

SRR 3/2010 rd

Statsrådets redogörelse om livsmedelssäkerheten

INNEHÅLL

Statsrådets redogörelse om livsmedelssäkerheten	1
1 Inledning	4
2 Kemisk, fysikalisk och till produktionsmetoderna anknyttande livsmedelssäkerhet ...	6
2.1 Primärproduktion och insatsvaror	6
2.2 Allergener	7
2.3 Tillsatser, enzymer, aromer	8
2.4 Främmande ämnen i livsmedel	8
2.5 Kärn och livsmedelsförpackningar	11
2.6 Kosttillskott	11
2.7 Fysikaliska faror och strålning	12
2.8 Nya produktionsmetoder	12
2.8.1 Genteknik i livsmedelsproduktionen	12
2.8.2 Nanomaterial	13
2.8.3 Kloning av produktionsdjur	14
3 Mikrobiologisk livsmedelssäkerhet	16
3.1 Uppföljning av antalet sjukdomsfall bland befolkningen	16
3.1.1 Registret över smittsamma sjukdomar	16
3.1.2 Matförgiftningsepidemier	17
3.2 Smittspridare	19
3.2.1 Livsmedel av animaliskt ursprung	19
3.2.2 Växter	19
3.2.3 Hushållsvatten	20
3.3 De med tanke på livsmedelssäkerheten viktigaste mikroberna	20
3.3.1 Salmonella	20
3.3.2 Campylobacter	22
3.3.3 Yersinia	23
3.3.4 Listeria	24
3.3.5 EHEC	25
3.3.6 Norovirus	25
3.3.7 Livsmedelsburna parasiter	26
3.3.8 Resistens mot mikrobielämedel	27
4 Kost och näring	29
4.1 De viktigaste kostrelaterade risktrenderna	29
4.2 Förändringar i kostvanorna	29
4.3 Skillnader mellan olika befolkningsgrupper	29
4.4 Intaget av näringsämnen	30
4.5 Övriga ämnen i livsmedlen	30
4.6 Det nutritionspolitiska beslutsfattandet	30
4.7 Hantering av risker som hänför sig till kost och näring	31
4.7.1 Konsumentinformation	31
4.7.2 Begränsningar, varningar och särskilda rekommendationer	32
4.7.3 Fiskala åtgärder och andra ekonomiska åtgärder	32
4.7.4 Uppföljning	32
5 Riskhantering	33
5.1 Riskhantering i samband med exponeringsfaktorer	33
5.2 Lagstiftning	34
5.3 Styrning och verkställande av tillsynen	35

		3
5.4	Laboratorieverksamhet	36
5.4.1	Statliga laboratorier	36
5.4.2	Kommunala och privata laboratorier	37
5.5	Konsumentorienterade åtgärder	37
5.5.1	Konsumenternas behov och förväntningar	37
5.5.2	Unionslagstiftningens utveckling	38
5.5.3	Nationella projekt	38
5.6	Åtgärder som rör branschen	39
5.7	Internationella åtgärder	40
5.8	Forskning	41
6	Framtida förändringsfaktorer	43
7	Centrala mål för livsmedelssäkerheten 2010–2014	45
7.1	Att garantera livsmedlens säkerhet	45
7.2	Att främja hälsosam kost	46
7.3	Att förbättra konsumenternas ställning	46
8	Källor	48
Bilaga		49
	Skälig skyddsnivå för salmonella (ALOP-värde)	49

1 Inledning

Enligt ett principbeslut som statsrådet godkände 2003 ska riksdagen en gång under valperioden ges en redogörelse över livsmedelssäkerheten i vilken man uppskattar livsmedelssäkerhetens läge i Finland och dess utveckling ur hela livsmedelskedjans synpunkt. Avsikten är att genom redogörelsen lyfta fram de centrala målen för det nationella livsmedelssäkerhetsarbetet för granskning på det politiska planet.

Den första redogörelsen om livsmedelssäkerheten gavs till riksdagen hösten 2006 (SRR 7/2006 rd). Bakgrunden till den var att livsmedelssäkerheten hade blivit allt mera beroende av internationella faktorer och att behovet av att upprätthålla och utveckla den uppnådda nationella säkerhetsnivån därmed hade växt. I redogörelsen betonades dessutom beaktandet av konsumenternas synpunkter och behov vid garanterandet av livsmedelssäkerheten. Riksdagen godkände ett svar på redogörelsen (RSk 47/2006 rd) som grundade sig på ett detaljerat betänkande från jord- och skogsbruksutskottet (JsUB 17/2006 rd).

I 2006 års redogörelse ingick 24 mål. Deras utfall har följts inom jord- och skogsbruksministeriet, och 2008 riktades till de centrala intressegrupperna en förfrågan om vilka åtgärder som hade vidtagits eller planerades för att målen skulle förverkligas. Projekt som varit centrala med avseende på målen har varit bl.a. det forskningsprogram för näring, livsmedel och hälsa (ELVIRA) som Finlands Akademi inlett, inledande av zoonoscentrumarbetet, sammanförande av den kommunala livsmedelstillsynen i samarbetsområden och breddning av det område som kvalitetssystemen omfattar; exempel på det sist nämnda är hälsovårdssystemen för animalieproduktionens djur och en databank för dagligvaruhandelns egenkontroll. Uppgifterna i anslutning till livsmedelslagstiftningen sammanfördes vid ingången av 2008 till jord- och skogsbruksministeriet. Till de mål som inte har nåtts eller för vars del förverkligandet inte har börjat ännu hör fastställandet av ALOP-värden för centrala risker och införandet av ett nationellt märkningssystem som gäller kontrollerade kvalitetssystem.

o o o

Den redogörelse om livsmedelssäkerheten som nu ges behandlar de viktigaste risk och deras utveckling samt framtida förändringsfaktorer. Av riskfaktorerna behandlas kemiska, fysikaliska och mikrobiologiska risker samt risker som hänför sig till nya tekniker för livsmedelsproduktion. Tyngdpunkten ligger på att beskriva den utveckling som skett sedan 2006, då den föregående redogörelsen gavs.

Redogörelsen ges under valperiodens sista år, knappt fyra år efter den föregående redogörelsen. På så sätt kan de ståndpunkter som intas vid riksdagsbehandlingen bäst beaktas när de politiska riktlinjerna för den förestående regeringsperioden dras upp.

Ett nytt inslag i denna redogörelse är att kost- och näringsfrågor behandlas. Sambanden mellan kost och hälsa är redan välkända och i Finland har det arbetats framgångsrikt för att förbättra nutritionen. Trots det påverkar många liknande trender som kan öka hälsoriskerna i samband med livsmedel också matens näringsmässiga kvalitet av. Sådana är bl.a. livsmedelskedjans internationalisering, den livsmedelstekniska utvecklingen och konsumentgruppernas differentiering. Så är t.ex. befolkningens åldrande en utmaning både för nutritionen och för de mera traditionella livsmedelssäkerhetsriskerna. Därför är det motiverat att ta upp hanteringen av näringsrelaterade risker i redogörelsen.

I bilagan beskrivs och ges förslag till Finlands första nationella s.k. ALOP-värde för salmonellabakterier, ett värde som uttrycker en skäligen skyddsnivå. Fastställandet av ALOP-värden bygger på Världshandelsorganisationen WTO:s SPS-avtal. Värdet är ett i princip politiskt val utgående från vilket målen för och åtgärderna i samband med den nationella riskhanter-

ingen i fråga om salmonella fastställs, bland dem den riskhantering som anknyter till importerade livsmedel och foder.

2 Kemisk, fysikalisk och till produktionsmetoderna anknyttande livsmedelssäkerhet

2.1 Primärproduktion och insatsvaror

De med tanke på livsmedelssäkerheten viktiga kemiska föreningarna i insatsvaror (gödsel-fabrikat och foder) är sådana som kan anrikas i produktionskedjan (aflatoxin, dioxin, kadmium) eller har lång karenstid (många växtskyddsmedel och veterinärmedicinska läkemedel). Säkerheten påverkas också bl.a. av det vatten som djuren dricker och växterna bevattnas med. Funderande tillsyn över primärproduktionen, med veterinärer som är förtrogna med animalieproduktionens djur, är en av hörnstenarna inom livsmedelssäkerheten.

Gödselmedel

Selen började tillsättas i oorganiska gödselmedel 1984, eftersom den naturliga selenhalten i odlingsjordarna i Finland är låg på grund av klimatet och jordmånen och eftersom selenet i marken är i svårslutlig form. I en uppföljningsundersökning som Forskningscentralen för jordbruk och livsmedelsekonomi (MTT) utförde 2008 konstaterades det att selenhalten i jordmånen har stigit avgjort snabbare än det antogs när beslutet att tillsätta selen fattades 1998. Uppföljningen av selenhalten i mark, foder och livsmedel är kontinuerlig.

I Finland har det fastställts övre gränser för den tillåtna kadmiumhalten i gödselmedel därför att växterna lätt tar upp kadmium ur humushaltig sur jord. Den ekonomiska recessionen och priset på jordbruksprodukter har medfört press på att också i Finland tillåta användning av gödsel-fabrikat med högre kadmiumhalter. Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet EFSA har visserligen i ett utlåtande (2009) sänkt det tolerabla veckointaget av kadmium (TWI) från 7 µg till 2,5 µg per kg kroppsvikt.

Att utveckla gödsel-fabrikat av ny typ där råvarorna består av avfallsbaserade material eller biprodukter från industrin är en utmaning, eftersom överföringen av skadliga kemiska ämnen till livsmedelskedjan måste förhindras. Vid sidan av den ekonomiska nyttoanvändningen gäller det att förvissa sig om att hälsovådliga främmande ämnen inte ansamlas i dessa gödsel-fabrikat.

Foder

Skadliga ämnen, t.ex. aflatoxin och dioxin, kan överföras från foder till livsmedel. I Finland har dessa ämnen inte utgjort något problem. Det finns bestämmelser på unionsnivå om främmande ämnen i foder.

På unionsnivå föreskrivs det om fodertillsatser, bl.a. A-vitamin och spårämnen såsom jod. Alla fodertillsatser kommer att bedömas på nytt 2010. Villkoren för godkännande av fodertillsatser fastställs på ett sådant sätt att det i livsmedel av animaliskt ursprung inte ingår mängder som skulle kunna utgöra risker för människor. I gruppen tillsatser ingår också coccidiostatika. År 2009 fastställdes högsta tillåtna mängder av rester av coccidiostatika i foder för sådana djurarter eller kategorier av djur som tillsatsen inte är avsedd för och i livsmedel som härrör från djuren.

Växtskyddsmedel

I Finland ligger användningen och intaget av växtskyddsmedel på en säker nivå. Klimat-uppvärmningen kan dock öka behovet av att använda växtskyddsmedel.

I Finland är det tillåtet att använda bara godkända växtskyddsmedel. Växtskyddsmedel som är effektiva och lämpliga för sitt ändamål när de används på korrekt sätt och inte medför olägenhet för människors eller djurs hälsa eller oskälighetsolägenhet för miljön kan godkännas för användning i Finland. Livsmedelssäkerhetsverket (Evira) godkänner växtskyddsmedel för viss tid, högst tio år. Godkännandet kan förnyas på ansökan, om villkoren för godkännande fortfarande uppfylls.

En nationell handlingsplan är under arbete för att riskerna i samband med användning av växtskyddsmedel ska reduceras. Handlingsplanen kommer att omfatta principer beträffande utbildning för dem som använder och säljer växtskyddsmedel, regelbundna kontroller av spridningsutrustningen, spridning av information om växtskyddsmedel, skydd för känsliga områden och integrerad bekämpning.

Veterinärmedicinska läkemedel

Förekomsten av läkemedelsrester övervakas årligen genom ett kontrollprogram för främmande ämnen i livsmedel av animaliskt ursprung. Rester av veterinärmedicinska läkemedel har konstaterats i finländska livsmedel endast i enstaka fall. I Finland har det aldrig konstaterats att förbjudna hormoner eller andra tillväxtfrämjande ämnen skulle ha använts olagligt inom animalieproduktionen.

Enligt de resultat som kontrollen av främmande ämnen har utmynnat i följs karenstiderna, och användningen av veterinärmedicinska läkemedel i Finland är alltför behärskad. Nästan alla läkemedelspreparat som är avsedda för animalieproduktionens djur kan användas bara utgående från recept som utfärdas av veterinär. Vid den medicinska behandlingen av produktionsdjur ska de anvisningar som veterinärerna gett följas. I en del fall har orsaken till läkemedelsrester dock konstaterats vara medicinsk behandling som har getts utan att veterinär har kontaktats eller underlåtenhet att iaktta karenstiden.

2.2 Allergener

En allergisk människas försvarssystem reagerar alltför kraftigt och oändamålsenligt på främmande ämnen, även sådana som är ofarliga. En allergen är ett visst protein i mat som orsakar en skadlig reaktion som immunologiska mekanismer förmedlar. Till de vanligaste ämnen som orsakar matallergier hos vuxna hör med björkpollenallergi förknippad allergi mot färska rotfrukter, frukt och kryddor. Hos barn är basmatvarorna mjölk, ägg och spannmål de allmänaste allergiframkallande ämnena. Allergi mot fisk, skaldjur och ägg är ofta bestående. Också gluten i vete, råg och korn leder till en skadlig reaktion hos personer med celiaki. Enligt vissa uppskattningar har 2–4 % av de vuxna i Finland och 5–10 % av barnen någon matallergi. Celiaki uppträder hos ca 2 % av befolkningen.

Riskhanteringen i samband med allergener är något som både livsmedelsföretagarna och konsumenterna ansvarar för. Livsmedelsföretagarna ska identifiera de mest riskbenägna etapperna i tillverkningsprocessen så att produkterna inte kontamineras av allergiframkallande ingredienser. I lagstiftningen om förpackningspåskrifter specificeras det vilka allergener som ska anges på livsmedelsförpackningar och i den information som ges i samband med livsmedelsförsäljning. Det finns också bestämmelser om glutenmärkning. Konsumenterna ansvarar själva för att studera den information om livsmedlet som ges. Livsmedelstillsynen ska säkerställa att företagen inom livsmedelsbranschen har en fungerande egenkontroll. Det är möjligt att fel uppkommer trots en effektiv egenkontroll. Då informeras det om den produkt som felmärkts och/eller innehåller en allergen, och produkten dras tillbaka från marknaden.

2.3 Tillsatser, enzymer, aromer

En bedömning av säkerheten hos tillsatser, enzymer och aromämnen görs i samband med godkännandeprocessen. Bedömningarna i fråga om vissa tillsatser är mycket gamla och därför har det beslutats att nya bedömningar ska göras. Först i tur att färdigställas var säkerhetsbedömningen av sex färgämnen, och för tre av dem sänktes det värde som uttrycker det acceptabla dagliga intaget (ADI). Evira har år 2009 publicerat en reviderad guide om tillsatser i livsmedel. Som bäst bedömer Evira intaget av nitrit på nationell nivå. I framtiden kommer intaget av tillsatser att bedömas med gemensamma metoder på unionsnivå.

EFSA är på väg att börja bedöma enzymer. Sådana används framför allt som hjälpämnen vid tillverkningen, en del används som tillsatser. Bedömningen av aromämnen och rökaro- mer på unionsnivå är inne på slutrakan. Naturliga aromer bedöms inte.

Som ingredienser i livsmedel används det i allt större utsträckning olika extrakt som ersätter tillsatser: färger, konserveringsmedel och förtjockningsmedel. Deras säkerhet har inte be- dömts.

2.4 Främmande ämnen i livsmedel

Främmande ämnen kan delas in i följande grupper:

- 1) Tungmetaller
- 2) Övriga främmande ämnen i miljön
- 3) Mögelgifter
- 4) Naturligt förekommande växtgifter
- 5) Främmande ämnen som uppkommer vid framställning av livsmedel

Främmande ämnen är också rester av växtskyddsmedel och veterinärmedicinska läkemedel, främmande ämnen i förpackningsmaterial och radioaktiva ämnen.

I en studie som Evira gjort konstaterades det att finländarnas intag av vissa främmande äm- nen (dioxiner, arsen, T2- och HT2-toxiner, perfluorerade alkylföreningar (PFOS), metyl- kvicksilver, kadmium och arsen) är på en nivå som motsvarar det tolerabla dagliga intaget (TDI/uppskattat intag = 1) eller är i närheten av det. Expertpaneler knutna till EFSA och Världshälsoorganisationen WHO har fastställt det högsta tolerabla dagliga intaget utifrån riskbedömning (tabell 1).

Tabell 1. De främmande ämnen som är viktigast med avseende på det dagliga intaget.

Främmande ämne	TDI ¹⁾	Uppskattat intag ²⁾	TDI/uppskattat intag
Dioxiner och dioxinliknande PCB-föreningar	2 pg TEQ	1,9 pg TEQ	1
T2- och HT2-toxiner	0,06 µg	0,025-0,06 µg (obehandlad havre FI)	1
Perfluorerade alkylföreningar (PFOS)	150 ng	60 ng	3,2
Metylkvikksilver	0,23 µg	0,072 µg	3,2
Kadmium	0,36 µg	0,1 µg	3,6
Arsen	2,1 µg	0,56 µg (EU) 0,2 µg fisk (FI)	3,75

¹⁾ TDI anges som tolerabelt dagligt intag av det främmande ämnet per kg kroppsvikt,

²⁾ det uppskattade intaget anges som dagligt intag av det främmande ämnet per kg kroppsvikt.

Tungmetaller

På EU-nivå baserar sig bedömningen av exponeringen för arsen på statistik och ligger i närheten av gränsvärdet för tolerabelt intag. Arsenforskningen har fördröjts av avsaknaden av en metod för analysering av oorganisk arsen. Bedömningen av exponeringen för arsen är från 2009 och grundar sig på statistik från 19 medlemsstater som EFSA samlat in. För Finlands del anges uppgifter bara om arsenhalterna i fisk. I och med att TDI för kadmium har sänkts ligger det genomsnittliga intaget av kadmium relativt nära TDI. Det har länge varit känt att exponeringen för metylkvicksilver via rovfisk är stor, och därför har Evira gett allmänna rekommendationer för intaget av gädda och särskilda rekommendationer som riktar sig till gravida kvinnor och ammande mödrar.

Andra främmande ämnen i miljön

Miljöbetingade främmande ämnen är förutom tungmetallerna också bl.a. persistenta organiska föreningar, t.ex. dioxiner. Det genomsnittliga intaget av dioxiner och PCB-föreningar ligger nära det tolerabla intaget. För dem som äter mer fisk än genomsnittligt stiger intaget; det gäller särskilt stor strömming och sådan lax eller öring som fångats i Östersjön. Undersökningar av bröstmjolk har emellertid visat att befolkningens exponering har minskat avsevärt under de 20 senaste åren.

Finland och Sverige har i EU-lagstiftningen beviljats undantag i fråga om högsta tillåtna halter av dioxin. Undantaget gäller vissa fiskarter i Östersjöområdet (bl.a. strömming, lax och öring) som kan saluföras nationellt. Ur folkhälsosynpunkt har intaget av fisk positiva hälsoeffekter, något som har konstaterats i Institutet för hälsa och välfärd (THL) undersökningar. Evira har utfärdat rekommendationer om intaget av fisk.

EFSA har nyligen bedömt bromerade flamskyddsmedel och vattenavstötande ämnen (PFOS och PFOA). PFOS visade sig överraskande vara en hälsofara för finländarna, eftersom det genomsnittliga intaget av det ligger nära nivån för tolerabelt intag. Vid sidan av flamskyddsmedlen hör PFOS till de föreningar vars halter befaras stiga i t.ex. fisk. Inom EU har användningen av PFOS begränsats 2006, och endast vissa undantag från begränsningarna

har tillåtits. Trots det kommer perfluorerade föreningar ut i miljön genom produkter som innehåller sådana och importeras från länder utanför EU.

Mögelgifter

Klimatförändringarna kan inverka t.o.m. i hög grad på förekomsten av mögeltoxiner i olika växtsorter och särskilt i spannmål. Mögelgifterna DON, T2 och HT2 har fortsatt att förekomma i relativt låga halter i inhemsk spannmål, även om de årliga variationerna är stora. De inhemska exponeringsvärdena för T2 och HT2 som bygger på förekomsten i obehandlad spannmål har närmast sig gränsen för det acceptabla dagliga intaget. Det är dock känt att skalning av kärnorna minskar exponeringen för dessa mögelgifter med över 50 %, och det utifrån obehandlad spannmål beräknade intaget medför således inte men för hälsan. Under de 10 senaste åren har man i Finland arbetat intensivt med riskhanteringen i fråga om mögel och för att kunna göra upp bättre prognoser när det gäller förekomsten av mögel. Mögelexponering kan förhindras genom att man t.ex. förebygger mögeltillväxt samt behandlar spannmålen rätt och skalar den.

Mögelgifter kan uppträda också i nötter, torkad frukt, kryddor, kaffe, importspannmål och beredningar som innehåller dessa. På EU-nivå har det beslutats om många förordningar om intensifierad kontroll där frekvensen för tillsyn över vissa livsmedel från tredjeländer fastställs.

Främmande ämnen som uppkommer vid framställning av livsmedel

PAH-föreningar (polycykliska aromatiska kolväten) uppkommer när livsmedel röks, rostas, steks eller torkas så att de har direkt kontakt med värmekällan. EFSA har rekommenderat att det fastställs en högsta gräns för PAH-föreningar som utgör summan av fyra föreningar i stället för en enda förening (bens(a)pyren), vilket nu är fallet. Finländarnas intag härrör främst från kött och fisk som röks med traditionella metoder. Också spannmål kan vara en viktig källa på grund av de stora konsumtionsmängderna, även om halterna i spannmål är låga. Tack vare tillsynsåtgärderna och de produktionstekniska framstegen har halten av bens(a)pyren i livsmedel sjunkit. Inom EU pågår som bäst riskhanteringsarbete när det gäller akrylamid- och furanföreningar som i vissa förhållanden uppstår vid matlagningen.

Rester av växtskyddsmedel

Förekomsten av rester av växtskyddsmedel i livsmedel av både vegetabiliskt och animaliskt ursprung kontrolleras årligen i enlighet med ett program för tillsyn över rester. Den inhemska användningen av växtskyddsmedel är på en säker nivå. Uppskattningsvis 91 % av intaget av bekämpningsmedel härrörde 2009 från importerade livsmedel, särskilt frukt. I importlivsmedel förekommer ibland också rester av ämnen som inte längre används inom EU.

Finländarnas exponering för rester av växtskyddsmedel bedöms som bäst med hjälp av nya riskbedömningsmetoder där man beaktar inte bara långtidsexponeringen utan också potentiella negativa följder av engångsexponering. På basis av en bedömning som gjordes år 2000 kan det antas att intaget är på en säker nivå. Klimatuppvärmningen kan öka behovet av att använda växtskyddsmedel.

Algtoxiner

Giftbildande havsalger förekommer kontinuerligt i Östersjön och i sötvatten. Därför är det befogat att undersöka om också fisk innehåller toxiner som algerna producerat.

2.5 Kärll och livsmedelsförpackningar

EU-bestämmelserna om material och förnödenheter som kommer i beröring med livsmedel tar än så länge fasta närmast på plastmaterial. För en stor skara andra material finns det inga enhetliga EU-normer, vilket leder till att myndigheternas och aktörernas tolkningar av säkerhetskraven skiljer sig åt. Exempelvis den tilltagande användningen av återvinningsmaterial i fibermaterial kan föra med sig risker som tidigare varit okända. Likaså utgör den ökande importen av mångahanda material och förnödenheter från länder med låg prisnivå en utmaning för tillsynen. Enhetlig reglering skulle behövas med avseende på dels materialsäkerheten, dels likabehandlingen av aktörer.

Ftalater och bisfenol A kan lösas ut ur förpackningsmaterial. En stor del av ftalaterna är förbjudna vid tillverkning av förpackningsmaterial men förekommer överallt i miljön i låga halter. Att analysera ftalatinnehållet i livsmedel är mycket krävande, men i Finland finns det beredskap att undersöka både ftalathalter och halterna av bisfenol A.

2.6 Kosttillskott

Trots att kosttillskotten till det yttre påminner om läkemedel (piller, kapslar och liknande) och används i likhet med läkemedel är de livsmedel. Användningen av kosttillskott är utbredd. Mer än varannan finländare i åldern 15–74 år använder kosttillskott sporadiskt, och mer än var tredje använder kosttillskott regelbundet. Kosttillskottspreparat bjuds ut via ett stort antal försäljningskanaler. Internet är på väg att bli allt populärare som inköpskanal. Framför allt på Internet marknadsförs produkter ofta regelstridigt. Internet är emellertid inte en homogen handelsplats. De kanaler som är mest problematiska med avseende på både konsumenternas hälsa och tillsynen är utländska webbutiker där det är svårt att verifiera att produktsammansättningen (förbjudna ämnen), bruksanvisningarna eller marknadsföringen följer bestämmelserna eller svårt att ingripa i dem vid tillsynen. När e-handeln blir allmänare kan konsumenterna oftare än förr exponeras också för hälsorisker som är förknippade med kosttillskotten.

Myndigheterna kontaktas mer än förr i situationer där konsumenter hör sig för om kosttillskottens långtidseffekter eller om samtidig användning av flera kosttillskott. Det behövs mera forskningsrön om kosttillskottens samverkan sinsemellan och om samverkan mellan kosttillskott och läkemedel, och rönen bör beaktas för att användningen av kosttillskotten ska vara rätt och säker.

Kosttillskotten innehåller i allt större utsträckning växtingredienser av vilka många har farmakologiska effekter. Det gäller då att bedöma om produkterna omfattas av livsmedelslagstiftningen i egenskap av kosttillskott eller om de ska klassificeras som naturmedel, varvid läkemedelslagstiftningen tillämpas på dem. Klassifikationen av produkter i gränzonen mellan livsmedel och läkemedel och frågor som rör myndigheternas behörighet medför utmaningar för tillsynen, något som bör beaktas som ett inslag i den tillsynsstrategi som rör kosttillskott.

Eftersom kosttillskotten är livsmedel krävs det inte vare sig förhandsgranskning eller förhandsgodkännande av dem, även om en lagstadgad anmälningsskyldighet hänför sig till utsläppandet av dem på marknaden. Utifrån de anmälningar som inkommer till Evira kan det konstateras att utbudet av produkter som är avsedda för barn ökar hela tiden. Växtingredienserna i kosttillskotten är allt oftare ingredienser som också är att betrakta som nya livsmedel; för deras del krävs både förhandsgranskning av säkerheten och marknadsföringstillstånd.

Säkerheten bör bedömas i fråga om växter och växtpreparat med farmakologiska egenskaper, av vilka en del är toxiska, beroendeframkallande, psykotropa eller annars hälsofarliga. EFSA har tagit fram en enhetlig metod för bedömning av säkerheten hos växter och växtpreparat som används som ingredienser i kosttillskott. Det egentliga bedömningsarbetet ser dock ut att bli något som enskilda företag, ofta små eller medelstora, och – inom ramen för nationell lagstiftning – de nationella myndigheterna utför. Nationellt finns det behov av att utarbeta en riskbedömningsstrategi för kosttillskott där man beaktar det internationella harmoniseringsarbetet för bedömning av växtmaterialens säkerhet.

Det är nödvändigt att stödja företagen genom att öka mängden information på livsmedels- och läkemedelsmyndigheternas webbplatser. Målet är att inom företagets egenkontroll tydligt beakta som kritiska styrpunkter säkerheten hos växtmaterial som används i kosttillskott, de eventuella medicinska egenskaperna och sådana nya egenskaper som förutsätter en förhandsbedömning av säkerheten (nya livsmedel) samt det olagliga i att kosttillskott marknadsförs som om de var läkemedel. Fokus ligger på att förebygga hälsorisker, minska den klart regelstridiga marknadsföringen av kosttillskott (marknadsföring t.ex. som om de var läkemedel och vilseledande marknadsföring), eliminera preparat som bör klassificeras som läkemedel ur livsmedelskanalerna samt planera och genomföra utbildning för dem som utför tillsynen i praktiken.

2.7 Fysikaliska faror och strålning

Livsmedel kan sporadiskt innehålla främmande föremål, t.ex. metall-, plast- eller glasbitar. I Finland dras det årligen tillbaka från marknaden några livsmedel på grund av att främmande föremål påträffats i dem. De främmande föremålen härrör i allmänhet från råvarorna, produktionslokalerna eller produktionsmedlen. I början av 2009 upptäcktes dock ett ansevärt antal främmande föremål av olika slag, särskilt glas- och plastskärvor, i livsmedel som olika företag hade framställt. Liknande iakttagelser hade gjorts litet tidigare i Sverige. Vid polisundersökningen konstaterades det inte någon koppling mellan kriminell verksamhet och de främmande föremålen. Elimineringen av sabotagemöjligheter bör dock ägnas större uppmärksamhet än tidigare inom hela livsmedelskedjan.

Halterna av radioaktiva ämnen i livsmedel kontrolleras som ett led i det av EU påbjudna programmet för övervakning av strålningen i miljön. De konstgjorda radioaktiva ämnen som förekommer i livsmedel (cesium-137 och strontium-90) härrör från olyckan i Tjernobyl 1986 och från de atmosfäriska sprängningarna på 1950- och 1960-talet. Halterna av konstgjorda radioaktiva ämnen i jordbruksprodukter är synnerligen små. I livsmedel som insamlas i naturen förekommer däremot ännu ställvis cesium-137 i t.o.m. ganska höga halter. Det av EU rekommenderade maximivärdet för halten av cesium-137, vilket är 600 Bq/kg, kan alltså överskridas speciellt i rovfisk som lever i näringsfattiga sjöar och i många arter av handelssvamp i områden där cesium 137-nedfallet efter Tjernobylolyckan var rikligt. Den strålningsexponering som de ger upphov till är emellertid ringa.

2.8 Nya produktionsmetoder

2.8.1 Genteknik i livsmedelsproduktionen

Genetiskt modifierade livsmedel behöver tillstånd innan de får släppas ut på marknaden i EU och Finland. För erhållandet av tillstånd krävs det att produktens säkerhet verifieras. De genetiskt modifierade livsmedel som godkänts på marknaden är därmed säkra för människor, djur och miljön. I EU har produkter som framställts av genetiskt modifierad majs, soja,

raps, bomull, sockerbeta och potatis godkännts för användning som livsmedel och foder. Stärkelsen som fås ur genetiskt modifierad potatis används inom pappersindustrin. Det växtmaterial som återstår efter stärkelseproduktionen har godkännts för användning som foder. EFSA har bedömt att potatisen är säker också som livsmedel. Inom EU är mängden genetiskt modifierade livsmedel på marknaden liten, i Finland nästan obefintlig. Genetiskt modifierat foder, speciellt soja, används allmänt som foder i Europa. I Finland utgjorde den genetiskt modifierade sojan år 2008 omkring 4 % av all soja som användes som foder.

Globalt väcker gentekniken allt större intresse. Det gemensamma forskningscentret har i en studie kommit fram till att det år 2009 globalt sett har kommersialiserats 30 olika genetiskt modifierade sorter för användning som livsmedel och att antalet år 2015 väntas vara 120. I EU har bara en bråkdel av dem godkänts. På så sätt blir det i allt högre grad möjligt att sådana genetiskt modifierade produkter som inte har godkänts ännu eller för vars det säkerhetsbedömningen är oavslutad förekommer oavsiktligt inom EU.

I enlighet med en EU-förordning om genetiskt modifierade livsmedel och foder svarar EFSA för att säkerheten verifieras. För livsmedlens vidkommande utförs motsvarande arbete nationellt av nämnden för nya livsmedel, som finns i anslutning till jord- och skogsbruksministeriet. Till tillståndsbeslutet anknyter en skyldighet för både producenterna och handeln att märka produkterna så att information om den genetiska modifieringen åtföljer produkten i varje steg av produktionen. Konsumenterna kan fatta sina köpbeslut på basis av de obligatoriska påskrifterna på livsmedelsförpackningarna. För tillfället förekommer sådana påskrifter inte på marknaden i Finland, eftersom produkter av det slaget inte finns till salu här.

Europeiska kommissionen kartlägger som bäst hur lagstiftningen om dels genetiskt modifierade livsmedel och foder, dels öppen spridning av genetiskt modifierade organismer fungerar och vilka effekter den har haft. Det som studeras är säkerhetsbedömnings- och beslutsprocessernas funktionsduglighet, frågan om nolltolerans, kontrollen av märkningsföreskrifterna (kraven för märkning av frihet från genetiskt modifierade organismer) och erfarenheterna av de socioekonomiska effekterna. Målet är att rapporterna ska överlämnas till Europaparlamentet och rådet sommaren 2010.

I statsrådets redogörelse för EU-politiken (SRR 4/2009 rd) har konstaterats, att jordbrukare måste ha rätt att producera GMO-fritt och konsumenterna ska ha rätt till GMO-fria produkter.

2.8.2 Nanomaterial

Med nanomaterial avses ett fast material som har tillverkats avsiktligt, med en eller fler yttre dimensioner eller en inre struktur som är 100 nanometer eller mindre än detta. En nanometer (nm) är en miljarddel meter ($1 \text{ nm} = 10^{-9} \text{ m}$). Det som gör nanopartiklar speciella är att deras yta är stor i förhållande till massan och/eller volymen. På nanonivå får materialet kemiska, fysikaliska och biologiska egenskaper som inte står i proportion till dess storlek utan skiljer sig betydligt från egenskaperna hos makroskopiska stycken av materialet.

Med hjälp av partiklar som är mycket små är det möjligt att framställa material med nya egenskaper. Nanotekniken har därför blivit en snabbväxande industrigren, och tillämpningsmöjligheterna är många också inom livsmedelssektorn. Aktiva och intelligenta förpackningar, nanolaminat och antimikrobiella förpackningsmaterial är exempel på nanotillämpningar som är under utveckling. Genom att partikelstorleken minskas är det också möjligt att göra tillsatserna effektivare, t.ex. intensifiera färgämnenas verkan.

EFSA publicerade 2009 ett utlåtande om riskerna med tekniskt framställda nanomaterial i livsmedel och foder. På EU-marknaden finns det bara i liten utsträckning sådana livsmedel eller livsmedelsförpackningar som innehåller nanomaterial. Partiklar som är närapå av nanostorlek förekommer bl.a. i godkända tillsatser (amorf cellulosa och kiseldioxid, syntetiskt lykopen). För användning i livsmedelsförpackningar har det godkänts bl.a. kiseldioxid eller titannitrid av nanostorlek som överdragits med ett plastskikt.

Nanotillämpningar kan också vara förknippade med risker. Riskbedömningen försvåras av att det finns ett stort antal olika nanomaterial (partiklar och ämnen) med synnerligen divergerande egenskaper. Dessutom är den toxikologiska kunskapen om dem ännu bristfällig. Som en särskild risk betraktas nanotoxicitet, vilket betyder att det när partikelstorleken minskar blir lättare för ämnen att röra sig i kroppen och att tränga in i vävnader och celler. När den relativa andelen yta hos ett stycke stiger växer möjligen också den kemiska reaktiviteten. Riskerna bör inte överdrivas, men de måste undersökas omsorgsfullt precis som när det gäller tillämpning av andra nya tekniker.

I Finland och EU finns det inte särskild lagstiftning om livsmedel som framställts med hjälp av nanoteknik, och sådan är sannolikt inte heller att vänta. Den gällande lagstiftningen om nya livsmedel, tillsatser och delvis också material som kommer i kontakt med livsmedel beaktar nanomaterial i livsmedel. Lagstiftningen är på väg att preciseras ytterligare; detta gäller bl.a. definitionerna och de förutsättningar under vilka livsmedel som innehåller eller består av nanomaterial kan släppas ut på marknaden efter att ha förhandsgranskats för garanterande av säkerheten.

2.8.3 Kloning av produktionsdjur

Kloning innebär produktion av individer som har samma arvs massa. Kloning där somatisk cellkärnöverföring (Somatic Cell Nuclear Transfer, SCNT) används har väckt debatt. Kloning används ännu inte direkt inom livsmedelsproduktionen. I livsmedelskedjan skulle det kunna börja ingå klonade djur och särskilt deras avkomma med speciella egenskaper som inverkar på produktkvaliteten, t.ex. fettsammansättningen, eller på djurhälsan, t.ex. motståndskraften mot en viss sjukdom.

I Finland bedrivs det för närvarande inte forskning kring somatisk cellkärnöverföring i samband med produktionsdjur, och inte heller finns det i Finland sådana produktionsdjur som klonats med denna teknik eller deras avkomma. I Europa finns ett litet antal djur som klonats med SCNT-metoden, färre än 200. Varken de eller deras avkomma ingår i livsmedelskedjan. I USA har produktionsdjur klonats i avelssyfte och där finns det för närvarande ca 1 000–2 000 djur av det slaget. USA:s livsmedels- och läkemedelsmyndighet FDA publicerade i januari 2008 ett utlåtande där den konstaterade att djurkloner och deras avkomma är godtagbara också inom livsmedelsproduktionen.

EFSA konstaterade i juli 2008 att klonade djur inte är förknippade med några särdrag som hänför sig till livsmedelssäkerheten och att livsmedel som härrör från klonade djur skulle vara lika säkra som ordinära livsmedel av animaliskt ursprung. Övervägandena i samband med kloning har främst att göra med djurens välbefinnande och etiska spörsmål. Med de metoder som nu är i bruk händer det att fostren dör oftare än hos vanliga produktionsdjur. Hos nötkreatur och svin har foster som varit större än normalt konstaterats, och överstora foster föranleder svårigheter vid förlossningen. Visserligen skiljer sig förlossningen av normalstora kloner sig inte från vanliga förlossningar. Hos klonade kalvar har förhöjd dödlighet konstaterats under de första levnadsmånaderna. Hos avkomman av klonade nötkreatur har det inte konstaterats några av kloningen orsakade abnorma förändringar i livsfunktionerna och hälsan.

Unionlagstiftningen om avel tillämpas på kloning, liksom också den europeiska konventionen och direktivet om skydd av animalieproduktionens djur. Om det i Europa skulle anses att kloning är godtagbar är det sannolikt att närmast sådan avkomma av klonade djurindivider som fötts på traditionellt sätt skulle börja användas inom aveln och slutligen inom livsmedelsproduktionen. Vid översynen av förordningen om nya livsmedel beaktas kloning av djur som en ny produktionsmetod, vilket innebär att livsmedel som härrör från klonade djur eller deras avkomma i första generationen blir tillståndspliktiga och börjar omfattas av förhandsgranskning.

3 Mikrobiologisk livsmedelssäkerhet

Mikrobiologiska faror i samband med livsmedel kan orsakas av bakterier, virus, parasiter, svampar och prionproteiner. Dessutom orsakas mikrobiologiska faror också av toxiner som är produkter av mikrobernas ämnesomsättning, t.ex. histamin och botulinumtoxin. Den vanligaste sjukdomsbilden vid smitta som sprids via livsmedel är plötslig magsjukdom vars symtom och varaktighet beror på det infektiösa agenset. En del infektioner är förknippade med allvarligare sjukdomar, t.ex. njursvikt, sjukdomar i nervsystemet och allmänna infektioner. Hos en del av de smittade utvecklas kronisk artrit som följsjukdom. Hos riskgrupper, t.ex. äldre, barn, gravida och personer med nedsatt motståndskraft, kan sjukdomen leda till akuta dödsfall, eller så kan döden följa först flera år efter insjuknandet.

De största mikrobiologiska farorna i samband med livsmedel utgörs av zoonoser, dvs. sjukdomar som smittar mellan djur och människor. Vilken betydelse de olika zoonoserna har kan bedömas på folkhälsomässiga och samhällsekonomiska grunder. Betydelsen för folkhälsan uttrycks genom den totala prevalensen bland befolkningen, sjukdomens svårighetsgrad och letaliteten. Den samhällsekonomiska betydelsen beskrivs av de hälsoekonomiska kostnaderna för sjukdomsfall och av kostnaderna i livsmedelskedjan för förebyggande och smittkontroll. Salmonella, campylobacter, yersinia, EHEC och listeria anses vara de mest betydande zoonotiska agensen i Finland.

I Finland har den mikrobiologiska livsmedelssäkerheten varit på en mycket hög nivå internationellt sett. Orsaken är att man i Finland utgår från principen om en kvalitetskedja där tillsyn ”från jord till bord” är en central faktor. Den egentliga kvaliteten har emellertid sin utgångspunkt i själva produktionskedjan, där bl.a. den ur ett europeiskt perspektiv småskaliga primärproduktionen med få kontakter mellan gårdarna, en livsmedelsindustri som använder inhemska råvaror och en obruten kyl- och fryskedja som sträcker sig ända till butiken är väsentliga inslag. Också klimatet i Finland gynnar den mikrobiologiska livsmedelssäkerheten, eftersom många sjukdomsagens inte har funnit en naturlig nisch i vår natur. Struktur- och omvandlingen i det finländska samhället och trenderna inom den globala livsmedelshandeln hotar dock att rubba den goda rådande situationen.

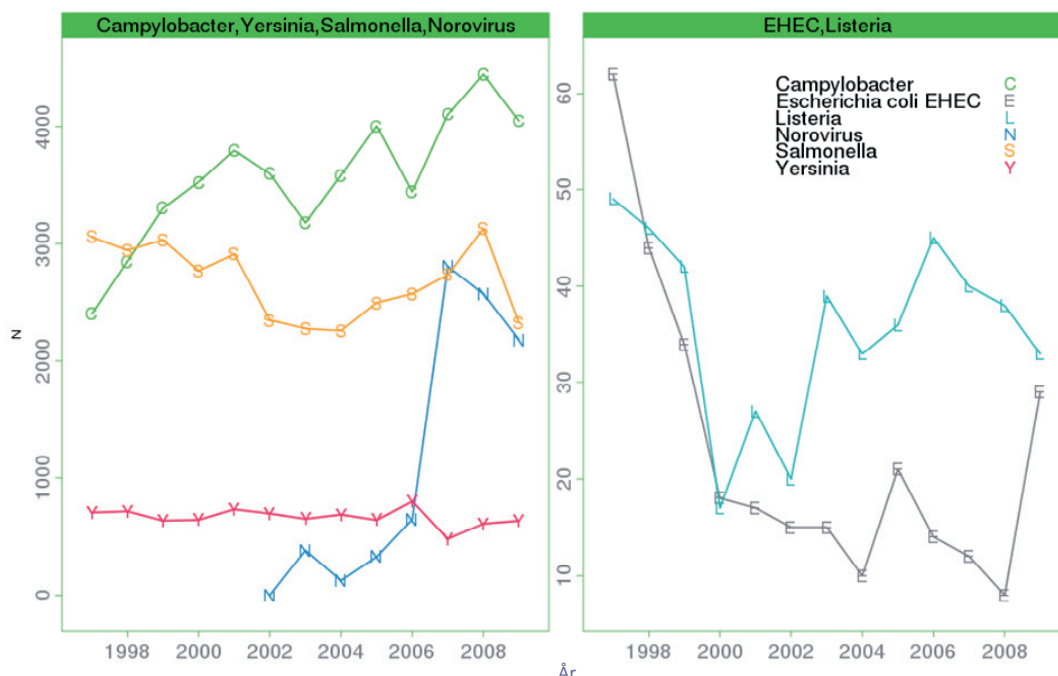
3.1 Uppföljning av antalet sjukdomsfall bland befolkningen

3.1.1 Registret över smittsamma sjukdomar

Institutet för hälsa och välfärd (THL) upprätthåller ett register över smittsamma sjukdomar där uppgifter om fall av smittsamma sjukdomar registreras utgående från anmälningar från läkare och kliniska laboratorier. I registrets samling av mikrobstammar samlas dessutom vissa zoonotiska mikrober från laboratorierna för noggrannare undersökningar. Man har uppskattat att ungefär en halv miljon människor i Finland drabbas av livsmedelsburna infektioner årligen. Endast ett fåtal av dessa sjukdomsfall registreras, eftersom en stor del av de drabbade inte vänder sig till läkare. Dessutom tas prov endast på en del av dem som sökt vård och det lyckas inte att isolera agens ur alla prov.

Trots underrapporteringen kan man utgående från uppgifterna i registret över smittsamma sjukdomar följa trenderna för olika smittor över tid och jämföra antalet fall av olika infektioner. Figur 1 visar antalet smittofall av de mest betydande livsmedelsburna agensen på senare år. I och med den förbättrade diagnostiken har antalet anmälda norovirusinfektioner ökat kraftigt på de senaste åren och det är sannolikt att den uppåtgående trenden fortgår. Campylobacter-, salmonella- och yersiniainfektioner är de vanligaste zoonotiska infektioner

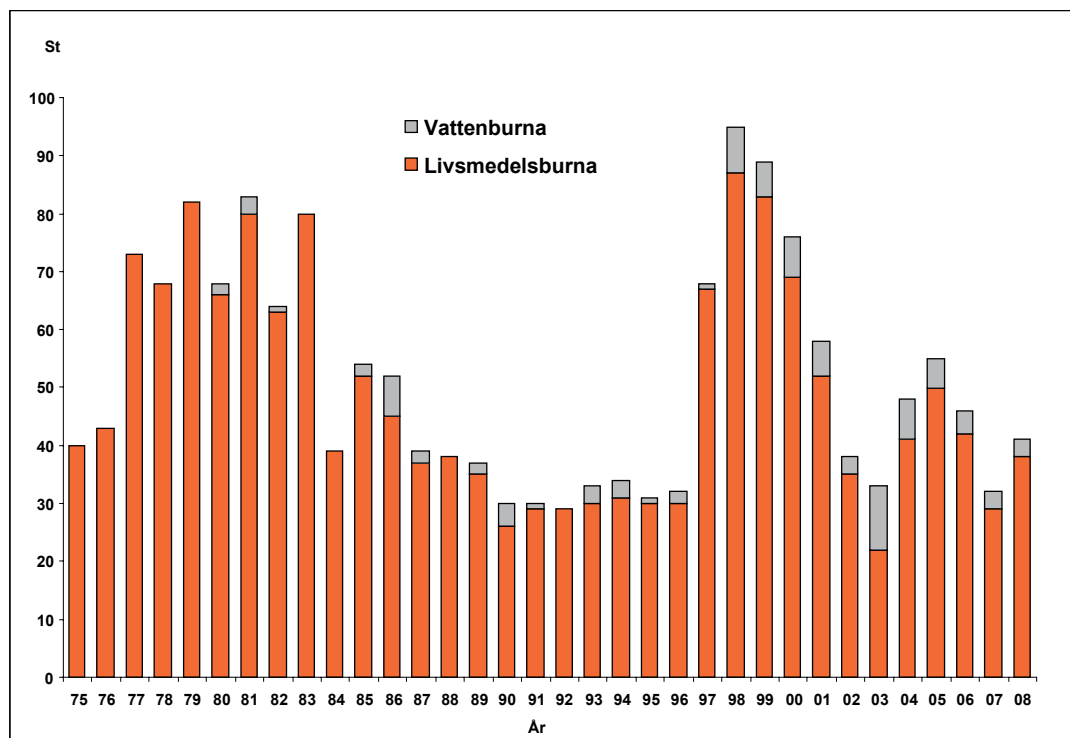
som anmäls till registret. Listeria- och EHEC-infektioner är mer sällsynta, men sjukdomsbilden vid dessa kan vara allvarlig.



Figur 1. Antalet infektioner bland befolkningen som har rapporterats till registret över smittsamma sjukdomar 1997–2009 (Uppgifterna innefattar både utlandssmittade och inhemskt smittade). Källa: THL

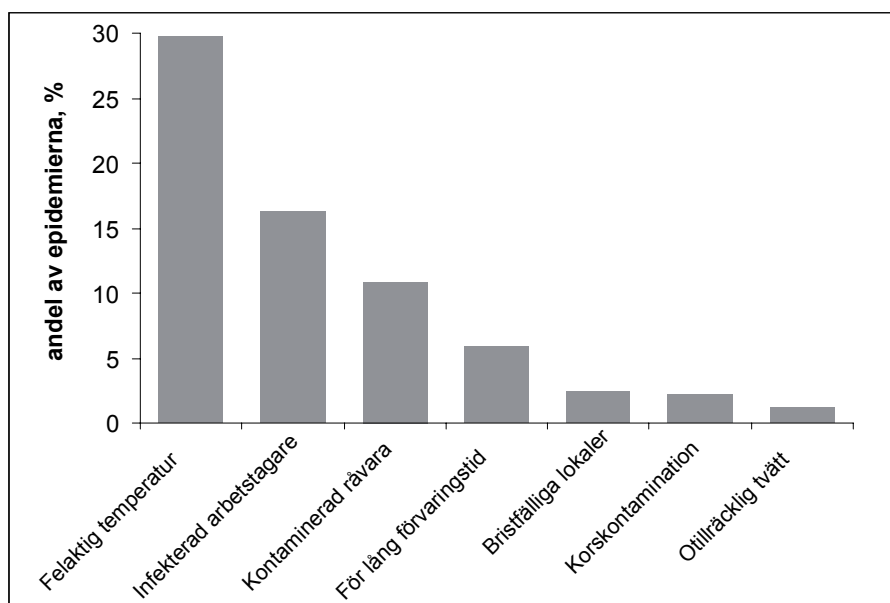
3.1.2 Matförgiftningsepidemier

Vid en matförgiftningsepidemi insjuknar flera personer efter att ha ätit av samma livsmedel eller druckit av samma vatten. Evira för ett register över matförgiftningar där uppgifter om livsmedels- och vattenburna epidemier samlas utgående från anmälningar från de kommunala myndigheterna för livsmedelstillsyn och hälsoskydd. I registret införs uppgifter också om antalet personer som insjuknat i epidemierna. Antalet personer som insjuknat i epidemierna är mindre än antalet fall som ingår i registret över smittsamma sjukdomar, eftersom största delen av de livsmedelsburna infektionerna är enstaka fall som inte är kopplade till epidemier. Figur 2 visar antalen rapporterade epidemier under åren 1975–2008. Ökningen i antalet epidemier år 1997 berodde på en ändring i rapporteringssystemet.



Figur 2. Rapporterade livsmedels- och vattenburna epidemier i Finland 1975–2008.
Källa: Registret över matförgiftningsepidemier, Evira

Till framställningen, behandlingen, transporten och förvaringen av livsmedel hänför sig många omständigheter som kan leda till matförgiftningsepidemier. De allmännaste epidemiorsakerna i Finland åren 2001–2008 framgår av figur 3. Det vanligaste är att epidemierna bottnar i att maten har förvarats eller behandlats i fel temperatur; detta konstaterades vara orsaken till ca 30 % av de livsmedelsburna epidemierna. Temperaturfelens andel sjönk något under perioden. Infekterade livsmedelsarbetare har varit den näst viktigaste orsaken till att matförgiftningsepidemier uppkommit, och den har ökat de senaste åren. Att infekterade arbetstagare varit med om att hantera mat har legat bakom 80–90 % av norovirusepidemierna. Också vid salmonellaepidemier har de infekterade arbetstagarnas roll varit stor. Användning av kontaminerade råvaror har varit den tredje vanligaste faktorn som lett till matförgiftningsepidemier, och den har förekommit vid ca 10 % av de årliga epidemierna. Den betydelse som kontaminerade råvaror har för uppkomsten av epidemier har ökat något under de senaste åren. I synnerhet har färskas vegetabilier spritt smitta i fler fall än tidigare. Under de senaste åren har det upprepade gånger konstaterats att kontaminerade vegetabiliska råvaror har orsakat bl.a. salmonellaepidemier.



Figur 3. De konstaterade bakomliggande orsakerna till matförgiftningsepidemier som rapporterats i Finland åren 2001–2008. Källa: Registret över matförgiftningsepidemier, Evira

Med tanke på arbetet för att förebygga matförgiftningsepidemier intar klarläggandet av orsakerna till epidemierna en nyckelposition. Trots det har det t.ex. åren 2001–2008 inte gått att klarlägga orsaken till nästan en tredjedel av epidemierna. Det gäller att utveckla klarläggandet av matförgiftningsepidemier ytterligare för att också orsakerna bakom epidemierna ska kunna identifieras bättre än nu.

3.2 Smittspridare

3.2.1 Livsmedel av animaliskt ursprung

I Finland har man av hävd satsat på att bekämpa zoonoser som sprids via livsmedel av animaliskt ursprung. Vid bekämpningen tillämpas principen ”från jord till bord”, dvs. bekämpningsåtgärderna riktas till hela livsmedelskedjan. I Finland har det ansetts vara mest kostnadseffektivt att satsa särskilt på bekämpning i primärproduktionsfasen. Ambitionen är att hålla nivån på zoonosinfektioner hos produktionsdjur så låg som möjligt och därigenom förhindra att mikrober som orsakar zoonoser kommer in i livsmedelskedjan. Bekämpningen har utfallit väl, särskilt när det gäller salmonella. I de flesta länder är salmonellasmittor som sprids via livsmedel av animaliskt ursprung ett mycket större folkhälsorelaterat och samhällsekoniskt problem än i Finland.

3.2.2 Växter

Tidigare har produkter från växtriket inte betraktats som riskprodukter i mikrobiologiskt hänseende på samma sätt som livsmedel av animaliskt ursprung. Det är dock skäl att ompröva uppfattningen att säkerheten är bättre när det gäller växter. Produkter från växtriket har allt oftare orsakat matförgiftningar under det senaste årtiondet. Både importerade och

inhemska vegetabilier har gett upphov till omfattande epidemier. Norovirusepidemier som spritts via bär och isbergssallat och salmonellaepidemier som spritts via sallat är exempel på epidemier som importerade grönsaker har orsakat. Som exempel på epidemier som spritts via inhemska grönsaker kan nämnas yersiniaepidemier som orsakats av morot och isbergssallat. Den industriella förbehandlingen av grönsaker för användning i storkök, t.ex. genom finfördelning och rivning, har ökat. Den inverkan som de förändrade odlings- och tillredningsprocesserna, bl.a. den planerade användningen av avloppsslam från kommunala reningsverk som gödselmedel, har vid matförgiftningar bör utredas och undersökas.

3.2.3 Hushållsvatten

Hushållsvatten används i hushåll och inom företag i livsmedelsbranschen för framställning av livsmedel och för rengöring av den utrustning som använts vid framställningen. Livsmedel kan kontamineras via förorenat hushållsvatten och ge upphov till en matförgiftningsepidemi. Kontaminerat hushållsvatten kan medföra insjuknande också om det dricks som det är. I Finland rapporteras några vattenburna epidemier varje år. Vid vattenepidemier kan antalet personer som exponerats för kontaminerat vatten vara stort, och därför är antalet insjuknade ofta mycket högre vid vattenepidemier än vid livsmedelsepidemier. Vattenepidemier orsakas för det mesta av norovirus och campylobacter. Nästan alla vattenburna epidemier i Finland har härrört från grundvattentäkter där smutsvatten blandats med rent vatten till följd av översvämningar eller fel i driften. Det gäller att satsa mera på säkerheten vid grundvattenanläggningar i enlighet med åtgärdsförslagen i den slutrapport som arbetsgruppen för tryggnad av vattentjänster i särskilda situationer lagt fram.

Den hittills största vattenburna epidemin i Finland inträffade i Nokia i november–december 2007. Orsaken var att renat avloppsvatten hade kommit in i kommunens vattenledningsnät via en ventil i en anläggning för behandling av avloppsvatten som inte var förenlig med föreskrifterna och hade lämnats öppen till följd av ett mänskligt misstag. Efter epidemin utredde social- och hälsovårdsministeriet med hjälp av kommunernas hälsoskyddsmyndigheter om motsvarande tekniska system är i bruk vid andra vattenverk i Finland. Vid utredningen påträffades bristfälliga rörförbindelser, men bristerna var till övervägande del lindriga. På hälsoskyddsmyndighetens uppmaning avhjälpes bristerna, antingen vid inspektionen eller inom överenskommen tid.

3.3 De med tanke på livsmedelssäkerheten viktigaste mikroberna

3.3.1 Salmonella

Från och med 1999 har salmonella varit den näst allmännaste orsaken i Finland till tarmkatarr hos människor, före det var den allmännast. På 2000-talet har 43–60 infektioner/100 000 invånare anmälts årligen (Figur 1). Av de konstaterade salmonellainfektionerna har så litet som under 20 % varit inhemska smittor, och deras antal har inte stigit på 2000-talet. Årligen har 6–8 fall av inhemska smittor/100 000 invånare anmälts. Det faktiska antalet salmonellainfektioner i Finland uppskattas vara tio gånger större än det anmälda antalet, vilket innebär att uppskattningsvis 30 000 finländare drabbas av salmonellainfektion varje år. Ungefär 10 % av de insjuknade drabbas av följdsjukdomen ledinflammation.

Många av de inhemska salmonellasmittorna bottnar i kontakter med importerade livsmedel. Livsmedelslaboratorierna utför årligen ca 1 000 salmonellaundersökningar av prov som myndigheterna tagit på livsmedel (2006–2009). Salmonella har konstaterats i mindre än

0,5 % av de undersökta inhemska livsmedlen. I utländska livsmedel har salmonella påträffats något oftare, mest i köttprodukter (ca 5 % av de undersökta proverna).

Omkring hälften av de av bakterier orsakade matförgiftningsepidemierna som uppstått i Finland på 2000-talet har orsakats av salmonella, och största delen av dem har spretts via färsk importerade vegetabilier.

Från och med 2004 har det i hela EU företagits flera sammanhängande utredningar om salmonellaförekomsten. Salmonellaförekomsten har kartlagts på värphönsgårdar och avelssvingårdar samt i broilerflockar, slaktbroilar, kalkoner och slaktsvin. I utredningarna påträffades salmonella i Finland bara på värphönsgårdar och i broilerflockar; förekomsten var mindre än 0,5 %. I EU var motsvarande förekomster i genomsnitt ca 10–30 %. Resultaten har bekräftat att salmonellasituationen hos oss är synnerligen god ur ett europeiskt perspektiv.

Tack vare den särskilt goda nationella salmonellasituationen beviljades Finland extra garantier beträffande salmonella på folkhälsomässiga grunder vid inträdet i EU. Enligt de extra garantierna ska partier av gris-, nöt- och fjäderfäkött undersökas innan de levereras till Finland, och salmonella får inte förekomma i dem. Trots de extra garantierna har salmonella påträffats i någon mån i köttpartier som härrör från den inre marknaden. I synnerhet partier av fjäderfäkött har visat sig vara problematiska.

Finlands nationella program för salmonellakontroll har tillämpats sedan år 1995. Kontrollprogrammet gäller svin, nötkreatur och fjäderfä samt kött och ägg som härrör från dem. Inom programmet följs och övervakas regelbundet förekomsten av salmonella på produktionsgårdarna samt vid kläckerier, slakterier och köttstyckningsanläggningar. Målet är att skydda konsumenterna mot salmonellainfektioner som sprids via livsmedel. Programmet har som mål att hålla salmonellaförekomsten hos produktionsdjur och i livsmedel som härrör från dem på en nivå som är lägre än 1 %. Målet har nåtts med bred marginal under hela programperioden, fränsett 2009 då det inte nåddes för värphönsens del till följd av en foderburen epidemi. Evira har utfört riskbedömningar med anknytning till kontrollprogrammet, och i fråga om fjäderfä har också kostnads-/nyttoförhållandet bedömts. Det har konstaterats att programmet minskar konsumenternas risk för att insjukna i salmonella och att nyttan är större än kostnaderna. Vad fjäderfäna beträffar omarbetades programmet vid ingången av 2007. För svinens och nötkreaturens står en omarbetning av programmet i tur under de närmaste åren.

För att nivån i fråga om salmonellasmittor bland produktionsdjur ska förbli låg krävs effektiv salmonellakontroll av fodret. Myndighetstillsynen och egenkontrollen i fråga om foder omspänner hela foderkedjan, från import av foderämnen till tillverkning och distribution av foder. Inom myndighetstillsynen granskas alla importerade vegetabiliska foderämnen där salmonellarisk förekommer. Åren 2005–2008 har salmonella förekommit i 6–9 % av de importerade foderråvarorna av vegetabiliskt ursprung. I foder av animaliskt ursprung, t.ex. fiskmjöl, konstateras salmonella endast sällan.

I Finland är det sällsynt att salmonellakontaminerat foder når ända till gårdarna. År 1995 spreds *Salmonella* Infantis via foder till gårdar med nötkreatur. År 2009 spreds *Salmonella* Tennessee med kontaminerat foder till värphönsgårdar och svingårdar. Epidemin ficks under kontroll på så sätt att omkring 850 gårdar med fjäderfä och svin undersöktes och åtgärder för att bemästra sjukdomen snabbt vidtogs. Slutligen konstaterades smitta på 40 fjäderfägårdar och 50 svingårdar. Även om bakterien konstaterades också hos enstaka slaktsvin spred den sig inte vidare inom livsmedelsproduktionen, och inte heller kopplades ett enda sjukdomsfall hos människor till epidemin. Förhindrandet av motsvarande epidemier förutsätter att foderfabrikerna effektiviserar sina satsningar på att bekämpa salmonella vid foderframställningen.

3.3.2 Campylobacter

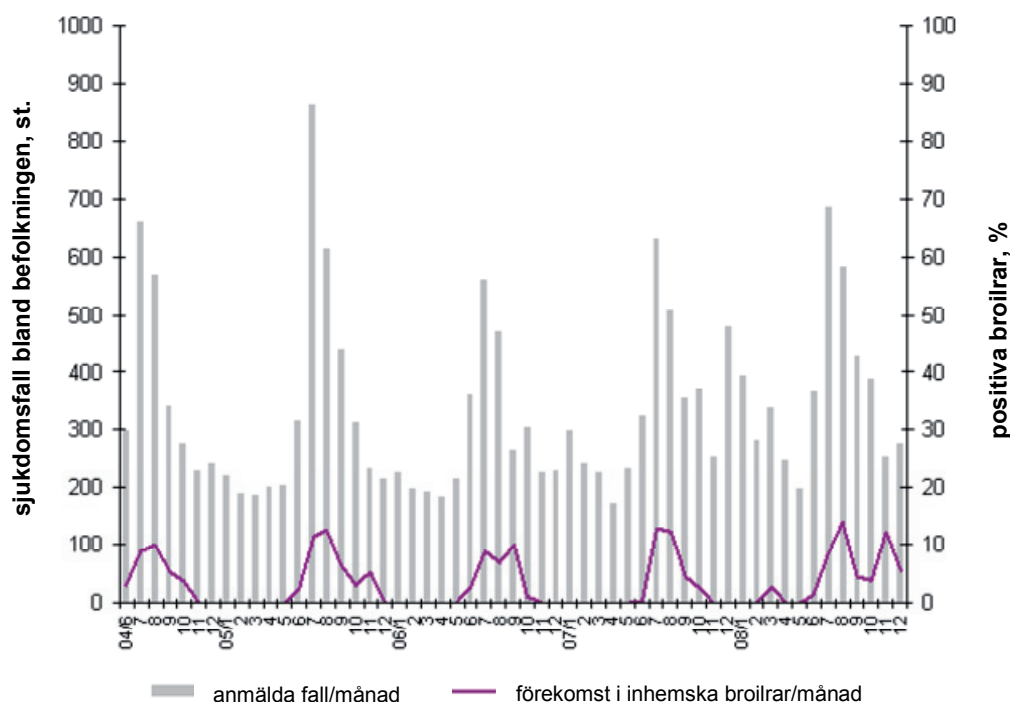
I Finland har antalet bekräftade campylobacterinfektioner hos människor ökat oavbrutet. Allt sedan 1999 har campylobacter varit den allmännaste orsaken till tarmkatarr hos människor (Figur 1). På 2000-talet har det årligen anmälts 61–85 campylobacterinfektioner/100 000 invånare. Sommartid kan de inhemska smittornas andel vara så hög som 70 %. Majoriteten av de konstaterade smittorna är emellertid av utländskt ursprung. Uppskattningsvis 10 % av dem som insjuknar drabbas av följsjukdomen artrit, mera allvarliga följsjukdomar är sällsynta.

Största delen av de sjukdomsfall som orsakas av campylobacter är enskilda fall eller små familjeepidemier där det i allmänhet inte går att klarlägga smittkällan. I Finland har de största campylobacterepidemierna orsakats av kontaminerat dricksvatten. Hos oss har campylobacter stått bakom cirka en tredjedel av de vattenburna epidemierna, men dess andel av de livsmedelsburna epidemierna har varit bara ca 1 %.

Enligt en uppskattning hänför sig nästan var tredje inhemska campylobactersmitta om somrarna till broilrar, medan var femte hänför sig antingen direkt eller indirekt till nötkreatur. Ändå härstammar omkring hälften av de inhemska campylobacterinfektionerna sannolikt från andra källor.

Campylobacter förekommer särskilt i rått fjäderfäkött, förekomsten är allra störst under sensommaren. I en slakterikartläggning inom hela EU 2008 konstaterades det i juli-augusti små mängder campylobacter i 15–20 % av de finska broilerslaktkropparna medan bakterien under övriga månader konstaterades i bara 0–9 % av de undersökta slaktkropparna. Mätt över hela året påträffades campylobacter i 5,5 % av de undersökta broilerslaktkropparna. Det motsvarande medeltalet för EU var 75,8 %, där resultatet för de enskilda länderna varierade från 4,9 till 100 %. Vanligen förekommer campylobacter inte i nöt- och griskött som säljs i detaljhandeln. Vid 2003 års kartläggning av slaktnöt påträffades campylobacter i 3,5 % av de icke kylda slaktkropparna.

Campylobacter är en tämligen vanlig bakterie i finska produktionsdjur, men förekomsten är mindre än i de flesta andra länder. Djuren är vanligen symtomfria bärare av bakterien. Prevalensen för campylobacter i finskt fjäderfäkött har undersökts fr.o.m. 2004 (Figur 4). Prevalensen i broilerpartier har varit allra högst i juli-augusti men har också då varit låg (i medeltal 11 %). Under uppföljningen har det på årsbasis inte skett några förändringar i förekomsten av campylobacter. Förekomsten av campylobacter i broilerflockar har konstaterats korrelera med månadens medeltemperatur.



Figur 4. Månadsvis anmälda campylobacterinfektioner hos befolkningen samt prevalensen för campylobacter i broilerslaktpartier (Källa: Det riksomfattande registret över smittsamma sjukdomar, THL; Kontrollprogrammet för campylobacter, Evira).

Campylobacter förekommer i ytvatten framför allt på senhösten och vårvintern. Vid rikliga regn kan ytvattenavrinning leda till att brunnar eller vattentäcker kontamineras med campylobacter.

Kunskaperna om smittvägarna mellan djur och människor och om smittvägar som är gemensamma för djur och människor är mycket bristfälliga, och klimatuppvärmningen ökar det framtida smitttrycket i fråga om campylobacter hos djur och människor i Finland. För att åtgärderna för att minska campylobacterinfektionerna hos människor ska kunna riktas effektivt gäller det att klarlägga smittkällorna vid och epidemiologin för campylobacterinfektioner i Finland.

3.3.3 Yersinia

I Finland är yersiniabakterierna den tredje allmännaste gruppen av bakterier som orsakar tarmkatarr hos människor (Figur 1). Största delen av smittorna är av inhemskt ursprung. En del av yersiniainfektionerna ger lindriga symtom, men symtomen kan påminna om appendicit (inflammation i blindtarmsbihanget), vilket kan leda till att blindtarmsbihanget opereras bort i onödan. Över 10 % av dem som insjuknar drabbas av följsjukdomen artrit. Den kan i värsta fall utvecklas till polyartrit.

Av yersiniabakterierna har särskilt *Yersinia pseudotuberculosis* gett upphov till flera (7) matförgiftningsepidemier på 2000-talet. Vid de största av dem har mer än 400 personer in-

sjuknat. Epidemierna har spritts via inhemsk isbergssallat och morot som lagrats över vintern och kontaminerats av *Y. pseudotuberculosis*. Lång förvaringstid i svalt gynnar yersinians möjligheter att föröka sig. För att minska epidemierna har anvisningarna om lagring och hantering av rotfrukter och grönsaker samt om provtagning på och undersökning av dem preciserats.

Största delen av de enskilda yersiniainfektioner som inte har något samband med epidemier orsakas av *Y. enterocolitica*. Svin anses vara den viktigaste reservoaren för *Y. enterocolitica*, och griskött och grisköttsprodukter betraktas som de främsta smittkällorna. Undersökningar har visat att *Y. enterocolitica* förekommer allmänt i tonsillerna och tarmarna hos svin. Kontaminering av griskött förebyggs genom att tonsillerna avlägsnas vid slakten. Denna åtgärd är dock inte ensam tillräcklig för att förhindra spridning av bakterien till köttet. Som bäst pågår forskningsprojekt för utveckling av bekämpningsåtgärder.

Kunskaperna om smittvägarna mellan djur och människor och om smittvägar som är gemensamma för djur och människor är inte tillräckliga för att det ska gå att bekämpa yersiniainfektioner effektivt. Man är bl.a. inte tillräckligt på det klara med vilka faktorer som bidrar till uppkomsten av *Y. pseudotuberculosis*-epidemier och med kontaminationsmekanismerna. Det gäller att satsa mera än nu på epidemiologisk forskning som rör inhemska yersiniainfektioner.

3.3.4 Listeria

Mellan 20 och 45 infektioner orsakade av *Listeria monocytogenes* har anmälts årligen i Finland på 2000-talet (Figur 1). På senare år har Finland varit det EU-land som rapporterat näst mest listeriainfektioner per invånare. Merparten av smittorna har varit inhemska. Incidensen har varit störst bland personer över 65 år. För personer i riskgrupperna (bl.a. gravida, åldringar, nyfödda och personer med nedsatt motståndskraft) kan listeria orsaka allmän infektion och hjärnhinneinflammation. Upp till 25 % av insjuknandena leder till dödsfall. Gravida kan få missfall av listeria. För att smittrisen ska minskas har det i EU-lagstiftningen fastställts ett högsta tillåtet antal bakterier, dvs. 100 kolonibildande enheter/g av *Listeria monocytogenes* när det gäller livsmedel som äts i obehandlat skick.

Listeriainfektionerna är i allmänhet enstaka fall. I Finland har bara två epidemier rapporterats under de senaste tio åren. Av dem spreds den ena via kontaminerat smör, den andra via kontaminerad kallrökt regnbåge i vakuumförpackning.

I Finland har framför allt vakuumförpackade kallrökta eller gravsaltade fiskprodukter konstaterats vara risklivsmedel; i dem konstateras listeria gång på gång. I den färskaste kartläggningen 2008–2009 konstaterades listeria i 31 % av de undersökta försäljningsförpackningarna inom produktgruppen, men det i lag föreskrivna gränsvärdet för listeria överskreds bara i under 2 % av de undersökta proverna. I Finland har det upprepade gånger isolerats sinsemellan identiska bakterietyper av *L. monocytogenes* från fiskprodukter och vid sjukdomsfall hos människor. Visserligen har det inte gått att koppla samman många bakterietyper som isolerats vid sjukdomsfall med de bakterietyper som påträffats i livsmedel.

Listeria är en allmän miljöbakterie som klarar av krävande miljöförhållanden exceptionellt väl. I produktionsanläggningar kan den lätt bilda en permanent bakterieflora på ytor där livsmedel hanteras, och denna kan kontaminera livsmedel. På senare år har myndighetstillsynen satsat särskilt på anläggningar i fiskbranschen. Det finns dock behov av att utveckla produktionshygien för och tillsynen över fiskprodukter ytterligare.

Antalet personer med nedsatt motståndskraft stiger i och med att befolkningen åldras. Till följd av det kan bl.a. allvarliga sjukdomsfall som orsakas av listeria bli allmänna. Före-

byggandet kräver satsningar på identifiering av livsmedel som kan utgöra listeriakällor, förbättring av produktionshygien i fråga om risklivsmedel och en höjning av konsumenternas medvetenhet om hur risklivsmedel ska behandlas och förvaras.

3.3.5 EHEC

EHEC-infektioner är en allmänfarlig smittsam sjukdom som orsakas av bakterien enterohemorragisk *Escherichia coli* (EHEC-bakterien). Bakterien kan orsaka blodig diarré, nekrotisk tarmkatarr och – särskilt bland barn och äldre – livsfarliga njurskador. Så sent som i början av 1990-talet konstaterades hos människor i Finland bara enstaka EHEC-infektioner som oftast var av utländskt ursprung. I slutet av 1990-talet steg antalet till ca 50–60 fall om året. På 2000-talet har det årliga antalet fall varierat mellan 8 och 29 (Figur 1). Merparten av smittorna är inhemska.

Största delen av sjukdomsfallen är enskilda infektioner där man inte lyckas spåra smittkällan. Den vanligaste EHEC-smittkällan är mat, dricksvatten eller badvatten som kontaminerats av bakterien. Smittan sprider sig snabbt från en person till en annan. Det är också möjligt att få smittan genom att hantera ett djur som bär på bakterien.

I Finland har livsmedelsburna EHEC-infektioner påvisats eller misstänkts ha spridits via opastöriserad mjölk, importerat kebabkött och hamburgare. Förekomsten av bakterier som orsakar EHEC-infektioner har i Finland undersökts närmast i fråga om nötkött, malet kött och ostar som tillverkats av obehandlad mjölk. Bakterier har härvid konstaterats endast i malet kött. Finländska forskningsrön som gäller andra livsmedel, speciellt vegetabilier som på senare år har orsakat epidemier i andra länder, finns inte.

Den viktigaste djurreservoaren för EHEC-bakterier är nötkreatur. Bakterien är allmänare på gårdar med köttproduktion än på gårdar med mjölkkor. I Finland har man konstaterat sjukdomsfall hos människor som varit relaterade till nötkreaturgårdar. Förekomsten av *E. coli* O157, som orsakar EHEC-infektioner, i finska slaktnöt har följts sedan år 2004. Bakterien har på årsbasis förekommit hos 0,5–1,2 % av de undersökta slaktnöten. Under uppföljningstiden har ingen skönjbar förändring noterats i förekomsten av bakterien i slaktnöt. På gårdar där EHEC-infektioner påträffas försöker man vidta åtgärder med vars hjälp djuren och miljön blir renare. Kontamination av nötkött med EHEC-bakterier förhindras vid slakterierna genom att särskild vikt fästs vid slaktnötens renhet.

EHEC är ett exempel på bakterier som uppträder främst i djurhållningsenheter som har täta djurkontakter med andra enheter och där djurantalet är stort. När jordbruket koncentreras och specialiseras kommer djurförflyttningarna i olika produktionsetapper att öka. Också djurhållningsenheterna blir större. De tilltagande kontakterna gör det möjligt för EHEC och andra sjukdomsagens att sprida sig effektivt mellan produktionsenheterna. De nuvarande tillsyns- och riskhanteringsåtgärderna bör utvärderas, och på basis av utvärderingen bör det eventuellt vidareutvecklas sätt att förebygga smittspridning.

3.3.6 Norovirus

Norovirus är en av de vanligaste orsakerna till plötslig magsjuka bland vuxna. Typiska symptom på norovirusinfektion är uppkastningar, diarré och illamående som börjar plötsligt. Sjukdomsbilden vid norovirusinfektion är i allmänhet tämligen lindrig och omfattar inte liknande följsjukdomar som bakterieinfektionerna uppvisar. Norovirusinfektionerna medför dock avsevärda kostnader bl.a. på grund av sjukdagarna. Viruset smittar lätt från en människa till en annan, men också via livsmedel, dricksvatten och beröringsytor. På senare år har man tack vare nya diagnostiska metoder fått mycket större kunskap om norovirusets betydelse som sjukdomsagens och om dess koppling till livsmedelsburna epidemier.

I Finland är noroviruset den vanligaste orsaken till livsmedels- och vattenburna epidemier. Flera norovirusmatförgiftningar som spritts via livsmedel har smittat från en smittbärare till livsmedlet vid tillverkningen och därifrån till dem som ätit maten och/eller direkt mellan personer i samband med måltider. Det har konstaterats att kontaminerade råvaror (t.ex. importerade djupfrysta bär) har lett till flera norovirusepidemier i Finland de senaste åren (23 epidemier år 2009). Bären har eventuellt bevattnats med kontaminerat vatten eller avloppsslam i importlandet. Epidemier kan också orsakas av ostron och musslor som äts utan att ha blivit upphettade först, liksom olika färskvaror som sallader och smörgåsar. På grund av avsaknaden av för ändamålet lämpliga forskningsmetoder är kunskapen om virusförekomsten i olika livsmedel och hushållsvatten inte tillräcklig ännu.

Norovirusinfektioner kan bekämpas genom att livsmedelsarbetarnas arbetshygien säkerställs. Livsmedelsburna virusinfektioner kan också bekämpas genom tillräcklig upphettning av riskbenägna råvaror, varvid virusen dör. Vattenburna epidemier bekämpas genom att man sörjer för att vattenverket är i skick och vattenhanteringen klanderfri. När det gäller importerade livsmedel och råvaror måste importörerna förvissa sig om att produktionsförhållandena i importlandet är adekvata. Även i Finland gäller det att ägna uppmärksamhet åt det vatten som används vid bevattning av bär och grönsaker samt bevattningssystemen, kvaliteten på gödselmedlen och växtplatserna.

3.3.7 Livsmedelsburna parasiter

Bland annat echinokocker, toxoplasma och trichinella är livsmedels- och vattenburna parasiter.

Echinokocker och trichinella ger upphov till allvarlig sjukdom hos människor. I Finland har bara enstaka echinokock- och trichinellaparasitinfektioner påträffats hos människor. Alla echinococcinfektioner och alla trichinellainfektioner som inträffat efter 1970-talet har varit av utländskt ursprung. Bär eller svampar som kontaminerats av vilda djurs avföring har ansetts vara möjliga vektorer vid echinokockinfektioner som drabbar människor. Människan infekteras av trichinella genom att äta otillräckligt upphettat kött eller otillräckligt upphettade köttprodukter av svin, björn eller andra djur där det finns larver som kan sprida infektionen. Ännu i början av 2000-talet konstaterades trichinellainfektioner årligen hos svin, efter 2005 har inte en enda infektion konstaterats. Det beror troligen på svinhushållningens omstrukturering, till följd av vilken de svingårdar som är mest mottagliga för infektioner har blivit färre. Det är rätt vanligt i Finland att frilevande köttätande däggdjur, t.ex. björnar, är infekterade av trichinella. Spridningen av echinokocker och trichinella förebyggs genom köttbesiktning. För att det ska förhindras att parasiten *E. multilocularis* ("sorkechinokock") sprids krävs det att hundar som anländer till Finland behandlas med avseende på bandmask. Sorkechinococc har hittills inte påträffats i Finland, men man vet att den förekommer i t.ex. Estland, där den konstaterades 2005.

Av antikroppsundersökningar att döma är toxoplasmos, en infektion orsakad av parasiten toxoplasma, allmän hos människor även om den egentliga sjukdomen påträffas mera sällan. Under graviditeten kan toxoplasma tränga in i moderkakan och leda till medfödd toxoplasmos hos barnet som kan visa sig i form av utvecklingsstörningar. Mellan 34 och 48 toxoplasmainfektioner har anmälts till registret över smittsamma sjukdomar årligen. Det uppskattas att omkring 50 barn med medfödd toxoplasmainfektion föds i Finland varje år. Förekomsten av antikroppar mot *Toxoplasma gondii* i får och vilt har undersökts i Finland. Av de över ett år gamla får som undersöktes 2008 bar 25 % på antikroppar mot toxoplasma. Infektioner är också mycket allmänna hos renar som utfodrats i hägn. Kunskaperna om smittvägarna mellan djur och människor och om smittvägar som är gemensamma för djur och människor är inte tillräckliga för att det ska gå att bekämpa toxoplasmasmitta effektivt. EFSA har bl.a. rekommenderat att uppföljning av förekomsten av toxoplasmaparasiter in-

leds i fråga om får, getter och svin för att livsmedelskällorna bakom toxoplasmainfektioner ska kunna bedömas. Inte heller har det i Finland klarlagts vilka faktiska folkhälsoeffekter toxoplasmainfektionerna har, men de har uppskattats vara större än effekterna av våra andra livsmedelsburna parasitinfektioner.

3.3.8 Resistens mot mikrobläkemedel

Mikrobläkemedelsresistens, dvs. bakteriers motståndskraft mot mikrobläkemedel, är ett av de allvarligaste medicinska och veterinärmedicinska problemen. Resistensen har ökat snabbt globalt och blivit mångsidigare, vilket har ökat sjukligheten och dödligheten bland människor och kostnaderna för hälso- och sjukvården. En tilltagande resistens hos bakterier som orsakar zoonoser, såsom salmonella och campylobacter, utgör ett hot mot folkhälsan. All användning av mikrobläkemedel medför resistens. Därför är det av största vikt att ökad resistens förebyggs genom åtgärder som främjar husdjurens hälsa och genom kontrollerad användning av mikrobläkemedel.

Eftersom situationen för djursjukdomarnas del är god i Finland har relativt små mängder mikrobläkemedel använts vid behandlingen av sjuka djur. Bruksmängderna har dock ökat på nytt under de senaste åren. Ett nytt drag är att gruppmedicineringen av produktionsdjur har blivit allmänare, vilket troligen är en följd av att produktionsstrukturen förändrats och uppfödningseenheterna blivit större – dessa faktorer har lett till ett större sjukdomstryck på gårdarna. På marknaden har det också lanserats nya och mera långverkande mikrobläkemedelspreparat. Både gruppmedicineringen och användningen av långverkande mikrobläkemedel kan öka resistensen mot mikrobläkemedel.

Läget i fråga om bakteriernas resistens är fortfarande relativt gott i Finland internationellt sett. I Finland konstaterades dock hos svin år 2008 för första gången den multiresistenta bakterien MRSA, som är en viktig orsak till sjukhusinfektioner hos människor.

I Finland började man redan 1983 systematiskt ge akt på känsligheten för mikrobläkemedel hos salmonellabakterier som isolerats ur djur. Resistens har konstaterats bara i liten utsträckning; t.ex. 2003 och 2005 konstaterades ingen resistens alls. Från och med 2007 har resistens dock konstaterats årligen hos salmonellabakterier som påträffats hos nötkreatur.

Finland har redan länge satsat på kontrollerad användning av mikrobläkemedel och tyglade av resistens. De första rekommendationerna om användning av mikrobläkemedel gavs så tidigt som 1996, och vid det här laget har de uppdaterats två gånger för att motsvara de förändrade behoven i samband med medicinsk behandling av djur. Inom ramen för programmet för uppföljning av resistensen mot mikrobläkemedel, FINRES-Vet, har man sedan 2002 regelbundet gett akt på resistensen hos bakterier som isolerats från djur och från livsmedel av animaliskt ursprung. Med hjälp av den kontinuerliga uppföljningen kan man snabbt upptäcka en ökning i resistensen och uppkomsten av resistent stammar. Dessutom ges det akt på den totala konsumtionen av mikrobläkemedel och fodertillsatser. Variationer i konsumtionen av dem kan vara det första tecknet på en förändring i resistenssituationen hos bakterier. Då kan nödvändiga åtgärder, t.ex. ändringar av användningsrekommendationerna för mikrobläkemedel, vidtas omedelbart. I fortsättningen bör uppföljningen av konsumtionen av mikrobläkemedel möjliggöras i fråga om de avsedda djurarterna och användningsändamålet. Det är nödvändigt att satsa tillräckligt på utbildning i läkemedelsanvändning och på uppföljning av användningen av och resistensen mot mikrobläkemedel samt på problemlösning. I Finland har man i mer än tio år samarbetat för att klarlägga resistensen hos bakterier som förekommer hos människor och djur. Detta arbete bör stärkas ytterligare.

Inom ramen för de hälsovårdsregister som omfattar produktionsdjur (Sikava och Naseva) och som näringen upprätthåller håller man på att utveckla elektronisk läkemedelsbokföring.

I den samlas uppgifter om den medicinska behandlingen av djur och om orsakerna till användning av läkemedel på de gårdar som omfattas av djurhälsovården. Verksamheten startas 2010. Efter detta är det möjligt att samla in information om användningen av läkemedel till djur och att vidareutveckla en ansvarsfull veterinärvård. Det möjliggör också att man ingriper i orsakerna till att läkemedel används, något som kan bidra till att minska risken för resistens mot mikrobläkemedel.

4 Kost och näring

4.1 De viktigaste kostrelaterade risktrenderna

Den främsta risktrenden som hänför sig till kost och näring är befolkningens tilltagande fetma. Finländarna blir allt fetare, och det sker i allt yngre ålder. En jämn viktuppgång har pågått i tiotals år. Under de fem senaste åren har männens vikt stigit med 500 gram, kvinnornas med 900 gram. Unga vuxnas – både kvinnors och mäns – viktindex stiger allra mest markant, och fetma blir redan allmänna också bland barn och unga. Bara 33 % av männen i Finland är numera normalviktiga och 48 % av kvinnorna. Bland båda könen är 20 % feta (viktindex över 30). Fetmarelaterade sjukdomar och komplikationer, särskilt typ 2-diabetes och högt blodtryck, har blivit allmänna.

Den ökande fetman beror på att energiintaget och energiförbrukningen inte är i balans. Man äter för mycket och rör på sig mindre än tidigare. Matutbudet har ökat under de senaste åren, det finns i synnerhet gott om ohälsosamma livsmedel som innehåller mycket fett, socker och salt och marknadsföringen är intensiv. Konsumenterna har svårt att bedöma vilken mängd mat som är måttlig och tillräcklig när tallrikarna har blivit större alldeles som förpackningarna för och portionerna av många produkter. Särskilt har utbudet av söta drycker i allt större förpackningar ökat. Dryckerna ger inte samma mättnadskänsla som fast föda, och därför ökar de risken för viktuppgång ytterligare. Sockeret och syrorna i drycker utgör dessutom ett hot mot tandhälsan.

4.2 Förändringar i kostvanorna

Många förändringar till det bättre har skett i finländarnas kostvanor under de senaste årtiondena, och det har märkts i form av bättre hälsa bland befolkningen. Så har t.ex. dödligheten i hjärt- och kärlsjukdomar minskat med 80 %. Också kolesterolhalterna i blod har igen börjat sjunka med början år 2002. Kolesterolnedgången är till största delen en följd av att finländarnas kost förbättrats. De största positiva förändringarna består i att användningen av grönsaker, frukt och bär har ökat, fettsnåla och fettfria mjölkprodukter blivit populärare och saltkonsumtionen minskat. Fettmängden i kosten motsvarar redan rekommendationerna, men fettkvaliteten tål att förbättras ytterligare. Användningen av hårda (mättade) fetter borde minskas alltjämt, och det skulle vara skäl att gynna flytande växtoljor (mjuka fetter). Också fiberintaget borde ökas, speciellt borde finländarna få i sig mera fibrer som finns i fullkornsprodukter samt frukt och grönt.

4.3 Skillnader mellan olika befolkningsgrupper

Kostskillnader mellan olika socialgrupper förekommer alltjämt. Personer vars sociala status är god äter hälsosammare än personer i lägre socialgrupper. Barnens kost följer rekommendationerna upp till ett års ålder men går i en mera ohälsosam riktning när barnen börjar äta samma mat som resten av familjen. Barn i skolåldern äter grönsaker, frukt och bär i mindre mängder än vad som rekommenderas och hoppar ofta över skolmaten för att i stället äta mellanmål med ensidigt näringsinnehåll. Hos äldre personer, särskilt sådana som vårdas på någon institution, kan nutritionstillståndet rentav vara dåligt. Allt större utmaningar riktar sig mot nutritionen hos äldre och uppföljningen av den.

Matvanorna har genomgått förändringar. I stället för några dagliga huvudmåltider äts det många små måltider, varvid energiintaget kan bli onödigt stort eftersom bedömningen av det

försvåras. Allt fler äter utanför hemmet, särskilt luncher, men alla har inte möjlighet till t.ex. en hälsosam lunch på arbetsplatsen. Den ekonomiska recessionen kan försvaga arbetsgivar-
nas möjlighet att subventionera arbetsplatsbespisningen. Kommunernas stramare ekonomi
återspeglas också i den offentliga matservicen, bl.a. skolmaten och måltidernas näringsmäs-
siga kvalitet. På så sätt blir det en allt större utmaning att följa näringsrekommendationerna.

4.4 Intaget av näringsämnen

De bristsjukdomar som förekom i Finland tidigare och berodde på ett alltför lågt intag av vissa näringsämnen har avhjälpits. Jodtillsatsen i koksalt har lett till att förekomsten av struma, dvs. förstorad sköldkörtel på grund av jodbrist, bland befolkningen har upphört nästan helt. D-vitaminberikningen av flytande mjölkprodukter och näringsfetter är exempel på vitaminberikning som främjar folkhälsan. Trots det når D-vitaminintaget hos en majoritet av finländarna fortfarande inte upp till den rekommenderade nivån, särskilt om vintrarna. Framför allt barn, tonårsflickor och äldre är riskgrupper när det gäller intaget av D-vitamin. Likaså är den mängd folat som ingår i kosten knapp.

Risken för ett alltför lågt eller alltför högt intag är i allmänhet individuell, eller så uppträder den hos konsumentgrupper med ensidig kost. Barn är särskilt benägna att överskrida det rekommenderade maximiintaget eftersom små barn äter mera i förhållande till kroppsvikten är större än vuxna. Olika etiska övertygelser eller trender kan särskilt hos unga bidra till ensidig kost eller till en alltför stor eller liten konsumtion av vissa livsmedel.

Risken för att en normal kost ska medföra ett överstort intag är liten, nära nog obefintlig. Ett undantag är riklig konsumtion av lever. Risken för ett överstort intag är däremot förhöjd, om man använder stora mängder av berikade livsmedel eller kosttillskott som innehåller samma näringsämnen.

4.5 Övriga ämnen i livsmedlen

Också ämnen med annan fysiologisk verkan än traditionella vitaminer och mineraler tillsätts i livsmedel och kosttillskott. Det kan vara fråga om t.ex. vissa fett- och aminosyror, fibrer eller andra ämnen som anses vara nyttiga. Ett exempel är koffein, som ingår i energi- och coladrycker. Koffeinhalterna i dryckerna är inte så höga att de koffeinn mängder som intas vid måttlig användning skulle vara skadliga för friska vuxna. Hos barn kan redan små mängder koffein ge upphov till upprördhet, irritation, spänningstillstånd och rastlöshet.

4.6 Det nutritionspolitiska beslutsfattandet

Det nutritionspolitiska beslutsfattandet i Finland är splittrat mellan flera förvaltningsområden. Förklaringen är att kost och näring har beröringspunkter med hälsa, motion, undervisning, produktion och utbud av livsmedel samt miljön och till och med trafikplanering. Nutrition ingår därmed i jord- och skogsbruksministeriets, arbets- och näringsministeriets, social- och hälsovårdsministeriets, undervisningsministeriets, miljöministeriets och kommunikationsministeriets förvaltningsområden. Finansministeriets ställning i den skattepolitiska diskussionen om kost och näring är central eftersom riktlinjerna för skatteavgöranden bereds och föredras av finansministeriet.

I Finland finns det inget centralt organ som skulle kombinera de nutritionsfrågor som är aktuella på olika håll och arbeta helhetsbetonat på nutritionens område. Statens näringsdelega-

tion ger akt på folknärningen och utarbetar officiella näringsrekommendationer men är ingen aktör och har synnerligen begränsade möjligheter att ägna sig åt t.ex. konsumentupplysning och att föra rekommendationerna framåt på det sättet.

I Finland ansvarar olika medborgarorganisationer för att rekommendationerna verkställs i praktiken och för näringsfostran. Staten är en framträdande finansiär av kampanjer för främjande av kost- och näringsfrågor. Minskad finansiering av organisationerna kan leda till att näringsfostran avtar. Det betyder att rekommendationerna löper risk att inte genomföras, eftersom konsumenterna inte får tillräckligt med information för att kunna träffa hälsosamma val. En annan fara i det sammanhanget går ut på att sådana aktörer som tolkar rekommendationerna och undersökningarna ensidigt får oproportionerligt mycket utrymme, vilket snedvrider konsumenternas tillit till officiella rekommendationer som bygger på ingående vetenskaplig forskning. För undvikande av överlappning behövs det fördjupat samarbete och mera samordning mellan dem som finansierar projekt för främjande av kost och hälsa.

4.7 Hantering av risker som hänför sig till kost och näring

Statsförvaltningen har tillgång till olika instrument genom vilka befolkningen kan styras så att den väljer hälsosammare kost. Statens näringsdelegations näringsrekommendationer drar upp riktlinjer för åtgärderna och utgör en vetenskaplig grund för dem. Rekommendationerna är näringsämnes- och födoämnesspecifika och kan också inriktas på olika konsumentgrupper. Rekommendationerna tillämpas t.ex. i den konsumentinformation som ges om livsmedel, när massbespisning planeras och dess kvalitet kontrolleras, inom kostbehandlingen för grupper med särskilda behov och inom produktutvecklingen. Rekommendationerna är i sig ett ineffektivt styrmedel på kort sikt men utgör en central del av nutritionspolitiken, och deras effekt bör därför bedömas långsiktigt.

Statsrådets principbeslut om utvecklingslinjerna för motion och kost som främjar hälsa illustrerar statsmaktens nya strategiska avsikt att aktivare och konkretare än förr vara med om att främja befolkningens kost och hälsa.

4.7.1 Konsumentinformation

Med konsumentinformation avses uppgifter som ges i samband med försäljningen, t.ex. på förpackningarna, om livsmedel och deras sammansättning och ändamålsenliga användning eller om deras kvalitet i näringshänseende. Konsumentinformationen om livsmedel kan vara ett effektivt sätt att styra konsumenterna att träffa val med tanke på den egna hälsan.

Syftet med EU:s förordning om näringspåståenden och hälsopåståenden är att ge ramar för aktörer som vill göra påståenden om sådana goda egenskaper hos livsmedel som inverkar på hälsan. EFSA och kommissionen utvärderar och godkänner som bäst vilka påståenden som är godtagbara enligt förordningen om näringspåståenden och hälsopåståenden. Påståendena ska kunna förstås av genomsnittskonsumenten och får inte vara vilseledande.

I Finland har kriterierna för vad som är kraftigt saltat länge definierats i den nationella lagstiftningen om förpackningspåskrifter. Det krävs att uppgift om att livsmedlet är kraftigt saltat ska anges i fråga om livsmedel där vissa gränser överskrids. Märkningsbestämmelsen har bevarats under den tid Finland varit medlem i EU, trots att den är exceptionell i unionen. Bestämmelsen har bidragit till att finländarnas saltintag har minskat. Detta har märkts också i form av bättre hälsa hos befolkningen när salthalten i olika produkter har sänkts.

4.7.2 Begränsningar, varningar och särskilda rekommendationer

Det kan finnas behov av att begränsa användningen av vissa livsmedel, om de innehåller för mycket av vissa näringsämnen eller andra hälsoskadliga ämnen. På befolkningsnivå har användningsrekommendationer getts om bl.a. intaget av lever på grund av den höga halten av A-vitamin och om intaget av fisk på grund av förekomsten av skadliga ämnen i fisk. Rekommendationerna om fisk betonar särskilt att det på ett allmänt plan är hälsosamt att äta fisk och att det är skäl att äta fisk regelbundet och variera fiskarterna.

Åtgärder vidtas om det rekommenderade intaget systematiskt överskrids inom någon viss konsumentgrupp. Varningsmärkningar kan göras i fråga om olika livsmedel, ämnen och konsumenter. Enligt en anvisning som Evira gett ska koffeinhaltiga drycker, sötsaker, tuggummin, stänger och andra liknande produkter förses med särskilda varningar som gäller barn, gravida kvinnor och personer som är känsliga för koffein. Statens näringsdelegation rekommenderar inte koffeinhaltiga drycker för personer som är yngre än 15 år.

Särskilda rekommendationer eller riktad information behövs för vissa konsumentgrupper. Till dem hör t.ex. små barn, gravida, ammande mödrar, äldre, vegetarianer och personer med någon annan specialdiet. Dessa grupper bör använda kosttillskott och/eller berikade livsmedel i enlighet med rekommendationerna för dem.

4.7.3 Fiskala åtgärder och andra ekonomiska åtgärder

Ekonomiska sanktioner kan påföras ohälsosam mat, medan hälsosamma livsmedel och kostval kan beviljas lätnader. Extra skatt har föreslagits, liksom också sänkt mervärdesskattesats för t.ex. frukt och grönsaker. Problemet i samband med dessa åtgärder ligger i att definiera vilka livsmedel som är hälsosamma respektive ohälsosamma.

Förslag om extra skatt på diverse livsmedel har ställts många gånger. Statsrådet har 2009 beslutat att införa sötsaksaccisen på nytt. Också införandet av en fettskatt har diskuterats. Extra skatter kan påföras både födoämnen och livsmedelskategorier. I stället för sötsaksaccisen skulle det vara möjligt att t.ex. ta ut skatt för socker som råvara – då skulle skatten riktas till all mat där socker tillsätts. Ekonomiska åtgärder är effektiva, om de riktas noggrant. Det är också viktigt att deras verkliga effekt klarläggs omsorgsfullt innan de tas i bruk. De ekonomiska åtgärderna bör också vara tillräckligt stora för att effekten ska nås.

4.7.4 Uppföljning

Det är av yttersta vikt vid beslutsfattandet att man utreder och ger akt på hur effektiva åtgärderna för att minska de kostrelaterade riskerna och därigenom förbättra befolkningens hälsa är. För det ändamålet måste det finnas tillräckligt med forskningsresurser, kunskaper och information. Hälsan och nutritionen hos befolkningen i arbetsför ålder följs bl.a. genom undersökningarna FINRISKI och FINRAVINTO som genomförs vart femte år. Barns, ungas och äldre nutrition har tills vidare inte undersökts lika systematiskt, även om behovet är stort också beträffande dem. Analyseringen av undersökningsresultat kräver dessutom kontinuerligt upprätthållande och utveckling av den nationella livsmedelsdatabasen Fineli. Tillräckliga resurser måste anvisas för ändamålet i fortsättningen.

5 Riskhantering

5.1 Riskhantering i samband med exponeringsfaktorer

Kemiska risker

Livsmedlens kemiska säkerhet säkerställs genom förhandsgodkännande, om det är fråga om ett ämne som tillsätts avsiktligt i ett livsmedel eller i livsmedelskedjan. Främmande ämnen som hamnar i livsmedel via miljökontaminationer eller livsmedelsprocessen eller i form av jordbrukskontaminanter hålls i styr genom högsta tillåtna halter.

EFSA samarbetar systematiskt med olika medlemsstater genom att samla in information om kemiska faror och bedöma riskerna, så att kommissionen kan ta ställning till lagstiftnings- och forskningsbehovet. Medlemsstaterna, Finland inberäknat, har strävat efter att följa anvisningarna som EU gett, gjort undersökningar och uppskattat medborgarnas intag av skadliga ämnen.

Det är nödvändigt att utveckla data om matanvändningen för att det ska gå att så väl som möjligt uppskatta olika riskgruppers exponering för olika kemiska föreningar (såsom tillsatser, främmande ämnen, växtskyddsmedel) och påverka konsumenternas matvanor och minska exponeringen från de värsta källorna. Med hjälp av rekommendationer som gäller livsmedelsintaget är det möjligt att minska befolkningens exponering för kemikalier. Det gäller att ägna speciell uppmärksamhet åt kemikalieintaget hos vissa särskilda grupper (t.ex. gravida kvinnor samt barn och unga).

Mikrobiologiska risker

Ansträngningar görs för att garantera livsmedlens biologiska säkerhet genom riskhantering som omfattar hela produktionskedjan och genom att livsmedelssäkerhetssystemens verksamhet utsträcks också till primärproduktionen. Målet är att hindra, minska och eliminera för människors hälsa eventuellt skadliga biologiska ämnens spridning till livsmedelskedjan och i den genom de metoder som är effektivast för respektive produktionsform.

Åtgärderna för att bemästra biologiska risker bör riktas, och deras intensitet bör i enlighet med internationella överenskommelser vara i allt högre grad riskbaserad utgående från vad vetenskaplig forskning och riskbedömningar har gett vid handen. Det innebär att gräns- och målvärden fastställs på basis av såväl nationella som internationella beslut för att säkerhetsmålen ska nås. Strategierna och tillvägagångssätten för genomförande av dem är något som livsmedelsföretagarna ansvarar för i allt större utsträckning.

Utvecklingen av mål- och gränsvärden kräver riskbedömningar som beaktar både förhållandena i Finland och den internationella handeln. Som underlag för dem behövs rön som gäller de för olika livsmedelskedjor typiska riskerna och sätten att bemästra dem. Det finns behov av att utveckla informationen om matanvändning för att det ska vara möjligt att så väl som möjligt bedöma olika konsumentgruppers exponering för olika biologiska faktorer och därmed deras sammanlagda betydelse för livsmedelssäkerheten.

Skälig skyddsnivå (ALOP)

ALOP-värdet, en skälig skyddsnivå, hänför sig till SPS-avtalet som Världshandelsorganisationen godkände 1995. Enligt avtalet kan varje stat som undertecknat avtalet fastställa en egen skälig skyddsnivå, dvs. en godtagbar risknivå. Utgående från ALOP-värdet bestäms

övriga behövliga riskhanteringsåtgärder, t.ex. genom att det fastställs en övre gräns för höga halter av skadliga ämnen som får ingå i ett livsmedel.

Tills vidare har bara ett fåtal ALOP-värden fastställts i olika länder. Som exempel kan nämnas att Nya Zeeland år 2008 fastställde följande till livsmedelssäkerheten anknyttande folkhälsomål:

- förekomsten av livsmedelsburna campylobacterinfektioner ska ner med 50 % fram till år 2013, från 160 fall/100 000 invånare till 80 fall/100 000 invånare
- förekomsten av livsmedelsburen salmonellos ska ner med 30 %, från 14,2 fall/100 000 invånare till 10,6 fall/100 000 invånare
- förekomsten av livsmedelsburen listerios ska inte stiga under perioden 2008–2013.

I 2006 års redogörelse om livsmedelssäkerheten angavs det som mål att Finland skulle fastställa ALOP-värden för riskfaktorerna nitrit, kvicksilver, campylobacter, salmonella och cesium. När det gäller dem finns det mest forskningsrön om salmonella, och dessutom är salmonella en viktig riskfaktor folkhälsomässigt och samhällsekonomiskt sett, därför har fastställandet av ALOP-värden börjat med den. Ett förslag till en skälig skyddsnivå för salmonellabakterier ingår i bilagan.

5.2 Lagstiftning

Kraftiga förändringar har skett i livsmedelslagstiftningens omvärld under de 15 senaste åren. Viktiga element har bestått i att en internationell riskbaserad verksamhetsmodell har anamats, Finland har blivit en del av Europeiska unionens inre marknad, livsmedelsförädlingen och livsmedelshandeln har centraliserats och medvetenheten om sådana riskfaktorer som tidigare var okända eller föga kända har ökat. Också konsumenternas allt aktivare ställning har på sitt sätt bidragit till behovet av lagstiftning.

Genom översynen av EU:s livsmedelslagstiftning som började efter år 2000 har lagstiftningen om livsmedelssäkerhet i huvudsak antagits i form av Europaparlamentets och rådets förordningar i stället för i form av direktiv, och den har ändrats genom förordningar av kommissionen som är direkt tillämpliga i medlemsstaterna. Detta har lett till att den nationella lagstiftningen har blivit mindre viktig än förr, så att den närmast kompletterar EU-lagstiftningen. Att den flexibilitet som direktiven erbjuder har avtagit har gjort att det blivit ännu viktigare än förr att påverka beredningen av EU-lagstiftningen och att samarbeta med de andra medlemsstaterna.

I den nationella lagstiftningen konsoliderades livsmedelslagstiftningen genom att livsmedelslagen (23/2006) stiftades år 2006. Vid ingången av 2008 centraliserades de till livsmedelslagstiftningen anknutna uppgifterna till jord- och skogsbruksministeriet. Den nationella lagstiftningen har moderniserats med beaktande av unionslagstiftningens utveckling, nationella erfarenheter som vunnits genom tillsynen och grundlagens krav. Författningarna på lägre nivå än lag har blivit färre. När det samtidigt i allt större utsträckning har gällt att börja tillämpa unionsförordningar har den totala volymen av den lagstiftning som handlar om livsmedelssäkerhet inte minskat nämnvärt.

Under de senaste åren har allt mer uppmärksamhet ägnats åt den administrativa börda som lagstiftningen ålägger i synnerhet små och medelstora företag. Statsrådet godkände i mars 2009 ett handlingsprogram för minskning av företagens administrativa börda 2009–2012. Ett av de sju prioriterade områdena i handlingsprogrammet är livsmedelssäkerhet och kvalitet. Arbets- och näringsministeriet samt jord- och skogsbruksministeriet låter 2010 utföra en

enkät för att utröna de främsta belastningar som livsmedelslagstiftningen utgör för företagen. Jord- och skogsbruksministeriet har inlett flera projekt som syftar till att bedöma lagstiftningens och tillsynens inverkan på särskilt de små och medelstora livsmedelsföretagens verksamhet. Projekten refereras mera ingående i avsnitt 5.6.

Evira har startat en utredning om lagstiftningens funktion. Som ett led i utredningsprojektet har Evira riktat till övriga tillsynsmyndigheter och representanter för aktörerna en förfrågan om sådant som tangerar lagstiftningens funktionsduglighet. Utifrån svaren lägger Evira år 2010 fram för jord- och skogsbruksministeriet de lagstiftningsinitiativ som behövs. Projektet kring lagstiftningens funktion omspannar Eviras hela ansvarsområde.

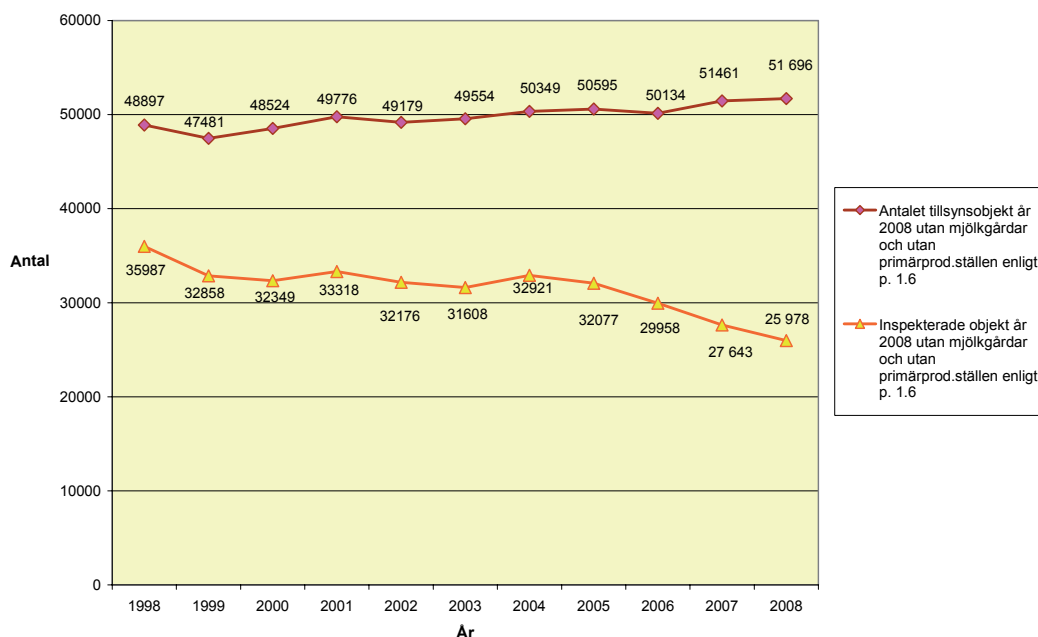
5.3 Styrning och verkställande av tillsynen

Livsmedelssäkerhetsverket Evira är den centrala myndigheten på livsmedelstillsynens område och planerar, styr och utvecklar livsmedelstillsynen. Evira har också själv vissa tillsynsuppgifter, bl.a. sköter verket en del av tillsynen över insatsvarorna inom jordbruket, köttbesiktningen vid stora slakterier och tillsynen över inrättningar i anslutning till dem samt den veterinära gränskontrollen. Evira har sedan 2008 ansvarat för tillsynen över livsmedel av animaliskt ursprung som importeras från andra EU-stater (s.k. tillsyn över den första ankomstplatsen).

Evira styr och utvecklar tillsynen bl.a. genom att ge andra myndigheter utbildning, utarbeta anvisningar och rekommendationer inom olika ämnesområden och bygga upp informationssystem. Livsmedelslagen, som trädde i kraft 2006, innehåller i likhet med den tidigare lagstiftningen bestämmelser om administrativa tvångsmedel. I syfte att effektivisera tillsynen har Evira gett myndigheterna anvisningar om och utbildning i användningen av tvångsmedel. Våren 2009 gav Evira en anvisning om administrativa tvångsmedel.

Till skillnad från den tidigare lagstiftningen möjliggör livsmedelslagen för Evira att använda administrativa tvångsmedel inom en kommun, om verket av grundad anledning bedömer att de åtgärder som den kommunala myndigheten för livsmedelstillsyn vidtar inte räcker till för att förebygga hälsofara. Evira har använt sig av denna rättighet i två fall.

Vid sidan av Evira har också tullen, Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården Valvira, regionförvaltningsverken, närings-, trafik- och miljöcentralerna, försvarsmakten och kommunerna tillsyn över livsmedelssäkerheten. Inom social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde styr Valvira tillsynen över hushållsvatten. Merparten av tillsynsobjekten är sådana att kommunerna sköter tillsynen över dem. Tillsynsobjekten inom livsmedelstillsynen har blivit fler. År 2006 tillkom primärproduktionsställena som tillsynsobjekt. Antalet tillsynsobjekt som inspekterats årligen har samtidigt minskat (figur 5). Detta är troligen en följd av att tillsynen riktas utgående från objektens risker och den tid som används till vart och kontrollbesök har blivit längre.



Figur 5. Alla objekt som den kommunala livsmedelstillsynen omfattar och antalet inspekterade objekt åren 1998–2008. Källa: Evira

Statsrådet fattade 2003 ett principbeslut om utvecklande av livsmedelstillsynen. Principbeslutet reviderades 2007 i överensstämmelse med målen för reformen av kommun- och servicestrukturen. Principbeslutet låg till grund för beredningen av lagen om samarbetsområden för miljö- och hälsoskyddet (410/2009), som riksdagen antog 2009. Enligt lagen ska kommunerna ordna livsmedelstillsynen och det övriga miljö- och hälsoskyddet ensamma eller tillsammans med andra kommuner på ett sådant sätt att tillsynsenheten har personalresurser som motsvarar minst 10 årsverken. Nya enheter ska bildas före utgången av 2012. Till följd av frivilliga åtgärder som kommunerna vidtagit har antalet miljö- och hälsoskyddsenheter redan minskat betydligt, från 276 enheter år 2003 till 125 enheter vid ingången av 2010. Målet är att det ska finnas högst 85 enheter.

5.4 Laborieverksamhet

5.4.1 Statliga laboratorier

På 2000-talet har det gjorts flera utredningar om de statliga sektorforskningsinstituten och ämbetsverken och om deras laborieverksamhet. Laboratorierna utgör en betydande del av nätverket av sektorforskningsinstitut. Sektorforskningsinstitutens laboratorier (SL) konkurrerar inte med de till universiteten knutna laboratorierna på grundforskningens område. SL-verksamheten består av referenslaborieverksamhet, myndighetsfunktioner såsom uppföljningar som motsvarar EU:s krav och sådan forskning som betjänar olika ministerier och ämbetsverk. Som exempel kan nämnas forskning som utgör underlag för lagstiftning eller riskbedömning och säkerställer att det är möjligt att beakta förhållandena i Finland när lagstiftningen bereds. Forskning behövs också till stöd för styrning av tillsynen.

Det virtuella kompetenscentret Virrab bildades inom jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde sommaren 2007 i enlighet med rekommendationerna i en arbetsgruppsrapport. Våren 2009 inledde sammanslutningen för naturresurs- och miljöforskning LYNET sin verksamhet.

Virrabs verksamhet startades i form av öppet samarbete och prognostisering av förändringar. Denna verksamhetsform fortsattes av Labor, som var en arbetsgrupp inom LYNET till utgången av 2009. Den främsta fördelen ligger i den genuina möjligheten att bedriva smidigt samarbete på laboratorietjänsternas och forskningens område.

Vid sidan av forskningsverksamheten är det viktigt att tillsynen förfogar över tillräcklig och kompetent analyskapacitet som producerar tjänsterna förmånligt. Analystjänsterna måste tryggas också i krissituationer. Det gäller att upprätthålla kompetensen så att krävande analytik snabbt går att omvandla till rutinverksamhet.

Samarbete mellan laboratorierna pågår för att också informationssystemen och datalagren ska förenhetligas och sammanföras. Målet är bl.a. att producerade tillsyns- och uppföljningsdata ska kunna utnyttjas vid rapporteringen och riskbedömningen.

5.4.2 Kommunala och privata laboratorier

Laboratorierna inom miljö- och hälsoskyddet är viktiga med tanke på produktionen av laboratorietjänster för de lokala myndigheternas och aktörernas behov. Tidigare var laboratorierna huvudsakligen i kommunal ägo och ingick i det lokala miljö- och hälsoskyddet. Under de 10 senaste åren har laboratorienätverket omstrukturerats på så sätt att antalet laboratorier minskat till omkring hälften (29 laboratorier år 2009) och laboratoriernas status omvandlats till tjänsteleverantörer som är oberoende av tillsynen. Ungefär hälften av laboratorierna är alltså i kommunal ägo och den andra hälften är privata. Tre av de privata laboratorierna ingår i stora internationella laboratoriekedjor.

I Eviras laboratorieutredning (2008) konstaterades det att antalet undersökningar som livsmedelslagen förutsätter var litet i förhållande till analysutbudet. I och med den allt hårdare konkurrensen är det att vänta att laboratorienätet i Finland krymper ännu mer. Det finns en fara för att tillgången på grundläggande laboratorietjänster försvagas, särskilt i glesbebyggda områden. Därför är det viktigt att staten tillsammans med kommunerna aktivt ger akt på förändringar inom laboratoriefältet. Laboratorietjänsterna inom miljö- och hälsoskyddet skulle allra bäst tryggas på så sätt att ett nätverk av laboratorier som utför grundläggande mikrobiologisk analytik kvarstår i Finland på ett rimligt avstånd från tillsynsenheterna. Dessa laboratoriers analysurval borde inbegripa de vanligaste matförgiftningsbakterierna för att undersökningarna vid epidemier ska kunna inledas snabbt och i tillräckligt stor skala. Den kemiska analytiken skulle kunna centraliseras till 3-5 laboratorier.

Eviras fokusering på referenslaboratorieverksamhet kommer att förbättra styrningen av de lokala laboratorierna och därigenom att inverka på laboratoriearbetets kvalitet.

5.5 Konsumentorienterade åtgärder

5.5.1 Konsumenternas behov och förväntningar

Handels- och industriministeriet tillsatte i augusti 2007 en arbetsgrupp som fick i uppdrag att klarlägga hur konsumenterna får information om livsmedlens produktionsmetoder och ursprung. Arbetsgruppens övergripande uppgift var att undersöka om det finns nationellt spelrum i de nuvarande kraven beträffande förpackningspåskrifter, som i regel harmonise-

rats på EU-nivå, och på vilket sätt förpackningarnas informationsinnehåll skulle kunna förbättras. Arbetsgruppen skulle också utreda sårfrågan om det finns behov av och möjligheter att åstadkomma ett märkningssystem som är frivilligt för aktörerna i näringslivet och genom vilket konsumenterna i förpackningspåskrifterna för köttprodukter skulle kunna få tillförlitlig information om att genetiskt modifierade foderråvaror inte har använts när djuren utfodrats.

Arbetsgruppen konstaterade att livsmedelsmärkningarna inte till alla delar motsvarar konsumenternas behov och förväntningar. Konsumenterna är intresserade av livsmedlens ursprung. Arbetsgruppen konstaterade att de krav som gäller angivande av ursprunget bör preciseras. Arbetsgruppen ansåg för GM-märkningarnas del att den mest fungerande lösningen skulle vara lagstiftning på unionsnivå om märkningar i fråga om köttprodukter som har producerats utan genetiskt modifierade foderråvaror. Arbetsgruppen föreslog också specialvillkor som bör beaktas om en frivillig GM-märkning av kött som har producerats utan genetiskt modifierade foderråvaror tas i bruk. Märkningen och villkoren för den skulle eventuellt kunna utsträckas också till andra livsmedel av animaliskt ursprung.

5.5.2 Unionslagstiftningens utveckling

Europeiska kommissionen gav 2008 ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om livsmedelsinformation till konsumenterna. Genom förslaget konsolideras och uppdateras två områden inom lagstiftningen, dvs. allmän livsmedelsmärkning och näringsvärdesdeklaration, vilka omfattas av direktiven 2000/13/EG respektive 90/496/EEG.

Förslaget till förordning syftar till en tydligare gräns mellan obligatoriska och frivilliga uppgifter. För förbättring av läsbarheten för de uppgifter som finns i märkningen föreslås införande av en minsta teckenstorlek för de obligatoriska uppgifterna på förpackningarna och krav som gäller annat som inverkar på läsbarheten. Vissa centrala uppgifter ska enligt förslaget ges i samma synfält. De föreslagna kraven på obligatoriska uppgifter motsvarar till stor del den gällande lagstiftningens krav. En viktig förändring består i att det i princip ska vara obligatoriskt att deklarerar näringsinnehållet. Enligt förslaget ska livsmedlets ursprungsland meddelas, om underlåtenhet att meddela det skulle kunna vilseleda konsumenterna väsentligt vad ursprunget beträffar. Till denna del motsvarar kravet den gällande lagstiftningen. Kraven på angivande av ursprunget preciseras på vissa punkter i den föreslagna förordningen.

I den föreslagna förordningen specificeras livsmedelsföretagarnas skyldigheter att ge livsmedelsinformation. Skyldigheterna begränsas till åtgärder som företagaren kan svara för genom sin egen verksamhet. Syftet med den föreslagna förordningen är också att säkerställa att samma principer tillämpas på givande av livsmedelsinformation oberoende av på vilket sätt livsmedlen marknadsförs. Enligt förslaget ska samma informationskrav uppfyllas vid försäljning av livsmedel på distans som vid marknadsföring av livsmedel på vedertaget sätt.

5.5.3 Nationella projekt

Det konsumentpolitiska programmet 2008–2011

I maj 2008 fattade statsrådet ett principbeslut om ett konsumentpolitiskt program för åren 2008–2011. Programmet omspänner 13 teman och över 30 projekt. Genomförandet av dem följs i styrgruppen för det konsumentpolitiska programmet och i delegationen för konsumentärenden. Ett av temana i det konsumentpolitiska programmet handlar om att utveckla och utnyttja livsmedelsinformationen.

Kampanjen Förpackningspåskrifterna i blickpunkten

”Fräscht och färskt 2009 – Förpackningspåskrifterna i blickpunkten” hette en till konsumenterna riktad kampanj som pågick år 2009 och som Evira genomförde tillsammans med olika konsument- och rådgivningsorganisationer. Före kampanjen utförde Taloustutkimus Oy i december 2008 på uppdrag av Evira en konsumentenkat om förpackningspåskrifter. Resultaten visade på brister i förståelsen av livsmedelsinformationen. Så är t.ex. inte skillnaderna mellan olika slag av datummärkningar kända, och tillsatser förväxlas ganska ofta med skadliga främmande ämnen. Av dem som intervjuades ansåg 77 % att livsmedlets ursprung inverkar på köpbeslutet.

Under kampanjen producerades det information för konsumenterna om varför och på vilket sätt det är skäl att läsa livsmedelsmärkningarna. Kampanjtemana var bl.a. hälsosamma val, märkningar som anger sammansättningen, förpackningspåskrifterna i olika åldrar, hållbarhet- och datummärkningar, märkningar av GM-produkter och GM-frihet samt livsmedelsursprunget. År 2010 genomförs en ny konsumentenkat för klarläggande av om kampanjen har påverkat konsumenternas medvetenhet om förpackningspåskrifter.

5.6 Åtgärder som rör branschen

Livsmedelslagstiftningens utveckling har fört med sig nya utmaningar framför allt för små och medelstora företag inom livsmedelsbranschen. Jord- och skogsbruksministeriet tillsatte år 2008 en arbetsgrupp bestående av företrädare för små och medelstora företag. Arbetsgruppen fick i uppdrag att utreda de viktigaste problematiska faktorerna som hänför sig till lagstiftningen och tillsynen. Arbetsgruppen delade in de främsta lagstiftnings- och tillsynsrelaterade problem som livsmedelsbranschen upplever i tre block. Det första blocket består av problem som tangerar lagstiftningens krav och livsmedelstillsynen. När kraven och tillsynen tillämpas gäller det att beakta riskerna i samband med verksamheten bättre än nu. Evira har ordnat och ordnar utbildning om riskbaserad tillsyn för dem som utför tillsynen och utvecklar metoder för riskklassifikation.

I livsmedelslagen bestämdes det att anläggningarna skulle godkännas på nytt senast våren 2009, och både livsmedelsföretagarna och de som utför tillsynen har efterlyst överskådlig information om kraven i samband med det. Evira har svarat på behovet genom utbildning och information i så stor skala som möjligt. Vid de kurser som Evira och andra ordnat har de krav som hänför sig till verksamheten behandlats också i övrigt. Eviras metod för att utveckla tillsynen är utöver utbildningen att ge anvisningar om verkställigheten av lagstiftningen och att auditera tillsynen. En enhetlig praxis håller på att utvecklas för tillsynsauditeringen. Evira är på väg att börja utvärdera de anvisningar för bästa praxis som branschen har gjort upp. Avsikten med anvisningarna är att underlätta för livsmedelsföretagarna att uppfylla lagstiftningskraven. Lagstiftningen på livsmedelsområdet ses hela tiden över och utvecklas på basis av de kommentarer som getts, och anvisningar utfärdas.

En annan utvecklingshelhet består i att kundperspektivet bör beaktas bättre inom tillsynen. Bildandet av samarbetsområden och verkställandet av veterinärvårdslagen väntas främja en bättre kundbetjäning. Tillsynsrapporteringen har också upplevts som ett problem, och den utvecklas med hjälp av projekten KUTI och ELMO. Hittandet av information om den föränderliga lagstiftningen och rådgivningen om tillämpning av lagstiftningen underlättas med hjälp av Internet och andra hjälpmedel för elektronisk kommunikation. Samarbetet mellan företag och myndigheter har intensifierats med hjälp av t.ex. diskussionsmöten.

Ett tredje block som är föremål för utveckling hänför sig till slakteriverksamheten. Vid små slakterier blir köttbesiktningsavgiften per slaktat djur betydligt högre än vid stora. Samtidigt

kan besiktningens nivå variera. En höjning av antalet djur som får slaktas vid små slakterier har också önskats, liksom att det ska bli möjligt att slakta olika djurslag vid ett och samma slakteri. Jord- och skogsbruksministeriet har låtit utreda problemen med anknytning till slakt. En av jord- och skogsbruksministeriet tillsatt arbetsgrupp för utveckling av köttbesiktningen dryftar vidtagandet av de utvecklingsåtgärder som föreslagits i utredningen. Det är meningen att arbetsgruppen ska slutföra sitt arbete före utgången av maj 2010.

5.7 Internationella åtgärder

Handelsavtal (WTO, SPS) och internationella standarder (Codex)

WTO:s SPS-avtal (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures) gäller livsmedelssäkerhet, djurhälsa och växtskydd. Det uppmuntrar till internationell harmonisering av bestämmelserna, vilket på livsmedelsområdet sker bl.a. inom kommissionen Codex Alimentarius (Codex), som sorterar under FAO och WHO. Om länderna vill anamma sådana bestämmelser om livsmedelssäkerhet som är strängare än de internationella standarderna, ska bestämmelserna grunda sig på vetenskaplig bevisning, bl.a. riskbedömning.

EU blev fullvärdig medlem i Codex 2003 och i egenskap av EU-medlem deltar Finland aktivt i beredningsarbetet inom Codex. När Codex utarbetar normer, anvisningar och rekommendationer anlitar den sina riskbedömningsorgan JECFA (the Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives), JMPR (Joint FAO/WHO Meetings on Pesticide Residues) och JEMRA (Joint FAO/WHO Meetings on Microbiological Risk Assessment).

EU:s riskbedömning (EFSA, EMEA) och riskkommunikation

I EU svarar sedan 2002 en särskild myndighet, Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet EFSA (European Food Safety Authority) för riskbedömningen. EFSA kan göra vetenskapliga utvärderingar av alla frågor som kan ha direkt eller indirekt inverkan på livsmedelssäkerheten. EFSA har bl.a. hand om kemikalierelaterade risker, nutrition och nya livsmedel, biologiska risker, djurens hälsa och välbefinnande, växtskydd, genetiskt modifierade organismer och riskbedömning. EFSA ska likaså samla in och analysera vetenskaplig kunskap och vara uppmärksam på nya risker. EFSA:s riskbedömningar är ett vetenskapligt underlag för lagstiftningsåtgärder som de EU-institutioner som ansvarar för riskhanteringen vidtar.

Europeiska läkemedelsmyndigheten EMEA (European Medicines Agency) svarar för säkerhetsbedömningen av veterinärmedicinska läkemedel. EMEA ska bl.a. ge utlåtanden till Europeiska kommissionen om de högsta tillåtna halterna av läkemedelsrester. Utlåtandena bereds inom EMEA:s kommitté för veterinärmedicinska läkemedel (CVMP, Committee for Medical Products for Veterinary Use). EFSA samarbetar med EMEA, och kommissionen hör sig vid behov för om EFSA:s åsikt om bl.a. referensvärden för åtgärder i samband med tillsynen över läkemedelsrester.

EFSA:s uppgifter inbegriper också riskkommunikation, och EFSA informerar allmänheten om allt som ingår i dess uppgiftsområde. För säkerställande av att informationen mellan EU-ländernas myndigheter sprids snabbt när faror som rör livsmedel eller foder hotar finns systemet RASFF (Rapid Alert System for Food and Feed). Evira är kontaktskyndighet i Finland.

Alla myndigheter för livsmedelssäkerhet i EU:s medlemsstater deltar i EFSA:s rådgivande grupp (Advisory Forum). I medlemsstaterna finns det dessutom nationella kontaktpunkter

(Focal point) vars mål bl.a. är att främja informationsutbytet mellan EFSA och de nationella myndigheterna. I Finland sköts uppdraget av Evira.

Livsmedels- och veterinärkontoret (Food and Veterinary Office, FVO)

Kommissionens livsmedels- och veterinärkontor FVO kontrollerar att medlemsstaterna följer EU-lagstiftningen. År 2007 inledde FVO revisioner av ett nytt slag (s.k. General Audit). Avsikten med dem är att förutom genom de sektorspecifika inspektionerna utvärdera över sektorsgränserna hurdan den officiella tillsynen över foder och livsmedel är. General Audit-revisioner utförs med tre års mellanrum, och under de mellanliggande åren kan dessutom flera upprepade och separata inspektioner företas.

FVO publicerar rapporter över sina inspektioner, och information om de olika medlemsstaternas tillsynssystem ingår dessutom i landsprofiler som kommissionen publicerar.

FVO granskar inte bara medlemsstaterna utan också länder utanför EU. Med hjälp av inspektionerna bedöms det om praxisen i de berörda länderna överensstämmer med EU-lagstiftningen och borgar för att de livsmedel som importeras till EU-länderna är säkra.

Utbildning som EU anordnar (Better Training for Safer Food)

Europeiska kommissionen startade 2006 utbildningsprojektet Better Training for Safer Food, som riktar sig till tjänstemännen inom livsmedelssektorn. Målet för det är att ge tjänstemän i medlemsstaterna och länder utanför EU utbildning om den reviderade lagstiftningen och bästa tillsynspraxis. Det är meningen att utbildningsprojektet ska fortgå till åtminstone år 2011. Utöver den utbildning som EU ordnar är nio medlemsstater med i ett utbildningskonsortium som samordnas av Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). Evira gick med i konsortiet 2007.

Nordiskt samarbete

Finland deltar i det nordiska samarbetet, bl.a. i projekt kring livsmedelssäkerheten som nordiska ministerrådet finansierar och i beredskapsövningar. De nordiska länderna ordnar årligen också en gemensam konferens om livsmedelstillsyn där fokus ligger på problem som är gemensamma för Norden.

5.8 Forskning

Den forskning kring livsmedelssäkerhet som bedrivs vid universiteten i Finland är högklassig och har varit till hjälp för beslutsfattandet när det gällt att identifiera olika livsmedelssäkerhetsrisker och utveckla olika bekämpningsåtgärder och metoder för riskhantering. I framtiden är det viktigt att säkerställa en hög forsknings- och kompetensnivå inom livsmedelssäkerheten i Finland, med tillhörande avancerade metoder och utvecklad infrastruktur för forskningen.

Ministerierna använder obundna forskningsmedel för beställda undersökningar och kortvariga projekt, men den egentliga strategiska forskningen bedrivs i huvudsak med budgetmedel. Resultatstyraren förväntar sig långsiktiga utvecklingsplaner och program som kräver kontinuitet och sakkunskap.

Sektorforskningsinstitutens forskningsrön spelar en framträdande roll inom de tillämpade vetenskapsgrenarna. Det bör observeras att en synnerligen stor del av SL-verksamheten inte

alls går att produktifiera utan är dynamiskt utvecklingsarbete som hör till forskningen och har en nära koppling till den.

Ambitionen för Eviras vetenskapliga forskning är att i enlighet med de mål som skrivits in i verkets strategi bedriva vetenskapligt forskningsarbete med anknytning till livsmedelssäkerhet samt djurens hälsa och välbefinnande. Den forskning i livsmedelssäkerhet som Evira bedriver omspänner hela livsmedelskedjan. Andra sektorforskningsinstitut av betydelse för livsmedelssäkerheten är bl.a. Forskningscentralen för jordbruk och livsmedelsekonomi, Vilt- och fiskeriforskningsinstitutet, Finlands miljöcentral, Institutet för hälsa och välfärd samt Statens tekniska forskningscentral.

6 Framtida förändringsfaktorer

För att livsmedelssäkerhetens nivå ska kunna upprätthållas i Finland är det viktigt att det finns en entydig uppfattning om framtiden. Nationella och globala förändringsfaktorer för med sig hotbilder som det gäller att gardera sig mot. De framtida förändringarna kan samtidigt också vara möjligheter, och om vi utnyttjar dem kan vi stärka livsmedelsproduktionens konkurrenskraft.

Befolkningsökningen i världen, konsumtionsvanornas utveckling och klimatförändringens inverkan på odlingsbetingelserna ökar efterfrågan på mat på världsmarknaden. Odlingsbetingelserna i Finland utvecklas i huvudsak gynnsamt, och t.ex. tillgången på rent vatten är inget hinder för en produktionsökning. Målen för jordbruket vad utsläppsminskningarna beträffar kan däremot försvåra en produktionsökning och höja produktionskostnaderna.

För att de utsläppsminskningar som behövs för att motarbeta klimatförändringen ska bli verklighet gäller det att skyndsamt, före år 2020, undersöka och införa nya produktionsmetoder som bl.a. utnyttjar fodret bättre och att minska jordbruksavfallet och hindra maten från att bli förskämd. Klimatförändringen medför direkta hotbilder som eventuellt realiseras redan år 2020; de gäller bl.a. växt- och djursjukdomars spridning och översvämningar som orsakas av rikliga regn. Användningen av genteknik särskilt inom non food-produktionen kan få större acceptans bland producenter och konsumenter, om det med dess hjälp är möjligt att utveckla produktion som är hållbarare ur klimatsynpunkt och om nyttan för konsumenterna går att verifiera.

Miljöns tillstånd inverkar på livsmedelssäkerheten på många sätt. Att förbättra Östersjöns tillstånd är viktigt, det minskar exponeringen för främmande ämnen via fisk.

Den nationella livsmedelsproduktionen påverkas av nedgången i antalet gårdar och den ökande gårdsstorleken. Detta medför utmaningar för bl.a. djurens välbefinnande och bibehållandet av en hög kvalitet på och en behärskad användning av insatsvaror (foder, växtskyddsmedel, gödselmedel, veterinärmedicinska läkemedel). Ökad djurtäthet kan öka både riskerna för djursjukdomar och livsmedelssäkerhetsriskerna. Framgångsrikt jordbruksföretagande förutsätter bättre ledarskap och know-how än förr. Jordbruket i Finland kommer alltså att vara beroende av utländska insatsvaror (bränsle, kemikalier, proteinfoder). Vattenbruk är en växande gren inom livsmedelsproduktionen.

De framtida förändringarna i befolkningsstrukturen påverkar förekomsten av livsmedelsburna sjukdomar. Åldringar är mera infektionskänsliga än den övriga befolkningen, och det gör att befolkningens åldrande oundvikligen leder till att fallen av livsmedelsburna sjukdomar ökar. Åldringarnas matförsörjning är också förknippad med näringsrelaterade utmaningar. Turismen och flyttrörelsen fortsätter att växa, vilket medför nya utmaningar för livsmedelssäkerheten.

Konsumenternas förtroende för den inhemska livsmedelsproduktionens säkerhet och kvalitet förblir hög bl.a. på grund av att livsmedlens spårbarhet är effektiv och öppen. Kostnadstrycket inom primärproduktionen och förädlingen ökar dock villigheten att ge avkall på den uppnådda nationella kvalitets- och säkerhetsnivån. Ekoproduktionens andel ökar genom att konsumenterna kräver livsmedel vars produktionsmetod har verifierats.

Matens roll vid uppkomsten av viktiga folkhälsoproblem såsom fetma, cancer och hjärt- och kärlsjukdomar ägnas allt större uppmärksamhet. Livsmedelsindustrin utvecklar nya mervärdeslivsmedel men det är inte sagt att kommersialiseringen av dem lyckas på hemmamarknaden. Uppplysningslinjen fortgår i syfte att styra kostvalen, men dessutom tas också administ-

rativa åtgärder i bruk. Till dem hör beskattningen, sjukförsäkringsförmåner och begränsning av barns och ungas intag av ohälsosam mat.

Hälsosam kost och rätta matvanor blir allt viktigare överallt i den industrialiserade världen. Födans energitäthet är nu hög och samtidigt har energiförbrukningen minskat. Följden är en epidemiartad viktuppgång. Övervikt ökar i sin tur förekomsten av många folksjukdomar, t.ex. typ 2- diabetes och hjärt- och kärlsjukdomar. Livsmedelsproduktionen i Finland deltar aktivt i forskningen och produktutvecklingen kring hälsosam föda.

Införandet av nya tekniker inverkar på livsmedelssäkerheten. Tekniken skapar möjligheter men för en del konsumenter kan den också vara ett hot. Moderna konsumenter anser sig ha rätt att veta mera om produkternas ursprung och produktionsmetoderna. Många konsumenter försöker konsumera hållbart och tar hänsyn till produkternas etiska och ekologiska dimension och produktionsdjurens välbefinnande. Man vill bibehålla eller förbättra hälsan med livsmedlens hjälp. I en nära framtid blir det allt viktigare att säkerställa att informationen om livsmedlen är korrekt och att produkterna kan spåras.

I bruktagandet av nya produktionstekniker förutsätter öppen diskussion och oavhängig riskbedömning. Trots att de genetiskt modifierade växterna genomgår en mycket strikt säkerhetsbedömning i EU är en stor skara konsumenter alltför osäkra beträffande dem. Därför är det angeläget att säkerställa att jordbrukarna och konsumenterna bibehåller sin frihet att välja livsmedel som producerats med olika produktionsmetoder. Frivilliga åtgärder som aktörerna i produktionskedjan vidtar är i nyckelställning på den punkten.

Avregleringen av den internationella handeln medför nya utmaningar för garanterandet av livsmedelssäkerheten. Livsmedelskedjan har redan globaliserats. Importen och exporten av insatsvaror, levande djur, livsmedel och livsmedelsråvaror samt produkter av animaliskt ursprung ökar. En del av säkerhets- och kvalitetstillsynen börjar äga rum utanför EU. Också marknadsföringen av livsmedel och växtskyddsmedel på den grå marknaden kan tillta. De med livsmedelssäkerhet och djursjukdomar förknippade riskerna ökar.

7 Centrala mål för livsmedelssäkerheten 2010–2014

För att den nivå på livsmedelssäkerheten som beskrivs i denna redogörelse ska upprätthållas och de förändringsfaktorer med anknytning till livsmedelssäkerheten som hänför sig till den närmaste framtiden ska bemästras ställer regeringen upp mål för livsmedelssäkerheten för åren 2010–2014. Målen är indelade i tre helheter:

- att garantera livsmedlens säkerhet
- att främja hälsosam kost
- att förbättra konsumenternas påverkningsmöjligheter och tillgång till information.

7.1 Att garantera livsmedlens säkerhet

- a) Riskbedömning som anknyter till livsmedelssäkerheten används för att se till att riskhanteringsåtgärderna riktas rätt och är tillräckliga. Särskild vikt fästs vid de ökande risker som klimatförändringen och befolkningsutvecklingen medför under de närmaste åren.
- b) Till stöd för den kemiska, mikrobiologiska och kostrelaterade riskhanteringen behövs information om befolkningens livsmedelskonsumtion i olika åldersgrupper och i befolkningsdelar av olika typ. Det behövs en nationell helhetskartläggning av intaget av främmande ämnen.
- c) Östersjön och fisken där är en stor framtidsutmaning. Östersjöns tillstånd bör kartläggas, och halterna av främmande ämnen i östersjöfisk bör följas. Det behövs också forskning som siktar till tekniska åtgärder för att minska föroreningarna i Östersjön.
- d) När det gäller främmande ämnen i livsmedel bör särskild uppmärksamhet ägnas åt intaget av dioxiner, arsen, metylkvicksilver, kadmium, perfluorerade alkylföreningar samt T2- och HT2-mögeltoxiner.
- e) Det gäller att gardera sig mot att livsmedelssäkerheten äventyras avsiktligt genom störande verksamhet och sabotage. Speciellt nödvändigt är det att effektivisera informationsspridningen mellan myndigheterna för att det ska vara möjligt att varsebli exceptionella händelser tillräckligt tidigt.
- f) Införandet av nya produktionstekniker och ibruktagandet av nya produktionsmaterial, t.ex. nanomaterial, inom livsmedelsproduktionen förutsätter att de risker som hänför sig till dem utreds och att lagstiftningen utvecklas vid behov.
- g) Tillsynen över handeln med livsmedel via andra försäljningskanaler än de vedertagna, t.ex. försäljningen av kosttillskott via Internet, skärps.
- h) Mer uppmärksamhet än tidigare måste ägnas åt vegetabiliernas mikrobiologiska säkerhet. Inom salmonellabekämpningen fortsätter tillämpningen av de nationella kontrollprogrammen, och tillsynen över importen av livsmedel av animaliskt ursprung och importfoder fortgår. Spridningsvägarna för campylobacter, listeria, yersinia och EHEC måste kartläggas och bekämpningsåtgärderna riktas. För förebyggande av virusmittor är det skäl att se till att livsmedelsarbetarnas utbildning är tillräcklig och att kvaliteten på det vatten som används inom livsmedelsproduktionen är god.

- i) För att det ska förhindras att antibiotikaresistensen blir allmänare dras det försorg om att användningen av veterinärmedicinska läkemedel förblir behärskad inom animalieproduktionen. Det förbyggande hälsovårdsarbetet intar en nyckelposition; genom det förbättras djurens uppfödningförhållanden och minskas behovet av medicinsk behandling.
- j) Det hot som förfälskningar av livsmedlens sammansättning och ursprung utgör ökar. Detta förutsätter att spårbarheten och kontrollen av den intensifieras.

7.2 Att främja hälsosam kost

- a) Användningen av ekonomiska styrmedel för att främja hälsosamma matvanor undersöks under finansministeriets ledning. Utöver de reformer som regeringen bereder och som gäller accisen på sötsaker och läskedrycker undersöks påförandet av skatt på hälsoskadliga fetter (mättade fetter, fetter som innehåller transfettsyror).
- b) Det kostrelaterade samarbetet på det politiska planet ökas, liksom samordningen mellan olika förvaltningsområden.
- c) Systemen för uppföljning av kost och näring preciseras och deras kontinuitet tryggas. De behövs som underlag för bedömningar av befolkningens nutritions-tillstånd och för riskbedömningen i nutritions-hänseende.
- d) Olika konsumenttyper beaktas bättre i kostupplysningen. Särskild uppmärksamhet ägnas åt barns och ungas nutritionstillstånd. Marknadsföringen av sådana livsmedel och drycker till barn och unga som bedöms vara hälsoskadliga stävjas genom styrning och vid behov lagstiftningsvägen.
- e) Konsumenternas möjligheter att få information om livsmedlens näringsinnehåll förbättras. Folkhälsoskäl och konsumenternas förväntningar talar för att det blir obligatoriskt att förse livsmedlen med påskrifter där näringsvärdet anges. Informationen om näringsinnehållet bör presenteras i en sådan form att konsumenterna har bättre förutsättningar att lära sig att läsa och förstå den.

7.3 Att förbättra konsumenternas ställning

- a) Konsumenterna träffar själva sina val. För att de ska kunna träffa val som gagnar deras hälsa och välbefinnande och är ändamålsenliga med tanke på deras preferenser och ekonomi behöver de all väsentlig information om livsmedlen. Informationen bör vara korrekt och får inte vara vilseledande.
- b) Konsumenterna är inte en homogen grupp, i stället utgör de allt mindre segment vars behov och preferenser skiljer sig åt. Konsumentbeteendet påverkas av olika faktorer: pris, smak, ekologisk dimension, estetik, hälsosamhet, matkultur, ansvarsfullhet och övriga produkttegenskaper. Också befolkningens åldrande inverkar på konsumentbeteendet. Det behövs mera rön om faktorer som inverkar på konsumentbeteendet.
- c) Det behövs mera kunskap om konsumenternas beredskap att ta till sig den livsmedelsinformation som finns på förpackningarna och ges via andra kanaler. Olika sätt att utveckla förmågan att läsa förpackningspåskrifter utreds.

- d) I de obligatoriska förpackningspåskrifterna gäller det att ge sådan information som är central för konsumenternas beslut och för en säker användning av livsmedlen. För att informationen om livsmedlen ska bli tydligare och läsbarare bör det i lagstiftningen fastställas kriterier för de obligatoriska uppgifternas teckenstorlek och annat som inverkar på läsbarheten.
- e) Livsmedelsföretagarna bör ha möjlighet att ange inte bara obligatoriska uppgifter på livsmedelsförpackningarna utan också annan information som gagnar konsumenterna. Den frivilliga informationen får inte presenteras på ett sätt som är till nackdel för det utrymme som är tillgängligt för de obligatoriska uppgifterna. Information om produkterna kan ges också via elektroniska informationskanaler.
- f) Frågorna kring hur säker och hälsosam maten är blir allt viktigare i en global omvärld. Det är viktigt att anta bestämmelser på EU-nivå om den obligatoriska livsmedelsinformationen, eftersom varorna rör sig fritt mellan olika länder. Det bör ändå vara möjligt att upprätta frivilliga nationella märkningssystem för att nationella särbehov ska kunna beaktas.
- g) Konsumenternas möjligheter att få information om de resultat som livsmedelstillsynen har gett och om tillsynens kvalitet ökas.

8 Källor

- Hallanvuo, S., Johansson, T., et al. 2010. Elintarvikkeiden mikrobiologiset vaarat. Eviras publikationer 1/2010. I tryck.
http://www.evira.fi/portal/fi/evira/tilauspalvelu/julkaisut_publicationer_publications/
- Hallikainen, A. et al. 2009. Elintarvikkeiden ja talousveden kemialliset vaarat. Eviras publikationer 13/2009. 148 s. <http://www.evira.fi/uploads/WebShopFiles/1265269265385.pdf>
- Hoppu U, Kujala J, Lehtisalo J, Tapanainen H, Pietinen P (red.). Högstadieelevers kostvanor och välbefinnande. Kartläggning av utgångsläget och resultat av en interventionsstudie under läsåret 2007–2008. Folkhälsoinstitutets publikationer B 30/2008.
http://www.ktl.fi/attachments/suomi/julkaisut/julkaisusarja_b/2008/2008b30.pdf
- Kyttälä P, Ovaskainen M, Kronberg-Kippilä C, Erkkola M, Tapanainen H, Tuokkola J, Veijola R, Simell O, Knip M, Virtanen SM. Barnets kost före skolåldern. Folkhälsoinstitutets publikationer B 32/2008.
http://www.ktl.fi/attachments/suomi/julkaisut/julkaisusarja_b/2008/2008b32.pdf
- Mustonen, R. (red.). Strålningsövervakning av miljön i Finland. Årsrapport 2008. STUK-B 103. Helsingfors 2009. 67 s.
http://www.stuk.fi/julkaisut_maaraykset/tiivistelmat/b_sarja/fi_FI/stuk-b103/_files/82530862256750998/default/stuk-b-103.pdf
- Paturi M, Tapanainen H, Reinivuo H, Pietinen P (red.). Finravinto 2007 – tutkimus. Folkhälsoinstitutets publikationer B 23/2008.
http://www.ktl.fi/attachments/suomi/julkaisut/julkaisusarja_b/2008/2008b23.pdf
- Pesticide Residue Monitoring in Finland - 2008; Fruit, Vegetables and Cereals. Eviras publikation 14/2009.
http://www.evira.fi/portal/fi/evira/tilauspalvelu/julkaisut_publicationer_publications/eviran_julkaisuja_2009/14_2009/
- The Community Summary Report on Trends and Sources of Zoonoses and Zoonotic Agents and food-borne outbreaks in the European Union in 2008. The EFSA Journal (2010). 288 p.
<http://www.efsa.europa.eu/en/scdocs/scdoc/1496.htm>
- Statsrådets principbeslut om utvecklingslinjerna för motion och kost som främjar hälsa. Social- och hälsovårdsministeriet. Broschyrer 2008:10.
http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=39503&name=DLFE-7542.pdf
- Statens näringsdelegation 2005. Finska näringsrekommendationer – kost och motion i balans. <http://www.evira.fi/attachments/vrn/ravitsemussuositus2005.swe.pdf>
- Statens näringsdelegation 2009. Juomilla on väliä – harkitse, mitä juot. Valtion ravitsemusneuvottelukunnan juomasuosituksukset lapsille ja nuorille, aikuisille sekä ikääntyneille.
<http://www.ravitsemusneuvottelukunta.fi>
- Nätpublikationen <http://www.zoonoosikeskus.fi>. Utgivare: Livsmedelssäkerhetsverket och Institutet för hälsa och välfärd.

Bilaga

Skälig skyddsnivå för salmonella (ALOP-värde)

Avgränsning av den livsmedelskategori som ALOP-värdet gäller:

ALOP-värdet föreslås gälla alla livsmedel som konsumeras i Finland. Det anses vara alltför snävt ur konsumentskyddssynpunkt att avgränsa värdet till de livsmedel som omfattas av programmet för salmonellakontroll eller de livsmedel som produceras i Finland. Det är inte möjligt att tillförlitligt uppskatta antalet sjukdomsfall som de olika livsmedelskategorierna orsakar bland människor.

ALOP-värdet, form och uppföljning:

Ett exempel på ett eventuellt kvalitativt ALOP-värde gavs i statsrådets redogörelse om livsmedelssäkerheten 2006. Där angavs skyddsnivån utifrån principen att salmonellaincidensen (antalet nya fall av salmonella som uppdagats under en viss period) för inhemska smittor skulle hållas högst på den nuvarande nivån. Det ansågs dock vara ändamålsenligt att uttrycka ALOP-värdet kvantitativt i form av incidensen hos människor, eftersom ett kvalitativt värde skulle vara svårare med avseende på uppföljningen och utvecklingen av riskhanteringsmetoder som är riskbaserade. Uppföljningsmetoden för ALOP-värdet föreslås vara antalet årliga salmonellafall av inhemskt ursprung som anmäls till registret över smittsamma sjukdomar som Institutet för hälsa och välfärd för. Registret omfattar inte på långt när alla faktiska salmonellafall hos människor, men som uppföljningsinstrument är det användbart och underrapporteringen är förhållandevis konstant.

ALOP-värde:

Som kvantitativt värde föreslås högst 6 årliga salmonellainfektioner per 100 000 personer där smittan rapporterats vara inhemsk. ALOP-värdet bör ses över med vissa intervaller, högst fem års mellanrum.

På 1990-talet har incidensen för salmonellainfektioner av inhemskt ursprung gått ner till färre än 10 årliga fall/100 000 personer; den har varierat mellan 5,8 och 8,4 fall/100 000 personer (i genomsnitt 7,1 fall/100 000 personer). Den allmänna trenden har varit fallande. ALOP-värdet 6 fall/100 000 personer skulle vad antalet fall beträffar motsvara den hittillsvarande lägsta nivån men ändå innefatta ett folkhälsofrämjande mål som går ut på en beständig lägre nivå.

En allmänt använd uppskattning är att ca 95 % av salmonellainfektionerna är livsmedelsburna. Det innebär att antalet inhemska fall av salmonella kan anses vara en tillräcklig mätare för livsmedelssäkerhet.

Åtgärder från jord till bord som krävs för uppnående av ALOP-värdet för salmonella:

Inom fodertillsynen och produktionen av vissa produktionsdjur har det för bemästrande av salmonellaförekomsten redan godkänts en riktlinje som går ut på att bakterien inte får förekomma på någon som helst produktionsnivå utan att situationen leder till fortsatta åtgärder (i praktiken nolltolerans). Förutom att det finns nationella bestämmelser har kommissionen i en förordning om mikrobiologiska kriterier angett gränsvärden som gäller salmonellaförekomsten och halterna av salmonellabakterier vid tillverkning och saluhållning av vissa livsmedelskategorier.

Situationen för livsmedlen i Finlands nuvarande program för salmonellakontroll (gris-, nöt- och fjäderfäkött samt ägg) är god redan nu. Ingen väsentlig nedgång i salmonellainivån är att vänta för dessa livsmedelskategorier. Provtagningen inom kontrollprogrammet och riktandet

av programmet behöver utvecklas, och programmet bör bli mera riskbaserat särskilt i fråga om svin och nötkreatur. Ändringarna medför sannolikt inte några betydande merkostnader.

När det gäller livsmedel som inte omfattas av kontrollprogrammet gäller det att satsa särskilt på vegetabilier samt på uppföljning och kontroll av salmonella i importlivsmedel.

Efter att ALOP-värdet för salmonella fastställts behöver det göras upp en särskild plan över åtgärder för uppnående av målet.