

SRR 5/2013 rd

Statsrådets redogörelse om livsmedelssäkerheten 2013–2017

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Statsrådets redogörelse om livsmedelssäkerheten 2013–2017.....	1
Sammanfattning	4
1 Inledning	6
2 Förändringsfaktorer i omvärlden.....	8
3 Livsmedelssäkerhetens nuläge	11
3.1 Mikrobiologisk säkerhet	11
3.1.1 De viktigaste mikroberna med tanke på livsmedelssäkerheten	11
3.1.2 Livsmedelsburna parasiter	14
3.1.3 Resistens mot mikrobieläkemedel	14
3.2 Kemisk, fysikalisk och produktionsmetodsrelaterad livsmedelssäkerhet	16
3.2.1 Kemisk livsmedelssäkerhet	16
3.2.2 Fysikaliska faror och strålning.....	20
3.2.3 Ny teknologi - nanomaterial	20
3.3 Livsmedelssäkerhet som hänför sig till livsmedlens sammansättning	21
3.3.1 Ämnen som framkallar allergier och överkänslighet.....	21
3.3.2 Medel som förbättrar livsmedel.....	21
3.3.3 Berikning av livsmedel med vitaminer, mineralämnen och andra verksamma beståndsdelar	21
3.3.4 Kosttillskott	22
3.4 Nutritionstillståndet	22
3.4.1 Över hälften av de vuxna finländarna är överviktiga eller feta	22
3.4.2 Blodets kolesterol- och blodtrycksvärden har stigit	23
3.4.3 Positiv och negativ utveckling i kostvanorna	23
3.4.4 Intaget av näringsämnen	24
3.4.5 Nutritionstillståndet hos barn och unga	24
4 Konsumentinformation om livsmedel	26
4.1 Förordningen om konsumentinformation och genomförandet av den.....	26
4.2 Märkning med livsmedlets ursprungsland.....	27
4.3 Livsmedlens spårbarhet	28
4.4 Livsmedlets beteckning	28
4.5 Datummärkningar.....	28
4.6 Kvalitetssystem och produktionssätt	29
4.6.1 Ekologiska livsmedel.....	29
4.6.2 Genmodifierade ingredienser.....	30
4.6.3 Nanomaterial, nanoteknologi.....	30
5 Utmaningar, mål och åtgärder för livsmedelssäkerheten.....	31
5.1 Globaliseringen.....	31
5.1.1 Instabilt ekonomiskt läge och avtagande tillväxt; brottslig verksamhet i livsmedelskedjan	31
5.1.2 Påverkan i lagberedningen inom EU	32
5.1.3 Påverkan i lagberedningen på det internationella planet	33
5.1.4 Mat och insatsvaror som importeras till Finland	34
5.1.5 Livsmedelssäkerhet som toppexport.....	35
5.2 Livsmedelskedjan – produktions- och leveranskedjan samt produktionssättet.....	35
5.2.1 Produktion i nätverk	35
5.2.2 Utmaningarna för livsmedelssäkerheten vid ekologisk produktion och närmät	37

5.2.3	Matens nya distributionskanaler; handel på nätet.....	38
5.2.4	Ny teknologi	39
5.2.5	Förorening av miljön	40
5.2.6	Samverkan av kemiska ämnen.....	41
5.2.7	Matsvinnet	41
5.3	Nutrition – Livsstil och kost	42
5.3.1	Följderna av ändringarna i livsstil och befolkningsstruktur	42
5.3.2	Ekonomiska styrmedel för kost och näring	44
5.3.3	Uppföljning av livsmedlens näringsämnessammansättning	45
5.3.4	Näringskvaliteten hos offentliga mattjänster	46
5.3.5	Det svåra med kommunikation	47
5.3.6	Bättre kunskap om kost och näring	48
	Bilaga 1 Riskhantering, skildring av praxis inom riskhanteringen	50
	Bilaga 2 Bedömning av utfallet av föregående redogörelse om livsmedelssäkerheten (2010)	58

Sammanfattning

Redogörelsen om livsmedelssäkerheten 2013–2017 är indelad i två delar. Den första delen beskriver förändringsfaktorerna i livsmedelssäkerheten och nuläget, den andra fokuserar på de närmaste årens utmaningar på området och med det som utgångspunkt framläggs mål och åtgärder.

Förändringsfaktorerna i livsmedelssäkerhetens omvärld har kartlagts i samarbete med intressentgrupperna. Bilateral konsultation och bredare samseminarier har resulterat i en förteckning över de viktigaste förändringsfaktorerna. I princip för de flesta förändringar med sig utmaningar för livsmedelssäkerheten, men å andra sidan döljer det sig i varje förändring en möjlighet till något bättre. Hela livsmedelssektorn och anknytande förvaltning måste i alla händelser reagera på förändringarna genom att förbereda sig omsorgsfullt.

Den omfattande beskrivningen av nuläget utgår från grundtexter av Livsmedelssäkerhetsverket Evira och en del andra forskningsanstalter på området som representerar det bästa och det senaste man vet om livsmedelssäkerhetens risker i Finland. Med den rätt omfattande översikten strävar man efter att beskriva livsmedelssäkerhetsriskerna så konkret att läsaren får tillräckligt med information för att kunna begrunda utmaningarna som behandlas i slutdelen. För dem som är intresserade av mera djuplodande bakgrundsinformation finns det i bilagan till redogörelsen en text om dagens riskhanteringspraxis inom livsmedelssäkerheten.

Ett kapitel för sig i början utgör utredningen över konsumentinformationen om livsmedel. Den har tagits med i redogörelsen eftersom den är så aktuell just nu. Lagstiftningen om konsumentinformationen har nyss förnyats i Europeiska unionen och ännu under detta år ska genomförandebestämmelserna beredas också i Finland.

I redogörelsen har livsmedelssäkerhetens utmaningar i den närmaste framtiden sammanförts under tre huvudrubriker: globalisering, produktion i nätverk samt nutrition. Globaliseringsutmaningarna hänger samman med den ökande brottsligheten inom livsmedelssektorn, tryggheten av den inhemska produktionen samt utvecklingen inom lagstiftningen. Brottsligheten visar sig i ett ökande antal bedrägerier, förfalskningar och rent allmänt som falsk produktinformation. Den inhemska livsmedelsproduktionen tryggas bäst genom att säkerställa en mycket hög nivå i livsmedelssäkerheten också framöver, medan man på det sättet samtidigt kan stärka produkternas åtgång på exportmarknaden. Verksamheten och handeln inom livsmedelssektorn regleras också av många internationella bestämmelser och standarder och därför bör fokus i lagstiftningsarbetet flyttas över från den nationella till den internationella arenan.

Från en kort och okomplicerad livsmedelskedja har man i allt snabbare takt gått över till en lång kedja som är så mångförgrenad till sin struktur att den mera påminner om ett nät än en kedja. Utmaningarna för en livsmedelskedja som bildat nätverk hänger bland annat samman med spårbarheten, ett fördunklat leverantörsansvar och svårigheter med att övervaka nät-handeln. Också inom köttproduktionen ökar djurens risk att insjukna i smittsamma sjukdomar av att djuruppfödningen är fördelad mellan flera gårdar, vilket för sin del ökar användningen av djurläkemedel och i sista hand antibiotikaresistensen som är skadlig för alla djur, även för människan. Å andra sidan ökar den förändrade produktionsstrukturen möjligheterna till ökad kompetens genom specialisering.

Nutritionen är en allt viktigare del av livsmedelssäkerheten. Samma faktorer som inverkar på livsmedelssäkerheten (till exempel de globala ändringarna i matsystemet, konsumentbe-

teendet) inverkar alla också på folknutritionen. Nutrition och hälsofrågor bör också alltid beaktas vid beslut i matpolitiska frågor. Nutritionen skiljer sig från de två föregående utmaningarna i att det i högre grad står i den enskilda individens makt att besluta om den och i att det beror på individens egna val hur den utfaller. Omvärlden har stort inflytande över dessa val. Dessutom uppkommer mat- och motionsvanorna i huvudsak i barndomen då familjens och den övriga uppväxtmiljöns betydelse accentueras. Statsmakten kan med övergripande åtgärder inverka på befolkningens omvärld och styra individens val av kost och livsstil.

1 Inledning

Livsmedels säkerheten i Finland är i toppklass. Detta har vi uppnått genom ett långsiktigt och omfattande fördomsfritt arbete av såväl aktörer inom livsmedelskedjan, myndigheter som forskare. År av arbete kan emellertid rinna ut i sanden, om man inte ser om livsmedelssäkerhetssystemets aktualitet och krisberedskap genom tillräckliga resurser för dessa aktörer. Redogörelsen om livsmedelssäkerheten som nu överlämnas till riksdagen för tredje gången ger tillfälle till diskussion på högsta nivå om hur man ska bemöta de förändringar som sannolikt kommer att ske de närmaste åren. Kvalitetstänket som genomsyrar den finländska livsmedelskedjan, där man förutser vad som ska komma och där livsmedelssäkerheten prioriteras högt längs hela livsmedelskedjan, är en av styrkorna i den finländska livsmedelsproduktionen.

Det kostar att upprätthålla livsmedelssäkerheten. Redan bokföringen av egenkontrollen kostar enligt livsmedelssäkerhetsverket ca 188 miljoner euro om året för aktörerna i livsmedelsbranschen. De årliga kostnaderna för den kommunala livsmedelskontrollen uppgår till ca 26 miljoner euro och kostnaderna för statens livsmedelstillsyn är i samma klass (de regionala myndigheterna 5 miljoner, Evira 23 miljoner och statsrådet knappa 1 miljon euro om året). En hög livsmedelssäkerhet blir ändå betydligt billigare än det blir att betala kostnaderna för att människor insjuknar och den finska livsmedelskedjan förlorar sin konkurrensfördel. Även om de nationella kostnadskalkylerna för incidensen är bristfälliga, kan man utifrån utländsk forskning uppskatta att enbart hälsovårdskostnaderna som orsakas av mikrobiologiska livsmedelsrisker rör sig i klassen 500–1000 miljoner euro om året. Kostnaderna för att säkerställa livsmedelssäkerheten är små i jämförelse med värdet av de penningflöden som årligen rör sig i jordbruket och livsmedelsekonomin som helhet (ungefär 24 miljarder euro). Många faktorer som inverkar på livsmedelssäkerheten inverkar också på folkhälsan. Livsstilssjukdomarna utgör ett allt större hot och en allt större ekonomisk börda i de industrialiserade länderna.

Statens näringsdelegation har uttryckt sin oro över de konsekvenser som det ökade intaget av mättade fetter, kolesterol och salt har på finländarnas hälsa. Den positiva utveckling som finländarnas diet har visat i några decennier har åtminstone med avseende på intaget av fetter och salt vänt mot det sämre. Det har konstaterats effekter i kolesterolhalten i blodet och i blodtrycket. Utöver hygien, renlighet och ansvarsfull produktion är det viktigt att dieten som helhet också uppfyller kriterierna för hälsosam näring. Det innebär att mat- och livsmedelspolitiska beslut i större utsträckning bör beakta kostens sammansättning och vara långsynta. De viktigaste punkterna som går att påverka bör identifieras. Det är viktigt att hållas frisk så länge som möjligt.

Matens kemiska säkerhet och renhet är ett primärt kriterium. Skadliga ämnen kan hamna i livsmedel på flera olika sätt. Bl.a. genom atmosfäriskt nedfall och mänsklig verksamhet har det hamnat ämnen i miljön som kan ackumuleras i livsmedel. Även naturens egna ämnen, såsom mögelgifter, kan utgöra en risk för livsmedlens säkerhet. Dessutom kan det i samband med matberedningen uppstå ämnen (bl.a. akrylamid, furan, polyaromatiska kolväten) som kan ha skadliga verkningar för människan.

Livsmedelssektorn utvecklas stabilt i världsekonomin snabbt växlande konjunkturer. I Finland ses livsmedelsbranschen som en tillväxtbransch, vilket noteras i den nationella matstrategin 2030, i redogörelsen för matpolitiken 2011 och i regeringsprogrammet. Tillväxt kan skapas genom företagsinternationalisering, ökad export och framgång på hemmamarknaden. Livsmedelssäkerheten är ett centralt element i livsmedelskedjans framgångar, eftersom

livsmedelssäkerheten bygger upp förtroendet hos konsumenterna och är en förutsättning för existensen på marknaden. Livsmedelskedjans lönsamhet står i nyckelställning med tanke på att det ska vara möjligt att satsa starkt på livsmedelssäkerheten i alla delar av kedjan.

Enligt statsrådets principbeslut från 2003 ska riksdagen en gång per valperiod få en redogörelse över livsmedelssäkerheten. Redogörelseförfarandet syftar till att lyfta fram de viktigaste nationella målsättningarna i livsmedelsarbetet i den politiska diskussionen. Den första redogörelsen om livsmedelssäkerheten lämnades till riksdagen hösten 2006 (SRR 7/2006 rd) och den andra 2010 (SRR 3/2010 rd). Den föreliggande redogörelsen om livsmedelssäkerheten ger en lägesöversikt över nuläget inom livsmedelssäkerheten och lyfter fram den närmaste tidens aktuella utmaningar inom livsmedelssäkerheten. De föreslagna åtgärderna genomförs inom de fastställda ramarna för statsfinanserna och de godkända statsbudgetarna.

2 Förändringsfaktorer i omvärlden

Nationella och internationella förändringsfaktorer för med sig hotbilder som man ska vara beredd på. Å andra sidan kan framtidens förändringar också vara möjligheter. Bemöter vi dem fokuserat kan vi stärka konkurrenskraften i vår livsmedelsproduktion.

Globaliseringen

Mat är global affärsverksamhet. Livsmedel, råvaror, djur och insatsvaror rör sig med accelererande hastighet från land till land, från världsdel till världsdel. Liberaliseringen av den internationella handeln skapar nya utmaningar för säkerställandet av livsmedelssäkerheten. En del av säkerhets- och kvalitetstillsynen flyttar utanför EU:s gränser. Riskerna som hänför sig till livsmedelssäkerheten och djursjukdomar ökar, liksom även riskerna i anknytning till växtsjukdomar och växtskadegörare.

Den mat finländarna äter har alltjämt till största delen sitt ursprung i Finland, men blir ständigt mera internationell. Baksidan av den globala handeln är att sjukdomar och patogener snabbt sprids från land till land. Matförgiftningar och epidemier som sprids via maten visar regelbundet upp nya patogener och livsmedel som överför epidemin, utöver dem vi redan känner till. Förutom patogener kan det med livsmedel från utlandet komma rester av växtskyddsmedel som redan har förbjudits hos oss eller andra miljöbetingade orenheter.

De globala förändringarna i matsystemet återspeglar sig direkt på den finska marknaden. Antalet matrelaterade bedrägerier och förfalskningar ökar. Redan nu kan det skönjas en ökning i försäljningen av livsmedel och växtskyddsmedel på marknaden för grå ekonomi.

Klimatförändringen

På längre sikt inverkar ett varmare klimat på vilka växtarter och växtsorter som odlas i Finland och leder till att förekomsten av skadegörare hos dem (till exempel mögel och jäst) blir vanligare och därmed till ett ökat behov av att använda växtskyddsmedel och möjligen till större förekomst av mögeltoxiner som är skadliga för hälsan. Även djursjukdomar som hittills inte har förekommit hos oss kan sprida sig till Finland och deras patogener kan till exempel ha förmågan att övervintra i Finland bättre än i dag. En följd av klimatförändringen kan också vara att skadliga ämnen från miljön som nu är bundna i glaciärtrakternas eviga is på nytt tar sig ut i miljön när glaciärerna smälter och i slutändan hamnar i livsmedelskedjan.

Klimatförändringen medför omedelbara hotbilder som kanske realiseras redan inom tio år, bland annat om spridning av växtskadegörare och djursjukdomar och om problem med extrema väderfenomen. Bekämpningen av växtskadegörare kan samtidigt försvåras när urvalet av växtskyddsmedel blir smalare i och med EU:s säkerhetsbedömningssystem. Det kan bli intressant för producenter och konsumenter att införa genteknik, om den kan ge oss en klimatbeständigare produktion snabbare än genom normal förädling.

Förändringar i produktionsstrukturen

Trenden inom den nationella livsmedelsproduktionen är att gårdarna blir färre och större. Det innebär utmaningar bland annat för djurens välbefinnande och för hur man ska kunna hålla den höga kvaliteten och en behärskad användning av jordbrukets insatsvaror (foder, växtskyddsmedel, gödselmedel, veterinärmedicinska läkemedel). I Finland fanns det 2011 ca 61 600 gårdar och prognosen för 2030 är ca 35 000 gårdar. Allt färre gårdar producerar alltså mat för allt flera invånare och då blir det av större vikt att livsmedelssäkerhetens risker

är under kontroll. Sannolikheten för djurskyddsskador minskar troligen genom centralisering och bättre kompetens, men konsekvenserna per sjukdomsfall kan stiga, eftersom gårdarna är större och kontrollområdet vid eventuell regional centralisering innefattar flera gårdar. När produktionen centraliseras till allt färre enheter, blir dessutom det enskilda företags betydelse för matutbudet och störningar i utbudet större. För att företagsverksamheten inom jordbruket ska vara framgångsrik behövs det allt bättre ledarförmåga och kompetens. Primärjordbruket blir allt mera tekniskt och de större gårdsenheterna leder till företagsamhet i formen av bolag eller andelslag. Jordbruket och livsmedelsekonomin i Finland kommer fortsättningsvis att vara beroende av utländska insatsvaror (bränsle, kemikalier, gödselmedel på den gråa marknaden, proteinfoder) och utländsk arbetskraft.

Kostnadstrycket inom primärproduktionen och livsmedelsindustrin kan öka lusten att ge avkall på den nationella kvalitets- och livsmedelssäkerhetsnivån som under årtionden har förvärvats.

Förändringar i befolkningen

Antalet åldringar och enpersonshushåll ökar. Om dryga 15 år finns det ca 5,6 miljoner invånare i Finland, av dem kommer var fjärde att vara över 65 år. Förändringarna i befolkningsstrukturen inverkar på förekomsten av sjukdomar som sprids via livsmedel. Äldre människor är mera känsliga för smitta än den övriga befolkningen och därför kommer troligen den livsmedelsburna incidensen hos en åldrande befolkning att öka. För äldre människor är också nutritionen och matförsörjningen förbunden med utmaningar. Turismen och den internationella flyttningsrörelsen fortsätter växa. Internationaliseringen förändrar matvanorna, matsederna och på längre sikt matkulturen.

Förändringar i matkonsumtionen

Kosten är en del av den finländska konsumentens identitet. Måltiderna har polariserats; vissa konsumenter är mycket intresserade av vad de äter, andra bryr sig endast om att tillfredsställa sitt energibehov. Matens ursprung och djurens välbefinnande intresserar. Vissa konsumenter fäster allt större uppmärksamhet vid ett hälsosamt kostintag som i mån av möjlighet är mindre belastande för miljön och det blir vanligare med vegetariskt betonade måltider. Å andra sidan är också köttkonsumtionen i stigande (i Finland + 3 % om året). Marknadsandelen är tills vidare liten för ekologiska och ansvarsmärkta produkter, men den ökar i och med att konsumenterna kräver livsmedel som de upplever att har producerats på ett ansvarsfullt sätt. Olika trender och rörelser relaterade till matkonsumtionen kan vara rätt snabba.

Det blir vanligare att man äter ute och lägger ned mindre tid på matlagning i hemmet. Skillnaden mellan vardags- och veckoslutmåltiderna accentueras. Konsumenternas praktiska kunskaper som hänför sig till mat har polariserats och allmänt taget försvagats.

Kosten är förknippad med betydande folkhälsoproblem, däribland fetma, cancer och hjärt- och kärlsjukdomar. Ny forskning visar att näringen också påverkar risken för neurologiska och psykiatriska sjukdomar betydligt. Energitätheten i kosten är hög, samtidigt ökar den intagna mängden mat och minskar energikonsumtionen. Följden är en epidemiartad viktökning bland befolkningen. Övervikt ökar för sin del förekomsten av många folksjukdomar, såsom typ 2-diabetes och hjärt- och kärlsjukdomar. Depression och ångest är betydande orsaker till förtida pensionering. Neurologiska sjukdomar ökar med åldern. Både när det gäller fetma, fetmarelaterade sjukdomar och hjärnans sjukdomar inverkar arvsanlagen, den epigena programmeringen och livsstilen (bl.a. kost, motion, rökning, alkoholbruk osv.) tillsammans på risken att insjukna. Enligt WHO kunde ca 80 % av hjärt- och kärlsjukdomarna och över 90 % av typ 2-diabetesfallen förebyggas med ändringar i livsstilen, där kosten spelar en

viktig roll. Det samlas också ständigt aktningsvärda bevis för att hjärnans sjukdomar kan förebyggas med hjälp av kosten.

Förorening av miljön

Miljöns tillstånd inverkar på många sätt på livsmedelssäkerheten. Förorenade mark- och vattenområden i Finland bör identifieras, eftersom de kan vara källan till de skadliga ämnen som återfinns i livsmedelskedjan. Särskilt måste Östersjöns och Östersjöfiskarnas tillstånd följas upp med avseende på potentiell exponering för främmande ämnen. I en global verksamhetsmiljö kan kemikalier hamna i livsmedelskedjan och i livsmedlen också på långt håll. Riskerna ökar till exempel av att produktionen flyttas till utvecklingsländerna; där är övervakningen av utsläpp ofta liten eller rentav obefintlig. Olika skadliga ämnen, såsom tungmetaller eller organiska föreningar, kan hamna i organiska gödselmedel och när dessa organiska gödselmedel används på åkrarna kan ämnena hamna i den brukade jorden och ansamlas i livsmedel.

Ny teknologi och nya distributions- och informationskanaler

De närmaste åren kommer man i allt högre grad att dra nytta av ny teknologi i produktionskedjan för livsmedel. Lovande möjligheter förknippas med införandet av ny teknologi, såsom nano- och genteknik eller kloning av produktionsdjur, men den kan också vara förknippad med nya risker för livsmedelssäkerheten som måste identifieras och kontrolleras. En del konsumenter upplever dessutom att den är problematisk på grund av de etiska frågeställningar det är förknippat med.

Genom världshandeln kommer det ständigt in livsmedelsnyheter som inte har någon användningshistoria inom EU. Allt mera av dessa nya livsmedel, som främst importeras från tredje länder, kommer att släppas ut på marknaden i EU.

Under de senaste åren har handeln i snabb takt flyttats över till nätet. I Finland är dock andelen mat som säljs på nätet fortfarande liten. Kosttillskott samt bantnings- och sportpreparat säljs redan nu till stor del i näthandeln och nätverkshandeln. I nära framtid kommer betydelsen av att det går att säkerställa och spåra riktigheten i uppgifterna som ges om livsmedel att öka. Nätkommunikationen och det elektroniska materialet inom konsumentinformationen ökar ständigt i betydelse. Lagstridig information förekommer främst just på nätsidorna, inte så mycket i förpackningspåskrifterna. De elektroniska och nätverksbaserade försäljningskanalerna är beklagansvärt ofta förknippade med försvagat konsumentskydd samt bedrägerier och brottslig verksamhet.

3 Livsmedelssäkerhetens nuläge

3.1 Mikrobiologisk säkerhet

Mikrobiologiska faror i livsmedel är bakterier, virus, mikrosvampar och parasiter samt eventuella toxiner och andra hälsovådliga ämnesomsättningsprodukter dessa producerar. Mikrober kan hamna i livsmedelskedjan flera olika vägar börjandes från primärproduktionens miljöfaktorer till slutändans omständigheter vid matlagningen. Ofta begränsas mikrobernas hälsoeffekter till kortare, lindrigare sjukdomsfall hos dem som fick dem i sig via maten, men det som gör situationen allvarligare är att mikroberna har en förmåga att hos en del insjuknade orsaka allvarliga sjukdomar och följsjukdomar. Mikroberna har också en förmåga att föröka sig och smitta från människa till människa, en del rentav till/från djur, och på det sättet att göra även sådana människor sjuka som inte har smakat på det ursprungliga livsmedlet som innehöll agenset.

Typiska symptom på matförgiftning är illamående, kräkningar, magsmärtor och diarré efter intag av förorenad mat eller dryck. Symptomen kan variera mellan mycket lindriga och en fatal sjukdomsbild. Vanligtvis orsakas matförgiftning av bakterier, men även virus, parasiter, toxiner och kontaminanter kan orsaka förgiftning. En del sjukdomsalstrare är zoonoser och kan alltså smitta mellan människa och djur. I Finland är de mest betydande zoonosbakterierna som överförs via livsmedel salmonella, campylobacter, *Yersinia enterocolitica*, *Yersinia pseudotuberculosis*, ehec-bakterier och *Listeria monocytogenes*. Norovirus är det vanligaste viruset som ger matförgiftning.

Matförgiftningar och livsmedelsburna smittor uppträder som enstaka sjukdomsfall eller som olika stora epidemier. Om det endast förekommer några få sjukdomsfall och de är spridda över ett större område, eller om de uppträder inom ett och samma hushåll, som s.k. familje-epidemier, upptäcks matförgiftningen sannolikt inte. På samma sätt går det, om symptomen på matförgiftningen eller smittan är lindriga eller snabbt övergående, eftersom de som insjuknar då inte söker läkarvård. Till följd av det kan också större epidemier förbli oupptäckta. Enligt etablerad praxis strävar man efter att utreda smittkällan endast när det är fråga om en epidemi. Av dessa orsaker är den allmänna bedömningen att endast vart tionde fall av matförgiftning eller livsmedelsburna smitta rapporteras till registret för smittsamma sjukdomar, och i ännu färre fall får man reda på smittkällan.

3.1.1 De viktigaste mikroberna med tanke på livsmedelssäkerheten

Campylobacter

Campylobacter hör till de vanligaste mikroberna som förorsakar tarminfektioner i Finland. Årligen anmäls 3000–4500 infektioner av campylobacter till registret för smittsamma sjukdomar. Campylobacter epidemier överförda via livsmedel eller hushållsvatten rapporteras 0–2 årligen. I de flesta konstaterade sjukdomsfallen har det handlat om enstaka infektioner där smittkällan inte klarläggs.

Merparten av campylobacterinfektionerna är uppenbarligen av utländskt ursprung. Trots det kan andelen inhemska smittor i synnerhet sommartid vara avsevärd (upp till över 70 %). Största delen av infektionerna förorsakas av *Campylobacter jejuni*. Smittkällorna för campylobacter är tills vidare jämförelsevis okända. Sommartid uppskattas var tredje inhemska smitta hänföra sig till intag av broiler (grillning). Smitta har förutom i kött från fjäderfä också spårats i råmjölk, kontaminerat dricks- och badvatten, nötkött, grönsaker och bär.

Campylobacter anses vara ett problem särskilt hos rått kött av fjäderfä. I internationell jämförelse är broilerläget i Finland dock gott. Campylobacter konstateras i finska broilerslaktpartier i allmänhet endast om sommaren och förhösten. I en slakterikartläggning som gjordes inom hela EU 2008 konstaterades campylobacter endast i 3,9 % av de broilerpartier som levererades till slakterierna i Finland, medan motsvarande siffra för hela EU låg på 70 %.

I produktionen av ekologiskt fjäderfäkött är risken för campylobacter större, bakterien förekommer nämligen allmänt utomhus. Klimatuppvärmningen ökar miljöbelastningen i fråga om campylobacter och därigenom också risken för smitta hos fjäderfä i primärproduktionen.

Salmonella

Årligen anmäls 2000–3000 fall av salmonellasmitta till registret för smittsamma sjukdomar, av dessa är ca 15 % av inhemskt ursprung. Det faktiska antalet salmonellasmittor uppskattas dock vara tio gånger större. Livsmedelsburna sjukdomsutbrott orsakade av salmonella anmäls under tio på årsbasis. Ungefär hälften av fallen av inhemsk smitta år 2010 hade sitt ursprung i nöt-, svin- och fjäderfäkött och i hönsägg. Bedömningen av smittkällorna försvåras av att det finns begränsat med uppgifter om förekomsten av salmonella i andra livsmedelskedjor än de som ingår i programmet för salmonellakontroll. Salmonellasmitta bottnar dock ofta i importerade livsmedel – i synnerhet vegetabilier och vegetariska produkter har fungerat som smittspridare vid salmonellaepidemierna på 2000-talet.

Finlands nationella program för salmonellakontroll omfattar svin, nötkreatur och fjäderfä samt kött och ägg som härrör från dem. Förekomsten av salmonella i dessa grupper har under hela 2000-talet hållit sig under 1 %, frånsett 2009, då en foderburen epidemi härjade i värphönsgårdar och svingårdar. Med anledning av sin särdeles goda salmonellasituation har Finland för motsvarande köttgrupper och hönsägg beviljats extra garantier beträffande salmonella och tack vare det ska partierna testas och konstateras salmonellafria före import. Trots de extra garantierna kan det i någon mån finnas salmonella i köttpartier som anländer till Finland.

För att nivån på salmonellasmittor bland produktionsdjur ska förbli låg krävs det effektiv salmonellakontroll av fodret. Förekomsten av salmonella i importerade vegetabiliska foderämnespartier har de senaste åren rört sig kring några procent: 2,1 % år 2009, 3,7 % år 2010 och 6,7 % år 2011. Även om det inte finns motsvarande specialgarantier för importfoder som för livsmedel har det frånsett epidemin 2009 tack vare aktörernas frivilliga övervakning dock gått att förhindra att salmonellakontaminerat foder når ut till gårdarna och vidare till livsmedelskedjan.

Yersinia

Under 2000-talet har det årligen rapporterats 400–600 fall av yersinia i registret för smittsamma sjukdomar. De mest betydande arterna som orsakar sjukdom hos människan är *Y. enterocolitica* och *Y. pseudotuberculosis*. Andelen inhemska smittor är inte bekant, men anses traditionellt vara betydande. Turism har konstaterats öka risken för smitta.

Yersinia enterocolitica orsakar merparten av yersiniainfektionerna. Otillräckligt upphettat svinkött eller otillräckligt upphettade produkter av svinkött anses höra till de viktigaste smittkällorna. I kartläggningar har förekomsten av bakterien *Y. enterocolitica* hos slaktsvin växlat mellan 30–65 %, och förekomsten av bakterien *Yersinia pseudotuberculosis* i tonsillprover från svin varit under 10 %.

Yersinia pseudotuberculosis har de senaste åren orsakat flera vegetabiliskt överförda epidemier. De har spritts via inhemsk isbergssallat och morot som lagrats över vintern. Den se-

naste epidemin var sommaren 2012. Riven morot misstänktes vara källan till *Y. enterocolitica*-epidemin 2010.

Listeria

I Finland konstateras det årligen 20–50 fall av smitta orsakad av bakterien *Listeria monocytogenes*, av dessa är merparten av inhemskt ursprung. År 2010 förekom det exceptionellt många fall av listerios, 71 fall. Antalet listeriafall hos människan var 2012 återigen exceptionellt högt. Antalet smittor berodde på en listeriaepidemi som i slutet av sommaren konstaterades i samband med en inhemsk köttprodukt och där 20 personer insjuknade. Infektionen kan vara allvarlig för riskgrupperna (åldringar, gravida kvinnor, foster, nyfödda, personer med nedsatt motståndskraft), och bland dessa dör ungefär en fjärdedel av dem som insjuknar.

De vanligaste smittkällorna i Finland är vacuumförpackade kallrökta och gravsaltade fiskeriprodukter, där listeria har konstaterats förekomma i små mängder i var femte försäljningsförpackning (undersökning från 2009–2010). Det gränsvärde för listeria som föreskrivs i lagstiftningen överskreds emellertid endast i knappa 2 % av de undersökta proverna. Andra riskförknippade livsmedel är råmjölk och produkter som framställs av råmjölk samt livsmedel som är avsedda att ätas som sådana och som har lång försäljningstid. Listeria har förmågan att föröka sig långsamt också i kylskåpstemperatur.

EHEC

I Finland konstateras det årligen några tiotal fall av ehec. Ca 80 % av smittorna är av inhemskt ursprung. Det vanligaste symptomet på sjukdomen är blodig tarmkatarr, men hos en liten del av dem som insjuknar kan det utvecklas allvarlig njursvikt som kan vara fatal. Riskgrupper är åldringar och barn under 5 år.

Sedan år 2000 har det konstaterats två livsmedelsburna ehec-epidemier i Finland. De orsakades av importerat kebabkött (2001) och av råmjölk (2012).

Den viktigaste djurreservoaren för ehec-bakterier anses vara nötkreatur. Förekomsten av ehec O157 i finska slaktnöt har följts sedan 2004. Bakterien har på årsbasis förekommit hos ca 1 % av de undersökta slaktnöten och ingen skönjbar förändring har noterats i förekomsten under uppföljningstiden.

Den vanligaste sjukdomsalstrande bakterietyper har varit O157, men andra typer har ökat i betydelse sedan medlet av 90-talet. Av infektionerna hos människan orsakas ca hälften av andra än serotyp O157. För närvarande har livsmedels- och miljölaboratorierna endast beredskap att identifiera serotyp O157, följaktligen kan andra sjukdomsagens av ehec-typ inte fastställas.

Norovirus

Norovirus är den vanligaste orsaken till livsmedels- och vattenburna epidemier i Finland. Exempelvis 2010 orsakade norovirus en tredjedel av de livsmedelsburna epidemierna och bägge epidemier som spreds via hushållsvattnet. Virusspridande livsmedel har varit bland annat djupfrysta importerade bär, oupphettade ostron, musslor och olika slag av färskvaror, såsom sallat och smörgåsar. Utöver kontaminerade råvaror har också de som arbetar med livsmedel stor betydelse som smittspridare. I brist på lämpliga undersökningsmetoder finns det ännu inte tillräckligt med fakta om förekomsten av viruset i olika livsmedel eller i hushållsvatten.

3.1.2 Livsmedelsburna parasiter

I Finland har det endast påträffats enstaka echinokockinfektioner hos människor och sedan 1960-talet har de uppenbarligen alla varit fårechinococcus som erhållits utomlands. Uppfattningen är att potentiella spridare av echinokocker, däribland av älgechinocker som förekommer i Finland, är avföring från parasiternas värdjur och till exempel bär och svamp som förorenats med avföring från dem. Sorkechinococcus som är farligare än älgechinococcus har hittills inte påträffats i Finland, men förekommer bland annat i Estland och Sverige.

Människan kan få trikinos, dvs. trikininfektion, genom att äta otillräckligt upphettat kött av djur som är mottagliga för trikiner där det finns larver som kan sprida infektionen. Djurarter som är mottagliga för trikiner är bland andra svin, häst, vildsvin och björn. Allt kött från djur som är mottagliga för trikiner undersöks i köttbesiktningen med avseende på trikiner. Man kan alltså bli smittad endast av obesiktat kött. De senaste trikininfektionerna hos människor som har påträffats i Finland konstaterades på 1970-talet hos björnjägare. Hos svin konstaterades smitta ännu i början av 2000-talet varje år, men efter 2004 konstaterades inte ett enda fall av smitta på många år, förrän enstaka fall igen kunde konstateras 2010 och 2012. Däremot konstateras enstaka trichinellainfektioner så gott som varje år hos vildsvin. I Finland är trikinosmitta tämligen vanlig hos vilda köttätande däggdjur såsom hos björnen.

Orsakande mikroorganismer av betydelse för omfattande livsmedels- och vattenburna epidemier är *Cryptosporidium* och *Giardia*. Under de senaste åren har det förekommit flera epidemier i Finland, t.ex. vattenepidemin i Nokia 2007 (*Giardia*) samt de livsmedelsburna epidemierna 2008 och 2012 (*Cryptosporidium*) där smittkällan misstänks vara sallat. Ur djursepidemier är sannolikt underobserverade på grund av att patientfallen är underdiagnostiserade och det saknas typningsmetoder för smittämnen och forskningsmetoder för livsmedel.

Mikroorganismen *Toxoplasma gondii*, dvs. toxoplasma, smittar till varmblodiga djur, även till människor. I Europa är bedömningen att eventuellt största delen av toxoplasmainfektionerna hos människan erhålls genom intag av rått eller otillräckligt upphettat kött. På 2000-talet har det årligen anmälts 34–48 fall av toxoplasmos hos människor till det nationella registret över smittsamma sjukdomar. Smittorna har till 66 % konstaterats hos kvinnor, av vilka 45 % i åldern 15–44 år. I Finland uppskattas det varje år födas omkring 50 barn med medfödd toxoplasmos. Dessa barn är så gott som alla symptomfria vid födseln, men hos merparten av dem börjar det uppträda syn-, hörsel- och hjärnskador före vuxenåldern.

Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet Efsa bedömer att parasiterna *Toxoplasma gondii* och *Trichinella* spp. utöver salmonella och yersinia hör till de största biologiska farorna i svinkött.

3.1.3 Resistens mot mikrobläkemedel

Resistensen, dvs. motståndskraften, mot mikrobläkemedel har ökat snabbt på det globala planet och blivit mångsidigare, vilket har ökat sjukligheten och dödligheten bland människor samt kostnaderna för hälso- och sjukvården. Resistensen kan spridas mellan djur och människor på många olika sätt och också överförs via livsmedel med animaliskt ursprung. Också importerade livsmedel och djur kan sprida resistens till Finland. Multiresistenta bakterier som tidigare närmast var kända som orsaken till sjukhusinfektioner (betalaktamasproducerande bakterier med brett spektrum, ESBL, och meticillinresistenta *Staphylococcus aureus*, MRSA) isoleras allt oftare också ur djur och livsmedel.

I Finland är resistensläget med avseende på salmonella och campylobacter som isolerats ur djur och från livsmedel med animaliskt ursprung gott i jämförelse med läget i många andra

EU-länder. Resistensläget är gott också med avseende på icke-sjukdomsalstrande, s.k. indikatorbakterier, även om det i någon mån förekommer resistens mot enskilda ämnen. I Finland har man isolerat multiresistenta MRSA- och ESBL-producerande bakterier hos produktionsdjur. Förekomsten är dock mindre än i många andra EU-länder. Det förekommer mycket resistens hos bakterier som orsakar sjukdom hos produktionsdjur mot mikrobläkemedel som används för att behandla infektioner orsakade dessa bakterier.

Resistensuppföljningen i Finland av bakterier som isolerats ur djur omfattar salmonella och campylobacter hos svin, nötkreatur och fjäderfä samt så kallade indikatorbakterier som isolerats ur friska djur. Projektartat följs också andra bakterier, exempelvis MRSA hos svin. Med hjälp av kontinuerlig uppföljning kan en ökning i resistensen och uppkomsten av resistent stammar snabbt observeras.

I Finland har MRSA-bakterier konstaterats hos flera djurarter, också hos svin. MRSA-bakterier kan överföras från djur till människor i synnerhet till följd av arbetsbetingad exponering (djurskötare, slakterianställda). MRSA-bakterien anses dock inte vara en särdeles betydande livsmedelssäkerhetsrisk. Däremot utgör ESBL-stammarna en risk också för livsmedelssäkerheten. I Finland har det åren 2011–2012 hos kött från broiler och fjäderfä påträffats AmpC-enzymproducerande stammar som hör till beta-laktamaserna med brett spektrum. Inom ramen för uppföljningsprogrammet FINRES-Vet har det hos nötkreatur och svin påträffats enstaka stammar av ESBL och AmpC *E. coli*.

Tack vare det goda djursjukdomsläget i Finland har det använts relativt litet mikrobläkemedel i medicineringen av djur och man har redan länge satsat på att ge instruktioner om behärskad användning av mikrobläkemedel. I och med att gårdarna blir större blir det allt vanligare med gruppmedicinering av produktionsdjur. Dessutom har de nya mikrobläkemedlen som släpps ut på marknaden i huvudsak brett spektrum och är ofta också långverkande. Dessa förändringar inom veterinärmedicinen gör också att resistensproblemet blir värre. Därför kommer de multiresistenta bakterierna sannolikt att bli fler också i finska livsmedel.

Totalkonsumtionen av mikrobläkemedel för djur ökade 2011 med ca 11 % jämfört med året innan. Siffrorna inkluderar läkemedel såväl för produktionsdjur som för sällskapsdjur och hobbydjur. Med dagens statistikföring över konsumtionen av mikrobläkemedel för djur går det inte att få fram uppgifter för olika djurarter. Läget i Finland verkar bra internationellt sett, men på 2000-talet har konsumtionen av mikrobläkemedel för djur ökat tydligt. Framdeles blir det nödvändigt att få fram konsumtionsuppgifter artvis för olika djurarter.

Tillgången till mikrobläkemedelspreparat med brett spektrum har ökat i Finland under 2000-talet parallellt med att totalkonsumtionen av mikrobläkemedel har ökat. Också storleken på mikrobläkemedelsförpackningarna har blivit avsevärt större. Tillgången har konsumtionsökande effekt, men EU-lagstiftningen tillåter inga nationella begränsningar härvidlag.

De viktigaste elementen i resistenshanteringen handlar om att förhindra att resistens utvecklas och sprids: bättre hälsa och välbefinnande hos djuren minskar behovet av mediciner. I Finland är resistensläget med avseende på de mest betydande livsmedelsburna sjukdomsalstrande bakterierna, salmonella och campylobacter, i internationell jämförelse gott, eftersom förekomsten av resistent bakterier är liten i Finland, men det finns tecken på att läget håller på att försämrats. Genom metodisk uppföljning av resistensläget går det att upptäcka förändringar och problem.

3.2 Kemisk, fysikalisk och produktionsmetodsrelaterad livsmedelssäkerhet

3.2.1 Kemisk livsmedelssäkerhet

Det används kemikalier i hela livsmedelskedjan (gödselmedel, växtskyddsmedel, veterinärmedicinska läkemedel, foder osv.) och kemikalier tillsätts också i livsmedel för att förbättra deras egenskaper (medel som förbättrar livsmedel, vitaminer). Kemikaliernas säkerhet säkerställs genom förhandsgodkännande.

Livsmedelskedjan tar också upp främmande ämnen från omgivningen, exempelvis från spridd utsläppsbelastning, atmosfäriskt nedfall, utsläpp från älvar och fartyg. Skadliga ämnen uppkommer också vid framställningen av livsmedel. Med främmande ämnen, dvs. kontaminanter, avses ämnen som inte avsiktligt har satts till ett livsmedel, men som trots det finns där och som kan göra livsmedlet skadligt för människans hälsa. Särskilt bör exponeringen bland annat för tungmetaller (kadmium, bly och kvicksilver), arsen och mögelgifterna T-2 och HT-2 samt för nitrat och nitrit uppmärksammas.

Aktuella i den vetenskapliga debatten och i nationell forskning är för närvarande i första hand ämnen som stör hormonverksamheten samt samverkan mellan olika ämnen.

Vildmatsentusiasmen har på några år spritt sig runtom i Europa och Finland. Finlandspriset för kulturellt arbete 2013 utsågs för framlyftande av den rena, vilda naturen i Finland i matkulturen. Vildmatsbegreppet omfattar mycket som är bekant från gammalt, såsom många ätbara bär, svamp som går att finna i förteckningen över handelssvampar, men också olika växter som endast marginellt har använts som livsmedel eller botemedel. Naturprodukter är inte alltid säkra produkter. Växter producerar för sitt eget försvar en stor mängd ämnesom-sättningsprodukter som kan vara gift för människan. Det är bara lång erfarenhet som har gett människan kunskap om växters lämplighet som livsmedel och hur de ska behandlas. När det gäller mera främmande arter bör detta säkerställas innan man börjar producera dem kommersiellt.

Jordbrukskontaminanter och naturliga toxiner

I naturen förekommer mögel och svamp som producerar skadliga ämnen. Förekomsten och mängden av dessa föreningar varierar från år till år främst efter väderleksförhållandena. Förekomsten av mögelgifter i livsmedel kontrolleras regelbundet. Sedan flera år följs halten i obehandlad spannmål. I synnerhet havre och vårvete är känsliga för mögel, även om skillnaderna är stora mellan olika sorter av varje spannmålsslag. Sedan 2004 har variationen varit stor bland annat när det gäller deoxynivalenol (DON). Till exempel hos havre har DON-halten åren 2004–2011 (obehandlad spannmål) överskridits i 0–14 % av proverna. Med hjälp av sortering och skalning kan halten sänkas. Klimatuppvärmningen kommer emellertid sannolikt att ändra kvaliteten och öka mängden mögelsorter som förekommer i inhemsk spannmål och de mögeltoxiner de producerar.

Växter kan själva producera eller ta upp ämnen från miljön som är skadliga för människan. Nitrat förekommer i olika grönsaker, särskilt i bladgrönsaker. Det finns gränsvärden för mängden nitrat i sallat, spenat och rucola. I synnerhet i rucola kan halterna vara mycket höga. Livsmedelssäkerhetsverket Evira har som bäst ett forskningsprojekt på gång som hos barn och vuxna ska klarlägga exponeringen för nitrat och nitrit både från naturliga källor och från användning av tillsatsämnen och bedöma risken exponeringen orsakar. Evira har också gett konsumenterna rådet att i potatis undvika glykoalkaloider och i murklor gyromitrin som är ett dödligt naturligt gift.

Insatsvarorna i primärproduktionen: gödselmedel, växtskyddsmedel, veterinärmedicinska läkemedel, foder

I växtodling behövs det gödselmedel och växtskyddsmedel för att trygga skördens kvalitet och skördmängden. I djurproduktionen behövs det i stället foder och veterinärmedicinska läkemedel. Livsmedelskvaliteten påverkas av hur alla dessa medel används och av deras kvalitet.

Indirekt inverkar också gödselmedlen på livsmedlens kvalitet och säkerhet och på hälsan hos människor, djur och växter. I och med att mineraltillgångarna sinar ökar intresset för återvinning av näringsämnen och användning av avfallsmaterial som råvara för gödselmedel. Det finns inga bestämmelser på gemenskapsnivå om tillåtna halter av tungmetaller i gödselmedel. I den nationella lagstiftningen har tungmetallhalterna i gödselmedel begränsats, men gränserna gäller inte gödselmedel som har harmoniserats i unionslagstiftningen, främst kadmiumpåfyllnad i fosforgödselmedel. Hygienproblemen vid organiska gödselmedel, typ salmonella, är väl under kontroll i Finland. En ny grupp som har yppat sig och som eventuellt förekommer i gödselmedel är skadliga organiska ämnen. I Finland finns det än så länge inte tillräckligt med forskningsdata om förekomsten av och riskerna med dessa ämnen och för närvarande inte heller lagstiftning om halterna av skadliga organiska ämnen i gödselmedel.

Typiskt vid exponering för växtskyddsämnen är att människan ständigt utsätts för små resthalter från olika livsmedel livet igenom. Denna långvariga exponering bedöms hålla sig inom säkra gränser bland finländarna, och detsamma gäller akut exponering. Risken för barn i treårsåldern att överskrida nivån för ett säkert intag har emellertid ökat, på grund av att barnet äter rikligt med produkter som importerats från länder utanför EU. Treårsålderns exponering är högst därför att de äter mera i förhållande till sin egen vikt än andra grupper. Man kan minska risken att utsättas för alltför höga resthalter genom att välja inhemska produkter eller produkter som har producerats i EU-länderna. Den stora hälsoeffekten med grönsaker åventyras inte av växtskyddsmedel.

I Finland undersöks förekomsten av rester av växtskyddsmedel årligen från ca 2000 produkter, av vilka runt 300 producerade i Finland. Av de prover som utifrån slumpmässig sampling togs 2010 innehöll 54 % rester av växtskyddsmedel, vilket är en aning mindre än under tidigare år. Av de inhemska produkterna innehöll 28 % rester av växtskyddsmedel, av produkterna med ursprung i andra EU-länder fanns det rester i 60 % och i tredjelandsprodukterna i 68 %. Resthalterna var emellertid låga, och 97 % av de slumpmässiga sampelnen var i överensstämmelse med bestämmelserna.

Kvaliteten på fodret för animalieproduktionens djur inverkar på kvaliteten i de livsmedel som framställs ur djuren. Inom EU har det fastställts gemensamma högsta tillåtna halter av skadliga ämnen i foder, såsom för tungmetaller, dioxiner, toxiner som förekommer i växter och för vissa mögeltoxiner. Det övervakas i enlighet med Eufors kontrollplan att halterna följs. På grund av de många dioxinkriserna i Europa föreskrevs det 2012 om en skyldighet för aktörer inom foderbranschen att ta prover och om ett godkännandeförfarande för vissa aktörer i syfte att framdeles undvika fall av detta slag. I Finland har det inte påträffats dioxiner i foder i högre halter än de tillåtna. Utöver de skadliga ämnena kan fodertillsatserna, till vilka även vitaminer och spårämnen hör, om de används på fel sätt, förorsaka för stora eller för små halter i livsmedel av animaliskt ursprung (till exempel A-vitamin, selen). I foder är det endast tillåtet att använda EU-godkända fodertillsatser och i samband med godkännandet bedömer Efsa hur säkra de är, inte endast för djuren utan även för konsumenterna och miljön. Det är väsentligt att det i påskrifterna på foderförpackningar ges riktiga uppgifter om användningen och en betydande del av foderövervakningen handlar i själva verket om kontroll av riktigheten i foderuppgifterna och krav på korrigerande åtgärder av aktörerna.

Förekomsten av läkemedelsrester övervakas årligen genom ett kontrollprogram för främmande ämnen i livsmedel av animaliskt ursprung. På årsbasis konstateras det läkemedelsrester som överskrider gränsvärdena endast i enstaka prover. 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 följer producenterna läkemedlens karenstider och använder inte förbjudna läkemedel. Nästan alla läkemedelspreparat som är avsedda för produktionsdjur får användas endast med recept som förskrivits av veterinär och i enlighet med veterinärens ordination. I en del fall har orsaken till läkemedelsrester dock konstaterats vara medicinsk behandling utan ordination av veterinär eller uraktlåtenhet att iaktta karenstiden.

Biocidpreparat används i livsmedelskedjan för att förstöra och oskadliggöra organismer och för att begränsa förekomsten av dem på annat sätt än fysikaliskt eller mekaniskt. Biocider är bland andra desinfektionsmedel, konserveringsmedel och medel som används vid bekämpning av ohyra. Om biocider sprids utanför sitt användningsområde kan det påverka balansen i miljön.

Skadliga ämnen som uppkommer vid livsmedelsproduktionsprocessen

Tillredning av mat till exempel genom upphettning ändrar livsmedlets kemiska sammansättning. Vid framställningen av livsmedel kan det uppstå skadliga föreningar såsom akrylamid och furan. Även rökning och grillning producerar i sig bland annat polyaromatiska kolväteföreningar (PAH) och heterocykliska aromatiska aminer. De flesta föreningar som hör till dessa ämnesgrupper är cancerogena, men det har inte fastställts någon högsta halt i livsmedel för dem, förutom för PAH-föreningarna.

Lagstiftningen som gäller PAH-föreningar stramas stegvis åt under åren 2012 och 2014, vilket tillsammans med strategier för att kontrollera rökningssprocessen torde minska finländarnas exponering för PAH-föreningar. Utifrån resultaten man hittills har fått ut av det pågående PAH-kontrollprojektet överskrider finska rökta produkter inte de föreskrivna högsta tillåtna halterna, med undantag av enstaka fall. Halten av skadliga ämnen som uppstår vid processerna kan påverkas bland annat genom processtekniska metoder och genom omsorgsfullt val av råvaror.

Den europeiska livsmedelsindustrin har utarbetat anvisningar bland annat i syfte att minimera uppkomsten av akrylamid. I Finland har man de senaste åren kontrollerat akrylamidhalten i så kallade risklivsmedel och resultaten påvisar att halterna understiger de rekommenderade värdena. Det har samlats in uppgifter om halterna av andra skadliga ämnen som uppstår i processer (till exempel furan) och de ska beaktas vid riskutvärderingen.

Främmande ämnen från miljön

Främmande ämnen från miljön har många slag av skadliga verkningar som ofta riktar sig mot de allra känsligaste individerna, gravida kvinnor, barn och ungdomar i utveckling. Problemen kan komma till synes först i följande generation. De värsta skadeverkningarna av många främmande ämnen i miljön anses vara de hormonala, dvs. endokrina effekterna. Kemikalier som orsakar störningar i hormonverksamheten misstänks påverka den reproduktiva hälsan, likaså att diabetes utvecklas och neurologiska sjukdomar bryter ut.

Bisfenol A och ftalater är tillåtna kemikalier vid tillverkning av plaster. De har kopplats till skadliga egenskaper som stör hormonverksamheten. Dessa föreningar har fått stor spridning i miljön och når därifrån också livsmedel. Det finns inga föreskrifter om halten av dessa kemikalier i miljön eller i livsmedel. Nu har bisfenol A i enlighet med försiktighetsprincipen

förbjudits som material för nappflaskor av polykarbonat. Bisfenol A antas påverka fertiliteten, beteendet och inlärningen. Efsa har som mål att till våren 2013 helt ha omvärderat säkerheten hos bisfenol A. Meningen är att det på EU-nivå under 2013 ska fastställas vilka ämnen som stör hormonverksamheten.

Skadliga ämnen som överförs till växter från jordmånen är främst tungmetaller som finns där antingen av naturen eller som följd av industriella utsläpp. Tidigare har bedömningen varit att exponeringen hos européer för arsen, kadmium och kvicksilver ligger nära det tolerabla dagliga intaget. Det vore även bra att minska exponeringen för bly framför allt hos barn. Som bäst är ett riskutvärderingsprojekt under arbete där man utreder exponeringen för tungmetaller hos finländska barn. Efter det ska behovet av att ändra dagens matkonsumtionsrekommendationer övervägas. Även vissa organiska kontaminanter, såsom till exempel perfluorerade alkylföreningar (PFAS) som används i textilier för att lättare hålla dem rena och vattenavstötande, kan ansamlas i växter ur jordmånen.

Dioxiner och andra sådana persistenta föreningar är främmande ämnen som har spritt sig i miljön och med avseende på vilka miljöns tillstånd kontinuerligt följs. Industrin använder och har använt flera organiska ämnen som har skadlig verkan på människan. Även om användningen av en del av dessa ämnen redan har förbjudits (bl.a. PCB) förekommer de fortfarande i vår omgivning. Många sådana ämnen har en tendens att sätta sig särskilt i fettvävnad och animala livsmedel. I finska livsmedel är halten dioxiner och dioxinaktiga PCB-föreningar låg, bortsett från en del feta Östersjöfiskar. Evira har sedan 90-talet undersökt dioxin- och PCB-föreningarna i både Östersjöfisk och annan inhemsk fisk. I stor strömming och i lax överskrider dioxin- och PCB-halterna den i EU-lagstiftningen högsta tillåtna halten. Finland och Sverige, och med avseende på lax även Lettland, har beviljats undantag i EU-lagstiftningen och får släppa ut stor strömming och lax från Östersjön på den nationella marknaden. Det har motiverats bland annat med att de positiva effekterna av att äta fisk är större än eventuella negativa effekter när kosten varierar med olika fiskarter. Småströmming är ur näringssynpunkt en nyttig fisk och finländarnas totala dioxinexponering skiljer sig inte från exponeringen hos invånarna i andra medlemsstater i EU. Strömming konsumeras rätt litet, endast ca 400 g/person/år och strömmingskonsumenterna hör i regel till den äldre befolkningen som inte hör till riskgrupperna för dioxinexponering.

Som riskhanteringsåtgärd har Evira utfärdat undantag till de allmänna rekommendationerna om intaget av fisk, där såväl stor strömming som också stor rovfisk har beaktats på grund av deras kvicksilverhalt. I de nyaste forskningsrönen har det kommit fram att det i lokalt mycket förorenade områden kan ackumuleras persistenta organiska föreningar också i annan fisk.

Organiska tennföreningar som har använts i bottenfärger för båtar och i träförädlingsanläggningar för att förhindra alg tillväxt har hamnat i naturen från dessa källor. De samlas i sedimenten där de bevaras rätt väl. Särskilt vid muddring frigörs organiska tennföreningar ur sedimenten i vattnet och anhopas i fiskarna. Det finns områden i Finland där halten av organiska tennföreningar i vissa fiskarter (till exempel abborre) i närheten av hamnområden och nedanför träförädlingsindustri är höga. Befolkningens genomsnittliga exponering för organiska tennföreningar är emellertid liten.

Under den senaste tiden har nya organiska föreningar gett upphov till oro. Sådana är till exempel perfluorerade alkylföreningar (PFAS) som används i textilier för att göra dem vattenavstötande och lättare att hålla rena. Polybromerade difenyletrer (PBDE) används i plastprodukter och i inredningstextiler för att de ska brinna långsammare. Dessa ämnen rör sig långa vägar, de är beständiga och ackumulerande och kan förekomma till exempel i organiska gödselmedelpreparat. Enligt de forskningsrön man har i dag (bl.a. Efsa) är intaget av PFAS- och PBDE-föreningar i Europa för närvarande i huvudsak på en trygg nivå, men intaget av vissa PBDE-föreningar (BDE-99) från livsmedel kan vara på en nivå som kan inverka skadligt på småbarn.

3.2.2 Fysikaliska faror och strålning

Främmande föremål, t.ex. metall-, plast- eller glasbitar hamnar då och då i livsmedel och leder årligen till att en del livsmedel dras tillbaka. De främmande föremålen härrör i allmänhet från antingen råvarorna, produktionslokalerna eller produktionsmedlen. Det är dock sällsynt att de orsakar någon fara.

Kärnkraftsolyckan i Fukushima i mars 2012 har haft en obetydlig inverkan på finländarnas strålningsexponering eftersom det importeras mycket litet livsmedel från Japan till Finland. Dessutom kontrolleras produkter som importeras från Japan regelbundet. Strålningshalterna i andra livsmedel kontrolleras regelbundet som en del av övervakningen av strålningen i miljön. De konstgjorda radioaktiva ämnen man finner i livsmedel härrör i huvudsak från olyckan i Tjernobyl 1986 och från kärnvapenprov i atmosfären från 1950- och 1960-talen. Cesiumhalterna (Cs-137) i mjölk är högre på de områden där nedfallet från olyckan i Tjernobyl var störst. Halterna i mjölk börjar redan närma sig samma nivå som före olyckan.

Sammantaget är halten cesium och strontium (Sr-90) i det dagliga kostintaget liten, eftersom de jordbruksprodukter som används som råvaror i matlagningen är så gott som fria från konstgjorda radioaktiva ämnen. Även i dricksvattnet är den undersökta halten strontium och cesium liten. Undersökta prover från fritt levande vilt, fisk och naturprodukter visar endast i några trattkantarellprover cesiumhalter som överskrider EU:s rekommendation om ett högsta värde på 600 Bq/kg.

3.2.3 Ny teknologi - nanomaterial

Med industriellt framställda nanomaterial avses ytterst små partiklar i storleken 1-100 nanometer. Tack vare sin ringa storlek och stora yta i förhållande till massan avviker nanomaterialens egenskaper från andra motsvarande ämnen som sedvanligen används. Därför erbjuder de nya möjligheter som kan utnyttjas också i livsmedel och som förpackningsmaterial. De kan dock vara förbundna med risker som bör utvärderas innan de tas i bruk. Eftersom nanomaterialen inte är en homogen grupp av ämnen måste riskbedömningen göras fall för fall och inte endast den kemiska föreningens egenskaper beaktas, utan även särdragen som kommer av att de är så små samt konsumentens exponering för partiklarna.

Det finns i någon mån erfarenhet av ämnen i nanostorlek i livsmedel, amorf cellulosa används till exempel som förtjockningsmedel och kiseldioxid som klumpförebyggande medel. Som förpackningsmaterial blir nanomaterial intressanta på grund av sin lätthet, hållbarhet och förmåga att hålla fukt. Användning av nya konstruerade nanopartiklar i livsmedel kräver ett förhandsgodkännande som grundar sig på verifierad säkerhet. För att säkerställa att konsumenten tillhandahålls information föreskrivs det i konsumentinformationsförordningen om livsmedelsmärkning om märkning beträffande nanomaterial.

Hösten 2012 gav kommissionen sin andra översyn av nanoteknik och nanomaterial. Det konstateras i redogörelsen att ny teknologi och nya material erbjuder nya möjligheter på flera livsområden. I Europa uppskattas branschen direkt sysselsätta 300 000–400 000 människor. För att man ska kunna bedöma och behärska riskerna med nanomaterial bör det utvecklas bedömnings- och mätningmetoder. Redan nu förutsätter livsmedelslagstiftningen att nanomaterialens säkerhet ska utvärderas på förhand, och man fortsätter uppdatera lagstiftningen så att den senaste teknologin kan beaktas.

3.3 Livsmedelssäkerhet som hänför sig till livsmedlens sammanställning

3.3.1 Ämnen som framkallar allergier och överkänslighet

Medvetenheten hos aktörerna i livsmedelsbranschen med avseende på matallergener som risker i livsmedel bedöms ha förbättrats. Det bör dock ständigt fästas uppmärksamhet vid det praktiska genomförandet av allergensäkerheten i livsmedelsföretagen. Enligt en samnordisk undersökning från 2011 visar 45 % av företagen brister i arbetsrutinerna som ska säkerställa allergensäkerheten. Det kan orsaka allvarliga hälsorisker hos allergiker, eftersom de inte får riktiga och tillräckliga uppgifter från förpackningspåskrifterna för att de ska kunna välja säkra livsmedel. Märkningar om allergenrester av typen ”kan innehålla små mängder mjölk” ska användas endast när allt har gjorts för att undvika kontamination men varningsmärkningen trots det är befogad. I det samnordiska projektet konstaterades det att ungefär en tredjedel av företagen inte tillräckligt noggrant hade undersökt huruvida märkningen om allergenrester var befogad eller inte. Kritiklös användning av allergenrestmärkningar inskränker livsmedelsutbudet för allergiker i onödan. Konsumentinformationsförordningen förutsätter att det utfärdas närmare bestämmelser om användningen av allergenrestmärkningar.

3.3.2 Medel som förbättrar livsmedel

Med medel som förbättrar livsmedel avses tillsatsämnen, enzymer och smakförändrande aromämnen som i teknologiskt syfte används i livsmedel. Användningen av medel som förbättrar livsmedel regleras i EU genom förordningar. Medlens säkerhet bedöms och godkänns centraliserat inom EU. Det har redan utarbetats en förteckning över godkända tillsatsämnen tillika med användningsvillkor. Med avseende på säkerheten hos enzymer är förfarandena för förhandsbedömning och godkännande fortfarande under arbete. Alla tillsatsämnen som redan har godkänts bedöms på nytt i förutbestämd prioritetsordning. Dessutom begär aktörerna ständigt säkerhetsbedömningar av nya tillsatsämnen eller av användningsändamålen. Det ställs också renlighetskrav på tillsatsämnen. Företagen övervakar tillsatsämnen främst genom att granska recept och framställningsprocesser utifrån dokumentation, ur vilken bland annat tillsatsämnenas kvalitativa egenskaper och användningsmängder ska framgå. I Finland har det i tillsynskontrollerna framgått att aktörerna ofta inte har tillräckliga bevis på tillsatsämnenas och tillsatsblandningarnas renhet. Konsumtionen och användningen av tillsatsämnen, aromer och enzymer kommer att följas i allt högre grad genom att ta fram ett riskbaserat system för intagsbedömning. Evira gör upp en riskprofil för olika livsmedelsförbättrande medel för att uppföljningen ska kunna fokusera på de tillsatsämnen, aromer och enzymer där användningen kan överskrida det högsta acceptabla dagliga intaget. Redan nu vet man att det högsta acceptabla dagliga intaget av nitrit hos barn som äter mycket korv och köttpålägg kan överskridas.

3.3.3 Berikning av livsmedel med vitaminer, mineralämnen och andra verk samma beståndsdelar

I samband med framställningen av livsmedel går det att tillsätta vitaminer, mineralämnen och andra näringsmässigt eller fysiologiskt verksamma ingredienser. EU:s berikningsförordning definierar vilka former av vitamin- och mineralämneshögre föreningar som är säkra och som får tillsättas i livsmedel. Med berikning av livsmedel strävar man efter att förbättra näringsnivån, återställa näringsämnen som har gått förlorade under framställningen eller så syftar man till konkurrensfördelar på livsmedelsmarknaden. Överlappande bruk av flera olika näringsämneskällor, såsom samtidigt bruk av berikade livsmedel och kosttillskott eller läkemedel som innehåller vitaminer och mineralämnen, ökar dock risken för ett för stort intag.

I Finland var regleringen av livsmedelsberikning strängare före 2007 då EU:s berikningsförordning trädde i kraft. Den liberaliserade lagstiftningen tycks dock inte ha haft någon större inverkan på antalet berikade livsmedel på den finska marknaden, liksom inte heller på tillsatta vitaminer eller mineralämnen eller den tillsatta mängden.

3.3.4 Kosttillskott

Kosttillskott är livsmedel som säljs förpackade i doser och som till sin form eller sitt användningssätt påminner om läkemedel. De är avsedda att komplettera kosten och får inte marknadsföras som läkemedel. Sommaren 2012 publicerade Europeiska kommissionen förteckningar över tillåtna och inte tillåtna hälsopåståenden i marknadsföringen av livsmedel. Största delen av de påståenden som kopplades samman med kosttillskott avslogs i brist på tillräcklig vetenskaplig dokumentation. Det är utmanande och resurskrävande att övervaka att marknadsföringen är lämplig och i enlighet med föreskrifterna.

Försäljning och marknadsföring av kosttillskott över nätet har snabbt blivit allmänt. När marknadsföringskanalerna och sättet för marknadsföringen ändras och blir mångsidigare, blir också övervakningen av kosttillskotten utmanande. En särskild utmaning ur övervakningssynvinkel är den utländska näthandeln, där det är svårt att verifiera lagenligheten i produkternas sammansättning, bruksanvisningar eller marknadsföring och det är också svårt för tillsynen att ingripa när problem observeras. Kosttillskotten innehåller också allt mera skadliga ämnen eller så ökas bedrägligen deras effekt genom tillsats av läkemedel som kan orsaka konsumenten oförutsedda och betydande hälsorisker. Kosttillskotten har kommit i fokus också på EU-nivå. Särskilt måste det fästas större uppmärksamhet vid marknadsföringen på nätet och på kvaliteten och säkerheten i de ämnen som används i kosttillskotten. Man försöker åtgärda problemen både genom att utveckla lagstiftningen och genom tillsyn och utbildning.

3.4 Nutritionstillståndet

3.4.1 Över hälften av de vuxna finländarna är överviktiga eller feta

Fetma är ett av de största folkhälsoproblemen såväl i Finland som på global nivå. De finländska männens vikt har ökat sedan 1970-talet och kvinnornas sedan 1980-talet. Under de senaste tio åren har finländarna dock blivit fetare litet långsammare eller fetmandet rentav stampat på stället. Trots det är fortfarande två män av tre och hälften av kvinnorna överviktiga och var femte finländare fet.

I europeisk jämförelse är finländarnas fetma en aning över genomsnittet, men inte lika allmän som i Sydeuropa eller Storbritannien. Det har blivit vanligt med övervikt hos barn och unga. Övervikt och fetma under barndomsåren ökar risken för fetma i vuxen ålder. Det finns rätt litet uppgifter att tillgå om läget bland barn och unga.

Fetma ökar risken att insjukna i många sjukdomar, såsom typ 2-diabetes, hjärt- och kärlsjukdomar, astma, belastningssjukdomar samt de flesta typer av cancer. De fetmarelaterade sjukdomarna belastar hälsovården och är en betydande orsak till pensionering i förtid. Forskning visar att kosten också inverkar på riskerna för neurologiska och psykiatriska sjukdomar. Sammantaget orsakar fetma totala kostnader på 330 miljoner euro årligen inom hälsovården. Totalkostnaderna för diabetes uppgick 2007 till 2 623 miljoner euro och tilläggskostnaderna 1 504,6 miljoner euro (Dehko: Kostnader för diabetes i Finland 1998–2007). Vårdkostnaderna för cirkulationsrubbningar i hjärnan (komplikation vid hypertoni) beräknas uppgå till ca 1,1 miljard euro/år (Hjärtförbundet).

3.4.2 Blodets kolesterol- och blodtrycksvärden har stigit

Enligt resultaten från undersökningen Finriski 2012 har finländarnas kolesterolhalt i blodet svängt uppåt under de senaste fem åren, medan det stadigt sjönk från 1982 till 2007. Från 2007 till 2012 steg finländarnas kolesterolhalt i blodet i genomsnitt med 1,7 % hos männen och 3,1 % hos kvinnorna. Skillnaden är statistiskt signifikant. Hos männen var totalkolesterolvärdet 5,34 mmol/l och hos kvinnorna 5,31 mmol/l. Enligt rekommendationerna ska totalkolesterolvärdet hålla sig under 5 mmol/l. En ökning på en procent i befolkningens kolesterolhalt ökar enligt internationella forskningssammanfattningar dödligheten i koronarkärlssjukdom med 2–3 procent. Enligt denna prognos föreligger det en fara att antalet fall av koronarkärlssjukdom kommer att öka med 300–470 årligen, antaget att ändringen i kolesterolnivåerna blir bestående. Utvecklingen är oroande, om den blir verklighet, eftersom finländarnas dödlighet i hjärt- och kärlsjukdomar under fyra decennier har minskat med över 80 procent.

En dietförändring i mera hälsosam riktning var det som gav det största utfallet i sjunkande kolesterolhalter från 1970-talet till år 2007. Den viktigaste faktorn har varit att kvaliteten på fetterna har ändrats: minskat bruk av hårda fetter (mättade fetter) och ökat bruk av vegetabiliska oljor (fleromättade fetter). Större konsumtion av grönsaker, bär och frukt har också spelat en roll. Enligt den nyaste forskningen har kvaliteten på de fetter finländarna använder återigen tagit en negativ riktning.

Undersökningen Finriski 2012 visade också på en ofördelaktig utveckling med avseende på blodtrycket. Blodtrycket har länge rört sig nedåt, till följd av minskat saltintag. Finländarnas saltintag är fortfarande klart större än rekommenderat och intaget har under de senaste åren rentav svängt uppåt igen. Samtidigt har medeltalet på det diastoliska eller nedre blodtrycket stigit. Av männen har 54 % och av kvinnorna 45 % antingen förhöjt blodtryck som konstaterats vid mätning eller regelbunden blodtrycksmedicinering.

3.4.3 Positiv och negativ utveckling i kostvanorna

Studerade över tid har kostvanorna som mättes i undersökningen om den finländska vuxenbefolkningens hälsobeteende (AVTK 2012) ändrats i riktning mot kostrekommendationerna. År 2011 berättade 32 procent av männen och 51 procent av kvinnorna att de åt färskare grönsaker dagligen och 35 procent av dem som svarade meddelade att de har ökat sitt intag av grönsaker under det gångna året. (Trots det släpar intaget av grönsaker fortfarande efter kostrekommendationerna som är åtminstone fem portioner grönsaker, frukt och bär per dag.) Andelen som använder fettfri mjölk har minskat en aning från föregående år, med det är fortfarande vanligt. Av männen berättade 35 procent och av kvinnorna 42 procent att de drack fettfri mjölk. Brödkonsumtionen minskar fortfarande, men andelen som använder smör och blandningar av smör och vegetabiliska oljor har ökat. Över hälften av dem som svarade använder vegetabilisk olja i matlagningen, men andelen som använder vegetabiliskt bredbart fett och margarin har minskat en aning. Under undersökningsperioden har matvanorna utvecklats i samma riktning i alla utbildningsgrupper, men det finns fortfarande tydliga skillnader mellan grupperna. Kosten hos dem som hör till gruppen med den högsta utbildningen var oftare än hos andra i enlighet med kostrekommendationerna. Alkoholkonsumtionen har hållit sig stor.

Resultaten av undersökningen Finravinto 2012 bekräftar de resultat som AVTK-undersökningen gav om ofördelaktiga förändringar i dieten och förklarar till stor del befolkningens höjda kolesterolvärden. I botten finns ett ökat intag av hårda, dvs. mättade fetter och av fetter totalt. Enligt Finravinto-undersökningen använder nu sex procent av finländarna

smör på brödet, medan endast tre procent gjorde det 2007. Också användningen av blandningar av smör och vegetabiliska oljor som innehåller ordentligt med hårda fetter har nästan fördubblats. Användningen av bredbara fetter med mindre fett (max. 40 %) har sjunkit från 39 procent till 24 procent. I matlagningen hemma har användningen av smör och blandningar av smör och vegetabiliska oljor stigit klart. Några större förändringar i användningen av olika varianter av mjölk fanns det inte. Medan fettintaget har ökat har kolhydratintaget blivit allt mindre, delvis också på grund av att man äter mindre bröd. Det är emellertid positivt att intaget av mjuka fetter har ökat en aning.

Enligt Finravinto 2012-undersökningen verkar det också som om minskningen i finländarnas intag av salt hade stannat av och svängt en aning uppåt, vilket torde förklara höjningen av det diastoliska blodtrycket.

3.4.4 Intaget av näringsämnen

I ljuset av befolkningsundersökningarna är intaget av vitaminer och mineraler i Finland i allmänhet tillräckligt. När det gäller intaget av vissa näringsämnen finns det dock en del riskgrupper vilkas intag inte når upp till rekommendationerna. I förhållande till behovet är intaget av D-vitamin från kosten knappt hos barn, unga och äldre. Andra näringsämnen där den intagna mängden riskerar att vara knapp är folat, särskilt hos kvinnor som planerar graviditet eller är gravida, järn hos kvinnor i fertil ålder samt jod och selen hos personer som föredrar ekologiskt odlad mat. Även intaget av fiber är knappt i Finland. Ett rikligt intag av fiber, viktkontroll och motion har påvisats förebygga riskerna för typ 2-diabetes och förbättra vårdbalansen både för typ 1 och typ 2-diabetes. (Det finns så många som 500 000 typ 2-diabetiker i Finland).

De näringsämnesbrister som förekommit i Finland har avhjälpits genom olika åtgärder. D-vitaminberikningen av flytande mjölkprodukter och näringsfetter är exempel på åtgärder som har ökat intaget av D-vitamin. Dessutom har man gett rekommendationer om användningen av D-vitamin tillskott. Jodtillsatsen i koksalt har lett till att förekomsten av struma, dvs. förstorad sköldkörtel på grund av jodbrist, bland befolkningen har upphört nästan helt. Selentillsatsen i gödselmedel och foder har förbättrat hela befolkningens intag av selen. Med avseende på selen är de som använder ekologiskt odlad mat en potentiell riskgrupp, för selen tillsätts inte i ekologiska gödselmedel.

Risken för att en normal kost ska medföra ett överstort intag av näringsämnen är nära nog obefintlig. Ett undantag är emellertid riklig konsumtion av lever, vilken kan leda till för stort intag av A-vitamin. Däremot stiger risken för ett överstort intag, om man använder stora mängder kosttillskott som innehåller samma näringsämnen eller berikade livsmedel. Risken är särskilt stor i synnerhet med avseende på berikade drycker, eftersom det är lätt hänt att de konsumeras i större mängder.

Det kan antas att särskilt näringsämnen med godkända hälsopåståenden framdeles kommer att tillsättas i livsmedel. Om berikandet fokuserar på nya grupper av livsmedel som tidigare inte har berikats med dessa ämnen, finns det risk för överstort intag särskilt av näringsämnen med smal säkerhetsmarginal.

3.4.5 Nutritionstillståndet hos barn och unga

Man vet rätt litet om näringsintaget hos barn och unga och nya undersökningar har heller inte gjorts sedan den föregående redogörelsen om livsmedelssäkerheten. Enligt en utredning av Institutet för välfärd och hälsa (Amning och kost för spädbarn i Finland år 2010, THL 2012) uppnås rekommendationen om uteslutande amning fram till ett halvt års ålder mycket

dåligt i Finland. Dessutom är de socioekonomiska skillnaderna stora, kvinnor med lägre utbildning ammar sina barn kortare tid än kvinnor med längre utbildning.

Var tionde treåring och var femte femåring är överviktig eller fet. Av eleverna i årskurs åtta är var tredje pojke och var fjärde flicka överviktig eller fet. Under de senaste 30 åren har andelen feta och överviktiga barn av befolkningen fördubblats och den ökade fetman syns tydligast i befolkningsgrupperna med låg utbildning och inkomstnivå. Risken att insjukna i fetmarelaterade sjukdomar, såsom diabetes, hjärt- och kärlsjukdomar, sömnapné, gikt, knäartros och gallstenssjukdom är större, om fetman börjar redan vid unga år. Fetma inverkar också menligt på den mentala hälsan – feta barn (liksom feta vuxna) upplever mera mobbning och diskriminering i skolorna och på arbetsplatserna.

Fetman har samband med att stillasittandet ökar och framför allt med att vardagsmotionen minskar. Det börjar bli vanligt med en livsstil som är förenad med diger konsumtion av snabbmat och sockrade drycker, överhoppad frukost och småätande av mellanmål framför rutan. Ju längre tid ett barn sitter framför rutan, dess mindre tid tillbringar det ute med någon hobby som ger motion. En del undersökningar ger vid handen att sittande framför rutan har ett direkt samband med svagare kostvanor.

I olika sammanhang har det föreslagits att försäljningen av energidrycker till barn och unga ska förbjudas. Med energidrycker avses koffeinhaltiga läskedrycker som marknadsförs särskilt i syfte att höja prestationsförmågan och uthålligheten. Sitt namn till trots innehåller energidryckerna ungefär lika mycket energi, dvs. socker, som övriga läskedrycker. Man antar att det är de uppiggande föreningarna, såsom koffein, guarana, taurin eller glukoronolakton dryckerna innehåller som ger energi.

På energidrycker tillämpas livsmedelslagstiftningen. Grundprincipen i livsmedelslagstiftningen både i EU och i Finland är att endast säkra livsmedel får släppas ut på marknaden. Marknadsföringen av livsmedel får i enlighet med principerna i livsmedelslagstiftningen begränsas endast, om det klart kan påvisas att produkten orsakar sådana risker för konsumentens hälsa som inte på annat sätt kan förebyggas tillräckligt. På det sättet har försäljningen inte begränsats för någon grupp av livsmedel i lagstiftningen.

Det problematiska med avseende på barn när det gäller energidrycker är koffeinet de innehåller. Enligt de uppgifter man hittills har till sitt förfogande kommer en avsevärd del av barnens koffeinintag från coladrycker och hos unga också från kaffe och te. Problemen som orsakas av ett överstort intag av koffein kan följaktligen inte lösas endast genom begränsning av försäljningen av energidrycker. Om det anses nödvändigt att reglera sammansättningen hos eller marknadsföringen av energidrycker och andra livsmedel som innehåller mycket koffein, bör detta genomföras på EU-nivå. I mars 2013 publicerade Efsa en rapport om konsumtionen av energidrycker i EU. Rapporten baserar på en enkätundersökning som syftade till att utreda konsumtionen av energidrycker i olika åldersgrupper samt att bedöma konsumenternas exponering för de verksamma beståndsdelarna i energidryckerna, såsom koffein. Finland medverkade i undersökningen. Undersökningsrönen ska beaktas när Efsa utarbetar den av kommissionen begärda riskutvärderingen om mängden koffein som tryggt kan intas av olika befolkningsgrupper.

4 Konsumentinformation om livsmedel

Konsumentinformationen spelade en viktig roll redan i föregående redogörelse och har sedermera blivit en central faktor inom livsmedelssäkerheten på grund av förändringsfaktorerna i livsmedelssäkerhetens omvärld. I statsminister Jyrki Katainens regeringsprogram förutsetts det att "[f]ör att öka öppenheten och genomskinligheten och som underlag för åtgärder ska en utredning göras om förpackningspåskrifter för livsmedel, inklusive ursprung, produktionsätt, färskhet, sammansättning, främmande ämnen, tillsatsämnen, vilseledande namn och användningen av genetiskt modifierade ingredienser". Hösten 2012 gjorde Evira med anledning av skrivningen i regeringsprogrammet en utredning om förpackningspåskrifter för jord- och skogsbruksministeriet. Delar av utredningen har använts i denna redogörelse bland annat i avsnitten 3.2, 3.3 och 4.

4.1 Förordningen om konsumentinformation och genomförandet av den

EU-lagstiftningen om tillhandahållande av livsmedelsinformation har nyligen förnyats (den s.k. konsumentinformationsförordningen (EU) nr 1169/2011). Förordningen sammanförde och uppdaterade två delområden inom lagstiftningen som gäller livsmedelsinformation: de allmänna märkningarna och näringsvärdesdeklarationen. För att förbättra läsbarheten i livsmedelsinformationen ställs det krav på teckenstorleken för obligatoriska uppgifter samt på andra faktorer som inverkar på läsbarheten. Förordningen syftar också till att säkerställa att samma principer tillämpas på livsmedelsinformationen oavsett på vilket sätt livsmedlen marknadsförs. Samma information ska anges för livsmedel som marknadsförs via distansförsäljning som för livsmedel som marknadsförs på traditionellt sätt.

Konsumentinformationsförordningen trädde i kraft den 12 december 2011. Övergångsperioden för tillämpningen av de obligatoriska kraven på näringsvärdesdeklaration sträcker sig till den 13 december 2016 och för tillämpningen av de övriga obligatoriska kraven på livsmedelsinformationen till den 13 december 2014. EU-förordningarna är bindande författningar som tillämpas som sådana i alla medlemsstater utan nationellt genomförande. När konsumentinformationsförordningen börjar tillämpas och de EU-föreskrifter som gällde tidigare upphävs, upphävs samtidigt också motsvarande nationella föreskrifter (HIMf 1084/2004 och JSMf 588/2009). Vissa genomförandefrågor beträffande förordningen måste dock alltså regleras nationellt.

Konsumentinformationsförordningen tillämpas på varje livsmedel som är avsett för slutkonsumenter. Tillämpningsområdet omfattar också livsmedel som inte är färdigförpackade, däribland livsmedel som tillhandahålls konsumenterna via professionella kök. I princip är det nödvändigt att ange de obligatoriska uppgifterna för livsmedel som inte är färdigförpackade endast om medlemsstaten i nationell reglering kräver att de ska anges. Konsumenten ska enligt konsumentinformationsförordningen informeras om ämnen som kan orsaka allergi och intolerans också när det gäller livsmedel som inte är färdigförpackade, men en medlemsstat kan föreskriva på vilket sätt informationen ska ges. Nationellt bestäms det vilka uppgifter som ska anges i Finland om livsmedel som inte är färdigförpackade och på vilket sätt de ska anges. Nationellt föreskrivs också om hur konsumenten ska informeras om allergener.

Enligt fördragen har en medlemsstat rätt att ställa nationella krav som inverkar på importen, om de är befogade till exempel för att skydda folkhälsan. De nationella åtgärderna ska stå i rätt proportion till det åstundade syftet. Åtgärderna ska också, innan de träder i kraft, anmälas till kommissionen och de andra medlemsländerna. Bestämmelserna om saltmärkning i

gällande nationell lagstiftning ska omvärderas när konsumentinformationsförordningen börjar tillämpas. I förordningen föreskrivs om obligatorisk deklaration av näringsvärdet, i vilken information om saltmängden ingår. I denna saltmängd inräknas allt natrium som härrör från olika källor och också det som naturligt ingår i livsmedlet. De nationella bestämmelserna om deklaration av salt utgår från mängden tillsatt natriumklorid (matsalt). Det nationella kravet på deklaration av mängden matsalt är överlappande och i strid med den obligatoriska näringsvärdesdeklarationen och därför kommer den nationella bestämmelsen att upphävas. Separat kommer det att bedömas huruvida det finns behov av att hålla kvar kravet på vissa livsmedel att ange att de är starkt saltade. Ur ett folkhälsoperspektiv finns det fortfarande behov av åtgärder som syftar till att minska intaget av salt.

4.2 Märkning med livsmedlets ursprungsland

Genom konsumentinformationsförordningen utvidgas utifrån konsekvensbedömningar gradvis skyldigheten att lämna uppgift om ursprungslandet eller härkomstplatsen för livsmedel. Med ursprungsland avses det land där livsmedlet har genomgått den sista väsentliga bearbetningen eller behandlingen. Härkomstplats är den plats som det uppges att ett livsmedel kommer från och som inte är ursprungslandet. Enligt konsumentinformationsförordningen kan ursprunget också anges i formen EU eller icke-EU. Huvudregeln är att uppgift om ett livsmedels ursprungsland ska lämnas om avsaknad av uppgiften kan vilseleda konsumenterna. Förordningen förutsätter också att uppgift om ursprungslandet alltid ska lämnas för färskt kött från svin, får, get samt fjäderfä. Vidare förutsätts det att, om ursprungslandet för ett livsmedel anges men inte är samma som ursprungslandet för den primära ingrediensen, uppgift om ursprungslandet ska anges även för den primära ingrediensen i fråga. Till utgången av december 2013 kommer kommissionen att utfärda närmare genomförandebestämmelser om ursprungsmärkning för färskt kött och primära ingredienser. Utifrån dessa genomförandebestämmelser bestäms det nationellt i vilken omfattning och på vilket sätt uppgift om ursprungslandet ska anges för livsmedel som inte är färdigförpackade, däribland livsmedel som lämnas ut via professionella kök.

Före december 2013 ska kommissionen lägga fram en rapport om lämnande av uppgift om ursprungsland för kött som används som ingrediens. Kött som serveras konsumenterna via professionella kök är i regel ingredienser i livsmedel. Utifrån kommissionens rapport och anknytande förslag till lagstiftning bedöms sedan behovet av att utfärda nationella föreskrifter. Före december 2014 ska kommissionen lägga fram en rapport om breddandet av den obligatoriska uppgiften om ursprungsland till att omfatta andra slag av kött, mjölk, mjölk som ingår som ingrediens i mejeriprodukter samt en del andra produkter.

I speciallagstiftning finns det föreskrifter om obligatorisk märkning av ursprungsland eller område för vissa livsmedel. Sådana EU-föreskrifter finns det bland annat för nötkött, fiskeri- och vattenbruksprodukter, ägg, honung samt färsk frukt och färska grönsaker. Ursprungsland ska alltid anges för färsk frukt och färska grönsaker i samband med produkten, på förpackningar, i fakturor och följedokument. För att man ska få bedriva handel inom sektorn för frukt och grönsaker och sektorn för bearbetad frukt och bearbetade grönsaker ställs det krav på att konsumenten ska ges tillräcklig och riktig information om produktens ursprungsland, klass och efter behov om sort.

4.3 Livsmedlens spårbarhet

Livsmedel, foder och råvaror till dem ska kunna spåras på alla stadier i produktions-, bearbetnings- och leveranskedjan. Aktörerna inom livsmedels- och foderbranschen bär ansvaret för spårbarheten. Med spårbarhet avses att en aktör kan påvisa varifrån en råvara eller ett produktparti har kommit och vart det har levererats. Med intern spårbarhet avses att aktören kan koppla ihop inkomna partier med innehållet i utgående partier. Med spårbarhetens hjälp kan man förhindra att kasserade partier av livsmedel eller foder hamnar i kost som är avsedd för människor eller djur. Ibland händer det att myndigheterna eller aktörerna märker något fel och då återkallas de felaktiga produkterna från marknaden. Med hjälp av en god intern spårbarhet kan det säkerställas att återkallelsen sker effektivt och skadorna minimeras såväl för konsumenter som för aktörer. Spårbarheten är i nyckelställning också i aktörernas strävan att säkerställa riktigheten i de råvaror man använder för att undvika förfalskningar.

Konsumenterna börjar bli allt mera intresserade av matens härkomst, var och hur den är tillverkad och vilka vägar den har tagit innan den hamnar på matbordet. Spårbarheten har blivit något av en konkurrensfaktor inom livsmedelsindustrin, särskilt inom köttindustrin. Det börjar bli allt vanligare att industrin har egna system för att verifiera och påvisa råvarornas och produkternas spårbarhet. Det vore i konsumenternas, myndigheternas och livsmedelskedjans parter intresse att spårbarhetsinformationen är så öppen som möjligt och tillgänglig för alla parter som behöver den (s.k. open access-databaser). Öppenhet kunde ge finsk mat ytterligare uppskattning och förtroende för livsmedelskedjans verksamhet, vilket i sin tur kunde möjliggöra högre försäljningspriser, ökad export samt utveckling inom forskning och tillsyn. En sådan utveckling förutsätter dock att Finland agerar föregångare och inte stannar och väntar på andra länders öppningar i frågan. De databaser som behövs existerar redan till största delen, nu krävs det ett öppenhetsåtagande från livsmedelsbranschen samt tillämpningar och tjänster som underlättar allmänhetens tillgång till informationen.

4.4 Livsmedlets beteckning

Beteckningen för ett livsmedel ska kort och koncist ange vad en förpackning innehåller. Beteckningen specificerar livsmedlet i fråga och åtskiljer det från andra livsmedel som det annars kunde förväxlas med. Livsmedelsbeteckningen inverkar stort på konsumentvalet.

Beteckningen för ett livsmedel och dess eventuellt vilseledande verkan är ständigt i fokus för uppmärksamheten hos konsumenter, konsumentorganisationer och medier. Evira har på sin webbplats publicerat anvisningar om hur livsmedel ska betecknas och en instruktion om tillsynen över beteckningsskydd för livsmedel. Ett tyngdpunktstema i regionförvaltningsmyndigheternas revision av den kommunala livsmedelstillsynen 2011–2012 var ”utvärderingen av tillsynen över kraven som hänför sig till förpackningspåskriftens tydlighet och livsmedlets beteckning”.

4.5 Datummärkningar

Datum för ett livsmedels minsta hållbarhet ska antingen anges i formen ”sista förbrukningsdag” eller ”bäst före”. Datum för sista förbrukningsdag ska anges på produkter som är mikrobiologiskt lättfördärliga och har kort hållbarhetstid, i allmänhet högst några veckor. Det gäller bland annat färskt kött och färsk fisk samt ofta sådana produkter som inte har värmebehandlats eller som äts som de är. En produkt får säljas eller användas vid tillverkningen av

livsmedel som ska serveras eller säljas till datum för sista förbrukningsdag. På produkter som inte är mikrobiologiskt lättfördärliga anges bäst före-datum. Det skiljer sig så till vida från sista förbrukningsdag att produkten får säljas också efter bäst före-datum, om kvaliteten inte har försämrats väsentligt. När konsumentinformationsförordningen börjar tillämpas ska det på fryst kött, frysta köttberedningar och frysta obearbetade fiskeriprodukter anges nedfrysningsdatum, eller första nedfrysningsdatum om produkten har frysts ned mer än en gång.

För tillverkaren är datummärkningarna ett viktigt hjälpmedel när produkter spåras. Datummärkning som anges med en dags noggrannhet fungerar ofta också som partiidentifikation.

Enligt undersökningen Suomi Syö 2011 om finländarnas matvanor brukar finländarna då de köper livsmedel oftast kontrollera minsta hållbarhetstid, kilo-/literpris och ursprungsland. När det gäller fyra livsmedelsgrupper som ingick i undersökningen (ost, bredbara fetter för bröd, fisk och kött) kontrollerades minsta hållbarhetstiden mest.

4.6 Kvalitetssystem och produktionssätt

Frivilliga ansvars- och spårbarhetssystem för livsmedel har redan länge varit målet i statsförvaltningens högsta strategier med anknytning till mat. Också regeringsprogrammet ställer bättre spårbarhet av livsmedel och större öppenhet och genomskådlighet inom livsmedelskedjan som mål. Under 2000-talet har jord- och skogsbruksministeriet med sikte ställt på upprättandet av systemen finansierat utvecklings- och utredningsarbete i syfte att verifiera en ansvarsfullt fungerande, genomskådlig och spårbar produktionskedja.

Systemen kan syfta till att framhäva samhälleligt väsentliga särdrag hos en produkt eller produktionsprocess eller att säkerställa att vissa fastställda krav uppfylls. Med hjälp av systemen kan man vidare säkerställa att produkterna uppfyller de säkerhetskrav som ställs på dem i lagstiftningen.

Svinkötsproducenterna har beskrivit sitt befintliga system i form av en kvalitetshandbok och har inlett auditeringar som utförs av en utomstående aktör våren 2013. Framöver kan också andra sektorer inom jordbruksproduktionen, t.ex. växtproduktionssektorn samt produktionssektorerna för broiler- och nötkött, bli intresserade av att upprätta egna kvalitetssystem. Förutom svinköttsskedjan har växtkedjan för närvarande kommit längst med arbetet.

4.6.1 Ekologiska livsmedel

Enligt undersökning kan det förväntas att konsumenternas större uppskattning av ekologisk mat i framtiden kommer att synas som ett bredare utbud i dagligvaruhandeln. Evira ansvarar för övervakningen av ekolivsmedelsframställningen och ekomärkningen och styr övervakningen av den ekologiska jordbruksproduktionen, som hör till närings-, trafik- och miljöcentralernas ansvar, samt marknadsövervakningen av dagligvaruhandeln med ekologiska produkter, som hör till kommunernas livsmedelsmyndigheter.

För att förbättra konsumenternas tillgång till information uppdaterar Evira kontinuerligt sina webbsidor om villkoren för och kontrollen av ekologisk produktion och har utarbetat en möjlighet som också riktar sig till konsumenterna att från och med den 1 januari 2013 via webben ta reda på om en ekologisk aktör hör till kontrollsystemet.

4.6.2 Genmodifierade ingredienser

Genmodifierade ingredienser ska anges på livsmedelsförpackningen och märkningen ska finnas i ingrediensförteckningen invid ingrediensen i fråga. Märkningens riktighet kontrolleras genom att genmodifierade ingredienser i livsmedel analyseras ur stickprov. Evira undersöker ett trettiotal prover om året. Tullverket kontrollerar att livsmedel som förs in i Finland från länder utanför Europa eller levereras från EU:s medlemsstater följer bestämmelserna och Tullverket analyserar genmodifierade ingredienser ur 150–200 livsmedelsprover om året.

Kontrollresultaten ger vid handen att det inte finns livsmedel som innehåller genmodifierade ingredienser på den finska marknaden. I en tredjedel av proverna påträffas små tecken på rester av GM-ingredienser, under den godkända toleransgränsen. Förekomsten av lagstridigheter har varit liten (i regel på grund av korskontamination av råvarupartier) och felen beträffande märkningskraven har rört sig om enstaka fall. I de här fallen har huvudorsaken till bristerna haft att göra med aktörernas okunskap om kraven eller bristande information om GM-ingredienserna i affärshandlingarna. Brist på märkning om genteknik orsakar inga hälsorisker för människor, djur eller miljö, i det fallet att EU har godkänt ingrediensen i fråga för marknaden. Däremot måste riskerna med avseende på genmodifierade ingredienser som inte har godkänts i EU bedömas från fall till fall. Det görs på EU-nivå både med hjälp av den europeiska livsmedelsbranschens system för snabb varning och av de förfaranden om nödåtgärder som har skrivits in i EU:s livsmedelsförordning. För närvarande är kinesiska risprodukter föremål för nödåtgärder, varje importerat parti genomgår importkontroll.

4.6.3 Nanomaterial, nanoteknologi

Alla ingredienser som innehåller konstruerade nanostora material ska anges tydligt i förpackningspåskrifterna för livsmedel, i ingrediensförteckningen. Efter beteckningen för sådana ingredienser ska ordet ”nano” stå inom parentes. Detta märkningskrav blir obligatoriskt när konsumentinformationsförordningen börjar tillämpas i december 2014.

5 Utmaningar, mål och åtgärder för livsmedelssäkerheten

Detta kapitel synar de utmaningar för livsmedelssäkerheten som kan skönjas i den närmaste framtiden med anledning av förändringarna i omvärlden. De största utmaningarna man står inför beror på globaliseringen, livsmedlens produktions- och leveranskedja samt konsumenternas val av livsstil. För varje temaområde har det ställts upp mål för livsmedelssäkerheten och åtgärder som ska stödja målen. Temaområdena är horisontala förvaltningsområdesövergripande helheter som kräver särskilda resurser och uppmärksamhet. De föreslagna åtgärderna genomförs inom de fastställda ramarna för statsfinanserna och de godkända statsbudgetarna

Temaområdena är

5.1 Globaliseringen

5.2 Livsmedelskedjan – produktions- och leveranskedjan samt produktionssättet

5.3 Nutritionen - livsstil och kostval

5.1 Globaliseringen

Livsmedelsindustrin är världsomfattande och den moderna logistiken gör det möjligt att världen runt bedriva handel med mat och råvaror för mat. Globalt sett är utmaningen samtidigt att maten ska räcka till för en växande befolkning och folkhälsoproblemen som ohälsosam kost förorsakar. De senaste decennierna har livsmedelsimporten till Finland ständigt ökat. Finländarna konsumerar dock fortfarande i huvudsak inhemska livsmedel. Den internationella handeln möjliggör också export av finska livsmedel. För att livsmedelssäkerheten ska kunna säkerställas är det nödvändigt att man utöver det nationella beslutsfattandet aktivt medverkar inom Europeiska unionen och i det internationella standardiseringsarbetet, såsom Codex Alimentarius.

5.1.1 Instabilt ekonomiskt läge och avtagande tillväxt; brottslig verksamhet i livsmedelskedjan

Dyrare energi och andra insatsvaror, brist på odlingsbar jord och en allt ökande befolkning i världen har lett till att livsmedelspriserna såväl globalt som nationellt har stigit. Prisfluktuationerna inverkar på konsumtionen, för mycket reglering höjer priserna. Lönsamheten har sjunkit närmare ”krisstreck” hos många kedjor.

Det dåliga ekonomiska läget minskar aktörernas möjligheter att satsa på livsmedelssäkerheten. Kraven på effektivitet i produktionen ökar risktagningen. När gårdarna blir större är aktörernas kunskaper inte nödvändigtvis längre i proportion till affärsverksamheten och till kraven på livsmedelssäkerhet.

Statens och kommunernas dåliga ekonomiska läge leder till bristande resurser för livsmedelstillsynen. Exempelvis är resurserna för att producera övervakade laboratorieundersökningar alltför små och tjänsteproducenterna kan därför inte upprätthålla en tillräckligt hög analytisknivå, även resurserna för utbildning och forskningsfinansiering minskar.

Allt oftare kan vi ställas inför en situation där ekonomiska intressen och konsumentintressen ställs mot varandra på marknaden. Frestelsen för falska löften, förfalskningar och felaktig information ökar. Ett svagt ekonomiskt läge föder grå ekonomi. Man fruktar att till exempel antalet produkt- och produktmärkesförfalskningar kommer att öka i framtiden. Det kan finnas orenheter i produkten, den vara helt fel, ineffektiv eller rentav farlig (växtskyddsmedel, foder, tillsatssämnen, läkemedel). Den olagliga importen kan öka när kostnaderna i livsmedelskedjan stiger.

Mål:

- Egenkontrollen och myndighetsövervakningen fungerar effektivt.
- Livsmedelskedjans aktörer och myndigheterna är medvetna om brottsligheten som förekommer i livsmedelskedjan (bedrägerier, förfalskningar).

Åtgärder:

- Övervakningen ska vara riskbaserad, vilket innebär att övervakningsresurserna riktas in på sådana objekt som kan ha inverkan på folkhälsan.
- Frågan om att koncentrera livsmedelstillsynen till en statlig myndighet ska (i enlighet med regeringsprogrammet) utredas med beaktande av alla relevanta miljöhälsovårdsutredningar.
- Konsumenterna uppmuntras att informera myndigheterna om sina observationer med avseende på livsmedelssäkerhet.
- Myndighetssamarbetet i syfte att bekämpa grå ekonomi och organiserad brottslighet effektivteras.

5.1.2 Påverkan i lagberedningen inom EU

Lagstiftningsarbetet som gäller livsmedelssäkerheten och informationen som ska anges om livsmedel görs i huvudsak inom Europeiska unionen. Bestämmelserna utfärdas främst i form av EU-förordningar som gäller som sådana i medlemsstaterna. Det nationella lagstiftningsarbetet minskar. Med nationella bestämmelser kan man endast i mycket begränsad omfattning komplettera EU-lagstiftningen. Det blir därför allt viktigare att påverka lagberedningen i EU och att samarbeta med de viktigaste aktörerna (kommissionen, medlemsstaterna och Europaparlamentet). Lagberedningen i kommissionen beträffande livsmedelssäkerheten stödjer sig tungt på Europeiska livsmedelsverkets Efsas vetenskapliga bedömningar och därför bör man underlätta för finländska forskare att delta i det arbetet i större utsträckning än vad fallet är i dag. Samarbetet mellan Europeiskt centrum för förebyggande och kontroll av sjukdomar, ECDC, och Efsa blir också ständigt intensivare, vilket särskilt kommer att märkas i att Efsas bedömningar av den biologiska säkerheten får större effekt. Därför bör också det finländska deltagandet i ECDC:s arbete stärkas.

Mål:

- Behovet av nya bestämmelser och av att ändra gamla identifieras i tid.

Åtgärder:

- Lagberedningen i EU påverkas så tidigt som möjligt, redan innan de officiella förslagen utfärdas.

- De finländska målen främjas genom förutseende åtgärder.
- Det säkerställs att det finns tillräckligt med konkreta fakta och konsekvensbedömningar till stöd för påverkansarbetet.

5.1.3 Påverkan i lagberedningen på det internationella planet

Codex Alimentarius är en samling internationella standarder, anvisningar och andra motsvarande rekommendationer för livsmedelssektorn vars främsta mål är att skydda konsumenthälsan samt en rättvis praxis i den internationella livsmedelshandeln. Codex Alimentarius-kommissionen (CAC) inrättades 1963 av FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation FAO och Världshälsorganisationen WHO. Finland har varit medlem av Codex Alimentarius sedan 1960-talet. Codex-standarderna är av central betydelse för den ekonomiska utvecklingen och välfärden i organisationens medlemsstater. Codex-standardernas betydelse har accentuerats inom den internationella livsmedelshandeln eftersom de används som referensstandarder vid lösning av handelstvister inom ramen för Världshandelsorganisationens avtal (WTO-avtalet) och särskilt avtalet som inom WTO har slutits om tillämpning av sanitära och fytosanitära åtgärder (SPS-avtalet). Det är mycket viktigt att Europeiska unionen och dess medlemsstater deltar aktivt i Codex Alimentarius och dess underkommittéer. Med tanke på internationella standards trovärdighet är det viktigt att också utvecklingsländerna och tillväxtländerna har möjlighet att delta aktivt i Codex-arbetet.

Livsmedelshandeln med Ryssland kommer att bli en betydande tillväxtsektor. Exporten till Ryssland och särskilt till S:t Petersburgsregionen för med sig betydande möjligheter till affärsverksamhet för många finländska företag. Samtidigt måste man vara beredd på ökande import av livsmedel och råvaror för livsmedel från Ryssland. Rysslands anslutning till WTO 2012 gör en harmonisering mellan de ryska livsmedelsnormerna och EU:s normer möjlig. Samarbetet mellan finska och ryska myndigheter och företag bör intensifieras.

Europeiska unionen ska börja förhandla med Förenta staterna om ett frihandelsavtal. Ett avtal kan också innebära att kraven på livsmedelssäkerhet förenhetligas mellan Europa och USA.

Mål:

- Minskat behov av nationell lagberedning.
- Finland uppskattas som beredare när det gäller EU-bestämmelser och Codex-standarder.

Åtgärder:

- Man deltar aktivt i Codex-arbetet. Finländarna deltar i utvecklandet av Codex-förfaranden och av EU:s egna verksamhetsrutiner för behandlingen av Codex-ärenden.
- Via fonden Codex Trust Fund understöds utvecklingsländernas och tillväxtländernas deltagande i Codex-arbetet.
- Det bilaterala samarbetet med Ryssland intensifieras.

5.1.4 Mat och insatsvaror som importeras till Finland

De livsmedel som säljs i Finland var 2008 till 75 procent inhemska. De livsmedel som framställs i Finland var 2008 till ungefär 82 procent inhemska. Livsmedelsproduktionen i Finland grundar sig följaktligen i huvudsak på inhemska insatser. Importberoendet har dock ökat under det senaste decenniet. Värdet på livsmedelsimporten uppgick 1998 till 1,9 miljarder euro, men 2011 redan till 4,0 miljarder euro. De viktigaste importprodukterna var alkoholdrycker, frukt, råkaffe, ost, grönsaker, färsk fisk, fetter och oljor, modifierad stärkelse, fiskkonserver, oljefrö, choklad och saft.

Livsmedelssäkerhetsriskerna ökar med ökade mängder importerad mat. Främmande arter samt växt- och djursjukdomar kommer till Finland i och med importen och klimatförändringen. Det är inte endast mat utan även djur och insatsvaror (foder, växtskyddsmedel, gödselmedel) som rör sig mellan länder och världsdelar. Människornas tilltagande resande är en av de största enskilda orsakerna till att antalet livsmedelsburna fall av smitta stiger. Det prognostiseras att antalet epidemier kommer att stiga och den livsmedelsburna mikrobielresistensen att öka.

Även om den importerade matens andel ännu inte är särskilt stor, är den i tillväxt. Detta ökar behovet av importkontroll och förutsätter att kontrollen ständigt omfokuseras och att riskobjekten utvärderas.

Effektiva kontroller kan minska, men inte eliminera riskerna med importerade livsmedel. Det måste riktas resurser på de egna säkerhetssystemen i tredjeländer. Det internationella standardiseringsarbetet inom ramen för Codex Alimentarius förbättrar livsmedelssäkerheten globalt. Även livsmedelsimportörernas egna kriterier har stor betydelse. Den finska livsmedelssäkerhetskompetensen bör exporteras till de länder, varifrån vi importerar mycket livsmedel.

Kontrollen av inre marknadsprodukter som importeras från stater som är medlemmar i EU bör ske jämlikt i förhållande till livsmedel som produceras i Finland. Det enda undantaget är de särskilda salmonellagarantierna för kött från svin, nötkreatur och fjäderfä samt ägg som har tillämpats ända från medlemskapets början.

Det har gjorts rätt få globala jämförelser av de finska livsmedlens säkerhet, eller jämförelser med de andra medlemstaterna i EU. Ser man till exempel på förekomsten av salmonella eller campylobacter visar jämförelser att läget i Finland hör till de bästa i EU. För att de inhemska livsmedlens höga säkerhet ska kunna påvisas måste kartläggande undersökningar börja göras mera systematiskt.

I och med att livsmedelshandeln internationaliseras kan det på den finska marknaden komma in produkter där det finns sådana naturliga toxiner som normalt inte påträffas i Finland. Dessa produkter kan orsaka hälsomässiga risker, eftersom vi i vår kultur inte nödvändigtvis vet hur dessa produkter ska behandlas.

Mål:

- Tryggade verksamhetsförutsättningar för gräns- och inre marknadskontrollen.
- Hälsoriskerna blir inte flera, trots att livsmedelsimporten ökar.

Åtgärder:

- Det säkerställs att egenkontrollen fungerar längs hela kedjan.

- Tillräcklig tredjelands- och inre marknads kontroll.
- Större tillförlitlighet i kvalitetsintygen (däribland frihet från sjukdomar, produktionssätt)
- Tulllaboratoriets verksamhetsförutsättningar tryggas.

5.1.5 Livsmedelssäkerhet som toppexport

En global livsmedelsmarknad skapar hot men också möjligheter. Den finska livsmedelskedjan har potential att på alla marknader dra kommersiell och kommunikativ nytta av vår höga livsmedelssäkerhetsnivå. Den finska livsmedelsproduktionen har möjlighet att profilera sig med hög kvalitet och säkerhet. Ett målmedvetet exportfrämjande arbete är ett sätt att trygga den inhemska primärproduktionens och livsmedelsindustrins konkurrenskraft.

Livsmedelsexport möjliggör en större användningsgrad för anläggningarna och försäljning som livsmedel av sådana produkter (till exempel partier av slaktkroppen, specialprodukter) som i Finland inte går att sälja på grund av konsumtionsvanorna eller för att industrin inte har beredskap för fortsatt förädling. En förutsättning för export är att de behöriga myndigheterna i exportkedjan fungerar tillräckligt bra, snabbt och effektivt. I praktiken innebär det att exportvillkoren utreds och förhandlas, att det görs utredningar, att förlagor för exportcertifikat bereds, att exportortanläggningarna får anvisningar och kontrolleras samt andra åtgärder som inköpslandet förutsätter av exportlandets livsmedelsmyndigheter.

Ryssland spelar en särskild roll för livsmedelsexporten, eftersom ungefär 26,5 % av värdet på livsmedelsexporten kommer från handeln med Ryssland. Det som mest exporteras från Finland är ost, alkoholdrycker, smör och mjölkfett, korn, svinkött, havre, sockerkemiska produkter, choklad, kaffe, vete, godsaker och yoghurt.

Mål:

- Finland är känt för att höra till världens ledande stater med avseende på livsmedelssäkerhet.

Åtgärder:

- Internationella forskningsmetoder tas fram så att livsmedelssäkerhetsnivån i olika länder kan jämföras.
- Statsmakten främjar livsmedelsexporten genom att för sin del trygga exportförutsättningarna.
 - Delaktighet och påverkan i EU:s gemensamma projekt kring marknadstillträde.

5.2 Livsmedelskedjan – produktions- och leveranskedjan samt produktionssättet

5.2.1 Produktion i nätverk

Livsmedelskedjans strukturförändring som började accelerera efter anslutningen till Europeiska unionen fortsätter alltså. I de huvudsakliga produktionsinriktningarna har antalet gårdar blivit färre, gårdsstorleken ökat och produktionen centraliserats också geografiskt. I den under de senaste åren allt vanligare husdjursproduktionen i nätverk är risken att djuren in-

sjuknar större än om uppfödningen sker på en och samma gård (eller ens på två gårdar) fram till slaktålder. När djuren förflyttas mellan gårdarna mångfaldigas sjukdomstrycket de utsätts för. Livsmedelsförädlingen sker till största delen i några få stora industrianläggningar, även om antalsmässigt över 90 % av Finlands livsmedelsindustriföretag är små eller medelstora. Också inom detaljförsäljningen av livsmedel fortgår koncentrationen, samtidigt som de multinationella företagens produkter ökar sin andel av försäljningen på de inhemska livsmedlens bekostnad.

Livsmedelskedjans struktur är förknippad med risker som hotar bli större i en intensifierad nätverksbaserad produktion. Livsmedelskedjan splittras när varje länk endast sköter ett specifikt delområde som den har specialiserat sig på, varvid ansvaren och gränssnitten blir oklara. Å andra sidan gör specialiseringen det möjligt att öka produktionskompetensen. Konsumenterna föreställer sig emellertid inte kedjan som enskilda länkar utan som en helhet.

Den ökande användningen av mikrobläkemedel med allt bredare spektrum leder till att resistensen mot mikrobläkemedel blir vanligare bland de sjukdomsalstrande mikroberna både hos människor och djur, vilket framdeles försvårar behandlingen av alla bakteriesjukdomar. Mikrobläkemedelsresistensen anses globalt vara ett av de största hoten mot befolkningens hälsa. Man är inte i stånd till att ta fram nya mikrobläkemedel i samma takt som effekten minskar hos de nuvarande medlen. Enligt Europeiska smittskyddscentret, ECDC, dör årligen 25 000 människor i infektioner orsakade av motståndskraftiga bakterier. De ger upphov till årliga tilläggskostnader på 1,5 miljarder euro om året för hälsovården. Främjad hälsa och välfärd hos produktionsdjuren minskar behovet av att medicinera djuren med mikrobläkemedel vilket i sin tur gör att bakterierna i mindre utsträckning utvecklar motståndskraft. Hörnstenen i bekämpningen av spridningen av mikrobläkemedelsresistens är allmän bekämpning av zoonoser, hygien och biosäkerhet i djur- och livsmedelsproduktionen samt i transport och handel med djur och livsmedel.

I statsminister Katainens regeringsprogram står det att "[m]yndigheternas kapacitet att bekämpa epidemier som sprids via livsmedel och vatten samt resistans mot mikrobläkemedel ska förbättras." Finlands zoonosstrategi 2013–2017 som färdigställdes i januari 2013 svarar för sin del mot denna skrivning. Zoonosstrategin för fram en vision där zoonosläget i Finland fortsatt är gott trots allt flera hot i omvärlden.

Mål:

- Antalet inhemska salmonellasmittor är högst 6 fall per 100 000 invånare på årsbasis.
- Antalet inhemska campylobacter-, yersinia-, listeria-, ehec- och norovirusmittor ökar inte bland befolkningen.
- Antalet epidemier och människor som insjuknar i epidemier som sprids via livsmedel och vatten ökar inte.
- Användningen av mikrobläkemedel för djur är måttfull och ökar inte mikrobläkemedelsresistensen hos människobakterier.
- Det är säkerställt att riskhanteringsåtgärderna är täckande, även om produktionen bildar kedja.
- Det finns en medvetenhet om livsmedlens och livsmedelsproduktionens betydelse för förekomsten av mikrobläkemedelsresistens i Finland.

Åtgärder:

- Flera husdjursgårdar tas med i uppföljningssystemen för djurens hälsovård.
- Frivilliga riskhanteringsåtgärder vidtas i foderimporten; andelen importörer som finns med på positivlistan följs.
- Läkemedel används behärskat på husdjursgårdarna.
- Kvalitetssystem används i större utsträckning (i primärproduktionen, industrin, handeln).
- Utredningsprocenten höjs beträffande orsaker och agens vid livsmedelsburna epidemier.
- Riskbedömningen, uppföljningen och den hälsoekonomiska forskningen stärks.
- Samarbetet och informationsutbytet ökas inom uppföljningen och bekämpningen av mikrobiell läkemedelsresistens hos djur och människor.

5.2.2 Utmaningarna för livsmedelssäkerheten vid ekologisk produktion och närmät

Bland produktionsmetoderna är det den ekologiska som erövrar terräng i Finland, men den är dock fortfarande rätt liten i jämförelse med totalproduktionen. Andelen ekologiskt är under 2 % av detaljförsäljningen av livsmedel. De ekologiska livsmedlens styrkor i livsmedelssäkerhetshänseende är bland annat ringa kemikaliska risker och certifierad produktions-spårbarhet. Det ekologiska är förbundet med en del frågor kring livsmedelssäkerhet som det är skäl att identifiera och ha beredskap för. Inom den ekologiska djurproduktionen finns det till exempel obligatoriska krav på utgång och kontakterna mellan fjäderfä och vilda djur kan öka.

I reglerna för ekologisk produktion finns det inga särskilda förpliktelser eller anvisningar om skydd mot sjukdomar eller om förebyggande praktiska åtgärder för att bekämpa sjukdomar. Det gäller bland annat åtgärder i samband med import av djur och foder, anvisningar om djur- och persontransporter samt regelbunden dokumenterad hälsovårdskontroll hos veterinär.

Man måste se till att gårdar med ekologisk djurproduktion som inte hör till de frivilliga nationella djurhälsovårdssystemen eller som inte via sitt slakteri, mejeri eller äggpackeri har förbundet sig till de verksamhetsmetoder som Föreningen för bekämpning av djursjukdomar ETT rf har gett anvisningar om är tillräckligt informerade om sjukdomsrisker och verifierbara förebyggande åtgärder.

Den nya lagen om ekologisk produktion som är under beredning utgående från reglering på EU-nivå behandlar inte produktionspraxis och kommer följaktligen inte att ha någon direkt inverkan på livsmedelssäkerheten för ekologiska produkter. Lagen syftar till att genomföra den tillsyn som förutsätts i EU:s bestämmelser om ekologisk produktion, vilken bland annat innehåller ett krav på årlig granskning av varje gård.

Ekologisk eller närmät innebär inte automatiskt ett gott näringsinnehåll. Om användningen av ekologiska produkter ökar i enlighet med målen i regeringens program för utveckling av ekosektorn, bör det fästas vikt vid de ekologiska livsmedlens näringsmässiga kvalitet (till exempel tillräckligt intag av selen) och särskilt hållas ett öga på riskgruppernas intag av näringsämnen (barnens intag av D-vitamin: i ekologisk mjölk tillsätts D-vitamin inte).

Utöver de ekologiska produkterna har även den närproducerade maten vunnit i popularitet. Den uppfattas i allmänhet vara framställd av en kort leveranskedja eller av småproducenter och småföredlare inom det egna landskapet. Det beräknas att ca 8 % av dagligvaruhandelns livsmedelsförsäljning är närproducerad mat. Småföretagarnas livsmedelssäkerhetskompetens och -resurser är inte lika omfattande som i större företag. Många gånger önskar sig de små och medelstora företagen praktisk rådgivning till och med för att uppnå den nivå som lagen kräver. Man har frågat sig om inte säkerhetskraven överbetonas vid övervakningen av en del små företag, eftersom deras verksamhet på grund av den ringa produktionsvolymen knappt alls inverkar på folkhälsan. Å andra sidan har allvarliga sjukdomsfall orsakats av risklivsmedel, såsom råmjölk, också i små mängder.

I statsminister Katainens regeringsprogram konstateras det att "[r]egeringen ska genomföra ett utvecklingsprogram som gäller den ekologiska branschen och närproducerad mat". Programmen om närproducerad mat och om den ekologiska branschen kommer till beslut i statsrådet under våren 2013. I båda programmen har också livsmedelssäkerhetssynpunkter inkluderats.

Mål:

– Ökad kompetens om livsmedelssäkerhet och nutrition hos ekologiska producenter samt små och medelstora livsmedelsföretagare.

Åtgärder: Ekologiska producenter

– Ansvarstagandet i de ekologiska gårdarna (hälsovård, skydd mot sjukdomar, import av djur och foder i enlighet med ETT:s anvisningar) samt de ekologiska aktörernas hygien- och nutritionskompetens främjas.

Åtgärder: Små och medelstora livsmedelsföretagare

– En rådgivning för små och medelstora företagare inrättas (livsmedelshygien, konsumentinformation, övrig lagstiftning).

– Egenkontroll och andra riskhanteringssystem.

– Databasen Fineli stärks och görs användarvänligare: öppen information tillgänglig för alla, särskilt till nytta för små företag.

5.2.3 Matens nya distributionskanaler; handel på nätet

Alternativa distributionskanaler för mat har blivit en växande del av livsmedelsmarknaden. Man köper små men växande mängder produkter direkt från gårdarna, via matcirklar, specialaffärer och särskilt via nätet. Näthandeln erbjuder en ny och effektiv försäljnings- och inköpskanal för livsmedel, men samtidigt bör man vara medveten om riskerna näthandeln är förenad med. Medan näthandeln blir allt vanligare ökar risken för bedräglig verksamhet samt skadliga eller farliga produkter, eftersom produktövervakningen i frånvaro av fysiska försäljningsutrymmen är svårare än i sedvanlig livsmedelshandel. I en del fall är övervakningen så gott som omöjlig, om till exempel företaget som säljer på nätet fungerar från utlandet och de finska tillsynsmyndigheterna då inte har behörighet när det gäller produkter som säljs direkt till konsumenterna. Dessutom finns det betänkligheter med avseende på hur kvaliteten hos en del livsmedel håller i näthandelns transporter och leveranser. Särskilt unga människor tycks via nätet skaffa produkter som är mera utsatta för bedrägerier, såsom kosttillskott och sportpreparat.

Det har blivit vanligare med anskaffningar via nätet också när det gäller jordbrukets insatsvaror, såsom foder, växtskyddsmedel och djurläkemedel. Också inom den här sektorn kan näthandeln vara förknippad med missbruk. Utmaningarna ökar också för myndighetsövervakningen, liksom även behovet av samarbete bland annat med tullen.

Mål:

- Konsumenter och producenter är medvetna om näthandels faror och ansvar.
- Myndigheterna har medel och möjligheter att ingripa vid regelvidrig näthandel.

Åtgärder:

- Näthandelsföretagare och företagare i livsmedelsbranschen utbildas om kraven i lagstiftningen, myndighetsdirektiven görs bättre.
- En informationskampanj riktad till konsumenter och producenter om näthandeln för livsmedel och insatsvaror genomförs.
- Egenkontrollen effektiveras med avseende på näthandelns leveranser.
- Övervakningsansvaret och myndighetssamarbetet förtydligas i lagstiftningen.

5.2.4 Ny teknologi

Teknologin skapar möjligheter att utveckla allt bättre produkter och att effektivera livsmedelsproduktionen. Samtidigt är detta förenat med hotbilder om risker man inte känner till. EU:s lagstiftning på området är mycket väl utvecklad, vilket torde garantera att nya tekniker inte kan införas snabbare än forskningen om deras säkerhet. Även konsumenten ska till stöd för sina personliga val ges tillräckligt med fakta om hur teknologin utvecklas. När det införs nya produktinnovationer såsom nanomaterial eller exotiska nyheter för livsmedelsbruk (nya livsmedel) som tagit i land från stora världen är det av stor betydelse att säkerheten säkerställs och att konsumenterna får all nödvändig information om dem. Detsamma ska beaktas också vid återvinning av förpackningsmaterial.

Mål:

- Nya tekniker införs behärskat och säkerheten tryggas. Konsumenterna ges information om de nya teknikerna och hur de används i livsmedelskedjan.

Åtgärder:

- Forskningen om riskbedömning och riskhantering i samband med ny teknologi stärks.
- Det samlas in uppgifter om användningen av konstruerade nanomaterial i livsmedelskedjan (livsmedel, foder, gödselmedel, växtskyddsmedel, förpackningsmaterial).
- Fakta om nya teknologier kommuniceras till konsumenterna.

5.2.5 Förorening av miljön

I Finland är miljön tills vidare ren, med undantag av vissa lokala problem. Närområden, mark, luft och hav som förorenas till följd av eventuella miljö- och andra olyckor kan inverka på vår livsmedelskedja. Förorenad miljö är en risk i synnerhet för livsmedlens primärproduktion och den vägen för hela livsmedelskedjan. Föroreningar kan ske till exempel på grund av oljeolyckor, kärnkraftsolyckor eller luftemissioner. Den ökade aktiviteten inom gruvindustrin kan leda till omfattande föroreningar av närmiljön och till omedelbar effekt också på livsmedelskedjan, vilket gruvolyckan i Talvivaara hösten 2012 visade.

Även avloppsvattnet utgör en risk för livsmedlens produktionskedja och för livsmedelssäkerheten. Fortfarande för avloppsvattnet med sig ut i vattendragen ämnen som man inte kan avlägsna ur avloppsvattnet (bland annat läkemedelsrester, parfymer) och som kan medföra problem med livsmedelssäkerheten. Avloppsvattnet måste renas allt bättre så att inte miljön eller produktionsförhållandena förorenas. Även från gödselmedel förs det alltjämt skadliga ämnen ut i jordmånen och vattendragen. Organiska gödselmedel, särskilt de som framställs av slam från avloppsreningsverk kan innehålla tungmetaller och skadliga organiska ämnen. Finland har för närvarande gällande gränsvärden för högsta tillåtna halt i organiska gödselmedel av tre tungmetaller (kvicksilver, kadmium, bly) och av arsen, men inte gränsvärden eller rekommendationer för halten av skadliga organiska ämnen. Det behöver fästas vikt vid halten av skadliga organiska ämnen i alla gödselmedel. För detta ändamål måste det förhindras att tungmetaller och skadliga organiska ämnen kommer ut i avloppsnätet. Detta kan man påverka bland annat genom information.

Det kan också vara via atmosfäriskt nedfall som tungmetaller och skadliga organiska ämnen hamnar i miljön och i livsmedelskedjan. Finland kan till en del själv påverka utsläppen av skadliga ämnen bl.a. genom bättre produktionsprocesser i industrin. Många skadliga ämnen i det atmosfäriska nedfallet kommer emellertid långt ifrån och för att begränsa dem måste man få till stånd internationella fördrag.

Mål:

- Beredskapsanvisningarna och planerna för krissituationer är uppdaterade och övas systematiskt.
- Invånarnas exponering för kemiska ämnen från livsmedel är på en säker nivå.
- Både myndigheter och konsumenter har tillgång till tillförlitlig information om kemiska riskfaktorer.

Åtgärder:

- Vid godkännandet och marknadsföringen av läkemedel bör det i allt högre grad beaktas hur stor och lätt tillgången till läkemedel är, liksom även den potentiella överföringen till naturen med det kommunala avfallet.
- Beredskap inför olyckor (beredskapsanvisningar, planering, övningar). På det sättet kan förstörelsens omfattning minskas om olyckan är framme.
- En ren miljö säkerställs genom övervakning av utsläpp och avloppsvatten. Utsläppet av skadliga ämnen ska påverkas bl.a. genom bättre industriprocesser och internationella fördrag.

- Fraktioner som uppstår i processerna ska användas för lämpliga ändamål i enlighet med avfallshierarkin (exempelvis bränning/markbyggnad/markförbättring/gödselmedel).

5.2.6 Samverkan av kemiska ämnen

Samverkan mellan kemikalier har länge varit föremål för diskussion. Ämnen kan förstärka eller försvaga varandras verkan. Det är utmanande att forska i och verifiera detta. Det finns bland annat vetenskaplig dokumentation om inverkan på hälsan och miljön av ämnen som stör hormonverksamheten, även om man fortfarande inte har en fullständig uppfattning om det. Många främmande ämnen i miljön är så kallade hormonstörare, det finns av dem bland annat i växtskyddsämnen, i ämnen som förpackningsmaterial tillverkas av och i ytbehandlingsmaterial. Det kan finnas hormonstörare också i hemmets vardagsprodukter, exempelvis i soffor (flamskyddsmedel) och i textilier för utomhusbruk (PFAS-föreningar). Inom EU är en definition av hormonellt verkande ämnen under arbete.

Mål:

- Nya kemiska hot förutses, snabba reaktioner i förekommande fall.
- Så bred användning som möjligt av uppgifterna om livsmedelssäkerhet och livsmedelskontroll. Samma forskningsdata kan utnyttjas på flera olika förvaltnings- eller vetenskapsområden.

Åtgärder:

- Ökad forskning om samverkan mellan kemiska ämnen.
- Bedömningen av exponeringen bör ökas med avseende på alla källor, inte endast från livsmedel.
- Ett system upprättas för att få en klarare bild av matkonsumtionen i olika åldrar och hur den förändras på kort sikt. Dessa uppgifter ger ett bättre underlag för exponeringsbedömningen, parallellt med riskbedömningen.
- Framöver producerar Evira självständigt också uppgifter om matkonsumtionen för riskbedömningsändamål.
 - I enlighet med Efsas rekommendationer producerar Evira uppgifter om främmande ämnen i livsmedel och sparar dem i sin egen databank (Warehouse) och därifrån går det vid behov att föra dem över också till Efsa.

5.2.7 Matsvinnet

Att maten ska räcka till för alla, livsmedelsförsörjningen, är en stor global fråga under de följande decennierna. Livsmedelsförsörjningen har samband med matsvinnet. Världens växande befolkning behöver ständigt mera mat, ändå går samtidigt upp till 30–50 % av den ätbara maten till soporna eller far illa. Det uppkommer mycket matavfall i de finska hemmen, så mycket som 5 % av all mat som köps kastas bort. Det här är 120–160 miljoner kilo om året för hushållens del. Svinnet är stort också inom matservicen och i handeln, med det uppstår svinn också i primärproduktionen och industrin. Aktörerna i livsmedelskedjan strävar också av ekonomiska orsaker efter att optimera beställnings-leveranskedjan för att minimera svinnet. Man måste fortsätta utveckla matsystemet så att svinnet minskar i de olika

delarna av kedjan. Maten måste kunna levereras vidare och överlätas till behövande utan att livsmedelssäkerheten lider.

Mål:

– Konsumenternas kunskap ökar i syfte att undvika matsvinn (rättdimensionerade inköp, insikter om datummärkningen, medborgarkunskap).

Åtgärder:

– Vidareförmedlingen av överlopsmat underlättas utan att livsmedelssäkerheten lider.

– Ändringar vidtas i hela livsmedelskedjan- och systemet för att få slut på svinnet, aktörerna optimerar beställningsrytmen och dimensionerar den så att svinnet blir så litet som möjligt.

5.3 Nutrition – Livsstil och kost

Nutritionen är en del av livsmedelssäkerheten. Samma faktorer som inverkar på livsmedelssäkerheten (till exempel de globala ändringarna i matsystemet, konsumentbeteendet) inverkar alla också på folknutritionen. Nutrition och hälsofrågor bör också alltid beaktas vid beslut i matpolitiska frågor.

5.3.1 Följderna av ändringarna i livsstil och befolkningsstruktur

Nutritionen skiljer sig från de två föregående temahelheterna i att det i högre grad står i den enskilda individens makt att besluta om den och i att det beror på individens egna val hur den utfaller. Omvärlden inverkar stort på individens val. Dessutom uppstår matvanorna i huvudsak i barndomen, då familjens och den övriga uppväxtmiljöns betydelse accentueras. Åtgärder från statsmaktens sida kan påverka omvärlden och i någon mån styra valet av kost och livsstil.

Det har skett två stora förändringar i folkhälsans omvärld. I viktighetsordningen har de smittsamma sjukdomarna blivit omkörda av sjukdomar som härrör från ändrad livsstil, såsom övervikt, diabetes, hjärt- och kärlsjukdomar. Den andra stora förändringen är att befolkningsstrukturen har ändrats så att den äldre befolkningen och antalet enpersonshushåll blir större. Dessa två förändringar ger upphov till nya slags behov beträffande matservice, livsmedel och också styrmedel för kost och näring. Dessutom bör den ökande invandrarbefolkningen beaktas för vilken det finns nya uppgifter om näringsläget (långt D-vitaminintag, allmänt med fetma).

De mest akuta nutritionsfrågorna hänger samman med att befolkningen blir fetare och särskilt med det stora intaget av energi, mättade fetter, salt och socker och, å andra sidan, liten konsumtion av grönsaker, frukt och bär samt förhöjda kolesterol- och blodtrycksvärden.

Enligt WHO bildar sjukdomar som hänger samman med en ohälsosam diet, för litet motion, tobaksrökning och på det hela taget levnadsvanor den största hälsorisken i de industrialiserade länderna – dessa sjukdomar beräknas orsaka ungefär 36 miljoner dödsfall om året. Vårdkostnaderna som härrör från levnadsvanorna beräknas uppgå till över 2 miljarder euro om året i Finland. Dessutom uppstår det en stor mängd kostnader utanför hälsovården (arbetsoförmåga, sjukfrånvaro). Fetma är fortfarande och kommer framdeles att vara det största hotet i anknytning till mat. Särskilt oroande är det att barnen ständigt blir fetare.

De näringsmässiga problemen som hänger samman med åldrandet kommer att öka i framtiden. Enligt statistikcentralens prognos är andelen över 65-åringar 2030 redan över 26 % och andelen över 75-åringar 14 %. Det ökade antalet åldringar och specialfrågorna i anknytning till åldringarnas nutrition kommer att kräva nya tjänster och produkter. Ett gott nutritionsläge gör det lättare för åldringar att bo hemma, vilket ger bättre livskvalitet för åldringarna och inbesparningar för kommunen. Detta förutsätter mera service (matservice och handel) och att äldre människors nutritionstillstånd följs upp. Det behövs större insikter än i dag om matens och måltidens betydelse som en källa till övergripande hälsa och välfärd. Det behövs också mera forskningsdata om äldre människors nutrition, såväl med hänsyn till matkonsumtion som till näringsfysiologi. Finravinto som undersöker uppgifter om matkonsumtion och näringstillförsel omfattar inte personer över 74 år eller barn och unga.

Mål:

- Hälsofrämjande kost och näring beaktas i allt matpolitiskt beslutsfattande.
- Kostfostran tas i tillräcklig mån i betraktande i småbarnsfostran och i skolorna.
- Mindre övervikt och andra kostrelaterade men för hälsan, särskilt i befolkningsgrupperna i sämre socioekonomisk ställning.
- Det dras försorg om nutritionen hos alla befolkningsgrupper och fakta samlas in (däribland tidigare socioekonomisk grupp, barn, åldringar).
- Konsumtionen av grönsaker, bär, frukt och fullkornssäd ökar.
- Konsumtionen av salt, mättade fetter och socker minskar.
- Enskilda marknadsföringsbudskap förtydligas och ställs i proportion till en hälsosam diet som helhet.

Åtgärder:

- En tväradministrativ åtgärdsplan för problemet med fetma utarbetas och planen beaktas i allt beslutsfattande.
- Kunskapen om kost och näring bland lärare samt i småbarnsfostran och i mathållningen stärks med hjälp av undervisningsmaterial och utbildning.
- Livsmedelsindustrin och konsumenterna styrs genom lagstiftning om förpackningspåskrifter. Krav på uppgifter om energimängd också för oförpackade livsmedel och måltider som matservicen serverar.
- Förbud mot reklam för ohälsosam mat eller andra begränsningar i samband med barnprogram utreds.
- Undersökningarna om matkonsumtion och näringstillförsel utvidgas till att omfatta barn och personer över 74 år samt invandrare.
 - Noggrannare uppföljning av konsumtions- och försäljningsuppgifter i syfte att se konsumtionstrender, även när det gäller alkoholdrycker.

5.3.2 Ekonomiska styrmedel för kost och näring

WHO och en politisk deklaration av FN:s generalförsamling 2011 för fram att det i syfte att förebygga folksjukdomarna bör fästas uppmärksamhet vid ett mindre intag i synnerhet av salt, mättade fetter och transfetter samt socker. Flera stater har infört ekonomiska styrmedel för att främja bättre kost och näring. Det förutsätts också i det nuvarande regeringsprogrammet att införandet av en sockerskatt ska utredas med hänsyn till de hälsomässiga effekterna. I statsminister Katainens regeringsprogram finns det bland annat också en skrivning om att "[t]yngdpunkten inom beskattningen flyttas från en tillväxthämmande beskattning av arbete och företagande till en beskattning baserad på miljö- och hälsoaspekter."

I en nyligen publicerad undersökning av Institutet för hälsa och välfärd och Tammerfors universitet konstaterades det att en sockerskatt skulle ge hälsoeffekter och att effekterna blir större ju lägre konsumenternas socioekonomiska ställning är. Enligt undersökningen skulle särskilt höjt pris på sötsaker (höjt pris på socker) inverka negativt på konsumtionen. Hälsorelaterade skatter som hänför sig till livsmedel bör dock synas kritiskt. Det är sannolikt att konsumenten minskar sin konsumtion av en produkt, om den blir tillräckligt mycket dyrare (över 20 %), men det är också sannolikt att konsumenten kompenserar den med en annan produkt vars hälsoaspekter med avseende på dieten är okända. Överlag är det viktigt att understödja en hälsosam mathållning, typ hälsofrämjande arbetsplatsbespisning.

När man genom politiska åtgärder vill påverka hälsan blir det viktigt att följa hälsoeffekterna. Även om förändringar i hälsan inte låter sig mätas på kort sikt kan man trots det mäta ändringar i konsumtionen och på det sättet förutsäga effekterna på hälsan. För att följa förändringarna i konsumtionen behövs det noggrann information om konsumtionen med avseende på olika produktgrupper. Om en åtgärd exempelvis syftar till att minska halten av något skadligt näringsämne i ett livsmedel, kan det befaras att förlusten av njutningen av ämnet får konsumenten att försöka kompensera det genom att öka intaget av något annat födoämne som är skadligt för hälsan. Effekten av kompensationen kan bli att den positiva hälsoeffekten i slutändan minskar eller upphävs.

Under ledning av finansministeriet utredde sockerskattsarbetsgruppen 2013 beskattningen av socker i syfte att öka statens skatteintäkter och främja en hälsosam kost. Även om sambandet mellan socker och fetma, kroniska sjukdomar och tandhälsa har lyfts fram i ny forskning, konstatar arbetsgruppen att hälsoproblem inte kan lösas enbart genom att beskatta socker. För att det hälsofrämjande målet ska nås krävs det utöver beskattning av socker även andra åtgärder och att föutom sockret även andra näringsämnen synas, såsom mättade fetter och salt. Arbetsgruppen betonar i sin slutrapport betydelsen av att påverka konsumtionen särskilt hos barn och unga. Fetma har blivit allmänt hos barn och unga och bakomliggande orsaker är bristande motion och överstort intag av energi, vilket ökas bland annat av sockrade läskedrycker och ohälsosamma mellanmål. Arbetsgruppen anser att den nuvarande skatten på sötsaker fungerar och är rätt effektiv, eftersom sötsaksskatten i huvudsak går ut över produkter med fattigt näringsinnehåll som särskilt appellerar till barn och unga.

Mål:

– I beredningen av skatter och ekonomiska styrmedel beaktas även nutrition och hälsa.

Åtgärder:

- Konsumtionen av icke bearbetade frukter, bär och grönsaker främjas med ekonomiska styrmedel.

5.3.3 Uppföljning av livsmedlens näringsämnessammansättning

I Finland förekommer inte längre några näringsämnesbrister på befolkningsnivå. Det kan emellertid förekomma problem med näringsämnesbalansen hos vissa befolkningsgrupper eller hos personer som iakttar en snävare diet (till exempel barn, äldre, veganer, lchf-are). Näringsämnesintaget hos befolkningen måste därför följas och granskas på regelbunden basis. Kritiska näringsämnen för finländare är främst D-vitamin och folsyra samt för kvinnor järn. Dessutom bör selenivåerna i jordmånen och gödselmedel följas. Under de senaste åren har det också ifrågasatts om jodintaget är tillräckligt. Även fiberintaget är magert i Finland. Det är särskilt viktigt att följa intaget av vissa näringsämnen med låg säkerhetsgräns (s.k. smal säkerhetsmarginal). Effektivast som riskhanteringsåtgärd beträffande sådana näringsämnen är en sorgfällig riskkommunikation.

Livsmedelsindustrin utvecklar livsmedlens sammansättning i en allt mera hälsobetingad riktning. Livsmedlen berikas med vitaminer och mineralämnen eller med andra ämnen. Berikningen kan begränsas på EU-nivå, men det har i praktiken inte gjorts.

Intaget av näringsämnen och andra ämnen som finns i livsmedel från olika källor måste beaktas i högre grad i framtiden. En del livsmedel är naturliga källor av vissa ämnen, men det kan i livsmedlen ha tillsatts av samma ämnen till exempel av teknologiska eller näringsmässiga orsaker, eventuellt i andra föreningar. Intaget kan vara stort också ur vatten. Intaget av fosfor anses vara högt i jämförelse med det fysiologiska behovet. Problemen med överstort intag har att göra med störningar i skelettets ämnesomsättning och hos specialgrupper med njurarnas verksamhet. Lykopen, ett ämne som förekommer naturligt i tomat och som man får i sig från olika källor, har liten marginal för ett tryggt intag. Bägge ämnen tillsätts i livsmedel på grund av deras teknologiska egenskaper. Vid behov kan tillsätningen begränsas.

Mål:

- Det säkerställs att uppgifterna om livsmedlens sammansättning (databasen Fineli) upprätthålls och uppdateras för att riktiga bedömningar om befolkningens intag av näringsämnen ska kunna göras och för att man ska kunna lita på förpackningspåskrifterna. Små och medelstora företag understöds i införandet av näringsvärdesmärkningen som blir obligatorisk i och med konsumentinformationsförordningen, eftersom de inte har råd med dyra analyser av varje näringsämne.

- Riskerna i intagsnivåerna av näringsämnen måste identifieras för att det ska vara möjligt att bedöma aktuella risker och åtgärder på befolkningsnivå ska kunna vidtas i tillräckligt god tid.

- Kalkylerna av intaget av näringsämnen och andra ämnen ska bättre beakta intaget från olika källor.

Åtgärder:

- Det tas fram riskprofiler för de näringsämnen som det är viktigast att följa och profilerna uppdateras regelbundet. Också riskgrupperna bör identifieras för att informationen ska kunna riktas rätt (exempelvis beträffande jod).

- Kunskaperna om marknadsläget förbättras i syfte att bekämpa hälsorisker. I synnerhet berikningen av baslivsmedel bör följas noggrant (exempelvis livsmedel som berikas med D-vitamin).

- Kommunikationen ökas, också skräddarsydd information för olika konsumentgrupper behövs i dessa frågor.
- Det bör säkerställas att databanken Fineli och därmed sammanhängande analytik upprätthålls.
- Tillräcklig information om matkonsumtionen införskaffas i riskbedömningssyfte.

5.3.4 Näringskvaliteten hos offentliga mattjänster

Finländarna äter ofta utanför hemmet. Under 2011 åt varje finländare i genomsnitt 165 måltider utanför hemmet. Det är offentliga mattjänster som står för över hälften av dessa portioner. Särskilt maten som serveras skolelever från storkök är av stor betydelse för det dagliga näringsintaget, ungefär en tredjedel. Dessutom bör skolbespisningens styrande inverkan på matvanorna beaktas. Måltiderna som intas utanför hemmet har stor betydelse för folknutritionen och därför bör maten som serveras ha en god näringsmässig kvalitet. Allt oftare inför det kvalitetskriterier för offentliga mattjänster och för att man ska få till exempel FPA:s måltidsersättning för högskolebespisning måste den offentliga (också den privata) mathållningen uppfylla vissa kriterier. För konkurrensutsättningen av bespisningsupphandling har det tagits fram näringskriterier. Kriterierna utnyttjas emellertid ännu inte tillräckligt i upphandlingen av den offentliga sektorns mattjänster.

Kostnaderna som anslås för råvarorna för en skolmåltid är i genomsnitt alltför mycket låga och därför blir man i många kommuner tvungen att pruta på kvaliteten i maten som serveras. Näringsmässiga kriterier bör inte ställas på smakens bekostnad. Även om maten som serveras uppfyller näringskriterierna har man inte stor nytta av den, om den inte går åt. Bespisningen i skolor och i dagvården är viktig också med tanke på nutritionsfostran och denna aspekt bör ytterligare stärkas.

Mål:

- Den näringsmässiga kvaliteten inom de offentliga mattjänsterna uppmärksammas allt mer.
- Den näringsmässiga kvaliteten och andra kvalitetsfaktorer beaktas i högre grad i konkurrensutsättningen och i upphandlingen av mattjänster inom den offentliga sektorn.
- Utbudet på mat som uppfyller näringsrekommendationerna uppmärksammas.
- Utbudet av hälsofrämjande mattjänster utvecklas.

Åtgärder:

- Bättre upphandlingskompetens.
- Skolbespisningen görs mera attraktiv.
- Övervakning av tjänsterna, den näringsmässiga kontrollen integreras i livsmedelsövervakningen.
- Bespisningen och kostfostran inom dagvården sätts i skick (smakskolor och anordnande av tjänster).

5.3.5 Det svåra med kommunikation

Kommunikationen har stor betydelse både för goda matvanor och för trygga kostval. Det är svårare än tidigare att förmedla forskningsdata om riktig kost till konsumenterna, även om de är allt mera intresserade av sitt eget välmående. Hälsokommunikation från myndighets-håll upplevs som förmyndaraktigt, gammaldags och likriktande. Med sin mathållning och sina kostval uttrycker och kommunicerar konsumenten sin livsstil och sina värden. Uppfattningen om vad som är hälsosam mat varierar stort. En del konsumenter vill inte tro på forskningsdata, i stället förlitar man sig hellre på kollegiala nätverk. Motstridiga alternativa uppgifter om vad som är rätt kost – och om kostval, till och med i strid med forskningsdata, sprider sig fort utan filtrering både i traditionella och i sociala medier. Tillsatsämnen vill man undvika, men mängden salt lämnar man obeaktad; det är uppenbart att konsumenten inte klarar av att bedöma matens verkliga hälsorisker.

Näringsmässiga argument används allt mera i marknadsföringen av livsmedel. Konsumenternas uppfattning om betydelsen av att helheten är hälsosam fördunklas då marknadsföringen riktar in sig på enskilda näringsmässiga funktioner. Upplysningen om hälsosam mat serveras i bitar, i små fragment, även om det är helheten som avgör.

Stora trender ute i världen är att maten ska vara äkta, obearbetad, ren, etisk och ansvarsfull och dessa trender kommer att bli starkare också i Finland. Konsumenten vill många saker som måste sammanpassas. Konsumentens önskemål om att få livsmedlen så ”rena” och ”naturliga” som möjligt bemöts av livsmedelsindustrin med livsmedelsreklam och förpackningspåskrifter som är allt mera skraddarsydda. Det görs reklam för att ett livsmedel är ”utan tillsatsämnen” eller ”inte innehåller några konstgjorda...”. I båda fallen kan livsmedlen innehålla helt samma eller motsvarande ämnen som tillsatsämnen. Märkningarna säger ingenting om hur hälsosamt ett livsmedel är. Detsamma gäller också naturprodukter, bland vilka sådana som har använts litet eller marginellt som livsmedel kan innehålla föreningar som är skadliga för människan.

Utmaningarna i näringskommunikationen växer ytterligare av att konsumentgrupperna är segmenterade till ideologi, socioekonomisk och etnisk bakgrund samt åldersstruktur. För att nå olika konsumentsegment behövs det skraddarsydd kommunikation om kosten. Konsumentkommunikationen borde övergå från näringsrekommendationer på näringsämnesnivå till kommunikation på födoämnesnivå. Det vore viktigt med ett budskap om måltidskultur: vad och hur man ska äta.

Mål:

- Kommunikationen om kost och näring är likriktad: myndigheterna har en likartad uppfattning och likartade intressen i närings- och kostkommunikationen.
- Myndigheternas roll i näringskommunikationen förtydligas.
- Myndigheternas näringsbudskap ska nå rätta målgrupper.
- Användningen av vilda växter på ett tryggt sätt främjas.

Åtgärder:

- En aktivare roll för myndigheterna i syfte att hjälpa konsumenterna att förstå budskapen i marknadsföringen av livsmedel, däribland förpackningspåskrifterna, samt att tillsammans med Statens näringsdelegation styra mot hälsosamma kostval.

- Professionella budskap i samma riktning, en gemensam kommunikationsstrategi för myndigheterna med gemensamma kärnbudskap. Budskapen får inte vara sinsemellan motstridiga: budskapen om miljövänlig, hälsosam och säker kost och näring bör passas samman.
- Genom information förbättras företagares och konsumenters kunskaper om användningen av vilda växter som livsmedel på ett tryggt sätt.
- Säkerheten hos nya naturprodukter som har använts endast litet som livsmedel ska säkerställas innan produkten kommersialiseras. Aktörernas kunskap om sitt ansvar ska ökas.
- Kommunikationen ska kraftigare betona måltidsrytmens betydelse – hur och när måltider intas.
- Näringskommunikationen utvecklas så att den mera antar karaktären av dialog.
- Återge tallriksmodellen dess plats. Budskapet om näringsrekommendationerna konkretiseras på ett sätt som lämpar sig så bra som möjligt för respektive konsumentgrupp.
- Lättfattliga budskap till stöd för åtgärder som genomförs i lagstiftningen (till exempel läsförståelse beträffande näringsvärdesdeklarationer) och samarbetsprojekt mellan olika organisationer, där konsumenterna ledsagas att tolka närings- och kostrekommendationerna.
- Ombearbetningen av produkter följs.

5.3.6 Bättre kunskap om kost och näring

Konsumentfältet differentieras, en del konsumenter tar medvetna risker. Kunskapen om kost och näring försvagas, nyhjälplosheten ökar beträffande livsmedelsval och ätande. Konsumentens förutsättningar att förstå budskapen på förpackningarna och i livsmedelsreklamen bör förbättras.

Undervisningen i näringskunskap och matkompetens bör ökas i alla stadier av småbarnsfost-
ran och utbildning. Det är skolans uppgift att stödja matfostran i hemmen och skolan kan till
en del avhjälpa de brister i kunskap och skicklighet som inte kan åtgärdas hemma. Goda
matvanor lär man sig bäst i samband med en regelbunden måltidsrytm hemma, men skolbe-
spisningen och hushållsläran fyller en egen målinriktad och viktig uppgift. Kompetensnivån
inom yrkesutbildningen och i andra skolor som undervisar i matlagning och näring bör sä-
kerställas. Inom hälsovården bör det finnas tillräckligt med näringskunskap. I kostrådgiv-
ningen bör dessutom patienternas eller klienternas bakgrund i högre grad beaktas.

Mål:

- Stärkt undervisningen i matkompetens och näringskunskap i alla stadier av småbarnsfost-
ran och utbildning.

Åtgärder:

- Hushållskunskapen förbättras, allmänhetens kompetens- och kunskapsnivå höjs.
- Skolbespisningens betydelse som en del av skolans undervisningsuppgift bör stärkas. Un-
dervisningspersonalen förpliktas att delta i bespisningen utan att denna måltidsförmån be-
skattas.
- Hälsovårds- och matjänstpersonalen utbildas i frågor om kost och näring.

- Folkhälsoorganisationernas verksamhetsförutsättningar tryggas.
- Verksamhetsförutsättningarna för frivillig- och folkhälsoorganisationer som fungerar på ett ansvarsfullt sätt tryggas.

Bilaga 1 Riskhantering, skildring av praxis inom riskhanteringen

Riskhanteringen av exponeringar

Mikrobiologiska risker

Strävan är att säkerställa livsmedlens biologiska säkerhet genom övergripande riskhantering i hela livsmedelsproduktionskedjan. Mikrobiologiska, kemiska och fysikaliska risker som är skadliga för människans hälsa förhindras tillträde till livsmedelskedjan. Man försöker minska riskmängden och få bort riskerna från livsmedelskedjan. Aktörerna i livsmedelsbranschen kan hantera riskerna med hjälp av fungerande egenkontroll.

Åtgärderna för att hantera den mikrobiologiska livsmedelssäkerheten utgår från fakta som erhållits från vetenskaplig forskning och riskutvärderingar. Det har ställts gränsvärden för den mikrobiologiska säkerheten som det finns internationella och nationella beslut på. Aktörerna i livsmedelsbranschen ansvarar för riskhanteringen i sin egen verksamhet och myndigheterna säkerställer att aktörens egenkontroll fungerar.

När det gäller mikrobiologiska risker är det viktigt att ha kontroll över råvarornas kvalitet och produktions-, transport- och lagerförhållanden. Mikrobiologiska risker kan påverkas genom justerade omständigheter, till exempel genom temperaturen. Konsumenten kan informeras om mikrobiologiska risker också genom varningstexter och bruksanvisningar.

Kemiska risker

Den kemiska säkerheten i anknytning till livsmedel säkerställs genom förhandsgodkännande, om det gäller ett ämne som avsiktligt tillsätts i livsmedlet eller i livsmedelskedjan. Produkter som framställs med ny teknologi, såsom nanomaterial, omfattas också av förhandsgodkännandet. För främmande ämnen som oavsiktligt hamnar i livsmedlet antingen via miljöföroreningar eller via primärproduktionen och livsmedelsframställningen har det ställts högsta acceptabla halter som inte får överskridas.

Efsa samlar tillsammans med medlemsstaterna in uppgifter om kemiska faror och gör en bedömning av vilka risker de kan förorsaka. Utifrån det bedömer kommissionen behovet av undersökningar, alternativt beaktas de i lagstiftningen. Medlemsstaterna utför undersökningar enligt kommissionens och Efsas anvisningar och utvärderar på det sättet intaget av skadliga ämnen hos sin befolkning.

I medlemsstaterna, såsom i Finland, samlas det in uppgifter om livsmedels- och matkonsumtionen för att särskilt riskgruppernas exponering för de mest betydande kemiska föreningarna (såsom tillsatssämnen, främmande ämnen) ska kunna bedömas, konsumenternas matvanor påverkas och exponeringen från de värsta källorna minskas. Också genom rekommendationer om intaget av livsmedel kan befolkningens exponering för kemiska föreningar minskas. Särskilt uppmärksammas exponeringen hos specialgrupper, såsom gravida kvinnor, barn och unga.

Näringsmässiga risker

Den näringsmässiga säkerheten kan teoretiskt beskrivas som acceptabelt dagligt intag av ett bestämt nödvändigt näringsämne, vilket är området mellan det nödvändiga och det överstora intaget. Inom det här området ligger också det rekommenderade intaget. När nivån för det nödvändiga eller överstora intaget underskrids, respektive överskrids, ökar risken för skadli-

ga effekter. Näringsämnen avviker stort från varandra och de kan sinsemellan påverka den nödvändiga mängden både kvantitativt och kvalitativt. Det fysiologiska behovet och det acceptabla varierar bland annat med ålder och kön och också individuellt. Det primära behovet ur kosten påverkas förutom av miljön också av jordmånen och klimatet. Intaget av kritiska näringsämnen hos befolkningen och olika befolkningsgrupper bör följas noggrant.

I praktiken är nutritionsriskerna rätt komplicerade, eftersom människan äter mat och inte näringsämnen. Hälsan och nutritionen hos befolkningen i arbetsför ålder följs bland annat med Finravinto-undersökningen som görs med fem års mellanrum och som ger information om dietens sammansättning både på näringsämnesnivå och per livsmedelsgrupp. När de här uppgifterna jämförs med intagsrekommendationerna får man en bild av befolkningens näringsintag i genomsnitt, hos valda konsumentgrupper och om förändringstrender. När det gäller intaget av andra näringsämnen kan också noggrannare mätare användas för uppföljningen, såsom biomarkörer, till exempel för att ur urin mäta intaget av salt eller jod.

Lagstiftningen

Lagstiftningen som rör livsmedelssäkerhet utfärdas i huvudsak som Europaparlamentets och rådets förordningar och kommissionens förordningar vilka gäller som sådana i medlemsstaterna. Detta underlättar handeln med livsmedel mellan olika länder. EU-lagstiftningen kan kompletteras med nationell lagstiftning. Den nationella lagstiftningens betydelse har minskat och den kan endast i begränsad utsträckning komplettera EU-lagstiftningen. Det har blivit allt viktigare att påverka lagberedningen inom EU och att samarbeta med de andra medlemsstaterna.

Ändringarna i livsmedelslagen 2011

De viktigaste elementen i den nationella livsmedelslagstiftningen sammanfördes 2006 i en enda livsmedelslag (23/2006). Den nationella lagstiftningen har tidvis förnyats med hänsyn till utvecklingen i unionslagstiftningen, nationella erfarenheter från övervakningen samt kraven i grundlagen. Antalet unionsförordningar har ökat och antalet nationella bestämmelser på lägre nivå minskat.

Livsmedelslagen förnyades senast 2011. Genom lagändringen accentuerades det ytterligare att livsmedelskontrollen ska vara riskbaserad och transparent. Kontrollerna och övervakningsbesöken ska inriktas bättre än tidigare. Öppenheten och enhetligheten i övervakningen ökas genom bestämmelser om offentliggörande av kontrollresultaten. Aktörernas eget ansvar i livsmedelsbranschen för säkerheten hos de produkter de producerar betonas och deras administrativa börda underlättas. I statsminister Katainens regeringsprogram finns en skrivning om att "[f]örutsättningarna för småskalig livsmedelsförädling och försäljning förbättras med stöd av lagstiftning." Reformerna av livsmedelslagstiftningen 2011 bemötte för sin del också denna skrivning.

Lättnader för små och medelstora livsmedelsföretagare

I den nya livsmedelslagen förbättrades förutsättningarna för småskalig livsmedelsförädling med lagstiftningsåtgärder. Förfarandet med godkännande av livsmedelslokaler och egenkontrollplaner frångicks. Kvar inom ramen för godkännandeförfarandet blev i enlighet med EU-lagstiftningen endast anläggningar som hanterar livsmedel av animaliskt ursprung. De allra minsta aktörernas ringa försäljning befriades helt från anmälningsskyldighet. Även smärre överlåtelse av primärproduktionsprodukter direkt till konsumenten ansågs nu ingå i primärproduktionen och ingen anmälan om en livsmedelslokal behöver göras för det. Hösten 2011

inleddes ett projekt kring rådgivning och utbildning för små och medelstora företag inom livsmedelsbranschen för att det ska bli lättfattligare och gå bättre att tillämpa lagstiftningen.

Lättnader för fiskare och jägare

Den nya livsmedelslagen för med sig en del lättnader för fiskare och jägare. Som primärproducenter får fiskare leverera orensad eller på fartyget rensad fisk direkt till professionella kök och till handeln. Också hittills har jägare kunnat leverera obesiktat frilevande småvilt (hare, kanin, fågel) till professionella kök och till handeln, men framdeles får de också leverera små mängder obesiktat kött från frilevande hjorddjur.

Godkännandet, tillsynen och köttbesiktningen för små slakterier centraliseras

Problemen med köttbesiktningens kvalitet och tillgången till besiktning i små slakterier, med köttbesiktningskostnaderna samt godkännandet och tillsynen av anläggningar har utretts i flera sammanhang under åren 2009–2010. Köttbesiktningsavgifterna som togs ut av små slakterier konstaterades vara avsevärt högre än avgifterna som stora slakterier och renslakterier betalar och rentav tiotals gånger högre än EU:s minimiavgift. Köttbesiktningsavgifterna som togs ut av små slakterier varierade beroende på det geografiska läget. Det fanns också brister i tillgången till köttbesiktning och i besiktningspersonalens kompetens.

Den bästa lösningen utifrån utredningarna var att centralisera godkännandet, tillsynen och köttbesiktningen för små slakterier till Evira i syfte att förbättra och förenhetliga köttbesiktningens och tillsynens kvalitet. Genom ändringen av livsmedelslagen (352/2011) överfördes godkännandet, tillsynen och köttbesiktningen för små slakterier och inrättningar för vilthantering från kommunerna till Evira från och med 1.9.2011. Godkännandet av renslakterier och köttbesiktningen där kvarstår hos regionförvaltningsverket i Lappland. Möjligheten att slakta även andra djur i renslakterier förbättrades. Godkännandet av och tillsynen över renslakterier och anläggningar i anslutning till dem överfördes från kommunerna till regionförvaltningsverket i Lappland. I samband med det ändrades 70 § i lagen så att avvikelser kan göras från lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992) och avgifterna för köttbesiktning och övervakning för små slakterier nedsätts, dock högst till den nivå som fastställs i kontrollförfordningen. Sommaren 2012 inledde Evira en systematisk anläggningskontroll av små slakterier.

EU:s lagstiftning om köttbesiktning förnyas

Dagens köttbesiktningspraxis kom till för ungefär etthundra år sedan, då djurproduktionen och djursjukdomssituationen var helt annorlunda. Största delen av de livsmedelsburna sjukdomsfallen hos människan beror i dag på mikrober och parasiter som inte kan fastställas i traditionell köttbesiktning (salmonella, campylobacter, yersinia, toxoplasmos). Följaktligen kan den traditionella köttbesiktningen i EU:s medlemsstater inte längre anses vara riskbaserad. Köttbesiktningen förnyades i någon mån i samband med att EU:s hygienlagstiftning förnyades 2004 och 2005, men först nu börjar en mera omfattande reform av köttbesiktningen gå framåt.

Efsa gav ett utlåtande om besiktningen av svinkött hösten 2011. Enligt utlåtandet är de mest betydande biologiska riskerna i anknytning till svinkött salmonella, yersinia, trikiner och toxoplasma. Av dem kan endast trikiner fastställas vid en laboratorieundersökning i samband med köttbesiktningen. Hösten 2012 lämnade kommissionen sitt förslag till förnyad riskbaserad besiktning av svinkött. Eftersom smittrisen har minskat planerar man i EU en ändring av förordningen, enligt vilken trikinkontrollen i köttbesiktningen ska bli riskbaserad och alla svin som fötts upp under kontrollerade förhållanden inte längre behöver kontrolleras. Kommissionens förslag med avseende på besiktningen av kött från andra djurarter är att vänta inom ett par år.

Livsmedelstillsynen

Livsmedelstillsynen utgår från att det primära ansvaret för att livsmedlen är säkra och följer bestämmelserna ligger hos livsmedelsbranschens aktörer. Med hjälp av sin egenkontroll kan aktören hantera riskerna som den egna produktionen är förenad med. Myndighetstillsynen säkerställer att egenkontrollen fungerar effektivt, täcker riskerna i verksamheten och att livsmedlens säkerhet, spårbarhet och överensstämmelse med bestämmelserna i övrigt genomförs i alla skeden av produktionen, förädlingen och distributionen. Livsmedelstillsynen bör framdeles mera än i dagsläget uppmärksamma riskerna som hänför sig till näringens kvalitet och till näringsmässiga risker.

Den lagstadgade grunden för den nationella tillsynen av livsmedelskedjan är EU:s så kallade kontrollförfordning (882/2004). Det nationella tillsynssystemet grundar sig på livsmedelslagen (23/2006), veterinärvårdslagen (765/2009) samt lagen om skydd för växters sundhet (702/2003).

Verkställighetsuppgifterna för tillsynen av livsmedelskedjan sköts med avseende på livsmedelssäkerhet och djurens hälsa och välfärd i huvudsak i kommunerna, med avseende på förutsättningar för växtproduktion och växthälsa i Evira, i närings-, trafik- och miljöcentralerna samt som Eviras köptjänster. Utöver de nämnda har även Tullverket och i smärre mån Valvira och försvarsmakten tillsynsuppgifter av betydelse. Regionförvaltningsverket i Lappland ansvarar för besiktningen av renkött och för tillsynen av renslakterierna. Dessutom ansvarar regionförvaltningsverken också för livsmedelstillsynen i de tillsynsobjekt som avses i alkohollagen. Alla regionförvaltningsverk styr kommunernas livsmedelstillsyn bland annat genom att ordna utbildning och arbetsmöten och de auditerar också kommunerna.

I samband med ändringen av livsmedelslagen (1.9.2011) överfördes köttbesiktningen i små slakterier och inrättningar för vilthantering samt tillsynen över anläggningar i anslutning till dem från kommunerna till Evira. Ändringen syftade till att förenhetliga tillsynen, förbättra tillsynens kvalitet och göra avgifterna enhetliga och skäligare med hjälp av statlig subvention. I statsminister Katainens regeringsprogram finns skrivningen "En välfungerande styrning av livsmedelstillsynen samt aktörernas jämlikhet säkerställs. Frågan om att koncentrera livsmedelstillsynen till en statlig myndighet, till exempel till Evira, ska utredas."

I enlighet med statsrådets principbeslut från 2003 har den kommunala livsmedelstillsynen centraliserats och samverkan mellan kommunerna ökat. Antalet kommunala tillsynsenheter har faktiskt under tio år minskat från 275 till 74 i början av 2013, medan målet är 65 enheter. Lagen om samarbetsområden för miljö- och hälsoskyddet (410/2009) förutsätter att det i ett kommunalt samarbetsområde under en gemensam ledning finns resurser för minst 10 årsverken. Enligt en utredning som Kommunförbundet gjorde 2012 används 32 % av kommunernas personresurser för miljöhälsovård till livsmedelstillsynen och kostnaderna uppskattades till 26 miljoner euro. Sedan 2006 har lagstiftningen gett kommunerna stora möjligheter att ta ut avgifter för tillsynsarbetet, men avgifterna täcker endast ca en tiondedel av utgifterna för livsmedelstillsynen.

Uppgiftsfördelningen mellan kommun och stat har ändrats i livsmedelstillsynen förutom med avseende på köttbesiktningen i små slakterier så att den s.k. första ankomsttillsynen fördes över till Livsmedelssäkerhetsverket från ingången av 2008. Jord- och skogsbruksministeriet lät 2012 göra en undersökning om konsekvenserna av att köttbesiktningen i små slakterier förstärktes och 2013 ska man låta göra en motsvarande bedömning av den första ankomsttillsynen. Sommaren 2013 ska dessutom en utredning om hur samarbetsområden för miljö- och hälsoskyddet har blivit till och hur de fungerar färdigställas tillsammans med de andra ministerierna som ansvarar för miljöhälsovården (SHM, ANM) samt med Kommunförbundet. Utredningarna utgör grunden för den övergripande granskningen enligt re-

geringsprogrammet. En motsvarande utredning föreslår också Silja Hiironniemi, som har utrett statens och kommunernas uppgifter, i sin rapport som publicerades i januari 2013.

Styrningen och uppföljningen samt verkställigheten av tillsynen genomförs i enlighet med riktlinjerna i den fleråriga nationella kontrollplanen för livsmedelskedjan. Den senaste uppdateringen av kontrollplanen har gjorts för åren 2012–2016.

Tillsynen av livsmedelskedjan är riskbaserad, vilket innebär att övervakningen inriktas utifrån riskerna som hänför sig till en verksamhet eller aktör. Tillsynen är täckande, den utförs oftast utan föregående anmälan, den ska vara opartisk samt jämlik och öppen. Öppenheten med avseende på övervakningsresultaten har blivit större och kommer att bli ännu större via det s.k. Oiva-projektet, där resultaten från inspektionsbesök i livsmedelslokaler från maj 2013 framåt kommer att offentliggöras så att konsumenterna kan se dem.

Livsmedelstillsynen använder ett centraliserat informationssystem (KUTI). Myndighetsnätverket Eviranet, dvs. Eviras externa nät som öppnades i oktober 2012, kommer i framtiden att bli ett viktigt verktyg för förmedling av information och för kontakt mellan livsmedelstillsynsmyndigheterna.

Evira rapporterar till kommissionen om alla EU:s kontrollprogram som Finland deltar i. För en del av programmen utarbetar kommissionen ett sammandrag på gemenskapsnivå utgående från resultaten i medlemsstaterna.

Laboratieverksamheten

Evira ska godkänna de laboratorier som får analysera prover som tas i samband med den officiella tillsynen. Nationella referenslaboratorier är Eviras, Tullens samt Institutets för hälsa och välfärd laboratorier. Evira för register över godkända laboratorier.

Vissa egenkontrollundersökningar ska göras i egenkontrolllaboratorier som har godkänts av Evira, i laboratorier som har godkänts som myndighetslaboratorier eller i ett nationellt referenslaboratorium. Evira för register också över egenkontrolllaboratorierna. Myndigheterna och aktörerna inom livsmedelsbranschen ska se till att de har tillgång till ett laboratorium där proverna kan analyseras. På olika håll i Finland finns det ungefär 60 laboratorier där det görs myndighets- och egenkontrollundersökningar i enlighet med livsmedelslagen. Undersökningar som förutsätter krävande analytik görs bland annat av Eviras laboratorier, Tullaboratoriet och av Metropolilab i Helsingfors.

Internationella fördrag och standarder

Handelsavtalen (WTO, SPS) och de internationella standarderna (Codex), WTO:s SPS-avtal om livsmedelssäkerhet samt sanitära och fytosanitära åtgärder (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures).

Codex Alimentarius är en samling internationella standarder, anvisningar och andra motsvarande rekommendationer för livsmedelsbranschen. Codex Alimentarius-kommissionen (CAC) bildades 1963 av FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation FAO och Världshälsoorganisationen WHO. Verksamheten syftar ytterst till att skydda konsumentens hälsa samt till rättvis praxis i den internationella livsmedelshandeln. Codex-standarderna och de övriga texterna utgår a priori från vetenskaplig riskbedömning. Riskbedömningsorganen Codexet främst använder sig av JECFA (the Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Addi-

tives), JMPR (Joint FAO/WHO Meetings on Pesticide Residues) och JEMRA (Joint FAO/WHO Meetings on Microbiological Risk Assessment). Codexet har för närvarande ungefär 200 stater som medlemmar. Finland har varit medlem av Codex från första delen av 1960-talet. Europeiska unionen har varit fullvärdig medlem av Codex sedan 2003.

Codex-standarderna inverkar stort på livsmedlens säkerhet, konsumenternas hälsa och rättvisan i livsmedelshandeln och till följd av det på den ekonomiska utvecklingen och välfärden i organisationens medlemsstater. Standardernas betydelse i den internationella livsmedelshandeln accentueras i och med att de används som referensstandarder vid lösandet av handelstvister inom ramen för Världshandelsorganisationen WTO och särskilt dess SPS-avtal. Om medlemsstaterna vill anamma strängare bestämmelser om livsmedelssäkerhet än de internationella standarderna, ska bestämmelserna grunda sig på vetenskaplig dokumentation bland annat utifrån riskbedömning.

Riskhanteringen (EFSA, EMA, ECHA, ECDC) och riskkommunikationen i EU

I EU är det en byrå som ansvarar för riskbedömningen av livsmedel, Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet Efsa (European Food Safety Authority). Efsa kan göra vetenskapliga bedömningar i alla frågor som direkt eller indirekt kan inverka på livsmedelssäkerheten. Efsa utvärderar bland annat risker i anknytning till kemikalier, nya livsmedel, nutrition, djurens hälsa och välbefinnande, växthälsa och genmodifierade organismer samt biologiska risker. Till Efsas uppgifter hör också att samla in och analysera vetenskapliga fakta samt att lägga märke till nya, växande risker. Arbetet som görs inom Efsa skapar en bas för de EU-organ som ansvarar för riskhantering och ger följaktligen en vetenskaplig grund för lagstiftningsåtgärder.

Till uppgifterna hör också riskkommunikation och Efsa kommunicerar till allmänheten om alla frågor inom sitt ansvarsområde. För att säkerställa en snabb informationsförmedling i farosituationer som gäller livsmedel eller foder har det införts ett system mellan myndigheterna i EU-länderna kallat RASFF (Rapid Alert System for Food and Feed). Finlands kontaktnämdighet är Evira. Alla livsmedelssäkerhetsmyndigheter i EU:s medlemsstater deltar i Efsas rådgivande grupp. En nationell utmaning är det svaga tillträdet till Efsas paneler. Medlemsstaterna har dessutom en nationell kontaktpunkt som bland annat syftar till att främja informationsutbytet mellan Efsa och myndigheterna i medlemsstaterna. I Finland sköts dessa uppgifter av Evira.

Europeiska läkemedelsmyndigheten EMA (European Medicines Agency) har ansvaret för utvärderingen av säkerheten hos veterinärmedicinska läkemedel. EMA har bland annat i uppgift att ge utlåtanden till Europeiska kommissionen om gränsvärdet för restmängder av veterinärmedicinska läkemedel i livsmedel. Utlåtandena bereds i EMA:s kommitté för veterinärmedicinska läkemedel (CVMP, Committee for Medical Products for Veterinary Use). Efsa samarbetar med EMA och kommissionen frågar vid behov om Efsas åsikt bland annat när det gäller åtgärdsgränserna för övervakningen av rester av förbjudna läkemedel. Dessutom tar EMA ställning till utvecklingen av mikrobläkemedelsresistens orsakad av veterinärmedicinska läkemedel.

ECDC (European Centre for Disease Prevention and Control) ansvarar bland annat för bevakningen av vatten- och livsmedelsburna epidemier och utarbetar riskbedömningar i anslutning till dem och ger medlemsländerna sakkunnigbistånd i utredningen av sådana epidemier. Europeiska kemikaliemyndigheten Echa (European Chemicals Agency) deltar inte direkt i riskbedömningen inom livsmedelssektorn, men när det till exempel gäller nanomaterial är den referenspunkt för förfaranden med vilka särdragen som är förbundna med partiklar i nanostorlek bör beaktas i riskutvärdering.

Kontoret för livsmedels- och veterinärfrågor (Food and Veterinary Office, FVO)

Kommissionens kontor för livsmedels- och veterinärfrågor FVO kontrollerar att medlemsstaterna följer EU-lagstiftningen. År 2007 inledde FVO inspektioner av ny typ (allmänna revisioner, General Audit) som i tillägg till inspektionerna sektorvis syftar till att över sektorgränserna bedöma det officiella systemet för övervakningen av foder och livsmedel utifrån kontrollförfordningen och hur övervakningen verkställs. Den senaste bedömningen, vid inspektionerna sommaren 2012, var att det finska systemet väl stämmer med kraven i förordningen. Det konstaterades att satsningar kunde göras på tillräckliga övervakningsresurser på det regionala och lokala planet och på att säkerställa effekterna av övervakningen och korrigering åtgärder.

FVO gör inspektioner inte endast i medlemsstaterna, utan även i länder utanför EU. Med hjälp av dessa inspektioner görs det en bedömning huruvida länderna i fråga har en praxis som är i överensstämmelse med EU-lagstiftningen och om den garanterar att livsmedlen som förs in i EU är säkra.

Nordiskt samarbete

Finland deltar i arbetet i Nordiska ministerrådet för fiskeri och havsbruk, jordbruk, livsmedel och skogsbruk (MR-FJLS). Under denna lyder ämbetsmannakommittén för livsmedel (Livs) som är centralast inom livsmedelssäkerhetssektorn och dess tre arbetsgrupper: NMF (Nordiska arbetsgruppen för matförvaltning och konsumentinformation, NKMT (nordiska arbetsgruppen för kosthållning, mat och toxikologi) och NMDD (Nordiska arbetsgruppen för mikrobiologi, djurhälsa och djurvelfärd). Andra samarbetsforum under ministerrådet på den här sektorn är bl.a. NMKL (Nordisk metodikkommitté för livsmedel), programmet för Ny Nordisk Mat och samarbetsorganet NKJ (Nordisk kommitté för lantbruks- och matforskning). Ett väsentligt projekt utanför ministerrådet är samarbetet mellan zoonostjänstemännen som kulminerar i ett nordiskt zoonosmöte som arrangeras årligen.

Det nordiska samarbetet är sin politiska bakgrund till trots rätt okomplicerat. Strävan är att så långt det går överföra de budgeterade medlen till arbetsgrupperna och deras projekt. En del är riktigt omfattande, såsom t.ex. de nordiska näringsrekommendationerna, där beredningen ligger på NKMT:s ansvar, andra fokuserar på avsevärt mindre temaområden. Gemensamt för all verksamhet är strävan efter ett nordiskt mervärde, dvs. efter att få till stånd bättre resultat genom att arbeta tillsammans än vad varje enskilt land kunde åstadkomma för sig. Utfallet av samarbetet har varit uppmuntrande när det gäller samnordiska genomföranderiktlinjer i lagstiftningen, men inte särskilt när det gäller strävan att föra fram samnordiska utkast till lagstiftning eller standarder på internationella forum (EU, FN).

Nära besläktat med det nordiska samarbetet är samarbetet mellan de nordiska och de baltiska länderna (NB8) som redan har fortgått i ett par decennier. Detta samarbete är inte längre så aktivt som i begynnelsen, eftersom de baltiska länderna har gynnsammare plattformar för samarbete att tillgå efter att de anslutit sig till EU. Den viktigaste bland dem torde vara Östersjöstrategin som EU inledde 2009 (Baltic Sea Strategy) och där Finland är ordförande för jordbrukets spetsprojekt (Priority area Agri).

Forskning

Den finländska livsmedelssäkerhetsforskningen är på hög nivå och den har bistått beslutsfattandet i Finland att identifiera riskerna i livsmedelssäkerheten och att utveckla metoder för riskhantering. I framtidens föränderliga omvärld är det viktigt att den finländska livsmedelssäkerhetsforskningens nivå med sina högtstående metoder och infrastruktur för forskning säkerställs.

Ministerierna använder obundna forskningsmedel för beställda undersökningar och kortvariga projekt, men den egentliga strategiska forskningen genomförs i huvudsak med budgetmedel. Ur resultatstyrningssynpunkt krävs det långsiktiga utvecklingsplaner och program som förutsätter kontinuitet och sakkunskap.

Forskningsresultaten från sektorforskningsinstitut spelar en stor roll inom fältet för tillämpade vetenskapsområden. Strukturen för statens sektorforskningsinstitut förnyas som bäst.

Ramprogrammen för forskning är Europeiska unionens viktigaste verktyg för att styra och finansiera europeisk forsknings- och utvecklingsverksamhet. Budgeten för det nya ramprogrammet för forskning som hänför sig till åren 2007–2013 uppgår till ca 54 miljarder euro. Från ramprogrammet finansieras internationella forsknings- och utvecklingsprojekt som utförs av företag, universitet och forskningsinstitut samt nätverksbygge, forskarutbildning och forskarrörlighet. Europeiska kommissionen publicerade 30.11.2011 sitt förslag till följande ramprogram för forskning och innovation som går under namnet Horisont 2020. Programmet Horisont 2020 innefattar också ett delområde kring livsmedelssäkerhet.

Bilaga 2 Bedömning av utfallet av föregående redogörelse om livsmedelssäkerheten (2010)

Den föregående redogörelsen om livsmedelssäkerheten (SRR 3/2010 rd) behandlades i riksdagen i januari 2011. Redogörelsen gav en bild av läget inom livsmedelssäkerheten i Finland, presenterade de viktigaste nyckeltalen samt åtgärder för att främja livsmedelssäkerheten eller hålla den på oförändrad nivå. De 22 målen för livsmedelssäkerheten indelades i tre helheter:

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

I sin beslutsskrivelse godkände riksdagen med anledning av redogörelsen följande ställningstagande enligt betänkandet:

1. Regeringen förbättrar riskhanteringen genom att se till att det finns adekvata resurser för livsmedelskontroll och för tullen, i synnerhet för tulllaboratoriet, och att kontrollen samtidigt fortsätter att koncentreras till staten.

Utfall:

Tulllaboratoriet har tryggats rimligt med resurser även om årsverksramen har bantats ned i enlighet med statsförvaltningens mål. Man har dock kunnat upprätthålla nivån på kontrollen och ta i bruk nya analysmetoder. Man har tvingats till att gallra litet i antalet kontrollprestationer, men det har man kompenserat med att i högre grad utgå från riskbaserad. År 2010 uppgick antalet i livsmedelskontrollen undersökta importpartier (extern och intern handel) till totalt 3354 st. Av dem var 12 % regelvidriga och 14 % fick anmärkningar. År 2012 var motsvarande siffror 3088 undersökta partier, av vilka 12 % var regelvidriga och 10 % fick anmärkningar. Vi börjar dock närma oss en nivå, där provtagningstätheten inte längre tillräckligt effektivt kan avslöja regelvidriga partier.

2. Regeringen främjar livsmedelssäkerheten genom att arbeta för att förbättra spårbarheten i fråga om livsmedel, vilket innebär att alla livsmedelsprodukter i fortsättningen ska vara ursprungsmärkta.

Utfall:

Förordningen om tillhandahållande av livsmedelsinformation till konsumenterna (EU) nr 1169/2011 trädde i kraft i december 2011. De nya kraven om obligatoriska livsmedelsuppgifter börjar tillämpas i december 2014. Ett livsmedels ursprungsland ska anges, om avsaknaden av uppgiften kan vilseleda konsumenterna. Konsumentinformationsförordningen utvidgar stegvis skyldigheten att ange ursprungslandet för ett livsmedel. Till utgången av 2014 utvidgas anmälningsskyldigheten till att utöver nötkött också gälla kött från svin, får, get samt fjäderfä. Om ursprungsland för ett livsmedel anges, men inte är samma som ursprungslandet för den primära ingrediensen, ska uppgift om ursprungsland anges även för den primära ingrediensen i fråga. Det ska göras en separat utredning om uppgiften om ursprungsland för kött som används som ingrediens samt om utvidgningen av skyldigheten till ursprungsmärkning till vissa andra produktgrupper, såsom mjölk och mjölk som ingår som ingrediens i mejeriprodukter. Aktörer i livsmedelsbranschen kan redan nu frivilligt ursprungsmärka ett livsmedel eller dess ingredienser.

Genomförandeplan och uppföljning av redogörelsens utfall

Jord- och skogsbruksutskottet behandlade redogörelsen och konstaterade i sitt betänkande (JsUB 24/2010 rd) att det efter att redogörelsen har behandlats i riksdagen är viktigt att lägga fast mer konkreta åtgärder för att målen i redogörelsen ska nås. Dessutom måste det sägas ut vem som har ansvaret och när åtgärderna ska genomföras. Med anledning av utskottets betänkande har det utarbetats en genomförandeplan, där de viktigaste åtgärderna som är på gång eller planeras för varje mål inom livsmedelssäkerheten har skrivits in samt vad som åtminstone måste åtgärdas för att målet ska nås. De s.k. spetsprojekten och de projektansvariga skrevs in för varje åtgärd med tidtabell. Utfallet av genomförandeplanen följs bland annat av Livsmedelsdelegationen i anslutning till JSM som har medlemmar från ett brett spektrum i hela livsmedelskedjan.

De viktigaste åtgärderna i redogörelsen om livsmedelssäkerheten (2010)

Livsmedelsdelegationen gjorde en enkät bland livsmedelskedjans aktörer angående de viktigaste åtgärderna i redogörelsen om livsmedelssäkerheten. Enligt enkäten var de fem viktigaste åtgärderna följande:

1. Riskbedömningen i anknytning till livsmedelssäkerheten ska se till att riskhanteringsåtgärderna är rätt riktade och tillräckliga. Extra uppmärksamhet ska de närmaste åren fästas vid de ökande risker som klimatförändringen och befolkningsutvecklingen för med sig.

utfall och läge: För att målet ska nås har branschens strategiska, fleråriga planering och prognostisering stärkts. Någon extra resurstilldelning för Eviras riskbedömning har ännu inte genomförts. Med lagstiftningsåtgärder har livsmedelskontrollen reglerats i allt mera riskbaserad riktning. SHM bereder som bäst ett nationellt hälsoskyddsprogram, men det går inte speciellt in på livsmedelssäkerheten.

2. Det finns ett växande hot om förfalskningar i anknytning till livsmedlens sammansättning och ursprung. Detta förutsätter effektivare och bättre kontrollerad spårbarhet.

utfall och läge: Myndighetssamarbetet (Evira, Tullen, FIMEA, polisen) är regelbundet och har ytterligare intensifierats bland annat i samband med kampanjen "Grå ekonomi - svart framtid". I kontrollerna beaktas olika riskfaktorer man känner till som har att göra med manipulering av sammansättningen. Ursprungskontrollen ingår i importkontrollen. När det gäller färskvaror görs det punktkontroller i samband med importen.

3. Det behöver fästas större uppmärksamhet vid vegetabiliernas mikrobiologiska säkerhet. Med avseende på salmonellabekämpningen fortsätter de nationella tillsynsprogrammen, och övervakningen av foder samt livsmedel med animaliskt ursprung som importeras från andra länder upprätthålls. Spridningsrutterna för campylobacter-, listeria-, yersinia- och ehc-bakterier bör kartläggas och bekämpningsåtgärder sättas in enligt det. I syfte att förhindra virusmitta måste det ses till att livsmedelsarbetarna får tillräckligt med utbildning och att vattnet som används i livsmedelsproduktionen har bra kvalitet.

utfall och läge: Det har genomförts projekt där man med hjälp av projektresultaten kan styra övervakningen och aktörerna i säkerställandet av vegetabiliernas säkerhet och fortsatta projekt är på kommande. Vattenkvalitetens betydelse har uppmärksamats i riskbedömningen av virusmitta i livsmedelsproduktionen; vattnet som används i livsmedelsproduktionen kontrolleras oftare och utbildningen om vattenkvalitet har ökat.

4. Olika konsumentgrupper uppmärksammas mera omsorgsfullt i upplysningen om kost och näring. Särskilt ska nutritionsläget hos barn och unga beaktas. Marknadsföringen av mat och

dryck som bedöms vara skadliga för barn och ungas hälsa ska åtgärdas, vid behov genom lagstiftning.

utfall och läge: Statens näringsdelegation publicerade hösten 2012 en guide för kommunala beslutsfattare "Välfärd ur kosten". Guiden syftar till att förbättra befolkningens nutrition och medvetenhet om effekterna av en hälsosam diet. Guiden ger profilerat för olika åldersgrupper (gravida kvinnor och spädbarn, småbarn, skolelever och studerande, personer i arbetsför ålder, äldre personer) exempel på vad främjandet av ett gott näringstillstånd i kommunerna kan innebära. Effekten hos de nuvarande kostupplysningsmetoderna har ifrågasatts och ur de nya näringsrekommendationerna kommer man sannolikt att ta fram konkreta näringsrekommendationer på matnivå.

5. 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.

utfall och läge: EU-lagstiftningen som rör uppgifter som ska anges om livsmedel har förnyats genom konsumentinformationsförordningen (EU) nr 1169/2011. I och med förordningen blir det obligatoriskt med näringsvärdesdeklaration. Även innehållet i näringsvärdesdeklarationen har förnyats. Deklarationen är ett viktigt sätt att erbjuda konsumenten information på näringsämnesnivå.

De viktigaste frågorna från föregående redogörelse som bör lösas:

Organ företrädare i Livsmedelsdelegationen lyfte särskilt fram följande frågor som bör lösas i en nära framtid:

– *Det bör säkerställas att sammansättningsregistret Fineli är uppdaterat och att det upprätthålls.*

Utfall och läge: Livsmedelssäkerhetsverket Evira bildar tillsammans med Institutet för hälsa och välfärd en fast samarbetsgrupp som ansvarar för att sammansättningsregistret Fineli är aktuellt och att data uppdateras. Under 2013 ska det rekryteras en forskare till livsmedelssäkerhetsverket. Forskarens uppgift blir att ansvara för laboratorieanalyserna och för att få igång ett omfattande nätverk framför allt i Norden för att effektivisera nyttan av uppgifterna. Institutet för hälsa och välfärd anvisar varje år anslag för att utföra analyser. Under 2013 ska sammansättningsuppgifterna för flera köttprodukter uppdateras och arbetet med att ta fram metoder för att få fram data om en del spårämnen inledas.

– *Uppgifter om matkonsumtion bör utvecklas att i högre grad betjäna livsmedelssäkerhetens riskhantering.*

Utfall och läge: Evira deltar i Efsas projekt för att ta fram en kategorisering av livsmedel utifrån vilken analysuppgifter från kontroller sparas. Institutet för hälsa och välfärd deltar i utvecklandet av Efsas insamling av matkonsumtionsuppgifter. Med dessas hjälp kan det riskbedömningarna göras bättre och i sin tur övervakningen riktas in allt mera riskbaserat.