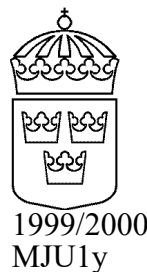


# Miljö- och jordbruksutskottets yttrande 1999/2000: MJU1y

Europeiska kommissionens vitbok om livsmedels-  
säkerhet



---

## Till EU-nämnden

Miljö- och jordbruksutskottet har beslutat avge yttrande till EU-nämnden över Europeiska kommissionens vitbok om livsmedelssäkerhet, daterad den 12 januari 2000 (KOM (1999) 719 slutlig). Utskottet har den 14 mars 2000 anordnat en utfrågning med företrädare för Jordbruksdepartementet angående de förslag och överväganden som inryms i vitboken. Därvid har upplysts att regeringen planerar att avge yttrande över vitboken efter att ha inhämtat synpunkter från vissa myndigheter och organisationer. Det kan noteras att utskottet nu för första gången avger ett skriftligt yttrande till EU-nämnden i en EU-fråga och att beredningen av ärendet, inklusive inhämtandet av partiernas synpunkter, föranlett vissa överväganden angående nya och till ärendet anpassade arbetsmetoder i utskottet.

De synpunkter som utskottet redovisar utgår från det material som föreligger i form av den aktuella vitboken och bör uppfattas mera som en vägledning än som ett underlag för slutgiltiga eller låsta nationella positioner i den fortsatta beredningsprocessen. Utskottet förutsätter att riksdagen längre fram kan få anledning att återkomma i ärendet efter hand som arbetet resulterar i mer konkreta förslag om organisatoriska och rättsliga frågor på livsmedelsområdet.

Det bör ankomma på EU-nämnden att bedöma hur utskottets synpunkter skall redovisas för regeringen inom ramen för det samråd som sker i EU-frågor enligt bestämmelserna i 10 kap. riksdagsordningen. Utskottet anser det lämpligt att yttrandet hanteras så att regeringen kan beakta utskottets överväganden i samband med att regeringen avger sina synpunkter på vitboken till kommissionen.

## Vitboken

I vitboken presenteras förslag som enligt kommissionen kommer att förvandla EU:s livsmedelspolitik till ett aktivt, dynamiskt, enhetligt och heltäckande styrmedel för att säkerställa en hög hälsoskyddsnivå för människor och ett gott konsumentskydd. Förslagen innefattar bl.a. inrättandet av en oavhängig europeisk livsmedelsmyndighet och en ny rättslig ram för frågor rörande livsmedelssäkerhet, inklusive djurfoder.

Enligt sammanfattningen i vitboken är det en prioriterad politisk fråga för kommissionen att garantera att livsmedelssäkerheten i Europeiska unionen är av högsta standard. Inrättandet av *en oberoende europeisk livsmedelsmyndighet* är enligt kommissionen det bästa sättet att tillfredsställa behovet av att garantera en hög livsmedelssäkerhet. Livsmedelsmyndigheten skall tilldelas flera viktiga uppgifter, bland annat att avge oberoende vetenskapliga yttranden om alla aspekter på livsmedelssäkerhet, administrera system för snabbt informationsutbyte, föra en dialog med konsumenter om frågor som gäller livsmedelssäkerhet och hälsa och att samverka med nationella byråer och vetenskapliga organ. Livsmedelsmyndigheten skall förse kommissionen med nödvändiga analyser. Kommissionens uppgift skall vara att mot bakgrund av dessa analyser fatta beslut om vilka åtgärder som bör vidtas. Europeiska livsmedelsmyndigheten skulle kunna inleda sin verksamhet år 2002, efter det att nödvändig lagstiftning har införts. Kommissionen uppmanar alla berörda parter att komma in med synpunkter innan förslaget slutförs. Synpunkterna bör lämnas in före slutet av april 2000, och därefter kommer kommissionen att lägga fram ett slutligt förslag till rättsakt.

Under rubriken *Lagstiftning om livsmedelssäkerhet* anför kommissionen att olika åtgärder kommer att vidtas i syfte att förbättra lagstiftningen och göra den mer enhetlig. Alla aspekter av livsmedelsprodukternas väg från producent till konsument skall omfattas. I vitboken anges över 80 olika åtgärder som enligt planerna skall vidtas de närmaste fem åren.

En omfattande lag kommer att föreslås för att omarbota de olika *kraven på kontroll*. Hänsyn kommer att tas till den allmänna principen att alla delar i livsmedelskedjan måste genomgå en officiell kontroll.

Under rubriken *Konsumentinformation* understryker kommissionen att riskkommunikation inte skall bestå av passiv förmedling av information utan skall bygga på växelverkan och engagera alla berörda parter i en dialog. Konsumenterna skall få viktig och korrekt information så att de kan göra välgrundade val.

*Den internationella dimensionen* innebär enligt kommissionen att huvudprincipen för importerade livsmedel och foder är att de skall uppfylla hälsokrav som åtminstone motsvarar de krav som gemenskapen har fastställt för sin egen produktion.

## Utskottets bedömning

### Allmänt om Europeiska unionens livsmedelspolitik

Utskottet kan i alla väsentliga avseenden ställa sig bakom kommissionens förslag och överväganden angående livsmedelssäkerheten i EU. Förslagen överensstämmer väl med den svenska synen på livsmedelsproduktionen, som bl.a. innebär att varje länk i produktionskedjan är av betydelse och måste omfattas av krav på en hygienisk och ansvarsfull hantering. Sverige har sedan länge legat väl framme när det gäller satsningar på hög standard i djurhållningen och snabba ingripanden vid utbrott av smittsamma husdjursjukdomar. Enligt utskottets uppfattning är det en självklarhet att EU:s livsmedelspolitik måste bygga på höga standarder för livsmedelssäkerhet som

syftar till att skydda och främja konsumenternas hälsa. Det kan givetvis aldrig accepteras att livsmedel som innebär risker för människors hälsa säljs på den europeiska marknaden. Som anförts i vitboken intar produktion och konsumtion av livsmedel en central plats i alla samhällen och har ekonomiska, sociala och ofta även miljömässiga aspekter. Inte bara livsmedelspolitiken utan också miljöpolitiken spelar en viktig roll i produktionen av säkra livsmedel. Det är värdefullt att konsumentperspektivet står i centrum för många av vitbokens förslag. De senaste årens livsmedelsskandaler understryker ytterligare behovet av att förtroendet för livsmedelsproduktionen återställs. Utskottet vill i detta sammanhang också framhålla att det finns traditionella och kulturella skillnader mellan medlemsländerna när det gäller konsumtions- och matvanor och att det ligger ett betydande värde i att bevara de nationella variationerna på detta område. Utskottet förutsätter att det nya regelverket kan tillämpas så att dessa intressen tillgodoses.

### **Principerna för livsmedelssäkerhet**

Utskottet delar uppfattningen att livsmedelspolitiken bör bygga på en helhetlig, integrerad strategi som möjliggör ett helhetsgrepp om livsmedelskedjan och bygger på en bestämd ansvarsfördelning. Det är viktigt att klargöra och ange vilka uppgifter de olika aktörerna i livsmedelskedjan har. Det gäller både foderproducenter, jordbrukare, djurhållare inom animalieproduktionen, livsmedelsindustrin och berörda myndigheter. För att politiken skall vara framgångsrik måste ingredienserna i såväl foder som livsmedel kunna spåras. Riskanalys måste utgöra grunden för den politik som rör livsmedels säkerhet. EU bör, som anförts i vitboken, grunda sin livsmedelspolitik på tillämpningen av riskanalysens tre delfaktorer, riskbedömning (vetenskapliga yttranden och informationsanalys), riskhantering (reglering och kontroll) och riskkommunikation.

Utskottet konstaterar i detta sammanhang att EU:s regelverk om djurhållning ofta består av minimiregler medan bestämmelserna om livsmedelskontroll i stor utsträckning är totalharmoniserade. Utskottet anser det för sin del angeläget att gemensamma kravnivåer och standarder rörande livsmedelssäkerhet i största möjliga utsträckning utformas som minimiregler. Detta innebär bl.a. att lägre säkerhet i livsmedelsproduktionen inte bör få användas som ett konkurrensmedel. En ny politik inom EU får inte begränsa enskilda medlemsländers högre ambitioner och deras val av strategier och avvikelser som innebär högre krav och alternativa produktionsmodeller som syftar till bättre djurhälsa, ökad miljöhänsyn och därmed säkrare livsmedel. Den nya politiken får inte heller försvåra utvecklingen av alternativ, miljö- och djurvänlig produktion genom att ställa krav på alltför enhetliga modeller som ensidigt utgår från konventionell, storskalig livsmedelsproduktion. Som utskottet i andra sammanhang konstaterat kan det innebära en konkurrens fördel för nationell livsmedelsproduktion om livsmedlen uppfyller högre krav än minimistandard.

När det gäller försiktighetsprincipen noterar utskottet att kommissionen har utfärdat ett meddelande, daterat den 2 februari 2000, om försiktighetsprincipen och dess tillämpning. Där framgår bl.a. att principen endast fastslås

på miljöområdet men att den inte närmare definieras i fördraget. I praktiken är dock försiktighetsprincipens räckvidd mycket större och särskilt när preliminär saklig vetenskaplig bedömning ger vid handen att möjliga effekter på miljö, människors, djurs eller växters hälsa kan vara oacceptabla och inte stå i överensstämmelse med den höga skyddsnivå som valts för gemenskapen. I anslutning till kommissionens bedömning (punkt 14 i vitboken) att försiktighetsprincipen ”i tillämpliga fall” skall följas då beslut fattas om riskhantering vill utskottet för sin del framhålla att utgångspunkten bör vara att denna princip tillämpas undantagslöst.

Några frågor som inte berörs närmare i vitboken är t.ex. återanvändning (recirkulation) och kretslopp av råvaror m.m. Enligt utskottets mening bör livsmedelskedjan inte betraktas enbart som en horisontell process. I livsmedelsproduktionens olika led uppstår avfallsprodukter som kräver ökad förståelse och respekt för smittriskerna. Kunskapsbasen på detta område behöver breddas såväl i Sverige som inom EU. Mer kunskap behövs för att kunna göra riktiga bedömningar av hur nya kretsloppsanläggningar skall byggas samt för att de regelverk avseende hygieniska risker som nu diskuteras eller skapas inom EU skall kunna formas utifrån vetenskapligt belagda fakta. Etiska aspekter och risken för konsumentoro måste beaktas och hanteras. Ett helhetsgrepp behöver tas över kretsloppets mikrobiologiska risker i hela kedjan från det organiska avfallets hantering och spridning. Smittrisker för vilda och tama djur och för människan via livsmedel, djur och miljö måste beaktas.

Enligt kommissionen kan hänsyn tas även till andra berättigade faktorer som är av betydelse för skyddet av konsumenternas hälsa och främjandet av en rättvis livsmedelshandel. För närvarande undersöker man på internationell nivå, särskilt i Codex Alimentarius, vad som kan ingå i dessa andra berättigade faktorer. Som exempel på sådana faktorer nämns miljöhänsyn, djurskydd, hållbart jordbruk, konsumenternas förväntningar på produktkvalitet, rättvisande information och fastställande av de väsentliga kännetecknen för produkter, produktprocesser och produktionsmetoder. Utskottet vill för sin del understryka det angelägna i att detta arbete fullföljs och att möjligheterna att göra etiska och liknande överväganden i bedömningar angående livsmedelsproduktionen ökar. Utskottet noterar att t.ex. frågor om djurhälsa och djurskydd också berörs i vitboken under rubriken Lagstiftning (s. 25) och att djurhälsa erkänns som en viktig del av livsmedelssäkerheten.

### **Insamling och analys av data**

Utskottet har inget att erinra mot kommissionens bedömning att insamling och analys av data är väsentliga delar av politiken för livsmedelssäkerhet, framför allt med tanke på behovet att spåra upp potentiella risker i foder och livsmedel. Gemenskapen behöver ett övergripande och effektivt system för tillsyn och övervakning av livsmedelssäkerheten. Utskottet delar uppfattningen att hög vetenskaplig kompetens kräver satsningar på forskning och teknisk utveckling. Samarbetet med Europarådets vetenskapliga kommittéer bör fördjupas. Det är också viktigt att det vetenskapliga samarbetet inbegriper kandidatländerna.

## Inrättandet av en europeisk livsmedelsmyndighet

Ett av de centrala inslagen i vitboken är förslaget att inrätta en oberoende europeisk livsmedelsmyndighet med särskilt ansvar för både riskbedömning och riskkommunikation i frågor som rör livsmedelssäkerhet. Det främsta målet för myndigheten kommer att vara att bidra till en hög konsument-skyddsnivå när det gäller livsmedelssäkerhet för att på så sätt återställa och upprätthålla konsumenternas förtroende. Kommissionen anser att det är ytterst viktigt att inrätta myndigheten så snart som möjligt, vilket enligt tidsplanen i vitboken skulle innebära att myndigheten inleder sin verksamhet år 2002.

Utskottet instämmer i huvudsak i kommissionens överväganden i detta avsnitt. Det är viktigt att den nya myndighetens verksamhet bygger på högsta vetenskapliga kompetens och är oberoende av industrins intressen och politiska intressen. Den måste vara öppen för noggrann offentlig granskning. Öppenheten innebär emellertid också att processen för sammanställande av resultat och rekommendationer är så öppen som möjligt för att garantera medborgarnas grundläggande rätt till tillgång till information enligt fördraget. Vidare måste myndigheten ha stor vetenskaplig trovärdighet och verka i nära samarbete med de nationella vetenskapliga organen.

De skäl kommissionen redovisat för att myndigheten ej skall ansvara för riskhantering, dvs. lagstiftning och kontroll, är enligt utskottets mening övertygande. Det innebär bl.a. att de existerande nationella myndigheterna bibehåller sina uppgifter på det nationella planet. Det finns hos de nationella vetenskapliga organen och myndigheterna en betydande kompetens och kunskapsbank, och utskottet förutsätter att den nya myndigheten kommer att utnyttja den sakkunskap som finns på det nationella planet. På motsvarande sätt kommer de nationella organen att ha tillgång till en vetenskaplig bas på högsta nivå. Denna samordning bör också kunna bidra till att man undviker kostsamt dubbelarbete inom EU och nationellt. Utskottet anser det värdefullt att den nya myndigheten får en roll som sammanhållande länk och utvecklare av nätverk mellan medlemsstaternas myndigheter och institutioner. Genom att samla in och statistiskt bearbeta ett större material får man möjlighet att bedöma trender i utvecklingen och överblicka helheten. Vidare är det viktigt att myndigheten kan utöva ett slags "spaningsfunktion" och kan ligga s.a.s. ett steg före och vidta åtgärder innan problemen fått alltför stor omfattning. Det får förutsättas att myndigheten kan agera på eget initiativ och oberoende av direkta uppdrag av kommissionen. Som framgår av vitboken (s. 20) anser också kommissionen att myndigheten t.ex. kan få till uppgift att utföra tillsynsarbete i form av bl.a. epidemiologisk övervakning.

Utskottet har i ett föregående avsnitt redovisat kommissionens ståndpunkt att man i beslutsprocessen inom EU kan ta hänsyn till andra berättigade faktorer som är av betydelse för skydd av konsumenters hälsa och främjandet av en rättvis livsmedelshandel. Som exempel nämns miljöhänsyn, djurskydd, hållbart jordbruk samt fastställande av väsentliga kännetecken för produktprocesser och produktionsmetoder. Utskottet vill i konsekvens härmed understryka vikten av att den nya myndigheten också kommer att göra etiska bedömningar.

## Lagstiftning

Som framgår av vitboken har Europeiska unionen en mycket omfattande lagstiftning om primär produktion av jordbruksprodukter och industriell produktion av förädlade livsmedelsprodukter. Utskottet delar uppfattningen att det behövs en grundlig översyn av detta regelverk. En ny rättslig ram för livsmedelssäkerhet bör, som kommissionen anför, omfatta bl.a. djurfoder, djurhälsa och djurskydd, livsmedelshygien, gränsvärden för förorenande ämnen, nya livsmedel, tillsatämnen, aromer, förpackning och bestrålning av livsmedel. Möjligheten att vidta skyddsåtgärder är ett viktigt redskap i kampen mot livsmedelskriser. Beslutsprocessen måste göras mer enhetlig och förenklas för att den skall vara effektiv, öppen och snabb. Enligt utskottets mening bör regelverket för handel med och transport av levande djur ägnas stor uppmärksamhet i översynsarbetet. Handel med levande djur innebär bl.a. särskilda risker för livsmedelssäkerheten. Dessutom är det viktigt att djurskyddsaspekterna tillgodoses i denna verksamhet.

Utskottet anser det vara av största vikt att regelverket rörande foder till djur i animalieproduktionen ses över och kompletteras. Det framgår att kommissionen avser att på kort sikt sammanställa en negativ lista, dvs. en förteckning över ämnen som ej får ingå i foderprodukter. På längre sikt avser kommissionen att sammanställa en positiv lista över godkända ämnen. Utskottet vill för sin del framhålla att oönskade ämnen i foder kan få negativa effekter i hela den animala livsmedelskedjan och att insatserna för foderkontroll måste öka i hela unionen. Stor uppmärksamhet bör ägnas åt användningen av s.k. SRM (specified risk materials), och arbetet med att definiera sådana SRM som ej får användas i foderprodukter till djur som är avsedda för humankonsumtion bör fullföljas. Vidare förutsätter utskottet att Sverige även i fortsättningen verkar för att all användning av antibiotika i tillväxtfrämjande och förebyggande syfte förbjuds inom animalieproduktionen.

## Kontroller

Ansvar för en säker livsmedelsproduktion delas mellan livsmedelsproducenterna, de nationella myndigheterna och Europeiska kommissionen. Nyligen inträffade kriser när det gäller livsmedelssäkerhet har lyft fram brister i de nationella kontrollsystemen. Utskottet delar kommissionens uppfattning att det behövs en gemenskapsram för nationella kontrollsystem som kommer att förbättra kontrollen på gemenskapsnivå och därmed höja nivån på livsmedelsnormer överallt i unionen. Hanteringen av dessa kontrollsystem skall förbli ett nationellt ansvarsområde.

Den första delen i gemenskapsramen skall enligt vitboken vara operativa kriterier som fastslås på gemenskapsnivå, och som de nationella myndigheterna väntas följa. Den andra delen skall vara att utarbeta riktlinjer för gemenskapens kontroll. Dessa riktlinjer skall främja enhetliga, nationella strategier och fastställa de effektivaste kontrollförfarandena och prioriteringar utgående från risker. Den tredje delen av ramverket skall vara ett utvidgat administrativt samarbete för utveckling och verkställande av kontrollsystemet. Utskottet har ingen erinran mot kommissionens överväganden i detta avseende.

Enligt utskottets mening är det viktigt att det nya regelverket får genomslag även på nationell nivå och att den nationella kontrollen fungerar väl. Utskottet hänvisar härvidlag till vad som anförts i vitboken om kontrollfunktionerna i samband med övervägandena om den nya livsmedelsmyndigheten. Enligt vitboken (s. 32) är det vidare nödvändigt att överväga om kommissionen måste få mera befogenheter, förutom det nuvarande överträdelseförfarandet, i sådana fall då det framkommer vid kontrollerna att EU-bestämmelserna inte följs. Det måste vara möjligt, särskilt vid omedelbar risk för konsumenters hälsa, att vidta snabba åtgärder, och befogenheterna skall bygga på en effektiv och öppen uppföljning av inspektionsrapporter från Kontoret för livsmedels- och veterinärfrågor. I lämpliga fall bör det även vara möjligt att inte utbetala gemenskapsstöd eller att kräva återbetalning av redan utbetalda medel.

### **Konsumentinformation**

Utskottet anser i likhet med kommissionen att riskkommunikation inte skall bestå enbart av passiv förmedling av information utan att den också skall bygga på växelverkan och engagera alla berörda parter i en dialog. Frågan om märkning av livsmedel kräver särskild uppmärksamhet. Det är viktigt att konsumenterna får relevant, vederhäftig och korrekt information så att de kan göra välgrundade val. I likhet med kommissionen vill utskottet också understryka det angelägna i att konsumenterna i alla aspekter av livsmedelssäkerheten ses som en fullvärdig part och att dialogen mellan vetenskapliga experter och konsumenter utvecklas.

### **Den internationella dimensionen**

Det framhålls i vitboken att gemenskapen är världens största importör och exportör av livsmedelsprodukter och idkar handel med ett allt större urval av livsmedelsprodukter med länder över hela världen. Konsumenter i alla länder har rätt att förvänta sig att produkter som exporteras från gemenskapen uppfyller lika höga standarder som de som gäller inom gemenskapen. De produkter som exporteras från gemenskapen bör därför ha minst lika hög livsmedelssäkerhet som de produkter som produceras och saluförs inom gemenskapen. När det gäller den framtida utvidgningen av gemenskapen är det mycket viktigt att kandidatländerna har genomfört de grundläggande principerna i fördraget och att lagstiftningen om livsmedelssäkerhet och de tillhörande kontrollsystemen motsvarar gemenskapens. Utskottet instämmer i kommissionens överväganden i detta avsnitt.

Stockholm den 4 april 2000

På miljö- och jordbruksutskottets vägnar

*Sinikka Bohlin*

I beslutet har deltagit: Sinikka Bohlin (s), Göte Jonsson (m), Ingvar Eriksson (m), Alf Eriksson (s), Carl G Nilsson (m), Ingemar Josefsson (s), Ann-Kristine Johansson (s), Kjell-Erik Karlsson (v), Caroline Hagström (kd), Gudrun Lindvall (mp), Eskil Erlandsson (c), Harald Nordlund (fp), Michael Hagberg (s), Lars Lindblad (m), Carina Ohlsson (s), Jonas Ringqvist (v) och Ester Lindstedt-Staaf (kd).

## Avvikande meningar

### 1. Konkurrens på lika villkor m.m.

Göte Jonsson, Ingvar Eriksson, Carl G Nilsson och Lars Lindblad (alla m) anför:

Vi anser att Sverige i det fortsatta arbetet bör verka för ett regelsystem som innebär att konkurrensen mellan livsmedelsproducenterna inom EU sker på rimligt lika villkor. Det är närmast en självklarhet att man i den europeiska gemenskapen med öppna gränser och frihandel måste eftersträva regler och föreskrifter som i största möjliga utsträckning är harmoniserade. Den nya myndighet som nu föreslås inrättad kan enligt vår mening få viktiga och angelägna uppgifter, och den bör inte minst kunna bidra till den ökade öppenhet som vi från svensk sida länge eftersträvat. Det finns vidare mycket starka skäl för att låta skickliga svenska experter komma med i den nya myndigheten. Genom ökad samordning och effektivitet bör också kostnaderna för myndigheten kunna långsiktigt täckas inom befintliga ekonomiska ramar.

### 2. Kontrollfrågan

Eskil Erlandsson (c) och Harald Nordlund (fp) anför:

Kommissionen, någon fristående instans eller den nya myndigheten måste ha rätt att kontrollera den nationella kontrollen.

### 3. Den nya myndighetens sammansättning m.m.

Kjell-Erik Karlsson och Jonas Ringqvist (båda v) anför:

Vi anser att den nya livsmedelsmyndigheten bör kompletteras med en rådgivande referensgrupp. I denna referensgrupp bör ingå personer med kompetens att göra etiska bedömningar samt företrädare för konsumentintressena. Också i det löpande arbetet bör konsumentorganisationerna involveras. I samband med översynen av regelverket bör man överväga att undanta levande djur från principen om varors fria rörlighet. Vidare bör medlemsstaterna ges ökade möjligheter att införa och vidmakthålla nationella förbud mot särskilda tillsatser i livsmedel.