

Nr 58

Utlåtande i anledning av väckta motioner angående märkningen av livsmedel.

Andra lagutskottet har till behandling förehaft två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 42 i första kammaren av fru *Carlqvist m. fl.* samt nr 57 i andra kammaren av herr *Svenning* och fru *Skantz*.

I motionerna, vilka är likalydande, har hemställts, »att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om åtgärder för införande i livsmedelsstadgan av bestämmelser, som reglerar frågan om användning av främmande språk vid märkning av livsmedel».

Beträffande de skäl motionärerna anfört till stöd för sin hemställan får utskottet, i den mån redogörelse därför icke lämnas i det följande, hänvisa till motionen II: 57.

Över motionerna har utskottet i den ordning § 46 riksdagsordningen föreskriver inhämtat yttranden från veterinärstyrelsen och statens institut för konsumentfrågor. Yttranden har därjämte på utskottets begäran avgivits av Sveriges grossistförbund och Sveriges husmodersföreningars riksförbund.

Gällande bestämmelser

Livsmedelsstadgan av år 1951 innehåller de huvudsakliga bestämmelserna rörande livsmedels sammansättning, beskaffenhet och hantering samt andra frågor som berör framställning av och handel med livsmedel. Livsmedelsstadgans regler kompletteras i olika avseenden med föreskrifter i lokala livsmedelsordningar efter mönster av en av Kungl. Maj:t fastställd normallivsmedelsordning.

De inledande bestämmelserna i 1 kap. livsmedelsstadgan innehåller vissa begreppsbestämningar. Som livsmedel anses varje till förtäring av människor avsedd vara, som tillför kroppen näringsämne samt inte är att hänföra till läkemedel, dock inte vissa vegetabla livsmedelsråvaror. Stadgandena om livsmedel skall även gälla bl. a. tillsatser till livsmedel, varmed förstås vara eller ämne som är avsedd att tillföras livsmedel för att påverka dess färg, smak, konsistens, hållbarhet eller liknande och som finns kvar i det färdiga livsmedlet.

I stadgans 2 kap. har sammanförts en del allmänna bestämmelser om livsmedels beskaffenhet. Där ges bl. a. generella regler om vilka råvaror och tillsatser som får användas vid framställning och beredning av livsmedel

samt ett allmänt stadgande om vilka varor som får saluhållas som livsmedel. Dessa för alla livsmedel giltiga föreskrifter kompletteras beträffande speciella slag av livsmedel genom detaljbestämmelser i 8 kap. Bestämmelserna avser livsmedlens beskaffenhet och sammansättning. Bland de livsmedel för vilka detaljerade regler givits må nämnas mjölk och mjölkprodukter, margarinvaror, glass och köttvaror.

Beträffande de i 8 kap. angivna livsmedlen gäller även särskilda regler om märkning. Allmänna föreskrifter i detta hänseende meddelas i 7 kap. Något stadgande om vilket eller vilka språk, som skall användas för märkningen, finnes icke. Som jämförelse må nämnas föreskrifterna i tillämpningskungörelserna till giftförordningen och bekämpningsmedelsförordningen om att märkningsuppgifter skall vara avfattade på svenska språket.

Livsmedelsstadgans föreskrifter om märkning gäller med vissa undantag alla livsmedel i förpackat skick. Förpackning skall ha uppgift om innehållets benämning, tillverkarens, förpackarens eller säljarens namn eller firma samt innehållets totala vikt vid förpackningstillfället. Är livsmedel förpackat utom riket må i stället för tillverkarens, förpackarens eller säljarens namn eller firma och hemvist å förpackningen finnas angivna exportörens eller importörens namn eller firma och hemvist. Saluhålles i förpackat skick sådant livsmedel, vid vars framställning eller beredning använts sackarin eller annat konstgjort sötmedel som har högre söthetsgrad än socker men icke sockrets näringsvärde, skall, med vissa undantag, förpackningen vara märkt med orden »Innehåller konstgjort sötmedel» eller »Innehåller sackarin». Då livsmedel saluhålles i förpackat skick under angivande av att varan är särskilt lämpad för barn eller för person, vilken på grund av sjukdom, svaghet eller av annan orsak är i behov av speciell kost, skall förpackningen vara märkt med uppgift om samtliga i varan ingående råvaror och tillsatser. Angives ej halten av varje råvara och tillsats, skall härvid råvara eller tillsats, som med högre viktsandel ingår i varan, sättas före råvara eller tillsats med lägre sådan andel. Å förpackning, vari livsmedel saluhålles, eller i annons eller annan reklam rörande varan får uttryck, som antyder att varan innehåller vitaminer, mineralämnen eller andra näringsämnen, vilka icke nämnvärt bidrager till kaloritillförseln, användas, endast om tillika arten och halten av dylika ämnen närmare angives. Uppgift om halten behöver dock icke lämnas beträffande mjölk, smör, ägg, oberedda eller djupfrysta kött- och fiskvaror samt frukt, bär och grönsaker i oberett eller djupfryst tillstånd. Skyldighet att å förpackning angiva vissa eller samtliga i varan ingående råvaror och tillsatser föreligger också beträffande vissa särskilda livsmedel, t. ex. saft och sylt.

Beträffande livsmedelskontrollen stadgas i 9 kap. livsmedelsstadgan att medicinalstyrelsen och veterinärstyrelsen, med viss fördelning mellan dem, utövar den centrala tillsynen utom i fråga om sammansättning av charkuterivaror, i vilket hänseende statens jordbruksnämnd centralt handhar tillsynen.

Historik

Rörande märkning av livsmedel anförde *föredragande departementschefen* vid framläggande av förslaget till livsmedelsstadga (*prop. nr 63 år 1951*) bl. a.

Med den senaste tidens utveckling av livsmedelshandeln till att i allt större utsträckning avse fabriksförpackade varor finner jag det vara ett oavvisligt behov ur konsumentsynpunkt, att allmänna bestämmelser om märkning av livsmedelsförpackningar intagas i livsmedelsstadgan. Bestämmelserna böra därvid icke — såsom i 1941 års förslag — inskränkas till hermetiskt slutna förpackningar utan böra gälla förpackade varor över huvud taget, oavsett förpackningens art, dock med vissa undantag, till vilka jag återkommer i det följande. Däremot synes åtminstone de generella bestämmelserna böra inskränkas till att avse varor, som saluhållas i detaljhandeln. Den enskilde konsumenten bör, då han i en affär köper en förpackad vara, kunna av förpackningen utläsa vad det är han köpt — hur långt man där skall gå är en särskild fråga — vem som med sitt namn borgar för varans kvalitet och slutligen hur mycket han köpt. Dessa synpunkter synas böra vara grundläggande för de allmänna märkningsbestämmelserna.

I 27 § (motsvarande 36 § i livsmedelssakkunnigas förslag) ha givits allmänna bestämmelser om det sätt, på vilket märkning skall ske. Sålunda föreslås, att uppgifter eller påskrifter skall vara på ett tydligt, lätt i ögonen fallande och varaktigt sätt anbragta på livsmedlet eller förpackningen eller på därå åsatt etikett. Det har icke ansetts lämpligt att här giva särskilda bestämmelser om bokstävernas storlek, absolut eller i förhållande till annan text å förpackningen, eller om deras färg. Även i de särskilda föreskrifter, som förekomma längre fram i stadgan, ha dylika bestämmelser i allmänhet undvikits. Däremot har man här helt allmänt velat betona, att påskriften skall vara tydlig och lätt i ögonen fallande, alltså sådan, att uppmärksamheten drages till densamma. Det kan icke anses tillräckligt att de uppgifter, som skola finnas anbragta på livsmedlet eller förpackningen, lämnas på ett anslag eller på en lapp, gemensam för flera förpackningar. En sådan märkning skulle icke fylla sitt syfte.

I flera, i anledning av propositionen väckta *motioner* yrkades att de i 32 § livsmedelsstadgan intagna bestämmelserna om varudeklaration angående barnmat måtte utsträckas till att gälla alla förpackade livsmedel.

Andra lagutskottet anförde bl. a.

Att förpackningar äro försedda med innehållsdeklaration finner utskottet visserligen i hög grad önskvärt, men ännu så länge synas tvingande bestämmelser därom icke böra införas. Det skulle, som departementschefen anført, föra för långt. Anmärkas må i samband härmed, att Kemikontoret påtalat, att motionärernas förslag beträffande vissa livsmedel måste anses omöjligt att realisera och i andra fall icke skulle medföra några upplysningar av värde för allmänheten.

Föreskrift om varudeklaration beträffande dietmat infördes i livsmedelsstadgan år 1958. I *propositionen (nr 105 år 1958)* med bl. a. förslag till ändring i stadgans 32 § anförde *föredragande departementschefen*:

Såsom framgår av utredningen i ärendet har livsmedelsindustrin under senare år i allt större utsträckning framställt livsmedel vilka är avsedda för personer som på grund av sjukdom, svaghet eller av annan orsak är i behov av speciell kost, s. k. dietlivsmedel. Bortsett från de allmänna föreskrifter som jag tidigare berört finnes för närvarande icke några bestämmelser som direkt syftar till att reglera beskaffenheten av eller handeln med dessa livsmedel.

En tillfredsställande kontroll synes mig kunna uppnås om, såsom föreslagits av medicinalstyrelsen och statens institut för folkhälsan, viss deklareringskyldighet föreskrives beträffande de i dietlivsmedlen ingående ingredienserna. Denna uppfattning delas också av remissinstanserna. Den som är i behov av dietkost kan, om sådan skyldighet stadgas, själv förvissa sig om varans lämplighet. Att föreskriva skyldighet att ange de exakta eller genomsnittliga värdena med vilka viktigare beståndsdelar ingår i varan anser jag vara att gå för långt. En följd därav skulle också med all sannolikhet bli att livsmedlen fördrades. Härtill kommer att det i många fall torde vara svårt att hålla en så konstant sammansättning av de i varorna ingående beståndsdelarna, att en procenthaltsdeklaration är genomförbar. Därest icke halten av i varan ingående råvaror och tillsatser anges i varudeklarationen, bör dock, i likhet med vad som gäller för barnmat, råvara eller tillsats som med högre viktsandel ingår i varan sättas före råvara eller tillsats med lägre sådan andel.

Andra lagutskottet, som behandlade propositionen, anslöt sig i sitt *utlåtande nr 22 år 1958* till vad departementschefen yttrat.

I enlighet med Kungl. Maj:ts bemyndigande *den 19 april 1963* har tillkallats sju sakkunniga för översyn av livsmedelslagstiftningen, *livsmedelsstadgekommittén*. Bland de frågor som utredningen särskilt bör uppmärksamma nämnes i direktiven spörsmålen om i vilken utsträckning märkning av livsmedel, såsom genom datumstämpling och varudeklaration, bör föreskrivas samt om livsmedelskontrollen och kontrollorganens befogenheter. I direktiven anför *chefen för inrikesdepartementet, statsrådet Johansson* bl. a.

Som jag redan antytt tar nu gällande föreskrifter om *märkning av livsmedel* framför allt sikte på att konsumenten skall få kännedom om tillverkaren av varan samt varans sammansättning och vikt eller volym.

En annan form av konsumentupplysning är uppgift om en varas sammansättning. Som jag nämnt inledningsvis finns detaljbestämmelser härom i 8 kap. livsmedelsstadgan rörande ett flertal skilda grupper av livsmedel. Också dessa bestämmelser bör ses över, varvid särskilt bör undersökas om skyldighet bör införas att i större utsträckning än nu deklarerera varans beståndsdelar. Sådan skyldighet bör givetvis i första hand kunna komma i fråga när det gäller färdigförpackade livsmedel och livsmedel, beträffande vilka konsumenternas möjligheter att göra ett medvetet val är begränsade.

I sitt av riksdagen godkända *utlåtande nr 73 år 1963* i anledning av motioner om bl. a. varudeklarationsplikt i fråga om livsmedel anförde andra lagutskottet:

Spörsmålet om en allmän varudeklarationsplikt beträffande livsmedel behandlas i motionerna I: 552 och II: 669. Motionärerna menar att en varudeklaration som bygger på frivillig anslutning icke längre är till fyllest. Särskilt framträdande är bristen, anser motionärerna, i sådana fall då likartade livsmedel saluföres bredvid varandra men sammansättningen är helt fri för den ena varan. Motionerna utmynnar i ett yrkande om skyndsamt utredning och förslag till lagstiftning rörande allmän varudeklarationsplikt beträffande livsmedel.

Även de sistnämnda motionerna tillstyrkes i princip av remissinstanserna. Endast statens institut för konsumentfrågor intar en avvisande hållning och menar att en intensifiering av varudeklarationsnämndens verksamhet, som bygger på frivillig anslutning från producenternas sida, är att föredra framför en allmän varudeklarationsplikt.

De i förevarande båda motionspar behandlade problemen, som gäller väsentliga frågor inom livsmedelslagstiftningen, ligger inom ramen för det uppdrag som tillagts de för översyn av livsmedelslagstiftningen tillkallade sakkunniga. Utskottet finner därför att motionerna bör överlämnas till utredningen.

Remissyttrandena

I *veterinärstyrelsens* yttrande anföres:

Veterinärstyrelsen delar motionärernas uppfattning att kompletterande bestämmelser rörande märkningen av importerade livsmedel äro erforderliga. Behovet härav har tidigare uppmärksamrats av veterinärstyrelsen senast i samband med ett till åklagarmyndigheten i Malmö den 4 december 1963 avgivet, i avskrift bifogat yttrande rörande märkningen av från Ryssland härrörande bitsocker. Yttrandet, som delgivits ordföranden i livsmedelsstadgekommittén, professorn Arvid Wretlind, avhandlade närmast ansvarsfrågan i detta speciella fall men i yttrandet framhölls även önskvärdheten av att nuvarande bestämmelser rörande märkning av livsmedel förtydligades i fråga om språkval.

Ifrågavarande spörsmål är av den art att detsamma bör bli föremål för utredning och det synes därvid lämpligt att denna anförtros livsmedelsstadgekommittén, som enligt direktiven har att verkställa en allmän och förutsättningslös översyn av livsmedelsstadgan.

Veterinärstyrelsen tillstyrker sålunda bifall till den i motionerna gjorda hemställan.

I huvudsak samma synpunkter framföres av *statens institut för konsumentfrågor* och av *Sveriges husmodersföreningars riksförbund*.

Sveriges grossistförbund uttalar i sitt remissyttrande:

De synpunkter, som motionärerna inledningsvis anfört med avseende på vissa förtydliganden i livsmedelsstadgan, är enligt vår uppfattning i viss mån berättigade. Den ökande konsumtionen av industritillverkade, i större eller mindre utsträckning färdiglagade livsmedel, har nämligen fått till följd att konsumenternas krav på förbättrad hygienisk standard och kontroll samt — när det gäller förpackade livsmedel — tillfredsställande uppgifter om förpackningens innehåll också ökat i motsvarande grad. Det måste därför

enligt vår mening allmänt sett kunna uppställas såsom ett naturligt önskemål att den enskilde konsumenten vid inköp i en affär av ett förpackat livsmedel — svenskt eller importerat — av förpackningen skall kunna utläsa, vilken vara han köper.

Då det gäller importerade livsmedel av ifrågavarande slag förekommer naturligtvis i viss omfattning att varorna är försedda med text beträffande innehåll endast på det exporterande landets språk, trots att detta inte kan förstås i importörlandet. Vi vill emellertid framhålla, att flertalet exportörer numera i växande utsträckning förser sina varor med text på något av världsspråken engelska, tyska eller franska. Anledningen härtill är främst den, att vederbörande eljest knappast har någon utsikt att uppnå annat än en rätt obetydlig försäljning på de västeuropeiska marknaderna. I sammanhanget spelar även de aktuella liberaliseringssträvandena inom den internationella handeln en icke obetydlig roll. Det finns enligt vår uppfattning all anledning att förvänta en fortsatt utveckling i nu nämnd riktning.

Motionärerna har i sitt förslag hemställt, att bestämmelser skall införas, genom vilka importören i vissa fall skulle kunna åläggas ommärkning eller kompletterande märkning på svenska språket. Vi vill i detta hänseende med eftertryck framhålla, att de rent praktiska och ekonomiska förutsättningarna för ett sådant förfarande endast undantagsvis föreligger. Utvecklingen inom livsmedelsdistributionen är i dagens läge sådan, att fabrikantförpackade varor i allt större utsträckning distribueras genom detaljhandeln. Konsumentförpackningarna är oftast emballerade i lämpligt antal till en lätthanterlig enhet — ej sällan i skyltkartong av s. k. rivtejp-typ — som gör det möjligt för detaljisten att direkt exponera varan i fabrikantemballaget. Att t. ex. vid importtillfället bryta dessa förpackningar för en ommärkning av de enskilda enheterna skulle — i den mån det vore genomförbart med hänsyn till rent förpackningstekniska konsekvenser — innebära ett mycket kostnadskrävande arbete. Att låta den utländske fabrikanter utföra en specialmärkning skulle, i det fall vederbörande över huvud åtog sig detta, komma att medföra motsvarande fördyring.

Vad beträffar motionärernas förslag rörande de språk, som ansetts böra kunna godkännas, vill vi starkt ifrågasätta, huruvida den enskilde svenska konsumenten i allmänhet kan förstå italiensk, spansk eller portugisisk text. Även franska språket torde för övervägande flertalet konsumenter vara oförståeligt.

I det fall då utländska livsmedel, t. ex. konserver, saluföres i svenska detaljhandelsbutiker, och varornas innehåll är deklarerat på ett helt främmande språk, anges ofta på särskilt anslag i butiken uppgifter om innehållet. Rent allmänt gäller dessutom att handeln gentemot konsumenterna ansvarar för att innehållet i de saluförda varorna är av sådant slag, att man rent företagsekonomiskt såväl på kort som på lång sikt bedömer försäljningsmöjligheterna som goda.

Sammanfattningsvis vill vi med hänvisning till vad ovan sagts framhålla, att det i motionerna angivna syftet enligt vår uppfattning knappast kan praktiskt genomföras på sätt som angivits av motionärerna. Då 1963 års sakkunniga för översyn av livsmedelslagstiftningen sannolikt torde komma att till behandling upptaga även frågor, som gäller märkningsbestämmelserna för förpackade livsmedel, vill vi för den skull förorda, att frågan hänskjutes till dessa sakkunniga för närmare utredning.

Utskottet

Livsmedelsstadgan av år 1951 innehåller de huvudsakliga bestämmelserna rörande livsmedels sammansättning och hantering samt andra frågor, som berör framställning av och handel med livsmedel. Allmänna föreskrifter om märkning, gällande i princip alla livsmedel som saluhålles förpackade, lämnas i stadgans 7 kap., medan mera detaljerade regler för vissa slag av livsmedel upptages i 8 kap. Något stadgande om vilket eller vilka språk som skall användas för märkningen finns inte.

I förevarande motioner framhålles att utländska livsmedel i allt större utsträckning saluföres i Sverige. De uppgifter om varorna som lämnas på förpackningarna är ofta avfattade på ursprungslandets språk och kan därför inte alltid förstås av den svenske konsumenten. Motionärerna påpekar att syftet med livsmedelsstadgans märkningsföreskrifter, nämligen att lämna köparen upplysning om varan, därmed förfelas. Det är av behovet påkallat, menar motionärerna, att föreskrifter om användningen av främmande språk vid märkning av livsmedel införes i livsmedelsstadgan. Motionärerna föreslår att utredning i detta syfte uppdrages åt livsmedelsstadgekommittén, som har att överse livsmedelsstadgan i olika avseenden.

Motionerna tillstyrkes genomgående av remissinstanserna. Sveriges grossistförbund betonar dock de stora svårigheter av såväl teknisk som ekonomisk art som uppkommer om importerade livsmedel måste ommärkas.

Utskottet instämmer i motionärernas uppfattning om det otillfredsställande i att de uppgifter som enligt livsmedelsstadgan skall finnas på livsmedelsförpackningar inte kan förstås av konsumenten. Emellertid får svårigheterna att införa skärpta bestämmelser inte underskattas. Enligt utskottets mening torde det ofta vara omöjligt att kräva svensk text på de separata konsumentförpackningarna. Måhända får man i dylika fall nöja sig med att detaljhandeln tillhandahåller erforderliga upplysningar. Hur dessa och andra hithörande problem skall kunna lösas synes lämpligen kunna överlätas till livsmedelsstadgekommittén. Utskottet vill därför föreslå att motionerna överlämnas till denna utredning.

Under hänvisning till det anförda får utskottet hemställa,

A. att riksdagen i anledning av förevarande motioner, I:42 och II:57, i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla att motionerna överlämnas till livsmedelsstadgekommittén; samt

B. att motionerna, i den mån de icke kan anses besvarade genom vad utskottet under A. hemställt, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 27 oktober 1964

På andra lagutskottets vägnar:
JOHN R. ANDERSON

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från f ö r s t a kammaren: herr Axel Svensson, fru Carlqvist, herrar Lars Larsson, Hübinette, Dahlberg, Erik Filip Petersson och Kilsmo;

från a n d r a kammaren: herrar Anderson i Sundsvall, Lundberg*, Odhe*, fru Ekendahl, herr Wahlund, fröken Sandell*, herrar Carlsson i Huskvarna* och Ringaby.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.