrödsärendet och genom detta indirekt i den allmänna debatten.

För utredningen kunde det mot denna bakgrund ligga nära till hands att diskutera pastöriseringsfrågan endast kortfattat och som en ren dispensfråga. EG:s direktiv 92/46/EEC påkallar emellertid ytterligare överväganden.

Nämnda direktiv ingår inte i EES-avtalet, vars framtida ikraftträdande för övrigt inte nu kan bedömas med säkerhet. Utredningen utgår

emellertid i sitt resonemang här från att direktivet kommer att bli gällande i Sverige. Det måste då observeras att det inte innehåller något kategoriskt krav på pastörisering. Opastöriserade produkter godtas om de uppfyller andra, stränga krav. Detta torde innebära att Sverige inte kan vägra import av opastöriserade produkter (- principfrågan om möjligheterna att ställa särskilda krav på importerade livsmedel har behandlats av riksdagen flera gånger, se cit. bet. av JoU). Möjligheterna för Sverige att för egen del, dvs. för inhemska produkter, hålla fast vid pastöriseringskravet tar utredningen inte upp just nu; frågan återkommer.

Utredningen går inte in på en egen sakdiskussion om pastöriseringskravets vara eller icke vara. Utredningen har ingen egen expertis på området och saknar därför underlag för att säga emot de experter som den har talat med och som, naturligt nog, har stött gällande ordning. Det är också klart att pastöriseringstvånget, som infördes 1937, blev ett effektivt medel för att minska hälsoriskerna med mjölkhanteringen och utrota olika sjukdomar som tidigare var besvärande. Det går inte heller att bestrida att vissa risker även i dag kan vara förenade med att ge avkall på pastöriseringskravet; hur stora de blir beror naturligtvis på hur långt man går och vilka villkor man ställer upp som ersättning.

Med utredningens principiella ståndpunkt, som återgavs inledningsvis, stämmer otvivelaktigt bäst överens att inte föreslå någon uppluckring av pastöriseringskravet som sådant. Som ett sakskäl för en annan ståndpunkt måste man dock uppfatta saknaden av ett motsvarande krav inom EG, därmed inget sagt om hur tungt det skall anses väga.

Huvudfrågorna i dag gäller enligt utredningens bedömning dispensmöjligheterna och kan preciseras i två delfrågor: om dispensfrågor endast skall få prövas centralt och inte lokalt och om man skall fortsätta att tillämpa pastöriseringskravet så rigoröst, att dispenser vägras även i det fåtal fall som kan bli aktuella.

I den första av dessa frågor vidhåller utredningen sin principiella ståndpunkt. Ingenting har kommit fram under arbetet som kan motivera, att de kommunala nämnderna inte betros att pröva dispensfrågor i vanlig ordning. Tvärtom pekar frågans begränsade praktiska räckvidd klart emot att göra ett undantag från vad som i allmänhet gäller och

som har gällt också på detta område tidigare. Det finns ingen anledning att, som skett i Dörrödsfallet, besvära regeringen, kammarrätten och Livsmedelsverket med dispensfrågor.

Den andra frågan besvarar utredningen så, att det i vart fall inte finns sakliga skäl att uppställa strängare krav i praktiken än som gäller enligt EG:s direktiv. Därutöver vill utredningen endast anföra följande.

En grundläggande förutsättning för att tillåta en vidgad hantering av opastöriserad mjölk är att det med en betryggande grad av säkerhet kan kontrolleras, att mjölken uppfyller de särskilda krav som måste ställas med hänsyn till att den inte har pastöriserats. Det skall således stå klart att fara inte uppkommer för att mjölken före konsumtion förorenas eller blir otjänlig till människoföda. Sådana krav omfattar i förekommande fall mjölkens hantering i alla led, dvs. såväl förhållandena på produktionsplatsen som under transport och i butik eller motsvarande. Skall försäljning ske i flera kommuner får det bli en fråga för de olika nämnderna att pröva och övervaka verksamheten i resp. kommun.

I ett dispensbeslut bör anges under hur lång tid mjölken får saluhållas, hur den skall förpackas och hur förpackningarna skall märkas samt - inte minst - vilka volymer verksamheten får avse. Utredningen anser att det finns anledning att fästa särskild vikt vid frågan om verksamhetens omfattning och den begräsning av denna som skall ske i ett beslut om dispens. En kvantitativ begränsning kan lämpligen ske. Enligt utredningens mening bör en dispens normalt inte få avse försäljning av mer än 1 000 liter mjölk per dag eller 7 000 liter i veckan. Försäljning bör heller inte få ske annat än till konsument, antingen direkt på gården eller direkt genom sådana butiker eller institutioner som erhållit dispens för försäljning - eller beträffande vissa institutioner annat tillhandahållande - av opastöriserad mjölk från gården.

Det ligger i sakens natur att olika nämnder kan komma att ta olika ståndpunkter, som bl.a. Dörrödsfallet visar. Det är inte märkvärdigare här än annars.

Om man löser den akuta frågan genom en ändrad dispensrätt enligt angivna linjer, återstår att bedöma hur man framdeles skall ställa

sig till det nuvarande pastöriseringskravet med hänsyn till EG:s direktiv 92/46/EEC. Det är en större principfråga. Den aktualiserar frågor och bedömningar av precis samma slag som många andra sektorsfrågor i samband med EES och EG. Den lär få sättas in i ett större sammanhang och lösas med anläggande av samma principiella synsätt som andra sektorsfrågor. Utredningen begränsar sig därför till att anföra några synpunkter.

Utredningen har uppfattat statsmakternas allmänna attityd så, att EG:s regler godtas om det inte finns speciellt starka sakskäl emot dem (- förhandlingsfrågor diskuterar utredningen självfallet inte). Det förefaller utredningen svårt att hävda, att det skulle innebära oacceptabla risker att godta reglerna på nu ifrågavarande område.

Å andra sidan är det också svårt att förstå att inte en nationell svensk regel på detta område, med en dispensordning som i sak svarar mot EG:direktivet, skulle kunna försvaras. Utredningen har fått intrycket att de flesta mjölkproducenter i vilket fall som helst kommer att finna fortsatt pastörisering vara både enklast och billigast. För detta talar bl.a. att de experter, som utredningen har talat med, har bedömt EG:s villkor för försäljning av opastöriserad mjölk som mycket stränga.

En i EES- och EG-sammanhang ofta hörd synpunkt är att Sverige bör i det längsta hålla fast vid sin nationella standard om den är högre än inom EG. Den synpunkten kan naturligtvis tillämpas på pastöriseringsfrågan. Hur långt den förtjänar att drivas saknar utredningen sakkunskap för att avgöra. I vart fall syns det emellertid väsentligt att beakta praktiska synpunkter och att inte dramatisera frågan.

Överväganden av detta slag har lett utredningen till att inte nu föreslå, att de svenska pastöriseringsreglerna harmoniseras med EG:s då dessa blivit slutligt antagna. Utredningen konstaterar endast att det blir ofrånkomligt att ta upp frågan om pastöriseringskravets framtid i anslutning till EG:s direktiv. Utredningen konstaterar också att dess eget förslag om enklare dispensgivning uppenbarligen ligger i linje med direktivet.

6.5 Småskalig slakt

Från den 1 juli 1993 skall i princip all slakt av större djur ske vid kontrollslakterier som står under tillsyn av Statens livsmedelsverk. Att byråbesiktning inte längre kommer att vara möjlig är en följd av 1989 års beslut om förstärkt livsmedelskontroll. Riksdagen var enig om detta, med endast ett tilläggsyrkande (JoU 14 res. 33 - vpk) om en utredning med förslag till skydd för den småskaliga slakteriproduktionen vid en förändrad köttbesiktning.

Det har uppdragits åt Livsmedelsverket att överväga möjligheterna att förenkla förutsättningarna för småskalig slakteriverksamhet. Verkets utgångspunkter för köttbesiktningsreglernas anpassning till sådan verksamhet har varit, att beslutet om en effektiv och likformig köttkontroll i hela landet skall upprätthållas, att konsumenterna skall tillförsäkras kött som har producerats i hygieniskt tillfredsställande former och att kraven på ett fullgott djurskydd i samband med slakten skall tillgodoses. Ett tjugotal mindre anläggningar har hittills godkänts.

Till utredningen har överlämnats framställningar med anledning av avskaffandet av köttbesiktningsbyråerna från LRF:s länsförbund i Norrbotten och från Arvidsjaur-Arjeplogs LRF-avdelning. I framställningarna hemställs bl.a. om dispens även efter den 30 juni 1993 från kravet på levandedjursbesiktning vid slakt i Norrbottens inland, dvs. Arjeplogs, Arvidsjaurs, Jokkmokks, Gällivare, Kiruna och Pajala kommuner. Även flera andra intressenter har framhållit att de vill ha kvar möjligheterna till byråbesiktning.

Anledningen till att de kommunala köttbesiktningsbyråerna, där det inte krävs någon levandedjursbesiktning, skall avskaffas är att man önskar uppnå en effektiv och likformig köttkontroll i hela landet (prop. 1988/89:68 s. 21 ff.). Avsikten är dock (s. 24 f.) att förändringen inte skall påverka utvecklingen av mindre slakterier. Det är mot bakgrund härav som uppdraget till Livsmedelsverket skall ses.

Utredningen har i och för sig tagit ett visst intryck av de synpunkter som har framförts i de överlämnade framställningarna och som för övrigt också har kommit fram vid olika kontakter under arbetet. Med hänsyn till de skäl, som ligger till grund för de nya enhetliga reg-

lerna om köttkontroll, och till de strävanden att underlätta verksamheten vid mindre slakterier, som har kommit till uttryck, finner sig dock utredningen inte böra tillstyrka de önskade avvikelserna från den nya ordningen.

En faktor som måste beaktas i detta sammanhang är också EG:s direktiv på området, som har redovisats i det föregående. Det kan visserligen konstateras att EG:s regler om slakt, som ingår i EES-avtalet, närmast är uppbyggda efter den storskaliga verksamhetens förutsättningar och att de i vissa avseenden kan verka hämmande för småskalig verksamhet. Som en följd av EES-avtalet åligger det dock Sverige att implementera reglerna. Utredningen har noterat att vissa strävanden förekommer att i någon mån lätta upp tillämpningen av EG-reglerna, bl.a. genom att betrakta hela Sverige som en "lokal marknad". Huruvida resultaten av dessa strävanden i alla delar är förenliga med EG-reglerna är inte helt klart.

6.6 Småskalig verksamhet i övrigt

Som framhållits i det föregående är det ett mycket stort antal detaljregler som styr och påverkar livsmedelsproduktionen. Dessa regler uppfattas ofta som onödiga och hämmande för småskaliga livsmedelsproducenters verksamhet. Tillämpningen av såväl livsmedelslagstiftningens regler, t.ex. om godkännande av livsmedelslokaler, som andra bestämmelser, t.ex. de i PBL, ankommer i huvudsak på kommunala nämnder. De kontakter utredningen har haft tyder på att det i allmänhet har utvecklats ett gott förhållande, i många fall ett bra samarbete, mellan nämnderna och de livsmedelsproducenter det här är fråga om.

Det finns således inte underlag för att påstå, att det i första hand är kommunernas regeltillämpning som leder till de påtalade svårigheterna i småskalig verksamhet. Det är snarare reglernas utformning som skapar problemen. De är ofta alltför stela och ger inte tillräckligt utrymme för anpassning i de enskilda fallen till de förutsättningar och behov som den småskaliga livsmedelsproduktionen präglas av. Med tanke på reglernas omfattning och komplexitet är det inte heller förvånande, att tillämpningen på små företag ofta stöter på problem som kan upplevas som orealistiska.

De regler som i första hand bör modifieras är de som gäller godkännande av livsmedelslokaler samt hantering och - i viss utsträckning - märkning av livsmedel. Utredningen kan som förut sagts inte gå in på föreskrifter som utfärdats på verksnivå och har överhuvudtaget saknat möjligheter att inom sin snäva tidsram bearbeta sådana detaljfrågor som kommer upp i detta sammanhang. Som allmän riktlinje vill utredningen ange, att den kommunala nämnd som har tillsynen över en småskalig verksamhet alltid bör kunna medge undantag från gällande bestämmelser, såväl i livsmedelsförordningen som i de med stöd därav utfärdade föreskrifterna. En förutsättning måste naturligtvis i varje enskilt fall vara, att verksamheten kan antas bli bedriven så att där hanterade livsmedel inte blir skadliga att förtära, smittförande eller annars otjänliga till människoföda och att inte heller något annat väsentligt konsumentintresse åsidosätts.

Man kan bl.a. utvidga de möjligheter till undantag från kravet på tillstånd för saluhållande av livsmedel på annan plats än i godkänd livsmedelslokal, som finns i 4 kap. 2 § första stycket tillämpningskungörelsen. Även andra varugrupper än de som anges där kan undantas. Dispensmöjligheten i andra stycket omfattar endast varor som är likvärdiga med dem som anges i första stycket. Dessutom kan man t.ex. låta livsmedelslokaler godkännas med utgångspunkt i förenklade kriterier, som mera direkt anknyter till verksamhetens art och omfattning i det enskilda fallet.

I fråga om gårdsförsäljning av opastöriserad mjölk kan man överväga en dispensmässig utvidgning av bestämmelsen i 4 kap. 2 § första stycket 5 tillämpningskungörelsen om undantag från tillstånd enligt 16 § livsmedelsförordningen för hantering av livsmedel på annat ställe än i godkänd livsmedelslokal. För butiks- och institutionshantering gäller i förekommande fall vanliga regler om butikslokal.

Vissa undantag syns också vara motiverade från reglerna om märkning av livsmedel. Konsumenternas intresse av information om livsmedlen får då tillgodoses på annat sätt, exempelvis genom anslag i försäljningslokalen. Den nära relation mellan producent och konsument som är utmärkande för småskalig livsmedelsproduktion underlättar kommunikationen dem emellan. Den torde i många fall medverka till att konsumenten får väl så god information som annars om livsmedels sammansättning, hållbarhet m.m.

När det gäller lagen om handel med drycker anser utredningen däremot, att de alkoholpolitiska överväganden som ligger till grund väger tyngre än intresset att underlätta småskalig livsmedelsproduktion. Speciella undantag från lagens bestämmelser är således inte motiverade i samband med sådan verksamhet.

Huruvida det är påkallat med ökade möjligheter till undantag från PBL och väglagen för småskaliga livsmedelsproducenter är svårt att bedöma. Utredningen anser sig inte ha underlag för att föreslå några förändringar i dessa lagar, som dessutom ligger utanför dess egentliga arbetsområde. Utredningen erinrar om att en översyn av PBL nyligen har igångsatts och menar att här aktuella frågor lämpligen kan uppmärksammas i det arbetet.

6.7 Kostnadsfrågor

Det har framgått att utredningen i fråga om småskalig livsmedelsproduktion främst åsyftar sådana förändringar i gällande regler som ytterligare skjuter avgöranden av enskilda fall ned till de kommunala nämnderna och ger dessa ökade befogenheter att medge undantag. Enligt utredningens bedömning kommer detta knappast inte att leda till några kostnadsökningar utan snarare till förenklingar och besparingar.

Det enda problem som syns värt att uppmärksamma gäller sådana fall där ett dispensbeslut kan leda till att ökade tillsynsinsatser från kommunens sida framstår som påkallade. En dispens att sälja opastöriserad mjölk kan tas som exempel.

Utredningen menar att det här problemet är mest skenbart och i vart fall inte stort. Man bör hålla fast vid principen att i första hand bygga på egenkontroll enligt fastställda kontrollprogram. Vederbörande företagare bör sålunda bära kostnaden för erforderlig kontroll. Detta bör givetvis gälla även i de fall där förmånen av en dispens kan anses motivera en ökad kontroll. Att man vid fastställande av kontrollprogram och vid utövande av tillsynen i övrigt alltid måste göra en realistisk bedömning av både kontrollbehovet och kostnadsaspekterna behöver inte utvecklas.

Utredningens erfarenhet av Dörrödsfallet är på denna punkt positiv. Som förut nämnts ansåg den livsmedelshygieniska expertisen inte motiverat att utredningen skulle ta initiativ till någon speciell provtagning, utan egenkontrollprogrammet ansågs tillfyllest. Och lantbrukaren i Dörröd har själv uttryckligen sagt sig inte ha någon invändning mot vare sig kontrollprogrammet eller kostnaderna.

Om man i ett så besvärligt ärende som Dörrödsfallet har klarat av kontroll- och kostnadsfrågorna, bör det enligt utredningens mening vara möjligt även i övrigt. Utgångspunkterna för ställningstagandet sedan en dispens har getts bör alltid vara att statsmakterna har lagt fast som huvudinriktning att satsa på kontroll av riktigt storskalig verksamhet samt i övrigt främst restauranger och andra storkök, inte alls verksamhet av den typ som här är aktuell, att den småskaliga livsmedelsproduktionen överlag kännetecknas av ett högt hygienmedvetande, som bottnar bl.a. i att hög kvalitet är ett konkurrensmedel av avgörande betydelse, att statsmakterna klart uttalat sig för att småskalig verksamhet skall underlättas och stödjas samt att sådana dispenser som avses här rimligen inte kommer i fråga annat än då den kommunala nämnden hyser ett visst förtroende för vederbörande företagare. Från fältet kan utredningen omvittna goda erfarenheter med provisoriska tillstånd under uppbyggnads- och övergångsskeden etc. för att ge en lantbrukare eller annan företagare en reell möjlighet att pröva sina idéer.

Utredningen bortser inte från att det kan uppkomma enskilda fall där kommunerna inte enligt gällande avgiftsregler får full kostnadstäckning för sådana ökade kontrollinsatser som diskuteras här. Det syns tveksamt om detta är en tillräcklig anledning att se över avgiftsreglerna. Andra skäl kan dock kanske anföras som gör en översyn motiverad. Utredningen vill för sin del bara understryka att det är angeläget å ena sidan att kommunerna får full kostnadstäckning, å andra sidan att inte de småföretag det här gäller blir ålagda orealistiska kostnader. Bland specialfrågor som kan förtjäna att tas upp i händelse av en översyn vill utredningen peka på skillnaden mellan verksamhet som bedrivs i en godkänd livsmedelslokal och verksamhet som bedrivs i annan lokal.

6.8 Författningsfrågor

Från början var utredningen inställd på att lägga fram förslag till författningsändringar men efterhand inställde sig allt större tvekan. Skälen har framgått av det föregående (särskilt 6.1 och 6.3) och kan sammanfattas i två punkter. För det första ligger tyngdpunkten i det livsmedelshygieniska regelsystemet i Livsmedelsverkets föreskrifter. Det är inte utredningens sak att utarbeta förslag till ändringar i de reglerna, och dessutom har Livsmedelsverket ett speciellt uppdrag att göra en översyn med sikte på den småskaliga livsmedelsproduktionen. För det andra är det enligt utredningens mening uppenbart, att man bör sträva efter att begränsa detaljregleringen i dess helhet, inte bara efter vissa punktvisa lättnader för småföretagare.

Av nu nämnda skäl lägger utredningen inte fram några förslag till författningsändringar. En konkret fråga måste emellertid beröras, nämligen pastöriseringsreglerna. Utredningens ståndpunkt (6.4) innebär att man bör återgå till rättsläget före 1989 års ändringar i 11 § livsmedelsförordningen och i Livsmedelsverkets föreskrifter, dvs. låta de kommunala nämnderna besluta om dispenser. I förordningen ändrades villkorssatsen från "om ej livsmedelsverket föreskriver annat" till "om inte livsmedelsverket i det enskilda fallet eller genom föreskrifter medger undantag". Man observerar att en återgång till den tidigare avfattningen måste kombineras med ändringar i Livsmedelsverkets föreskrifter. Utredningen anmärker att det även på några andra punkter förekommer, att livsmedelsförordningen ålägger verket att pröva enskilda fall. Det kan vara värt att överväga möjligheterna till decentralisering även där.

Utredningen vill till sist nämna, att den har övervägt möjligheten av en generell föreskrift om att dispensrätten ligger hos samma myndighet som tillsynen. En sådan föreskrift kunde tas in i livsmedelslagen och andra lagar som styr kommunal verksamhet. Det rör sig emellertid om en större fråga av allmänt förvaltningsrättslig natur. Utredningen vill inte aktualisera den i detta begränsade sammanhang.

KUNGL. BIBL.
1993-02-18
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1993

Kronologisk förteckning

1. Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. UD
2. Kursplaner för grundskolan. U.
3. Ersättning för kvalitet och effektivitet.
   – Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. U.
4. Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. S.
5. Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. S.
6. Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. Jo.

Statens offentliga utredningar 1993

Systematisk förteckning

Utrikesdepartementet

Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. [1]

Socialdepartementet

Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. [4]

Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. [5]

Utbildningsdepartementet

Kursplaner för grundskolan. [2]

Ersättning för kvalitet och effektivitet. – Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. [3]

Jordbruksdepartementet

Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. [6]