

# **Obligatorisk ursprungsmärkning av kött och fisk på restaurang och i storhushåll**

## Innehåll

1. Sammanfattning .....	4
2. Uppdraget.....	5
3. Definitioner och avgränsningar.....	6
4. Samråd m.m. ....	7
4.1 Synpunkter från branschorganisationer .....	7
5. Ursprungsmärkning.....	8
5.1 Livsmedel som är färdigförpackade.....	8
Kött .....	8
Fisk.....	9
5.2 Handel mellan företag och spårbarhet .....	9
5.3 Skyddade beteckningar .....	9
5.4 ”Från Sverige” .....	10
5.5 Andra märkningar och rekommendationer .....	10
6. Information om livsmedel som inte är färdigförpackade .....	11
7. Nationella åtgärder om ytterligare obligatoriska uppgifter .....	11
8. Anmälningar från andra medlemsstater .....	12
8.1 Litauen .....	12
8.2 Frankrike.....	14
8.3 Finland .....	15
Anmälan november 2017.....	15
EU-kommissionens yttrande.....	16
Anmälan juni 2018.....	16
Anmälan oktober 2018.....	16
9. Vilka åtgärder krävs för en anmälan till EU-kommissionen.....	17
9.1 Författningsförslag.....	17
Överväganden .....	18
9.2 Skäl .....	18
9.3 Konsumentundersökning .....	19
9.4 Samband mellan kvalitet och ursprung.....	20
Unika egenskaper knutna till produktionsmetoder/kvalitet och ursprung .....	20
Konsumenters möjlighet att göra informerade val.....	21

Kommissionens inställning .....	23
10. Kostnader och resursåtgång .....	23
10.1 Anmälan om ursprungsmärkning .....	23
10.2 Införande av ursprungsmärkning .....	25
11. Bilaga: Kommerskollegiums skrivelse den 23 oktober 2018: Ursprungsmärkning av kött och fisk på restaurang och i storhushåll.	

## 1. Sammanfattning

Inom kort väntas EU-kommissionen att avge ställningstaganden<sup>1</sup> som kommer att tydliggöra vad som gäller för införande av nationella bestämmelser om ursprungsmärkning enligt artikel 45 i förordning (EU) nr 1169/2011.<sup>2</sup> Livsmedelsverket förordar att man fram till dess bör avvakta med att påbörja ett arbete med en anmälan att införa ursprungsmärkning på restaurang och i storhushåll.

Utifrån Livsmedelsverkets analys över vilka åtgärder som krävs för att Sverige ska kunna göra en anmälan om obligatorisk ursprungsmärkning av kött och fisk på restaurang och i storhushåll kan konstateras att följande underlag behöver tas fram med en anmälan.

1. Ett författningsförslag (med tillhörande konsekvensutredning). I möjligaste mån ska ett nationellt förslag vara så i överensstämmande som möjligt med övrig EU-rätt och bestämmelserna ska vara proportionerliga utifrån sitt syfte och vilken börda de medför för berörda. Det är flera överväganden som måste göras vid utarbetandet av ett författningsförslag, såsom till exempel vilka kött- och fiskprodukter ska omfattas och om kött och fisk som ingrediens ska omfattas. EU-kommissionen har i sina preliminära bedömningar uttalat stöd för bestämmelser vars giltighet är tidsbegränsade till i normalfallet två år.
2. En redogörelse för de eller det skäl som motiverar införande av ursprungsmärkning (artikel 39.1 i förordning (EU) nr 1169/2011). Eftersom det primära syftet med en anmälan sannolikt kommer att vara att ge konsumenten möjlighet att göra informerade val är skydd av konsumenterna det lämpligaste skälet att åberopa. Kommerskollegium har gjort bedömningen att mer utredning kan krävas för att åberopa detta skäl.
3. En väl definierad och avgränsad konsumentundersökning som visar att en majoritet av konsumenterna anser att uppgift om ursprung är mycket viktig (artikel 39.2 i förordning (EU) nr 1169/2011). Även ytterligare frågor kan behöva belysas i en konsumentundersökning.
4. En redogörelse som visar sambandet mellan vissa kvaliteter hos livsmedlet och dess ursprung eller härkomst (artikel 39.2 i förordning (EU) nr 1169/2011). Detta är den mest komplicerade delen av anmälan att redovisa. I rapporten har två tilltänkta ”modeller” analyserats; den finländska och den franska.

Finland har gjort tre anmälningar, utifrån ett förslag som har omarbetats mellan anmälningarna. De finländska förslagen har haft ett starkt finländskt nationellt fokus på sambandet mellan vissa kvaliteter hos livsmedlet och dess ursprung eller härkomst. Man har

---

<sup>1</sup> Ställningstagandena är framförallt EU-kommissionens reaktion på Finlands anmälan om regler om ursprungsmärkning på restaurang och Frankrikes begäran om förlängning av en nationell författning gällande ursprungsmärkning av mjölk och kött som används som ingrediens i färdigförpackade livsmedel. Se vidare stycket Kommissionens inställning under avsnitt 9.4.

<sup>2</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1169/2011 av den 25 oktober 2011 om tillhandahållande av livsmedelsinformation till konsumenterna, och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 1924/2006 och (EG) nr 1925/2006 samt om upphävande av kommissionens direktiv 87/250/EEG, rådets direktiv 90/496/EEG, kommissionens direktiv 1999/10/EG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/13/EG, kommissionens direktiv 2002/67/EG och 2008/5/EG samt kommissionens förordning (EG) nr 608/2004.

lyft fram kvaliteter inom djurhälsa, djurskydd och framställningsprocesser som är starkt sammankopplade till den finländska produktionen. Även Litauen vars anmälan av förslag till ursprungsmärkning har analyserats i rapporten, har i sin motivering använt en hänvisning till kvaliteter som är geografiskt begränsade. Många av dessa skäl har mött kritik av EU-kommissionen. I dagsläget vet Livsmedelsverket inte hur motiveringarna i Finlands tredje omarbetade anmälan från oktober 2018 kommer tas emot av EU-kommissionen. De franska nationella reglerna om ursprungsmärkning föregicks av motiveringen att konsumenter har många olika preferenser och ska ges möjligheten att utifrån dessa kunna göra ett aktivt val av ursprungsland. Frankrike har begärt förlängning av försöksperioden vilken EU-kommissionen ännu har inte tagit ställning till.

Ett införande av ursprungsmärkning skulle innebära ytterligare krav på separering av olika köttslag samt spårbarhet till kundens tallrik hos restauranger och storhushåll än vad som idag är fallet. Om sammansatta livsmedel ska omfattas innebär detta mer långtgående krav för restauranger och storhushåll än befintliga regler för butik vilket skulle medföra ökade kostnader för särskilt märkning och spårbarhet i tidigare led för dessa livsmedel.

Obligatorisk ursprungsmärkning kommer att innebära viss utökad kontrolltid för små restauranger och storhushåll. En kostnad som sannolikt kommer att läggas på företagen. Majoriteten av de branschorganisationer som Livsmedelsverket varit i kontakt med är negativa till att införa obligatorisk ursprungsmärkning på restaurang och i storhushåll. I synnerhet om uppgift om ursprung ska lämnas skriftligen.

Ett inrättande av ursprungsmärkning skulle beröra drygt 60 000 restauranger och storhushåll. Kostnaderna för Livsmedelsverket m.fl. att ta fram en anmälan om ursprungsmärkning kan uppskattas till drygt 1,5-7 miljoner kronor beroende på vilka undersökningar och studier som behöver tas fram. Om anmälan görs med den huvudsakliga inriktningen som den franska anmälan kommer kostnaderna troligen att vara betydligt lägre eftersom man då sannolikt inte behöver utföra närmare studier eller undersökningar för att påvisa sambandet mellan produktens kvalitet och ursprung eller härkomst.

Utifrån en kostnadsanalys gjord 2015 gällande kravet för livsmedelsföretagare att ange allergener gör Livsmedelsverket den grova uppskattningen att ett införande av kravet på ursprungsmärkning skulle innebära kostnader för branschen (som även innefattade andra livsmedelsföretagare än restauranger och storhushåll) i storleksordningen 900 miljoner kronor. Det ska noteras att denna beräkning baseras på att uppgift om ursprung lämnas muntligen till konsumenten och att den inte inkluderar kostnader för ökad spårbarhet.

## **2. Uppdraget**

Livsmedelsverket har i regeringsbeslut den 12 juli 2018 fått i uppdrag att analysera vilka åtgärder som krävs för att Sverige ska kunna göra en anmälan till EU-kommissionen om nationella bestämmelser om obligatorisk ursprungsmärkning av kött och fisk på restaurang och i storhushåll enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1169/2011.

Regeringen anför att det finns ett stort intresse för mat bland svenska konsumenter och för var maten, främst kött, kommer ifrån samt att god information är en förutsättning för att konsumenten ska kunna göra medvetna och hållbara val.

Utifrån en behovsanalys ska Livsmedelsverket ange vilka underlag som Sverige behöver ta fram för att kunna göra en anmälan till EU-kommissionen samt göra en analys över kostnader och resursåtgång för såväl myndigheter som berörda företag av inrättande av obligatorisk ursprungsmärkning av kött och fisk på restaurang och i storhushåll.

I uppdraget ingår även att följa processen med den anmälan om obligatorisk ursprungsmärkning av kött och fisk på restaurang som Finland lämnat till EU-kommissionen.

Livsmedelsverket ska rapportera uppdraget till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 3 december 2018.

### **3. Definitioner och avgränsningar**

I uppdraget anges att den obligatoriska ursprungsmärkningen avser restauranger och storhushåll. Av artikel 2.2 d i förordning (EU) nr 1169/2011 framgår att med storhushåll avses anläggning (inklusive ett fordon eller ett fast eller mobilt försäljningstillstånd), till exempel restauranger, personalrestauranger, skolor, sjukhus och cateringföretag, vilken i sin affärsverksamhet tillagar livsmedel färdiga att konsumeras av slutkonsumenterna. Denna definition av storhushåll innebär att samtliga aktörer inom såväl offentlig som privat sektor omfattas.

Vad gäller ursprungsland utgår Livsmedelsverket i sin rapport från definitionen i artikel 60.1 i förordning (EU) nr 952/2013<sup>3</sup> som anger att varor som är helt framställda i ett enda land eller territorium ska anses ha sitt ursprung i det landet eller territoriet. Vidare enligt punkt 2 i samma artikel anges att varor vars tillverkning sker inom mer än ett land eller territorium ska anses ha sitt ursprung i det land eller territorium där de genomgick den sista väsentliga och ekonomiskt berättigade bearbetningen eller behandlingen som skedde i ett företag utrustat för det ändamålet och som resulterade i tillverkningen av en ny produkt eller innebar ett viktigt steg i tillverkningen. Definitionen av härkomstplats finns i artikel 2. 2 g i förordning (EU) nr 1169/2011. Härkomstplats är den plats som företaget anger att ett livsmedel kommer från och som inte är ursprungsland, det kan t.ex. vara en stad, område eller region.

Enligt uppdraget ska Livsmedelsverket göra en analys över kostnader och resursåtgång för myndigheter och berörda företag av inrättandet av obligatorisk ursprungsmärkning av kött och fisk på restaurang och i storhushåll. Det har inte funnits möjlighet eller utrymme att genomföra en sådan analys inom ramen för detta uppdrag. För detta skulle det bland annat krävas att det finns ett utarbetat förslag till hur en ordning med ursprungsmärkning ska regleras. Den genomförda analysen har istället begränsats till vad som framkommit vid Livsmedelsverkets kontakter med Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), kommunala

---

<sup>3</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen.

kontrollmyndigheter samt branschorganisationer med anledning av uppdraget. Även tidigare genomförda konsekvensanalyser har beaktats.

## **4. Samråd m.m.**

Livsmedelsverket har haft samråd med Kommerskollegium som har analyserat frågan om anmälan av ursprungsmärkning av kött och fisk på restaurang och i storhushåll utifrån EU-rättens bestämmelser om fri rörlighet för varor och artikel 39 i förordning (EU) 1169/2011.<sup>4</sup> Analysen bifogas rapporten.

Under arbetet med uppdraget har Livsmedelsverket haft kontakt med kommunala kontrollmyndigheter, branschorganisationerna Visita, Svensk Fågel, Kött- och charkföretagen, Livsmedelsföretagen (Li), Fisk- och skaldjursrådet, Lantbrukarnas riksförbund (LRF) och Convenience Stores Sweden.

Verket har även haft kontakt med Svensk märkning AB, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges Konsumenter, Konsumentverket, SLU och det finländska Jord-och skogsbruksministeriet.

### **4.1 Synpunkter från branschorganisationer**

Av de branschorganisationer som Livsmedelsverket varit i kontakt med är majoriteten emot obligatorisk ursprungsmärkning i synnerhet om uppgift om ursprung ska lämnas skriftligen. LRF är positiva till ursprungsmärkning på restaurang på samma sätt som detta sker i butik. De övriga branschorganisationerna uppger bland annat följande. Man drar paralleller till vad som idag gäller om skyldigheten att upplysa om allergener varför ett krav på skriftlighet om ursprung är svårt att motivera. Enligt Visita är det större risk att informationen blir fel om den ska lämnas skriftligen. Visitas policy anger att restauranger ska kunna svara muntligen på fråga om ursprung. Enligt Visita visar Sveriges Konsumenters undersökning ”Det hemliga köttet i lunchmaten”<sup>5</sup> att de flesta restauranger kan detta då 3 av 4 tillfrågade restauranger kunde svara på frågan om ursprung.

Vidare har i samtal med branschen framförts att uppgift om ursprung för viltfångad fisk, dvs. uppgift om fångstzon, är svårtydd för konsumenten eftersom få har kunskap om dessa zoner. Odlad fisk kan dock märkas med ursprungsland. Man befärdar också att ett införande av obligatoriska regler kommer att innebära en stor administrativ börda för berörda aktörer. Om ursprungsmärkning införs på restaurang och i storhushåll bör denna inte gå längre än vad som gäller i tidigare led. Man är positiv till att denna information lämnas men att det kan ske på frivillig väg t.ex. inom ramen för Visitas policy eller genom den ordning som Svensk märkning AB tillhandahåller. Vidare förordar Svensk Fågel sin märkning med motiveringen

---

<sup>4</sup> Skrivelse från Kommerskollegium den 23 oktober 2018 om Ursprungsmärkning av kött och fisk på restaurang och i storhushåll.

<sup>5</sup> <http://www.sverigeskonsumenter.se/nyheter-press/senaste-nytt/granskning-rodlistat-kott-doljs-av-lunchrestauranger/>.

att det finns möjligheter att kunna märka med ursprung kopplat till kvalitetsaspekten, då Svensk Fågels märke omfattar både kvalitet och ursprung.

## 5. Ursprungsmärkning

Generella bestämmelser om information och märkning som gäller alla livsmedel finns huvudsakligen i förordning (EU) nr 1169/2011 samt i Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2014:4) om livsmedelsinformation. Nuvarande generella regler anger att uppgift om ursprungsland eller härkomstplats måste anges i de fall ett utelämnande av en sådan uppgift skulle vara vilseledande.<sup>6</sup> Dessutom ska uppgift om den primära ingrediensen<sup>7</sup> anges i de fall man uppger ett livsmedels ursprung eller härkomstplats och den primära ingrediensen inte har samma ursprung, t.ex. svenska köttbullar som innehåller kött från Tyskland.

Härutöver finns särskilda bestämmelser om livsmedelsinformation om ursprung som rör vissa slags livsmedel i EU-förordningar och i Livsmedelsverkets föreskrifter. Inget av nedanstående krav på ursprungsmärkning omfattar kött och fisk som ingrediens i en maträtt, till exempel kött i en köttsoppa.

### 5.1 Livsmedel som är färdigförpackade<sup>8</sup>

Nedan framgår vilka krav som finns för att ange ursprung för olika kategorier animaliska livsmedel.

#### Kött

Det finns harmoniserade bestämmelser inom EU om krav på att lämna information om ursprung på kött som säljs i butik.

Bestämmelserna gäller kött från nötkreatur, gris, får, get och fjäderfä.<sup>9</sup> Bestämmelserna omfattar endast obearbetat kött, helt, skuret i bitar eller malet. Nötkött ska märkas med vilket land djuret är fött, uppfött och slaktat i. För kött från gris, får, get och fjäderfä är uppgiften om födelseland frivillig. Om landet där djuret är fött, uppfött och slaktat i är samma land kan uppräknigen ersättas med ”ursprung” följt av landets namn.

Om köttet t.ex. har värmebehandlats, panerats eller kryddats finns det inget krav på att uppgift om ursprung ska lämnas.

---

<sup>6</sup> Artikel 26.2 a i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1169/2011.

<sup>7</sup> Ibid, artikel 26.3.

<sup>8</sup> Ibid, artikel 1.2 e.

<sup>9</sup> Bestämmelser om ursprungsmärkning av kött från svin, får, get och fjäderfä finns i Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 1337/2013 av den 13 december 2013 om tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1169/2011 vad gäller angivande av ursprungsland eller härkomstplats för färskt, kylt eller fryst kött av svin, får, get och fjäderfä. Bestämmelser om ursprungsmärkning av kött från nöt finns bland annat i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1760/2000 av den 17 juli 2000 om upprättande av ett system för identifiering och registrering av nötkreatur samt märkning av nötkött och nötköttprodukter och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 820/97.



## **Fisk**

För försäljning av fisk, skaldjur och blötdjur finns regler om att det i butik, ska finnas information om varifrån produkten kommer, ursprungsland eller fångstzon.<sup>10</sup> Dessa uppgifter kan antingen anges skriftligen på förpackningen eller anges skriftligen i anslutning till försäljningen. Dessa regler omfattar endast obearbetad fisk, skaldjur och blötdjur, dvs. om fisken värmebehandlats, panerats eller kryddats finns det inget krav på att sådana uppgifter ska lämnas.

Om kött, fisk, skaldjur eller blötdjur med olika ursprung blandas i samma förpackning ska samtliga ursprungsländer respektive fångstzoner anges.

## **5.2 Handel mellan företag och spårbarhet**

Enligt artikel 18 i förordning (EG) nr 178/2002<sup>11</sup> ska alla livsmedel kunna spåras framåt och bakåt i livsmedelskedjan. Detta gäller i hela kedjan förutom att detaljhandeln (butiker, restauranger och storhushåll) inte måste kunna spåra livsmedlen ut till konsument, exempelvis vilken köttbit som sålts till vilken konsument.

## **5.3 Skyddade beteckningar**

Inom EU är det möjligt att registrera beteckningar för vissa speciella livsmedel. Beteckningarna utgörs av

- skyddad ursprungsbeteckning<sup>12</sup>,
- skyddad geografisk beteckning<sup>13</sup> och
- garanterad traditionell specialitet<sup>14</sup>.

Några exempel på svenska skyddade beteckningar kopplade till geografiskt ursprung är Skånsk spettekaka, Upplandskubb och Bruna bönor från Öland. Exempel på andra länders skyddade beteckningar är Parmaskinka och Fetaost.

---

<sup>10</sup> Bestämmelser om livsmedelsinformation och märkning avseende fisk finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1379/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma marknadsordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1184/2006 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 104/2000 samt i Rådets förordning (EG) nr 1224/2009 av den 20 november 2009 om införande av ett kontrollsystem i unionen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskepolitiken efterlevs, om ändring av förordningarna (EG) nr 847/96, (EG) nr 2371/2002, (EG) nr 811/2004, (EG) nr 768/2005, (EG) nr 2115/2005, (EG) nr 2166/2005, (EG), nr 388/2006, (EG) nr 509/2007, (EG) nr 676/2007, (EG) nr 1098/2007, (EG) nr 1300/2008, (EG) nr 1342/2008 och upphävande av förordningarna (EEG) nr 2847/93, (EG) nr 1627/94 och (EG) nr 1966/2006.

<sup>11</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet.

<sup>12</sup> Artikel 5.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1151/2012 av den 21 november 2012 om kvalitetsordningar för jordbruksprodukter och livsmedel.

<sup>13</sup> Ibid, artikel 5.2.

<sup>14</sup> Ibid, artikel 18.

Reglerna kring de skyddade beteckningarna är till för att hjälpa producenter av jordbruksprodukter och livsmedel att informera om produkternas och livsmedlens egenskaper och särskilda kvaliteter. Det finns över 1000 beteckningar registrerade i EU:s databas, DOOR.<sup>15</sup> De flesta produkterna kommer från EU men några är från länder utanför EU. Ansökan är kostnadsfri men att ta fram underlag för att visa att produkten är unik innebär en kostnad för producenterna.<sup>16</sup>

## 5.4 ”Från Sverige”

I syfte att stärka efterfrågan på svenska livsmedel har Livsmedelsföretagen, Svensk Dagligvaruhandel och LRF, gemensamt startat Svenskmärkning AB.<sup>17</sup>

Märket ”Från Sverige” ägs av Svenskmärkning AB, som utvecklar, förvaltar och kontrollerar användningen. Företag som vill märka sina produkter med ”Från Sverige” behöver godkännas av Svenskmärkning AB. För kött och charkuterier används istället märket ”Kött från Sverige” och på mejerivaror används både märket ”Mjöl från Sverige” och ”Från Sverige”.

För att få märka ett sammansatt livsmedel måste det innehålla minst 75 procent svenska råvaror. Om varan innehåller kött, ägg, mjölk, fågel, fisk eller skaldjur är det alltid utan undantag 100 procent svenskt. Med svenskt avses att produkten är odlad eller född och uppfödd, förädlad, förpackad och kontrollerad i Sverige.

I dagsläget är ett fåtal restaurangkedjor och ett par enskilda restauranger anslutna till systemet. För att erhålla en licens att använda märkningen måste företaget vara anslutet till ett certifieringsorgan vilket få enskilda restauranger är idag.

## 5.5 Andra märkningar och rekommendationer

Det finns även branschorganisationer som har frivilliga system för ursprungsmärkning t.ex. Svensk Fågel som har sin märkning ”Gula pippin” på sina produkter med krav på att följa Svensk Fågels kvalitets- och kontrollprogram, riktlinjer och utbildningar.<sup>18</sup>

Visita rekommenderar i sin policy<sup>19</sup> restauranger och andra storhushåll att de ska kunna ge konsumenter information om ursprunget för de livsmedel som erbjuds till försäljning (ursprungsinformation) när det gäller nötkött, griskött, fårkött, getkött, fågelkött, fisk, skaldjur och blötdjur. Ursprungsinformationen ska kunna ges muntligen eller skriftligen. Ursprungsinformationen kan lämnas antingen direkt och utan förfrågan från konsumenten eller efter förfrågan. Om företaget väljer att lämna informationen först efter förfrågan från konsumenten, ska företaget se till att det på serveringsstället tydligt framgår hur konsumenten kan få sådan information. En sådan särskild upplysning om hur man kan få tillgång till

---

<sup>15</sup><http://ec.europa.eu/agriculture/quality/door/list.html;jsessionid=pL0hLqqLXhNmFQyFl1b24mY3t9dJQPflg3xbL2YphGT4k6zdWn34!-370879141>.

<sup>16</sup> <https://www.livsmedelsverket.se/produktion-handel-kontroll/livsmedelsinformation-markning-och-pastaenden/skyddade-beteckningar>.

<sup>17</sup> <https://fransverige.se/foretag/kontakt/om-svenskmarkning/>.

<sup>18</sup> <https://svenskfagel.se/om-markningen/>.

<sup>19</sup> <http://www.visita.se/omvisita/press/nyheter/policy-om-ursprungsinformation/>.

ursprungsinformation kan ges skriftligen, t.ex. genom anslag, skylt eller i menyn, eller muntligen.

## **6. Information om livsmedel som inte är färdigförpackade**

I förordning (EU) nr 1169/2011 och LIVSFS 2014:4 finns bestämmelser om vilken information som ska lämnas för livsmedel som inte är färdigförpackade.

Livsmedel som serveras på restaurang eller i storhushåll tillhör kategorin livsmedel som erbjuds utan att vara färdigförpackade.<sup>20</sup> Enligt artikel 44.1 a i förordning (EU) nr 1169/2011 är uppgift om allergena ingredienser, som listas i bilaga II till förordningen, en uppgift som alltid ska lämnas. Denna uppgift kan lämnas konsumenten på olika sätt och det kan ske såväl skriftligt som muntligt (10 § LIVSFS 2014:4).

Enligt artikel 44.1 b i förordning (EU) nr 1169/2011 får en medlemsstat nationellt föreskriva om att ytterligare uppgifter ska vara obligatoriska att lämna för livsmedel som inte är färdigförpackade enligt vad som anges i artikel 9.1 och 10 i samma förordning. Sverige har föreskrivit om att uppgift om livsmedlets beteckning (artikel 9.1 a) ska lämnas på kundens begäran (8 § LIVSFS 2014:4). Även denna uppgift får tillhandahållas på olika sätt och ske såväl skriftligt som muntligt (11 § LIVSFS 2014:4). Ovan nämnda bestämmelser är även tillämpliga på restaurang och i storhushåll vid servering av måltider.

Det finns inga hinder för att livsmedelsföretagare frivilligt anger ursprung så länge påståendet är sant och inte anges på ett sådant sätt att det kan vilseleda konsumenten.<sup>21</sup>

## **7. Nationella åtgärder om ytterligare obligatoriska uppgifter**

Om en medlemsstat vill föreskriva om ytterligare obligatoriska uppgifter, utöver de uppgifter som anges i artikel 9.1 och 10 i förordning (EU) nr 1169/2011, för vissa typer eller kategorier av livsmedel måste detta anmälas till EU-kommissionen i enlighet med ett särskilt förfarande enligt artikel 45 i förordningen.

Enligt artikel 45. 1 ska medlemsstaten i förväg anmäla den planerade åtgärden och skälen för denna till EU-kommissionen och de andra medlemsstaterna. De planerade åtgärderna får antas först tre månader efter anmälan förutsatt att EU-kommissionen inte lämnar ett negativt yttrande enligt artikel 45.3.

Av artikel 39.1 framgår att medlemsstaten ska kunna motivera åtgärden av minst ett av följande skäl;

- skydd av folkhälsan,
- skydd av konsumenterna,
- förebyggande av bedrägeri, samt

---

<sup>20</sup> Artikel 44 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1169/2011.

<sup>21</sup> Ibid, artikel 36.

- skydd av industriella och kommersiella äganderätter, uppgifter om ursprung och registrerade ursprungsbeteckningar samt förebyggande av illojal konkurrens.

För att införa obligatorisk uppgift om livsmedels ursprungsland eller härkomstplats krävs vidare, enligt artikel 39.2, att det finns ett bevisat samband mellan vissa kvaliteter hos livsmedlet och dess ursprung eller härkomst. Vid anmälan ska medlemsstaterna även redovisa belägg för att en majoritet av konsumenterna anser att uppgiften om ursprung eller härkomst är mycket viktig.

## 8. Anmälningar från andra medlemsstater

Efter att förordning (EU) nr 1169/2011 börjat tillämpas har ett antal medlemsstater antagit nationell lagstiftning om ursprungsmärkning av huvudsakligen färdigförpackade livsmedel, nedan presenteras Litauens och Frankrikes författningar. Nedan följer även en redogörelse för Finlands anmälda förslag. Litauen var den första medlemsstaten att anmäla nationella ursprungsregler sedan tillämpningen av förordning (EU) nr 1169/2011. Frankrike var i samma sammanhang den medlemsstat som först fick klartecken av EU-kommissionen att anta nationella ursprungsregler. Finland är såvitt Livsmedelsverket erfar den enda medlemsstaten som föreslagit ursprungsregler för restaurang. Vid skrivandet av denna rapport är Finlands förslag ännu inte antaget.

### 8.1 Litauen

Litauen anmälde inom ramen för direktiv 98/34/EG<sup>22</sup> och förordning (EU) nr 1169/2011 den 8 juni 2015 ett förslag om obligatorisk märkning av ursprungsland för den mjölk som ingår som ingrediens i färdigförpackade mjölk och mjölkprodukter.

Som motivering för förslaget anförde Litauen att litauiska konsumenter har högt ställda förväntningar på märkning av ursprungsland när det gäller mjölk som ingrediens i mjölkprodukter. I anmälan hänvisades till en undersökning med 1 000 deltagare som visade att 67 procent av befolkningen ansåg det viktigt att mjölk och mjölkprodukter var märkta med ursprungsland.

Till stöd för att det fanns ett samband mellan ursprung och kvalitet angavs att de litauiska kobesättningarna var små och att korna utfodrades med gräs på naturliga betesmarker utan användning av importerade fodertillsatser innehållande protein, vilket ger mjölkråvaran distinkta smakegenskaper och andra sensoriska smakegenskaper som skiljer sig från de sensoriska egenskaperna hos mjölk som produceras på mjölkgårdar med intensiv produktion. Den korta tiden mellan mjölkning och bearbetning gör att mjölken är en mycket naturlig råvara med låga nivåer av bakteriell kontamination. Detta gör det möjligt att använda en mild värmebehandling under den tekniska bearbetningen, och därmed bevaras mjölkprodukternas höga biologiska värde. Inhemskt producerade mjölkprodukter är dessutom färskare eftersom

---

<sup>22</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter.

de levereras till konsumenten inom en kortare tidsperiod, vilket gör att de kännetecknas av en exceptionell smak, arom och konsistens.

EU-kommissionen yttrade sig över förslaget. Därutöver lämnade Estland, Spanien och Österrike detaljerade utlåtanden. Sverige och Italien lämnade kommentarer.

EU-kommissionen anförde<sup>23</sup> huvudsakligen att förslaget borde ha anmälts enbart enligt artikel 45 i förordning (EU) nr 1169/2011, dvs. att förslaget enbart handlade om ursprungsmärkning och därför skulle följa kraven i förordningen.

Sverige lämnade en kommentar<sup>24</sup> av vilken framgick att man ställde sig tveksam till syftet med förslaget då det uttryckligen avsåg att gynna mjölkgårdar och familjegårdar på nationell nivå. Sverige hänvisade också till slutsatserna i EU-kommissionens rapport COM(2015)205 final) av vilken framgick att nationella regler om ursprungsmärkning av mjölk, förutom rena kostnadsökningar, även kan innebära ökade krav på kostsamma spårbarhetssystem. Därutöver anförde Sverige i kommentaren bl.a. följande.

”Sverige vill även framhålla att de argument som framförs i Litauens anmälan inte förefaller leva upp till det krav om ”ett bevisat samband mellan vissa kvaliteteter hos livsmedlet och dess ursprung eller härkomst” som krävs för att införa ytterligare obligatoriska uppgifter i enlighet med artikel 39.2 i förordning (EU) nr 1169/2011. Litauen redogör inte för hur litauiskproducerad mjölk skulle särskilja sig från mjölk eller mjölkprodukter som tillverkats under liknande förhållanden i ett närliggande grannland.

Det är även tveksamt om den representativa undersökning som presenteras i anmälan lever upp till kravet att ”lägga fram belägg för att flertalet konsumenter anser att denna uppgift är mycket viktig” som också framgår av artikel 39.2. Sverige håller med om att konsumenter ibland kan ha ett intresse av att veta var eller under vilka förutsättningar en viss mjölkprodukt har tillverkats, men Sverige vill dock framhålla att detta intresse kan tillgodoses genom näringsens initiativ till frivillig märkning.”

Sammantaget konstaterade Sverige att förslaget bör anses ha sådan inverkan på den fria rörligheten för varor att nationella åtgärder inte kan tillåtas i enlighet med artikel 38 i förordning (EU) nr 1169/2011 om tillhandahållande av livsmedelsinformation till konsumenterna.

Reaktionerna på Litauens förslag ledde till att ett nytt omarbetat förslag togs fram och anmälades i enlighet med förfarandet enligt artikel 45 i förordning (EU) nr 1169/2011 i juli 2016. Förslaget antogs under 2016. Det förslaget var tidsbegränsat och regleringen ska upphöra den 31 december 2018 med en utvärdering den 30 september 2018. Livsmedelsverket har i nuläget ingen kännedom om när en sådan utvärdering ska presenteras.

---

<sup>23</sup> Message 007 Communication from the Commission - TRIS/(2015) 03061 Directive 98/34/EC Notification: 2015/0465/LT.

<sup>24</sup> Meddelande 103 från kommissionen - TRIS/(2015) 03438 Direktiv (EU) 2015/1535 Anmälan: 2015/0465/LT Vidarebefordran av en medlemsstats (Sverige) synpunkter (artikel 5.2 i direktiv (EU) 2015/1535).

## 8.2 Frankrike

Frankrike anmälde ett nationellt förslag om ursprungsmärkning av mjölk och kött som används som ingrediens i färdigförpackade livsmedel den 16 februari 2016. Förslaget var tidsbegränsat till sista december 2018.

Till stöd för förslaget<sup>25</sup> anförde Frankrike att 81 procent av de tillfrågade i en konsumentundersökning i Frankrike ville känna till den primära ingrediensen i sammansatta produkter. Därutöver angav Frankrike i anmälan att 84 procent av européerna och 86 procent av fransmännen ville veta ursprunget i mjölk som säljs i obearbetad form eller som mjölkprodukter.

Av det resultatet drog de franska myndigheterna slutsatsen att ursprunget för en produkt eller dess ingredienser för flertalet konsumenter är ett rekvisit för produktens kvalitet.

Sambandet gjordes med stöd av Internationella standardiseringsorganisationens definition av kvalitet: ” De samlade egenskaper och kännetecken hos en produkt eller tjänst som ger dess förmåga att tillfredsställa uttalade eller underförstådda behov.” Vidare angavs att konsumenter kan lägga in flera egenskaper i begreppet kvalitet såsom hälsosäkerhet, miljö, hygien eller kundtillfredsställelse.

Därutöver angavs i anmälan skäl såsom att komma till rätta med fusk och att kostnaderna för ursprungsmärkning av mjölk skulle vara obetydliga. Även kostnaderna för ursprungsmärkning av kött uppgavs vara blygsamma. Frankrike betonade att förslaget inte syftade till att framhäva franska produkter.

Det franska förslaget orsakade en livlig debatt och utsattes för hård kritik från ett antal medlemsstater då dessa misstänkte att en sådan reglering skulle påverka den inre marknaden negativt även om förslaget enbart omfattade fransktillverkade produkter. Vidare ställde många medlemsstater sig frågande till om förslaget uppfyllde kraven i artikel 39.2 i förordning (EU) nr 1169/2011. Det riktades även kritik mot bristande insyn då många medlemsstater inte fått underlaget i skälig tid innan det skulle diskuteras.

EU-kommissionen godtog emellertid förslaget. Frankrike skulle avge en rapport om tillämpningen av lagen senast den 30 september 2018 för att diskutera möjligheten att utvidga kraven på nationell och europeisk nivå. Frankrike har i september 2018 begärt förlängning av försöksperioden, från den 31 december 2018 till sista mars 2020.<sup>26</sup> EU-kommissionen har ännu inte tagit ställning till denna begäran. Utvärderingsrapporten ska lämnas till EU-kommissionen i slutet av januari 2019.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Not från de franska myndigheterna till Europeiska kommissionen (GD Santé), diarieförd hos Livsmedelsverket i ärende nummer 2016/04023.

<sup>26</sup> Rapport från möte med Ständiga kommittén för växter, djur, livsmedel och foder, sektionen för allmän vägledning (PAFF) den 22 oktober 2018.

<sup>27</sup> Ibid.

### 8.3 Finland

Finland har gjort tre anmälningar, utifrån ett förslag som omarbetats mellan anmälningarna, november 2017, juni 2018 och oktober 2018.

#### Anmälan november 2017

Finland anmälde i november 2017 ett förslag om obligatorisk ursprungsmärkning av kött och fisk som används som ingrediens i icke färdigförpackade måltider som serveras på restaurang.<sup>28, 29</sup>

I anmälan redogörs för ett förslag till ändring i Jord- och skogsbruksministeriets förordning (834/2014) om tillhandahållande av livsmedelsinformation till konsumenterna. Av förslaget framgår att utöver uppgift om allergener och livsmedlets beteckning ska det för kött och fisk, som serveras i storhushåll och som inte är färdigförpackade, anges uppgift om ursprungsland eller härkomstplats. Uppgift om ursprungsland eller härkomstplats ska anges för kött och fisk som används som ingrediens i en måltid och detta oavsett vilken mängd kött eller fisk som måltiden innehåller. Kravet på att ange uppgift om ursprungsland gäller färskt, kylt och fryst kött samt malet och helt kött som används som ingrediens. Förslaget omfattar emellertid inte produkter som köps in färdigberedda, utan enbart sådana som bereds i storhushållet. Av bilagan till förordningsförslaget framgår att nötkött, griskött, får- och getkött, fjäderfäkött, hästkött, renkött och kött från vilt omfattas. För att definiera vad som avses med ursprung hänvisas till tillämpliga EU-rättsakter som reglerar information inklusive märkning av kött.

Kravet på ursprungsmärkning eller härkomstplats för fisk gäller färsk, kyld samt fryst fisk, fiskfiléer samt annat fiskkött när det används som ingrediens i en måltid. Förordningsförslaget anger närmare med hänvisning till tillämpliga EU-rättsakter hur ursprung ska anges. Förslaget omfattar såväl fångad som odlad fisk men inte skaldjur och blötdjur.

Ifall uppgift om ursprungsland eller härkomstplats inte är tillgänglig kan den ersättas med annan uppgift i enlighet med vad som anges i förslaget. Som huvudregel ska uppgift om ursprung lämnas skriftligen. Förslaget är inte tidsbegränsat.

Finland har inte uttryckligen angett vilket eller vilka av skälen i artikel 39.1 i förordning (EU) 1169/2011 man åberopar för förslaget. Skydd av konsumenterna är såsom Livsmedelsverket förstår, utifrån det PM som bifogades förslaget<sup>30</sup>, det skäl som ligger till grund för förslaget.

Utifrån kravet att det ska finnas ett bevisat samband mellan vissa kvaliteter hos livsmedlet och dess ursprung eller härkomst, enligt artikel 39.2 i förordning (EU) 1169/2011, har Finland hänvisat till genomförda konsumentenkäter från 2013 och 2017 och en konsumentundersökning från 2013 (Ruoko 2013 (Food 2013, TNS Gallup). Det anförs vidare att

---

<sup>28</sup> I den engelska översättningen av det finska förslaget används ordet "mass caterers". Mass caterer definieras i artikel 2.2 d i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1169/2011. I den svenska översättningen av förordningen har detta översatts till storhushåll.

<sup>29</sup> Decree of the Ministry of Agriculture and Forestry Amending the Decree of the Ministry of Agriculture and Forestry on the Provision of Food Information to Consumers den 3 november 2017 samt skrivelse som bifogats anmälan.

<sup>30</sup> Skrivelse från finländska jord- och skogsbruksministeriet som bifogats anmälan den 3 november 2017.

Finland har mycket få fall av salmonella och att arbetet mot antibiotikaresistens har förts framgångsrikt i landet i mer än 20 år. Även det finländska arbetet med djurskydd lyfts fram.

Vad gäller kravet att kunna visa att konsumenterna anser att uppgift om ursprungsland eller härkomst är en mycket viktig uppgift hänvisas till konsumentundersökningarna Eurobarometer 2013 och Suomi Syö (Finland Eats) från 2015.

### **EU-kommissionens yttrande**

I januari 2018 lämnade EU-kommissionen ett negativt yttrande över Finlands anmälan.<sup>31</sup> EU-kommissionen ansåg att Finlands motivering framför allt gällde livsmedelssäkerhet samt djurs hälsa och välbefinnande och inte sambandet mellan livsmedlets ursprung och dess kvalitet. EU-kommissionen ansåg att de återopade konsumentundersökningarna, som stöd för att visa att majoriteten av de finska konsumenterna anser att uppgift om ursprung eller härkomst är mycket viktig, inte var tillräckligt väl avgränsade för vad som är ifråga i anmälan. EU-kommissionen fann vidare att konsumentundersökningarna inte kunde utgöra belegg för sambandet mellan ursprung och kvalitet. Finland bedömdes inte ha uppfyllt kraven i artikel 39.2 i förordning (EU) nr 1169/2011.

EU-kommissionen ansåg inte att det finländska förslaget utgjorde något handelshinder.

### **Anmälan juni 2018**

Mot bakgrund av EU-kommissionens yttrande anmälde Finland i juni 2018 ett omarbetat förslag.<sup>32</sup> I förhållande till den tidigare anmälan är det nya förslaget tidsbegränsat till två år och det omfattar inte kött från häst, ren och vilt. Vidare har en konsumentundersökning (Kantar TNS Agri) genomförd 2018 återopats för att visa sambandet mellan kvalitet hos livsmedlet och dess ursprung eller härkomst samt belegg för att en majoritet av konsumenterna anser att uppgift om ursprungsland eller härkomst är mycket viktigt.

EU-kommissionen begärde vissa förtydliganden och kompletterande uppgifter av Finland.<sup>33</sup> Bland annat efterfrågades andra bevis än konsumenternas uppfattning om sambandet mellan vissa kvaliteter på livsmedlen i fråga och dess ursprung. Data som stödjer orsakssambandet efterfrågades. Det begärdes tydliggörande avseende definitionen av icke färdigförpackade livsmedel samt vad som avses med livsmedelsingrediens i förslaget. Det efterfrågades vidare vissa förtydliganden gällande förslaget om information om ursprung för fisk.

### **Anmälan oktober 2018**

Finland anmälde i oktober 2018 ytterligare ett omarbetat förslag till EU-kommissionen.<sup>34</sup> Förslaget omfattar inte fisk och redogörelsen för sambandet mellan vissa kvaliteter hos

---

<sup>31</sup> Kommissionens yttrande den 30 januari 2018, C(2018) 627 final samt pressmeddelande från Jord- och skogsbruksministeriet den 9 februari 2018.

<sup>32</sup> Decree of the Ministry of Agriculture and Forestry Amending the Decree of the Ministry of Agriculture and Forestry on the Provision of Food Information to Consumers den 19 June 2018 samt skrivelse som bifogats anmälan.

<sup>33</sup> Skrivelse från EU-kommissionen den 2 augusti 2018, SANTE/EI/MH/ko(2018)4140180.

<sup>34</sup> Decree of the Ministry of Agriculture and Forestry Amending the Decree of the Ministry of Agriculture and Forestry on the Provision of Food Information to Consumers den 11 October 2018 samt skrivelse som bifogats anmälan.



livsmedlet och dess ursprung har utvecklats i förhållande till de två tidigare anmälningarna. I övrigt överensstämmer förslaget med det som lämnades i juni 2018. Finland lyfter fram organoleptisk kvalitetsbedömning och anger att kött som importerats från tredje land, men även från länder inom EU, vakuumförpackas direkt efter slakt och köttet möras under transport, så kallad wet-aging (vakuüm-mörning/våtmörning). Detta påverkar köttets organoleptiska karaktär och ger en annorlunda kvalitet. För konsumenter som föredrar antingen det så kallad dry-aging (hängmörning/torrmörning) eller wet-aging är därför uppgift om ursprung mycket viktigt.

Finland uppger vidare att färskhet inte nödvändigtvis är en kvalitetsindikator för rött kött eftersom detta ofta möras. För kyckling däremot är förhållandet annorlunda eftersom färsk kyckling förfärs inom ett par dagar även om kylkedjan hålls. Detta begränsar ursprunget till det egna landet eller grannländer. För konsumenten är det dock inte tydligt om köttet som serveras i storhushåll är färskt eller har varit fruset eftersom den skillnaden är praktiskt taget omöjlig att känna. Eftersom kött som varit fruset har sämre kvalitet finns det en tydlig koppling mellan ursprung och kvalitet. Detsamma gäller för kött från lamm.

Finland lyfter fram att det nordiska köttet produceras under specifika förhållanden som direkt påverkar kvaliteten: högre krav på djurskydd, omfattande preventivt hälsoarbete för gris, nötkreatur och kyckling, färre fall av stressrelaterade sjukdomar, avsevärd lägre antibiotika-användning och EU:s lägsta nivå av läkemedelsrester i livsmedel däribland kött. Dessa påståenden menar Finland att man kan belägga. Samma förhållanden anses föreligga mellan EU och tredje land. Finska konsumenter anser därför ofta att det framförallt är viktigt att veta om det som serveras kommer ifrån ett EU-land eller inte.

Rörande djurskydd framhåller Finland att djuren bedövas innan slakt vilket kraftigt minskar djurens lidande samt att alla slaktdjur transporteras direkt från gård till slakteriet. Det förekommer inte heller några slaktdjursauktioner i landet. Finland är ett av få länder i EU som förbjuder svanskupering på gris. Detsamma gäller för näbbtrimning på kycklingar.

Slakterier knutna till Sikava, ett finskt hälso- och djurskyddsregister för grisuppfödare, måste uppfylla särskilda krav som är mer långtgående än gällande lagstiftning. Kraven gäller förebyggande hälsovård samt kriterier för en ansvarsfull fläskproduktion. Det finns även ett nationellt register för nötköttsproducenter, Naseva, som ställer liknade krav.

Livsmedelsverket känner inte närmare till varför Finland frångick förslaget om ursprungs-märkning av fisk i sin anmälan i oktober 2018. EU-kommissionen har ännu inte yttrat sig över Finlands anmälan.

## **9. Vilka åtgärder krävs för en anmälan till EU-kommissionen**

### **9.1 Författningsförslag**

Livsmedelsverket utgår ifrån att det är ett författningsförslag som ska ligga till grund för en svensk anmälan. Livsmedelsverket bedömer att såväl regeringen som verket har erforderliga

bemyndiganden i livsmedelslagen (2006: 804) och livsmedelsförordningen (2006:813) för att utfärda en författning. Med utarbetandet följer också kravet att ta fram en konsekvensutredning enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning följt av remissförfarande.

### Överväganden

Det är flera överväganden som måste göras vid ett utarbetande av författningsförslag. Bland annat följande.

1. Vilka kött- och fiskprodukter ska omfattas, vilken beredningsgrad?
2. Ska kött och fisk som ingrediens omfattas? Ska samtliga produkter omfattas eller enbart de som tillagas på plats?
3. Ska kravet gälla samtliga restauranger och storhushåll?
4. Ska färdiglagad mat som säljs i andra sammanhang, t.ex. i butik omfattas?
5. Hur ska informationen lämnas, skriftligt, muntligt eller annan presentationsform?
6. Ska förslaget vara tidsbegränsat?
7. Behövs en övergångstid och i så fall hur lång ska den vara?
8. Är bestämmelserna proportionerliga utifrån de konsekvenser de medför?

Utifrån tidigare i rapporten redovisade anmälningar kan följande noteras.

- Förslagen har varit tidsbegränsade (med undantag av den finländska anmälan från november 2017).
- Förslagen har oftast avsett sådana livsmedel som omfattas av harmoniserade bestämmelser om spårbarhet. Om de inte har det har EU-kommissionen lämnat synpunkter om att endast sådana ska omfattas.
- Definitioner som används i de nationella reglerna ska överensstämma med befintliga definitioner i tillämpliga EU-rättsakter eller vara väl avgränsade i förhållande till dessa.

Enligt Kommerskollegium riskerar nationella bestämmelser om ursprungsmärkning att påverka den fria rörligheten för varor.<sup>35</sup> Det finns risk att efterfrågan i högre grad riktas mot produkter på den inhemska marknaden till nackdel för produkter från andra länder.<sup>36</sup> Ett införande av obligatorisk ursprungsmärkning måste enligt Kommerskollegium begränsas till vad som är nödvändigt för att garantera konsumentskyddet vilket görs genom en proportionalitetsbedömning som går ut på att bedöma om inte andra, mindre restriktiva, åtgärder kan uppnå samma skyddssyfte.<sup>37</sup>

## 9.2 Skäl

Skälen för att införa ytterligare obligatoriska uppgifter måste anges i anmälan. Dessa skäl

---

<sup>35</sup> Skrivelse från Kommerskollegium den 23 oktober 2018 om Ursprungsmärkning av kött och fisk på restaurang och i storhushåll, se 2.

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Ibid, s. 3.

framgår av artikel 39.1 i förordning (EU) nr 1169/2011. Det måste sålunda klargöras vilket eller vilka skäl som ska anföras av följande;

- skydd för folkhälsan,
- skydd av konsumenterna,
- förebyggande av bedrägeri eller
- skydd av industriella och kommersiella äganderätter, uppgifter om ursprung och registrerade ursprungsbeteckningar samt förebyggande av illojal konkurrens.

Livsmedelsverket anser att det skäl som bäst svarar mot syftet med att införa ursprungsmärkning på restaurang och i storhushåll är skydd av konsumenterna. Genom information om ursprung har konsumenten möjlighet att göra medvetna och hållbara val.<sup>38</sup> Det har inte av uppdragets utformning eller i övrigt framkommit något som skulle peka på att något av de andra skälen i artikel 39.1 skulle vara aktuella för en svensk anmälan.

Kommerskollegium anger att även om åtgärden som föreslås under artikel 39.1 inte specifikt ska prövas enligt fördragets bestämmelser om fri rörlighet så måste den fortfarande vara proportionerlig.<sup>39</sup> Kommerskollegium anför att EU-domstolen har generellt ställt höga krav på att motivera en åtgärd mot bakgrund av tvingande hänsyn i fråga om konsumentsskydd. Skyddet för kvaliteten på varor har generellt inte accepterats som ett godtagbart hinder för den fria rörligheten. Detta överensstämmer även enligt Kommerskollegium med EU-domstolens resonemang kring konsumentsskydd vilket utgår från att om konsumenter har tillräcklig information till hands så kan de fatta egna beslut gällande kvaliteten på varan.<sup>40</sup> Konsumentsskyddet är kopplat till konsumenternas behov att kunna göra välinformerade val. Kraven i artikel 39.1 förutsätter enligt Kommerskollegium att det kan bevisas att genomsnittskonsumenter idag inte har tillgång till nödvändig information om ursprung. Ett utförligt resonemang kring konsumenternas tillgång till information krävs för att ursprungsmärkning ska kunna motiveras enligt artikel 39.1.<sup>41</sup>

Livsmedelsverket har emellertid i sin analys av ett antal medlemsstaters anmälningar, som bland annat framgår av denna rapport, inte funnit att EU-kommissionen i praktiken efterfrågat ingående resonemang till stöd för att motivera konsumentsskyddsskäl.

### **9.3 Konsumentundersökning**

I enlighet med artikel 39. 2 i förordning (EU) nr 1169/2011 ska medlemsstaten ta fram belägg för att en majoritet av konsumenterna anser att uppgift om ursprung eller härkomst är mycket viktigt. För att få fram belägg för detta behöver en konsumentundersökning genomföras. Detta görs lämpligen enligt Livsmedelsverkets bedömning när det finns ett författningsförslag

---

<sup>38</sup> Se regeringsbeslut den 12 juli 2018 om uppdrag till Livsmedelsverket att analysera vilka åtgärder som krävs för en svensk anmälan till EU-kommissionen om ursprung av kött och fisk på restaurang och i storhushåll.

<sup>39</sup> Skrivelse från Kommerskollegium den 23 oktober 2018 om Ursprungsmärkning av kött och fisk på restaurang och i storhushåll, s. 2.

<sup>40</sup> Ibid, s. 2 och 3.

<sup>41</sup> Ibid, s. 3 och 5.

som är långt framskridet. De frågor som ska ställas i undersökningen behöver vara relevanta i förhållande till förslaget för att kunna utgöra sådana belägg som krävs enligt förordningen.

Konsumentundersökningen behöver innehålla frågor om intresset för varje ursprungsmärkning i förslaget. Om förslaget innehåller ursprungsmärkning av kött och fisk måste det ställas frågor om konsumentintresset av en ursprungsmärkning för båda dessa råvaror. Det är dessutom av stor betydelse att frågorna inte är för allmänt hållna utan avser den märkning som beskrivs i förslaget.

De frågor som har ställts i tidigare undersökningar<sup>42</sup> är för allmänt hållna för att kunna utgöra ett underlag för anmälan. Utöver frågor om konsumentintresset kan det även bli aktuellt att undersöka vissa detaljer i förslaget. Om förslaget exempelvis anger att ursprungsmärkningen ska ske skriftligen på menyerna så är även detta något som skulle kunna behöva undersökas.

Tidigare undersökningar har visat att det finns ett intresse för ursprungsmärkning på restaurang. I en undersökning genomförd av Livsmedelsverket år 2015 angav exempelvis 62 procent av de tillfrågade att det var mycket (23 procent) eller ganska (39 procent) viktigt att kunna få information om ingrediensernas ursprung när de äter på restaurang. Det förefaller troligt att även en framtida undersökning kommer att visa att det finns ett intresse för detta hos konsumenterna. I artikel 39.2 i förordning (EU) nr 1169/2011 efterfrågas dock belägg för att en majoritet av konsumenterna tycker att ursprungsmärkningen är *mycket* viktig. Det är inte alls lika säkert att en kommande undersökning kommer visa att en majoritet anser att en sådan märkning är *mycket* viktig. Med utgångspunkt från EU-kommissionens kommentarer till Finlands anmälan förefaller det dock som att det är tillräckligt att det finns ett intresse hos en majoritet av konsumenterna.

## **9.4 Samband mellan kvalitet och ursprung**

Medlemsstaten ska dessutom enligt samma artikel (artikel 39.2) bevisa att det föreligger ett samband mellan vissa kvaliteter hos livsmedlet och dess ursprung eller härkomst. Under arbetet med uppdraget har det framkommit att detta är den mest komplicerade delen av anmälan att redovisa. Syftet med införandet av ursprungsmärkning har betydelse för hur man väljer att redovisa detta samband. Om man jämför anmälningarna från Finland respektive Frankrike kan man notera skillnader i att redovisa detta. Finland har hänvisat och hänvisar till särskilda kvalitetsaspekter, ofta knutna till landets egna produktionsmetoder. Frankrike å andra sidan hänvisar till Internationella standardiseringsorganisationens definition av kvalitet och anger att konsumenter kan lägga in flera egenskaper i begreppet kvalitet såsom hälsosäkerhet, miljö, hygien eller kundtillfredsställelse.

### **Unika egenskaper knutna till produktionsmetoder/kvalitet och ursprung**

De finländska förslagen har haft ett starkt nationellt inhemskt fokus på sambandet mellan kvalitet och ursprung eller härkomst. Till stöd för sitt förslag har man lyft fram kvaliteter inom djurhälsa, djurskydd och framställningsprocesser som starkt sammankopplade till den

---

<sup>42</sup> Här avses alla de undersökningar som genomförts bland svenska konsumenter de senaste åren, exempelvis Livsmedelsverkets undersökning från 2015 (Livsmedelsverket 2015:2) och Sveriges konsumenters undersökning ("Det hemliga köttet i lunchmaten") från 2018.

finländska produktionen. Även Litauen har i sin motivering använt sig av en hänvisning till kvaliteter som är geografiskt begränsade till Litauen. Många av dessa skäl har mött kritik av EU-kommissionen och andra medlemsstater.

I Finlands första anmälan lyfts landets få fall av salmonella fram och att arbetet mot antibiotikaresistens förts framgångsrikt i landet i mer än 20 år. Även Finlands nationellt höga krav på djurskydd lyftes fram. I EU-kommissionens yttrande över anmälan framfördes att detta inte utgör belägg för sambandet mellan livsmedlets ursprung och kvalitet enligt artikel 39.2 i förordning (EU) 1169/2011. EU-kommissionen ansåg att Finlands motivering framför allt gällde livsmedelssäkerhet samt djurs hälsa och välbefinnande. I den tredje anmälan har Finland återigen lyft vissa djurskyddsaspekter och har även en diskurs om framställningsmetoder och förpackning av kött relaterat till avstånd mellan konsument och producent. I dagsläget är det oklart hur detta förslag kommer tas emot, men mot bakgrund av EU-kommissionens tidigare invändningar är det inte osannolikt att det kommer bemötas med ett negativt yttrande eller med en begäran om komplettering.

LRF<sup>43</sup> och Jordbruksverket<sup>44</sup> har tagit fram faktaunderlag avseende mervärden för delar av den svenska livsmedelsproduktionen. Vissa unika svenska mervärden lyfts fram såsom högre krav på djurskydd, djurhälsa och låg användning av antibiotika samt att svenskt jordbruk har stor betydelse för våra miljömål och för den svenska landsbygden. Dessa mervärden liknar de som Finland valt att lyfta fram i sina anmälningar. Det är därför högst sannolikt att om sådana mervärden skulle lyftas fram för att visa ett samband mellan kvalitet och ursprung eller härkomst i enlighet med artikel 39.2 i förordning (EU) nr 1169/2011 skulle EU-kommissionen avvisa dessa som hänförliga till livsmedelssäkerhet och djurs hälsa och välbefinnande, i enlighet med den bedömning man gjorde i sitt yttrande över Finlands första anmälan.

Att generellt dra slutsatser om kvaliteten på kött från svenska djur respektive fisk fångad i svenska vatten förefaller vara mycket svårt. Om Sverige skulle använda liknande argument som Finland och Litauen gjort i sina anmälningar behövs en fördjupad undersökning eller studie i hur livsmedelskvalitet av kött och fisk påverkas av ursprung. Livsmedelsverket kan inte utföra en sådan studie eller undersökning. För uppskattningar om vad en sådan studie skulle kosta, se avsnitt 10.1 (Kostnader och resursåtgång).

### **Konsumenters möjlighet att göra informerade val**

Om inriktningen av förslaget istället är att möjliggöra konsumenternas informerade val blir uppgift om ett visst ursprungsland av mindre betydelse. Det huvudsakliga syftet är istället att informationen ska möjliggöra för konsumenten att kunna göra medvetna och hållbara val oavsett om det är fråga om förpackad mat i butik eller om den serveras på restaurang eller i storhushåll. Det kan finnas flera olika anledningar till varför konsumenten vill veta varifrån köttet eller fisken kommer från och på grund av detta välja eller välja bort livsmedel. Motiveringen till sådana val är högst individuella. Det kan t.ex. handla om djurskyddsfrågor, användning av antibiotika i djurhållningen, förekomst av salmonella, möjligheter för djuren

---

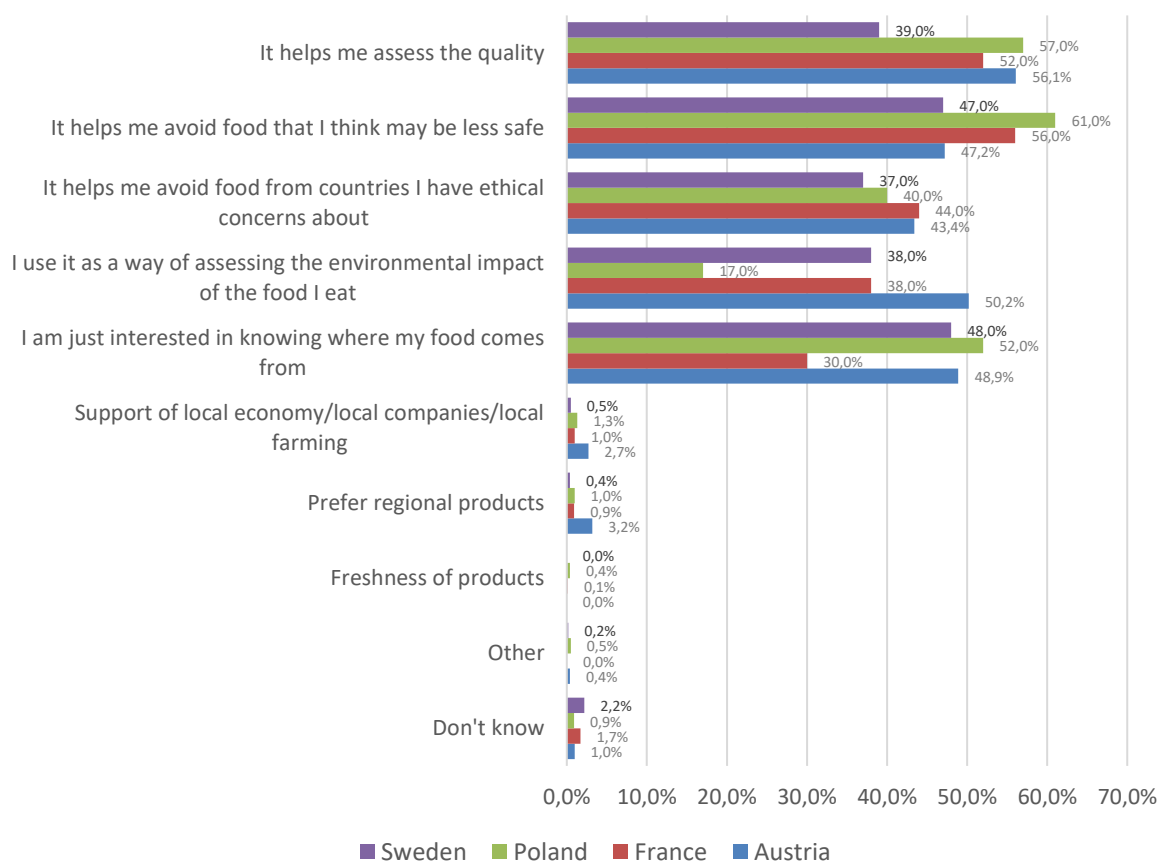
<sup>43</sup> [www.lrf.se/kott](http://www.lrf.se/kott).

<sup>44</sup> <http://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/konsument/svenskamervarden>.

att vistas utomhus eller uppfattningar om viss kvalitet kopplat till produktionsprocesser eller avgränsade till vissa geografiska områden med särskilda förhållanden i natur och klimat. Miljöfrågor, till exempel öppna landskap eller minskade transporter, är en annan aspekt som kan ha betydelse för vilket val man gör. Frankrike som använt sig av denna modell betonade i sin anmälan att kännedom om ursprunget för livsmedel och deras ingredienser är en väsentlig faktor för att kunna bedöma livsmedlets kvalitet.<sup>45</sup>

I den franska anmälan visades inte några belegg för ett samband mellan vissa kvaliteter hos livsmedel och dess ursprung eller härkomst. Det är inte uppenbart varför detta saknades men det kan möjligtvis framstå som irrelevant utifrån ett sådant syfte med att införa ursprungsmärkning att redogöra för ett stort antal olika individuella aspekter på kvalitet. Istället blir det sambandet uttryckt vid varje situation hos konsumenten när denne gör ett informerat val.

Figur 1. What are the main reasons why you think it is important that the origin of food is given on the label?



I en undersökning som genomfördes år 2013 av den europeiska konsumentorganisationen BEUC undersöktes bland annat orsakerna till varför konsumenter anser att det är viktigt med ursprungsmärkning.<sup>46</sup> Av svaren framgår att det finns en mängd olika skäl till detta (se bilden ovan). Vissa konsumenter anser att ursprunget säger något om kvaliteten på produkten. Andra menar att ursprungsmärkningen underlättar för dem att välja bort produkter som är mindre

<sup>45</sup> Not från de franska myndigheterna till Europeiska kommissionen (GD Santé), diarieförd hos Livsmedelsverket i ärende nummer 2016/04023.

<sup>46</sup> Where does my food come from?, BEUC, 2013.

säkra eller välja bort produkter från länder som de av något etiskt skäl helst inte köper mat från. Det finns även konsumenter som använder ursprungsmärkningen för att bedöma vilken miljöpåverkan maten har.

### **Kommissionens inställning**

De författningsförslag som EU-kommissionen godkänt är alla tidsbegränsade och många gånger förenade med krav på att deras utfall ska rapporteras till kommissionen. Kommissionens bedömningar som det redogörs för i denna rapport är av tillfällig karaktär och bör därför tolkas med stor försiktighet.

Livsmedelsverket har särskilt beaktat tre avgörande ställningstaganden som kan vara av vikt att följa noggrant.

1. EU-kommissionens inställning till den franska begäran om förlängning av försöksperioden samt den utvärderingsrapport som Frankrike ska lämna i slutet av januari 2019.<sup>47</sup>
2. Huruvida Litauen kommer att begära förlängning av sina tidsbegränsade nationella regler om ursprungsmärkning och vad som kommer att framgå av deras rapport.
3. Hur den finländska anmälan kommer att bemötas av kommissionen och övriga medlemsstater.

Mot denna bakgrund är det först när EU-kommissionen klargjort sin inställning som en tydligare tolkning av regelverket för hur nationella ursprungsregler får antas kommer att utkristalliseras. Livsmedelsverket förordar därför att man bör avvakta EU-kommissionens slutliga inställning innan ett arbete med en anmälan påbörjas.

## **10. Kostnader och resursåtgång**

### **10.1 Anmälan om ursprungsmärkning**

Som tidigare anförts behöver ett författningsförslag utarbetas inför en anmälan. Om det ankommer på Livsmedelsverket att föreskriva om ursprungsmärkning tar detta uppskattningsvis minst sex månader att utarbeta. Inom denna tid ska även en konsekvensutredning tas fram. Vidare bör förslaget ha remitterats innan anmälan till EU-kommissionen så att det finns möjligheter att beakta de synpunkter och kommentarer som lämnats på förslaget. För att ta fram en fullständig konsekvensanalys av ett förslag om obligatorisk ursprungsmärkning krävs tid, kunskap och samråd med berörda företag. Konsekvensutredningen ska bland annat innehålla en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå samt även uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för regleringsalternativen.<sup>48</sup> För Livsmedelsverket kommer

---

<sup>47</sup> Rapport från möte med Ständiga kommittén för växter, djur, livsmedel och foder, sektionen för allmän vägledning (PAFF) den 22 oktober 2018.

<sup>48</sup> 6 § 2 och 5 förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Se även skrivelse från Kommerskollegium den 23 oktober 2018 om Ursprungsmärkning av kött och fisk på restaurang och i storhushåll, s. 3.

uppskattningsvis en årsarbetskraft att behöva tas i anspråk för arbetet med framtagandet av föreskrifter och konsekvensutredning. Det motsvarar en kostnad på ungefär 1 miljon kronor.

Inför en anmälan behöver även en konsumentundersökning genomföras som visar på det svenska konsumentintresset. Om anmälan görs med motiveringen att konsumenternas ska kunna göra informerade val kan ytterligare frågor behöva ställas. Genomförande av en undersökning tar cirka sex veckor i anspråk men kan till viss del göras parallellt med andra insatser. Kostnaden för att utföra undersökningen beräknas till cirka 100 000 – 150 000 kronor beroende på antalet frågeställningar. Detta inkluderar inte kostnaderna för en eventuell undersökning av frågan om genomsnittskonsumenten redan idag har tillgång till nödvändig information om ursprung på restaurang och i storhushåll.<sup>49</sup>

Att ta fram underlag som visar att det föreligger ett samband mellan vissa kvaliteter hos livsmedlet och dess ursprung eller härkomst, om det ens är möjligt, kräver både tid och resurser. Med kvalitet avses i detta sammanhang ”ätkvalitet” (engelska: eating quality), ibland sensorisk kvalitet, det vill säga hur konsumenten upplever det färdigberedda livsmedlet (normalt äter vi ju inte rått kött/rå fisk) på tallriken vid ättillfället, dvs. när det konsumeras. Grovt uttryckt kan man sammanfatta att ätkvalitet vad gäller kött utgörs av tre egenskaper, köttets mörhet, saftighet samt smak.<sup>50</sup>

Om en undersökning som ska belägga ett samband mellan kvalitet och ursprung eller härkomst på fisk och kött måste göras har Livsmedelsverket inhämtat följande ytterst preliminära uppgifter från Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) vars bedömning av kostnader enbart avser fisk. Det bör i sammanhanget noteras att det är osäkert om en sådan undersökning kan belägga kvalitetsaspekter eller om den enbart kommer kunna belägga fiskens ursprung. I tidsåtgång tar en litteraturstudie 1-2 månader, samt uppföljande kompletteringsundersökningar runt 500 000 - 1 000 000 kronor för att belägga ett antal exempel med modern teknik. Behöver man sedan kartera genprofilen av de mest relevanta leverantörslokaler och arterna uppstår kostnader för laboratorier och analys, samt koordinering. En slutkostnad kan hamna i storleksordningen 3-5 miljoner kronor.<sup>51</sup>

Vad gäller kött är möjligheten att visa på ett samband mellan ursprung och kvalitet mer osäkert. Detta eftersom det i stort sett är samma djurraser och foder från några få tillverkare som används i livsmedelsproduktionen i flertalet länder i Europa. Skillnaderna är därför obetydliga.<sup>52</sup>

Sammantaget är det svårt att bedöma kostnaden och tidsåtgången för att ta fram underlag för en anmälan till EU-kommissionen eftersom detta är beroende av flera olika omständigheter såsom vilka studier eller undersökningar som ska genomföras. En grov uppskattning är dock

---

<sup>49</sup> Skrivelse från Kommerskollegium den 23 oktober 2018 om Ursprungsmärkning av kött och fisk på restaurang och i storhushåll, s. 5.

<sup>50</sup> Uppgift från SLU (Institutionen för husdjurens miljö och hälsa) i mail till Livsmedelsverket daterat den 13 november 2018 diariefört i Livsmedelsverkets ärende nr 2018/02382.

<sup>51</sup> Uppgift från SLU i mail daterat den 16 oktober 2018 till Livsmedelsverket diariefört i Livsmedelsverkets ärende nr 2018/02382.

<sup>52</sup> Uppgift från SLU (Institutionen för husdjurens miljö och hälsa) i mail till Livsmedelsverket daterat den 13 november 2018 diariefört i Livsmedelsverkets ärende nr 2018/02382.



att kostnaden för att skriva anmälan och ta fram underlagen kommer att uppgå till mellan 1 500 000 – 7 000 000 kronor. Om anmälan görs med den huvudsakliga inriktningen mot konsumenters möjlighet att göra informerade val kommer kostnaderna troligen vara betydligt lägre eftersom man då sannolikt inte behöver närmare utföra studier för att påvisa sambandet mellan produktens kvalitet och ursprung eller härkomst enligt artikel 39.2 i förordning (EU) nr 1169/2011.

## **10.2 Införande av ursprungsmärkning**

Obligatorisk ursprungsmärkning kommer att innebära viss utökad kontrolltid för små restauranger och storhushåll. Livsmedelskontrollen, detta fall kommunerna, tar ut avgifter som ska täcka planerad kontroll så kostnaderna för denna utökade kontroll kommer sannolikt att belasta företagen. De kommuner som vidtalades inför rapporten reagerade olika på förslaget. En del kommuner tyckte inte att detta var ett problem, utan att det var positivt att få mer kontrolltid för spårbarhet på små restauranger. Andra ansåg att detta skulle vara mycket svårt för kontrollen att hantera, och att det finns viktigare saker att använda kontrolltiden till. De var eniga om att ett nytt krav måste kontrolleras för att det ska vara av värde för konsumenten och att det måste finnas en flexibilitet i kravens omfattning. Dessutom var de eniga om att ett sådant krav måste ha god framförhållning så att vägledning både för kontrollen och för företagen hinner tas fram och genomföras.

Ett inrättande av ursprungsmärkning skulle beröra drygt 60 000 restauranger och storhushåll enligt kontrollmyndigheternas årliga rapportering till Livsmedelsverket. Detta fördelas på drygt 45 000 restauranger och motsvarande serveringsställen, och cirka 15 000 anläggningar för vård och omsorg t.ex. förskolor, sjukhus och vårdboenden.

Ett förslag om ursprungsmärkning skulle innebära ytterligare krav på separering av olika köttslag samt spårbarhet i ledet fram till slutkonsumenter på restauranger och i storhushåll. I dagsläget finns inte ett sådant krav. Att införa krav på ursprungsmärkning av kött och fisk som används som ingrediens i sammansatta livsmedel skulle innebära mer långtgående krav för restauranger och storhushåll än befintliga regler för färdigförpackade livsmedel. Det finns idag inga krav i tidigare led i livsmedelskedjan (livsmedelsindustrin, grossister) att ange ursprung på bearbetade produkter, t.ex. pyttipanna eller falukorv. Ett sådant krav skulle medföra ökade kostnader för särhållning, märkning och spårbarhet i tidigare led för dessa livsmedel. Att ställa det kravet på livsmedel tillverkade i andra länder skulle dessutom med stor sannolikhet bedömas som handelshinder. Om skriftliga krav på ursprungsmärkning införs skulle detta kunna innebära att svenska livsmedel väljs bort eftersom det inte alltid finns jämn tillgång under året, ett exempel är svenskt lammkött, och restaurangerna därför skulle uppleva det som besvärligt att ändra i menyer och på hemsidor.

För att få en uppfattning vad ett införande av ursprungsmärkning skulle kunna kosta företagen kan man få ledning av Tillväxtverkets rapport ”Utvecklingen av företagens administrativa kostnader åren 2013 och 2014”.<sup>53</sup> Där uppskattades att det då kommande

---

<sup>53</sup> Tillväxtverkets delrapportering av regeringsuppdraget 5.2.3-2015-274, Utveckling av företagens administrativa kostnader åren 2013 och 2014, s.8.

kravet att upplysa om allergener för både förpackade och oförpackade livsmedel skulle medföra ytterligare kostnader på 923 miljoner kronor för livsmedelsföretag i Sverige vilket inte bara innefattade restauranger och storhushåll. Det ska noteras att denna beräkning avsåg att uppgiften skulle lämnas muntligen till konsumenten.

Sammantaget kan sägas att ett system för införande av obligatorisk ursprungsmärkning på restaurang och i storhushåll skulle innebära omfattande kostnader i hela livsmedelskedjan. Ett krav på skriftlig information skulle med stor sannolikhet innebära ytterligare kostnader.

Enheten för handel och tekniska regler

SKRIVELSE  
2018-10-23 Dnr 2018/01552-2

Livsmedelsverket

Endast via e-post.

## Ursprungsmärkning av kött och fisk på restaurang och i storhushåll

### 1 Bakgrund

Regeringen har uppdragit åt Livsmedelsverket att utreda vilka åtgärder som krävs för att Sverige ska kunna göra en anmälan till Europeiska kommissionen (kommissionen) om nationella bestämmelser om obligatorisk ursprungsmärkning av kött och fisk på restaurang och i storhushåll enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1169/2011 om tillhandahållande av livsmedelsinformation till konsumenterna (förordning 1169/2011). I uppdraget ingår också att följa processen med anmälan om obligatorisk ursprungsmärkning av kött och fisk på restaurang som Finland har lämnat till kommissionen. Vidare anges att Livsmedelsverket bör samråda med Kommerskollegium vid genomförandet av uppdraget.

### 2 Kommerskollegiums analys

Kommerskollegium har, efter samtal med Livsmedelsverket, analyserat frågan om anmälan av ursprungsmärkning av kött och fisk på restaurang utifrån EU-rättens bestämmelser om fri rörlighet för varor och artikel 39 i förordning 1169/2011.

#### 2.1 Generella synpunkter

Nationella krav på ursprungsmärkning har blivit en allt mer uppmärksammas fråga i Europa. Sådana krav utgör en utmaning för den inre marknaden och reglerna om fri rörlighet för varor. Kommerskollegium har de senaste åren noterat en trend bland EU:s medlemsstater att föreslå både frivilliga och obligatoriska ursprungsmärkningskrav på livsmedel.<sup>54</sup>

Kommerskollegiums uppfattning är att ursprungsmärkning kan ses som ett svar på konsumenternas önskan om att veta vart maten de köper kommer ifrån. En sådan efterfrågan har ökat bland konsumenterna de senaste åren. Däremot riskerar nationella bestämmelser om ursprungsmärkning att påverka den fria rörligheten för varor.

---

<sup>54</sup> Kommerskollegium 2017, Årsrapport; Ett europeiskt remissförfarande som bygger på otillåtna handelshinder - livsmedelsmärkning, digitala plattformar och andra trender.

Risken är att när den obligatoriska ursprungsmärkningen införs, kommer efterfrågan i den medlemsstaten i allt högre grad att riktas mot produkter på den inhemska marknaden, till nackdel för produkter från andra länder.<sup>55</sup> Krav på ursprungsmärkning måste därför vara motiverade och proportionerliga.

## **2.2 Förordning 1169/2011 om tillhandahållande av livsmedelsinformation till konsumenterna**

Nationella bestämmelser om obligatorisk ursprungsmärkning ska prövas enligt artikel 39 i förordning 1169/2011. Vad gäller tolkningen av artikel 39.1 konstaterade Generaladvokaten i mål *Douwe Egberts* att eftersom artikeln kan ses som ett särskilt undantag från principen om fri rörlighet för varor, ska tolkningen göras i ljuset av fördragets bestämmelser om fri rörlighet av varor med tillhörande praxis.<sup>56</sup>

Ursprungsmärkning måste därmed motiveras på en eller flera av de grunder som anges i artikel 39.1 och får inte heller hindra varuhandeln mer än nödvändigt. Det vill säga att även om åtgärden som föreslås under artikel 39.1 inte specifikt ska prövas enligt fördragets bestämmelser om fri rörlighet så måste den fortfarande vara proportionerlig.

### **2.2.1 Konsumentskydd**

Enligt förordning 1169/2011 får medlemsstaterna anta nationella obligatoriska uppgifter för vissa typer eller kategorier av livsmedel om det kan motiveras mot bakgrund av bland annat konsumentskydd.

EU-domstolen har generellt ställt höga krav på att motivera en åtgärd mot bakgrund av tvingade hänsyn i fråga om konsumentskydd.<sup>57</sup>

Av EU-domstolens praxis kan utläsas att syftet med ursprungsmärkning är att ge konsumenter möjlighet ”att skilja mellan inhemska och importerade varor”.<sup>58</sup> Detta kan skapa en situation där importerade produkter från andra medlemsstater nedvärderas, eftersom konsumenter riskerar att basera sina konsumtionsval på eventuella fördomar mot utländska produkter.<sup>59</sup>

I mål *kommissionen mot Tyskland*<sup>60</sup> diskuteras frågan om det tyska renhetskravet på öl kan motiveras med hänsyn till konsumentskyddet. EU-domstolen konstaterar att konsumenter kan ha olika preferenser och att konsumenternas möjlighet att kunna göra val är viktig. Däremot ändras konsumenters beteende och preferenser över tid. En medlemsstats lagstiftning bör

---

<sup>55</sup> C-207/83, *Kommissionen mot Storbritannien*.

<sup>56</sup> Se Generaladvokatens förslag till avgörande i C-239/02, p. 47. Tolkningen rör artikel 18 i direktiv 2000/13/EG.

<sup>57</sup> MacMaolain, *EU food law; protecting consumers and health in a common market*, 2007, Oxford; Hart Publishing, s. 21.

<sup>58</sup> C-207/83, *Kommissionen mot Storbritannien*. Även om domstolens bedömning inte specifikt rör livsmedel kan vissa paralleller dras till ursprungsmärkning av kött och fisk.

<sup>59</sup> C-207/83, *Kommissionen mot Storbritannien*.

<sup>60</sup> C-178/84 *Kommissionen mot Tyskland*

därför inte användas för att låsa vissa konsumtionsvanor och därmed bevara en fördel för den inhemska industrin.

Skyddet för kvaliteten på varor har generellt inte accepterats som ett godtagbart hinder för den fria rörligheten. Detta överensstämmer även med EU-domstolens resonemang kring konsumentskydd, vilket utgår från att om konsumenter har tillräcklig information till hands så kan de fatta egna beslut gällande kvalitén på varan.<sup>61</sup>

Konsumentskyddet är därmed kopplat till konsumenters behov av att kunna göra välinformerade val. Bedömningen av den information som en konsument behöver ta del av ska göras utifrån tolkningen av en genomsnittskonsument som är ”normalt informerad samt skäligen uppmärksam och upplyst”.<sup>62</sup>

Kommerskollegiums uppfattning är, utifrån ovan praxis, att kraven i artikel 39.1 förutsätter att det kan bevisas att genomsnittskonsumenter idag inte har tillgång till nödvändig information om ursprung.

### **2.2.2 Proportionalitetsbedömning**

Införandet av en obligatorisk ursprungsmärkning måste begränsas till vad som är nödvändigt för att garantera konsumentskyddet. Detta görs genom en proportionalitetsbedömning som går ut på att bedöma om inte andra, mindre restriktiva, åtgärder kan uppnå samma skyddssyfte.

I det nu aktuella fallet skulle exempelvis en frivillig ursprungsmärkning orsaka en mindre inverkan på handeln än ett obligatoriskt krav. Kommerskollegium har tidigare förespråkat, som ett alternativ till obligatorisk ursprungsmärkning, att livsmedelsbranschen och dess organisationer själva bör ta fram ursprungsmärkningar om de anser det påkallat. Ett sådant förfarande skulle kunna uppnå samma fördelar gällande information för konsumenterna, utan att statlig intervention blir nödvändig.<sup>63</sup>

### **2.2.3 Resonemang kring artikel 39.2**

Vad gäller kravet i artikel 39.2, om ett bevisat samband mellan kvaliteten hos livsmedlet och dess ursprung, kan visst resonemang hämtas från EU:s lagstiftning om skydd för geografiska beteckningar och ursprungsbeteckningar.

Ett av motiven bakom införandet av skyddet för geografiska beteckningar var att tillgodose konsumenternas ökade intresse för livsmedelskvalitet. Tanken med regleringen är att skydda livsmedel vars kvalitet och egenskaper har en väsentlig koppling till en bestämd region eller

---

<sup>61</sup> Chalmers, Davies, Monti, 2014 (3<sup>rd</sup>), *European Union Law*, Cambridge; Cambridge University Press, s. 781.

<sup>62</sup> C-210/96, Gut Springenheide.

<sup>63</sup> Se bland annat Kommerskollegiums förslag på svensk reaktion i anmälningsärendet 2017/421/E.

produktionsmetod.<sup>64</sup> I praxis har denna koppling diskuterats gällande bland annat grekisk fetaost och parmaskinka från Italien.<sup>65</sup>

I fetaostmålet diskuterades om ostens kvalitet/egenskaper helt eller väsentligen beror på den geografiska omgivningen.<sup>66</sup> Enligt EU-domstolens tolkning krävs det att den geografiska omgivningen innehåller vissa naturliga och mänskliga faktorer som ger ett livsmedel särskilda egenskaper. Ursprungsområdet ska alltså ”uppvisa naturliga, homogena faktorer” som skiljer det från angränsande områden.<sup>67</sup> Vad gäller grekisk fetaost avgränsas det geografiska området bland annat utifrån dess bergiga karaktär, milda vintrar, många soltimmar och växtlighet.<sup>68</sup> Likt kravet i artikel 39.2 ska här påvisas en koppling mellan miljön där livsmedlet producerats och dess kvalitet.

### **2.3 Finlands anmälan om obligatorisk ursprungsmärkning**

Finland inkom med en anmälan om obligatorisk ursprungsmärkning av kött och fisk på restaurang i november 2017. Anmälan har reviderats efter att kommissionen inkommit med synpunkter till Finland genom ett s.k. negativt yttrande. Den 11 oktober 2018 uppdaterade Finland sin anmälan som nu enbart omfattar obligatorisk ursprungsmärkning av kött.

I kommissionens yttrande framkommer att den föreslagna ursprungsmärkningen i sig inte bedöms vara handelshindrande, eftersom den enbart omfattar livsmedel som tillverkats i Finland.<sup>69</sup>

Kommerskollegium vill uppmärksamma om att det faktum att märkningen enbart omfattar livsmedel tillverkade i Finland inte utesluter att förslaget får en effekt på handeln. Konsumenter kan genom märkningen fortfarande skilja på inhemska och importerade varor, vilket kan leda till en ökad konsumtion av finska livsmedel och diskriminering av livsmedel från andra länder.

Finland anger i sin anmälan att syftet med den obligatoriska ursprungsmärkningen är att skydda konsumenter. Som stöd för detta anges flera konsumentundersökningar som visar att konsumenter anser att ursprungsmärkning är viktigt. Konsumentundersökningarna visar däremot inte att konsumenter saknar nödvändig information om ursprunget på kött och fisk i restauranger och storhushåll. Ett utförligt resonemang kring konsumenters tillgång till information krävs för att ursprungsmärkning ska kunna motiveras enligt artikel 39.1.

---

<sup>64</sup> MacMaolain, *EU food law; protecting consumers and health in a common market*, 2007, Oxford; Hart Publishing, s. 103.

<sup>65</sup> Förenade målen C-465/02 och C-466/02 Tyskland och Konungariket Danmark mot Europeiska gemenskapernas kommission och C-108/2001 Prosciutto di Parma mot Asda Stores.

<sup>66</sup> Förenade målen C-465/02 och C-466/02 Tyskland och Konungariket Danmark mot Europeiska gemenskapernas kommission, p. 49.

<sup>67</sup> Ibid, p. 50.

<sup>68</sup> Ibid, p. 57-58.

<sup>69</sup> C(2018) 627 final, s. 5.

### 3 Slutsats

Regler om livsmedelsmärkning har diskuterats och reglerats på EU-nivå under lång tid<sup>70</sup> och gemensamma märkningsregler bidrar till att handeln med livsmedelsprodukter på den inre marknaden fungerar väl.

Nationella krav på obligatorisk ursprungsmärkning riskerar därmed att leda till regeldivergens på den inre marknaden. Risken finns att krav på obligatorisk ursprungsmärkning kan leda till att efterfrågan i allt högre grad riktas mot produkter på den inhemska marknaden, till nackdel för produkter från andra länder.

Krav på obligatorisk ursprungsmärkning måste därmed motiveras. Förutom att visa på att konsumenter efterfrågar obligatorisk märkning, måste det även fastställas att konsumenter saknar nödvändig information om ursprung. Införandet av obligatorisk ursprungsmärkning måste dessutom vara proportionerligt, dvs. det ska prövas om det finns en mindre ingripande åtgärd som lika effektivt kan uppnå syftet att skydda konsumenter. Kommerskollegium är av uppfattningen att Livsmedelsverket är bättre lämpad att göra denna prövning.

Sammanfattningsvis anser Kommerskollegium att en avvägning behöver göras mellan konsumenternas behov av livsmedelsinformation och den fria rörligheten för varor. Det är däremot svårt att motivera ursprungsmärkning som går utöver harmoniserade regler med hänvisning till konsumentskydd. Mot denna bakgrund bör regler om ursprungsmärkning i princip vara frivilliga.

Ärendet har avgjorts av enhetschefen Oscar Wåglund Söderström efter föredragning av utredare Johanna Nyman. I ärendets slutliga handläggning har utredare Felinda Wennerberg och ämnesråd Karolina Zurek deltagit.

Stockholm som ovan

Oscar Wåglund Söderström

Johanna Nyman

---

<sup>70</sup> MacMaolain, "Waiter! There's a beetle in my soup. Yes Sir, that's E120: Disparities between actual individual behaviour and regulating food labelling for the average consumer in EU law", *Common Market Law Review* (45), 2008, 1147-1165, s. 1147.