EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 20.5.2015
COM(2015) 205 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om obligatorisk uppgift om ursprungsland eller härkomstplats för mjölk, mjölk som ingår som ingrediens i mejeriprodukter och andra slag av kött än nötkött och kött av svin, får, get och fjäderfä

1. INLEDNING

Genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1169/2011 om tillhandahållande av livsmedelsinformation till konsumenterna (nedan kallad *förordningen om livsmedelsinformation*)[1] införs en rad bestämmelser om ursprungsmärkning av livsmedel.

Enligt artikel 26.5 och 26.6 i förordningen om livsmedelsinformation ska kommissionen lägga fram en rad rapporter för Europaparlamentet och rådet om möjligheten att även införa obligatorisk ursprungsmärkning för andra livsmedel. En första rapport om obligatorisk ursprungsmärkning för kött som används som ingrediens i färdigförpackade livsmedel antogs den 17 december 2013[2].

Föreliggande rapport är ett led i kommissionens skyldighet att senast den 13 december 2014 lägga fram rapporter för Europaparlamentet och rådet om obligatorisk uppgift om ursprungsland eller härkomstplats för mjölk, mjölk som ingår som ingrediens i mejeriprodukter samt andra slag av kött än nötkött och kött av svin, får, get och fjäderfä. I denna rapport anses mjölk och mjölkprodukter ha de definitioner som anges i del III i bilaga VII till förordning (EU) nr 1308/2013. De slag av kött som omfattas av rapporten är färskt och fruset kött av häst, kanin, ren och hjort, av hägnat och frilevande vilt, samt av andra fåglar än kyckling, kalkon, anka, gås och pärlhöns.

I enlighet med artikel 26.7 i förordningen om livsmedelsinformation beaktas följande i rapporten:

– Konsumentens behov av att bli informerad.

– Huruvida det är genomförbart att tillhandahålla den obligatoriska uppgiften om ursprungsland eller härkomstplats.

– En kostnads-nyttoanalys avseende införandet av sådana krav, både för livsmedelsföretagarna och förvaltningsmyndigheterna, samt effekterna för den inre marknaden och den internationella handeln.

I syfte att noggrant kunna utvärdera en obligatorisk ursprungsmärkning för de livsmedel som omfattas av denna rapport har kommissionen gett en oberoende konsult i uppdrag att genomföra en undersökning (nedan kallad *undersökningen*)[3] för att analysera konsekvenserna av olika märkningsscenarier. De viktigaste resultaten av undersökningen diskuteras i denna rapport. Frivillig eller obligatorisk ursprungsmärkning utvärderades dels i nio medlemsstater beträffande konsumtionsmjölk och produkter där mjölk ingår som ingrediens, t.ex. ost och yoghurt, dels i några av de största producentländerna beträffande kött av häst, kanin och vilt.

---

1 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 (EUT L 304, 22.11.2011, s. 18).

2 COM(2013) 755, 17.12.2013.

3 http://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/index_en.htm

2. OBLIGATORISK OCH FRIVILLIG URSPRUNGSMÄRKNING

Obligatorisk ursprungsmärkning förekommer för flera produkter, t.ex. honung[4], frukt och grönsaker[5], oberedd fisk[6], nötkött[7], olivolja[8], vin[9], ägg[10], importerat fjäderfä[11] och spritdrycker[12]. I enlighet med förordningen om livsmedelsinformation har kommissionen antagit detaljerade regler om obligatorisk ursprungsmärkning av färskt, kylt eller fryst kött av svin, får, get och fjäderfä[13]. Enligt dessa regler krävs obligatoriska uppgifter om det land där djuret har fötts upp under en avsevärd del av dess livstid samt om det land där det har slaktats. De nya kraven kommer att tillämpas på färdigförpackat kött från och med den 1 april 2015, men medlemsstaterna kan besluta att även tillämpa dem på kött som inte är färdigförpackat.

Trots att det saknas detaljerade uppgifter för att bedöma hur stor marknadsandel som utgörs av livsmedel som omfattas av frivilliga märkningssystem finns det register som visar att märkningssystemen relativt sett är mer utbredda inom mjölk- och köttsektorn. Mjölk- och köttprodukter som säljs på EU:s marknad är redan frivilligt märkta, antingen via ett EU-system (SUB, SGB eller GTS[14]) eller via offentliga eller privata organisationer (t.ex. grupper av livsmedelsföretagare, återförsäljare, icke-statliga organisationer eller offentliga myndigheter). Sådan märkning avser vanligtvis en medlemsstat eller en lägre geografisk nivå (region). De kriterier som används i dessa frivilliga system för att koppla vissa egenskaper till geografisk härkomst kan skilja sig avsevärt från varandra.

---

4 Rådets direktiv 2001/110/EG om honung (EUT L 164, 3.6.2014, s. 1).

5 Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 543/2011 av den 7 juni 2011 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1234/2007 vad gäller sektorn för frukt och grönsaker och sektorn för bearbetad frukt och bearbetade grönsaker (EUT L 157, 15.6.2011, s. 1).

6 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1379/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma marknadsordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter (EUT L 354, 28.12.2013, s. 1).

7 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 nötköttsprodukter (EGT L 204, 11.8.2000, s. 1).

8 Kommissionens förordning (EU) nr 29/2012 av den 13 januari 2012 om saluföringsnormer för olivolja (EUT L 12, 14.1.2012, s. 14).

9 Förordning (EU) nr 1308/2013 av den 17 december 2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 922/72, (EEG) nr 234/79, (EG) nr 1037/2001 och (EG) nr 1234/2007 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 671).

10 Kommissionens förordning (EG) nr 589/2008 av den 23 juni 2008 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1234/2007 när det gäller handelsnormerna för ägg (EUT L 163, 24.6.2008, s. 6).

11 Kommissionens förordning (EG) nr 543/2008 av den 16 juni 2008 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1234/2007 när det gäller handelsnormerna för fjäderfäkött (EUT L 157, 17.6.2008, s. 46).

12 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 110/2008 av den 15 januari 2008 om definition, beskrivning, presentation och märkning av, samt skydd av geografiska beteckningar för, spritdrycker, samt om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1576/89 (EUT L 39, 13.2.2008, s. 16).

13 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 (EUT L 335, 14.12.2013, s. 19).

14 SUB = skyddad ursprungsbeteckning, SGB = skyddad geografisk beteckning, GTS = garanterad traditionell specialitet.

3. MJÖLK OCH ANDRA TYPER AV KÖTT – ÖVERSIKT ÖVER SEKTORER

3.1. Distributions- och bearbetningskedjan

Mejerier, slakterier och bearbetningsanläggningar är centrala aktörer när det gäller att förmedla information om ursprung till nästa aktör i livsmedelskedjan. Ju högre grad av vertikal integration det är frågan om, desto lättare är det att se till att ursprungsinformation förmedlas längs hela livsmedelskedjan. Omvänt fungerar det så att ju mer komplex och avancerad bearbetningen är, desto mer betungande blir ursprungsmärkningen.

Uppgifter om mejeriindustrins struktur i EU, hämtade ur en undersökning från oktober–november 2009, visar att 81 % av mejerierna utgörs av små och medelstora företag, som producerar mindre än 100 000 ton mjölk. Dessa mejerier behandlar 28,5 % av den totala mjölkvolymen. I storproducerande medlemsstater är cirka 50 % av bearbetningen ofta koncentrerad till de fem största företagen. Eftersom det rör sig om färskvaror och ett kontinuerligt produktionsflöde är jordbrukarna starkt beroende av lokala bearbetningsföretag. Mejerierna köper vanligtvis obehandlad mjölk och andra mjölkingredienser från flera källor och i de mejerier som ligger i gränsregioner är det vanligt att mjölk från flera länder behandlas tillsammans vid samma anläggning.

De slag av kött som omfattas av denna rapport tenderar även att ha korta distributionskedjor, ofta inom en och samma medlemsstat. Återförsäljarna köper köttet huvudsakligen från handlare på spotmarknaderna, slakterier och styckningsanläggningar. För hästkött kan det röra sig om längre distributionskedjor, fler aktörer och mer handel inom och utanför EU.

3.2. Konsumtionen av mjölk, mejeriprodukter och de slag av kött som omfattas av denna rapport

EU:s konsumtion per capita ligger i genomsnitt på omkring 62 kg för konsumtionsmjölk, 17 kg för ost, 16 kg för syrad mjölk, 5 kg för grädde, 4 kg för smör och 9 kg för andra färska mejeriprodukter (Eurostat, 2013).

EU:s mjölkmarknad är ganska välutvecklad och större ökningar i konsumtionen per capita väntas endast inträffa i de medlemsstater som anslutit sig under det senaste årtiondet, medan konsumtionen bara förväntas öka marginellt i de ”gamla” medlemsstaterna.

Konsumtionen av de slag av kött som omfattas av denna rapport utgör endast 3 % av EU:s sammanlagda köttkonsumtion[15], även om medlemsstaternas siffror inte alltid är uppdaterade. Konsumtionen av häst- och kaninkött är vanligare i Italien, Frankrike, Spanien, Belgien och Nederländerna. Vilt konsumeras främst under jaktsäsongen, dvs. från oktober till december.

3.3. Produktion och handel

EU är i stor utsträckning självförsörjande på mjölk och mejeriprodukter. Nästan 65 % av den mjölk som samlas in behandlas och blir konsumtionsvaror, i huvudsak för den inhemska marknaden. Tillverkningen av ost och färska produkter utgör de viktigaste segmenten när det gäller användningen av mjölk (53 respektive

[15] Konsekvensbedömning – Arbetsdokument från kommissionens avdelningar – *Mandatory Origin Indication for Unprocessed Pig, Poultry, Sheep and Goat Meat*. http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2013/ia_meat_origin_labelling.pdf

43 miljoner ton mjölkekvivalenter). Sett till volym är produktionen av pulver (skummjölk, helmjölk och vassle) och smör förhållandevis liten (12 respektive 25 miljoner ton mjölkekvivalenter). EU:s interna handel med dessa produkter är ändå betydande (1,6 respektive 0,6 miljoner ton) men mindre viktig än för ost (3,6 miljoner ton). Volymerna varierar något mellan olika år beroende på leverans- och marknadsförhållanden.

Importen av mejeriprodukter är begränsad till förmånstillträde för vissa tredjeländer inom ramen för bilaterala eller multilaterala avtal, medan exporten motsvarar ca 10 % av mjölkproduktionen. Totalt sett är EU nettoexportör av mejeriprodukter.

Den årliga produktionen av andra slag av kött som omfattas av denna rapport beräknas uppgå till endast 2 % av EU:s totala köttproduktion. Kanin, häst och vilt står för cirka 490, 73 respektive 131 tusen ton (FAO, 2012) medan produktionen är betydligt lägre för andra slag av kött som omfattas av denna rapport. Den EU-interna handeln med häst- och kaninkött uppgår till nästan 52 respektive 22 tusen ton, medan omkring 25 tusen ton häst- och kaninkött importeras från tredjeländer. Hästkött importeras främst från Argentina, USA, Kanada och Mexiko, medan kaninkött främst importeras från Kina (över 7 tusen ton). Viltkött importeras huvudsakligen från Nya Zeeland.

3.4. Spårbarhetssystem i EU

EU:s system för spårning av livsmedelsprodukter syftar till att garantera livsmedelssäkerheten och är inte nödvändigtvis lämpat för att överföra ursprungsuppgifter till alla aktörer i livsmedelskedjan:

– Enligt livsmedelssäkerhetskraven[16] måste information registreras ”ett steg bakåt och ett steg framåt” i livsmedelskedjan. Livsmedelsföretagarna måste kunna identifiera de företag som erhållit deras produkter och de företag från vilka de hämtat sitt material. För livsmedel av animaliskt ursprung gäller mer ingående informationskrav[17], men det finns inget krav på att den använda råvaran systematiskt ska kunna kopplas till ursprungslandet eller härkomstorten.

– Ett kontroll- eller identifieringsmärke som visar den senaste produktions-, bearbetnings- eller förpackningsanläggningen och den medlemsstat där den är belägen måste ingå i märkningen av produkter av animaliskt ursprung (artikel 5 och avsnitt I i bilaga II till förordning 853/2004)[18]. Detta gäller dock inte nödvändigtvis de använda råvarornas ursprung eller härkomst.

– Även om det finns system för identifiering och registrering av levande djur varierar användningen av dessa mellan arter och utgör för de flesta av dem inte en tillräcklig källa till information för en fullständig ursprungsmärkning (födelseort/uppfödningsort/slaktort).

---

16 Artikel 18 i 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 (EGT L 31, 1.2.2002, s. 1).

17 Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 931/2011 av den 19 september 2011 om de spårbarhetskrav som fastställs i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 för livsmedel av animaliskt ursprung (EUT L 242, 20.9.2011, s. 2).

18 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung (EUT L 139, 30.4.2004, s. 55).

– För kött som omfattas av den här rapporten är hästdjur (t.ex. hästar) det enda fall där det finns ett system för identifiering och registrering av levande djur. Hästdjur måste vid all transport inom EU åtföljas av en identitetshandling eller ett pass i enlighet med kommissionens beslut 2000/68/EG och kommissionens förordning (EG) nr 504/2008 som innehåller regler för identifiering av hästdjur som föds i eller importeras till unionen. Systemet har dock inte någon obligatorisk central databas för spårning av djurens förflyttningar. Arbetet med att stärka registreringskraven pågår och nya krav kommer att gälla från och med 2016[19].

4. KONSUMENTERNAS INSTÄLLNING TILL OBLIGATORISK URSPRUNGSMÄRKNING FÖR MJÖLK OCH ANDRA SLAG AV KÖTT

Enligt Eurobarometerundersökningen 2013[20] anser de flesta EU-medborgare att mjölkens ursprung måste anges, oavsett om den säljs som mjölk eller används som ingrediens i mejeriprodukter (84 %). En liknande andel (88 %) har registrerats för de slag av kött som omfattas av denna rapport. Även i dessa fall antas det finnas stora variationer när det gäller exakt vilken information som konsumenterna vill ha inom ramen för begreppet ”ursprung”.

När det gäller mjölk och mejeriprodukter ville de flesta ha information om mjölknings- eller bearbetningsland. När det gäller kött var de viktigaste frågorna var djuret har fötts upp och slaktats, medan djurets födelseort var mindre intressant. Uppgift om medlemsstat eller tredjeland ansågs lämpligare än region eller ”EU/utanför EU”.

Konsumentundersökningar visar att ursprunget är en viktig faktor vid köp av mjölk, mejeriprodukter och köttprodukter men först efter pris, smak och bäst före/sista förbrukningsdag.

De flesta av dem visar emellertid också att konsumenternas preferenser varierar kraftigt mellan medlemsstaterna och att det finns en skillnad mellan konsumenternas intresse för ursprungsmärkning och deras vilja att betala för dessa uppgifter. Trots att konsumenterna är intresserade av information är de därför inte nödvändigtvis beredda att köpa produkter till en högre kostnad för att få denna information. Olika metoder visar att det är svårt att uppskatta den faktiska viljan att betala, antingen på grund av snedvisande metoder eller på grund av att konsumenternas svar på undersökningsfrågorna inte alltid motsvarar deras köpbeteende. I 2013 års Eurobarometer uppgav endast omkring hälften av konsumenterna att de var villiga att betala 1–2 % mer för att få information om ursprung för de produkter som omfattas av denna rapport.

5. MÖJLIGA SCENARIER OCH METODER FÖR URSPRUNGSMÄRKNING

För mjölk och mjölk som används som ingrediens

Följande scenarier undersöks:

– Scenario 1 – oförändrat läge (frivillig ursprungsmärkning).

[19] Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 2015/262 av den 17 februari 2015 om fastställande av bestämmelser i enlighet med rådets direktiv 90/427/EEG och 2009/156/EG vad gäller metoder för identifiering av hästdjur (förordning om pass för hästdjur) (EUT L 59, 3.3.2015, s. 1).

[20] http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_419_400_fr.htm

– Scenario 2 – obligatorisk ursprungsmärkning som ”EU/utanför EU” (eller ”EU/tredje land”).

– Scenario 3 – obligatorisk ursprungsmärkning med uppgift om i vilken medlemsstat eller i vilket tredjeland mjölken a) mjölkats eller b) behandlats.

För de slag av kött som omfattas av denna rapport

Följande scenarier undersöks:

– Scenario 4 – oförändrat läge (frivillig ursprungsmärkning).

– Scenario 5 – obligatorisk ursprungsmärkning med uppgift om i vilken medlemsstat eller i vilket tredjeland djuret har tillbringat en längre uppfödningsperiod före slakt samt slaktort.

– Scenario 6 – obligatorisk ursprungsmärkning med uppgift om i vilken medlemsstat eller i vilket tredjeland djuret fötts, fötts upp och slaktats.

För viltkött är det enda scenario som undersöks märkning med uppgift om jaktområde.

Dessutom förkastades scenariot ”EU/utanför EU” (eller ”EU/tredjeland”) för kött som omfattas av denna rapport, eftersom det fanns ett begränsat intresse bland konsumenterna för ett sådant brett geografiskt område. Detta bekräftades under undersökningen och konsekvensbedömningen av den obligatoriska ursprungsmärkningen för kött av gris, fjäderfä, får och get[21].

Scenariot med obligatorisk märkning på regional nivå inom EU har inte heller beaktats, eftersom det skulle medföra mycket höga genomförandekostnader (på grund av behovet av mer detaljerade spårbarhetssystem och en större segmentering i distributionskedjan) och eftersom det saknas en harmoniserad rättslig definition av denna geografiska nivå i hela unionen.

6. ANALYS AV KONSEKVENSER, OMKOSTNADER OCH FÖRDELAR MED DE OLIKA SCENARIERNA

6.1. Inverkan på konsumenternas beteende

Det är svårt att utifrån en kostnadsnyttoanalys uppskatta hur ursprungsmärkningen påverkar konsumenterna. Ursprungsmärkning ger konsumenterna ytterligare information som gör att de kan fatta välgrundade beslut om de livsmedel som de köper och konsumerar. På det hela taget tycks konsumenterna förknippa ursprungsmärkningen med en rad positiva egenskaper, bl.a. kvalitet.

I de oförändrade scenarierna med frivillig ursprungsmärkning skulle mängden information om produktens ursprung variera, beroende på konsumenternas efterfrågan. Detta skulle därmed inte helt uppfylla konsumenternas krav på systematisk ursprungsinformation, men det skulle vara mer i linje med konsumenternas begränsade vilja att betala för obligatorisk ursprungsinformation.

När aktörerna frivilligt beslutar att ange ursprungsinformation så presenteras detta som att märkningen ger produkten ett mervärde och påverkar köpbesluten för de kunder för vilka informationen är relevant.

[21] http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2013/ia_meat_origin_labelling.pdf

För mjölk och mjölk som används som ingrediens

I scenarier med obligatorisk ursprungsmärkning med antingen ”EU/utanför EU” eller ”medlemsstat” skulle konsumenterna systematiskt få information om ursprung.

I alternativet ”EU/utanför EU” skulle man bara skilja mellan produktion inom EU eller produktion i tredjeländer. Alternativet framstår som alltför generellt och konsumenterna tycks inte mena att det är värt en prisökning. Scenariot ”medlemsstat” verkar däremot vara mer relevant för konsumenterna, särskilt om mjölkningsmedlemsstaten anges i ursprungsmärkningen. Mejerierna vill däremot helst ange bearbetningsorten, vilket är mycket enklare att genomföra.

För de slag av kött som omfattas av denna rapport

Undersökningar visar att konsumenterna främst är intresserade av den plats där djuret har fötts upp och slaktats (eller nedskjutits vid jakt).

Situationen för hästkött, med den senaste tidens skandaler och allmänhetens negativa inställning till följd av detta, har gjort att olika organisationer och institutioner begärt mer omfattande information.

6.2. Ekonomiska konsekvenser

6.2.1. Driftskostnaderna för livsmedelsföretagare

Vid undersökningen konstaterades att nya obligatoriska märkningskrav skulle medföra ökade kostnader för livsmedelsföretagarna, till skillnad från frivillig märkning, som skulle innebära oförändrade driftskostnader.

För mjölk och mjölk som används som ingrediens

Scenarierna ”EU/utanför EU” och ”medlemsstat” skulle innebära operativa utmaningar och kräva omfattande anpassningar, särskilt när det gäller mjölkingredienser av blandat ursprung.

Kostnaden för ursprungsmärkning av konsumtionsmjölk skulle vara beroende av fastställda bestämmelser och förhållandena vid den enskilda anläggningen. Medan märkning med uppgift om bearbetningsort skulle vara mycket enklare, skulle märkning med uppgift om mjölkningsort bli svårt för de bearbetningsföretag som köper in mjölk från flera länder, och genomförandet av sådan märkning skulle leda till högre driftskostnader. Om en och samma produkt innehåller ingredienser av blandat ursprung kan kostnaderna variera vid märkning med uppgift om flera medlemsstater/tredjeländer. Om detta scenario bibehålls skulle det behövas ytterligare tekniskt arbete för att fastställa toleranser och nedre gränser över vilka ursprungsmedlemsstaten skulle behöva anges (mjölk är en flytande produkt som blandar sig naturligt vid sammanslagning).

Till skillnad från mjölk för direkt konsumtion förefaller ursprungsmärkning för mjölk som används som ingrediens i mejeriprodukter mycket svårare i praktiken, och därför dyrare, särskilt för förädlade mjölkprodukter med flera tillverkningssteg och där mjölkingredienserna tenderar att transporteras långa sträckor. De livsmedelsföretagare som använder mjölkingredienser med flera olika ursprung skulle påverkas negativt enligt följande:

– Vid undersökningen konstaterades att de kostnadsposter som väntas påverkas mest avser anpassning av praxis för inköp av råvaror, eventuella ändringar i sammansättningen av leverantörer, övergång till mindre tillverkningssatser, anpassning av produktionsprocessen för att separera mjölk med olika ursprung,

anpassning av förpacknings- eller märkningssystemen och införande eller anpassning av spårbarhetssystem.

– Kostnaderna kan variera beroende på den berörda livsmedelsföretagarens operativa situation, vilken mejeriprodukt och mjölkingrediens det rör sig om och vilket spårbarhetssystem som används.

Analysen visade att de ökade kostnaderna för bearbetningsföretagen sannolikt kommer att variera från mycket obetydliga till upp till 8 % av produktionskostnaden. Vissa företag hävdar dock att de kan uppgå till 45 % under särskilt ofördelaktiga omständigheter.

För de slag av kött som omfattas av denna rapport

– Kostnaderna skulle bli relativt små (mindre än 3 %) jämfört med partipriset och variera beroende på företagets storlek och placering. Större företag som köper in råvaror i hemlandet eller från ett tredjeland skulle kunna ha lättare att hantera kostnaderna. Dessa kostnader omfattar behovet av att öka spårbarheten i senare led i bearbetnings- och distributionskedjan.

– Ju komplexare märkningsreglerna är desto dyrare blir det att anpassa identifieringssystemen för levande djur.

– Aktörer som arbetar med kött med flera ursprung skulle homogenisera leveransernas ursprung i syfte att minska driftskostnaderna.

6.2.2. Konkurrenskraft, handel och investeringar

De konsulter som ansvarade för undersökningen uppskattar att en obligatorisk ursprungsmärkning sannolikt skulle få konsumenterna att handla inhemskt producerade varor. Det innebär att det kommer att ske en viss åternationalisering av den inre marknaden.

För mjölk och mjölk som används som ingrediens

– I scenariot ”EU/utanför EU” förväntas den inre marknaden inte påverkas i någon större utsträckning. Bearbetningsföretagen väntas gå mot färre leverantörer av mjölkingredienser för att undvika komplikationer till följd av att ha råvaror från flera olika länder inom och utanför EU. Detta kan eventuellt komma att påverka den internationella handeln.

– Avsättningsmöjligheterna för mjölk och mjölkingredienser av blandat ursprung skulle bli mer begränsade om det införs en obligatorisk uppgift om medlemsstat. Livsmedelsföretagarna skulle sannolikt drabbas av ökade råvarupriser, eftersom deras sammanlagda försörjningsbas skulle begränsas.

För de slag av kött som omfattas av denna rapport

– Konsekvenserna av de olika scenarierna skulle bli blygsamma för de flesta slag av kött som omfattas av denna rapport. Tvärtom kan förändringar i distributionskedjan för häst leda till en segmentering av den EU-interna handeln och en minskning av antalet mellanhänder. Dessutom kan livsmedelsföretagare göra bedömningen att det är mer kostnadseffektivt att anpassa sin försörjningsstruktur (val av leverantörer, partistorlek, färre mellanhänder) än att förbättra de interna spårbarhetssystemen för att kunna arbeta med råvaror med flera ursprung samtidigt.

– En obligatorisk ursprungsmärkning skulle särskilt drabba de länder utanför EU som för närvarande exporterar vissa mängder obearbetat kött till unionen. Utrikeshandeln med kött från småvilt och vilda fåglar är praktiskt taget obefintlig och handeln inom unionen är mycket begränsad.

6.2.3. Regelbördan för företagen

För livsmedelsföretagarna skulle det tillkomma administrativa kostnader till följd av behovet att fastställa råvarornas ursprung och anpassa spårbarhetssystemen.

I allmänhet skulle mindre mejerier som är beroende av lokala råvaror påverkas mindre än stora företag med uppsamlingscentraler. Mindre slakterier och styckningsanläggningar som vanligen använder lokalt producerade djur skulle inte heller behöva anpassa sitt val av leverantörer i någon större utsträckning och skulle inte drabbas av några större extra kostnader. Mejerier och slakterier i gränsregioner och i områden som inte är självförsörjande på obehandlad mjölk/kött skulle därför bära den största delen av bördan.

För konsumtionsmjölk uppskattade man i undersökningen att bördan vid fortsatt frivillig ursprungsmärkning skulle förbli oförändrad jämfört med dagens situation och vid obligatorisk uppgift om medlemsstat endast öka måttligt.

Däremot kan den extra bördan bli betydande om ursprungsmedlemsstaten måste anges för förädlade och sammansatta produkter såsom yoghurt och mjölkbaserade efterrätter. En tung kontrollbörda för livsmedelstillverkarna skulle få dem att köpa mjölk från färre länder, vilket skulle påverka den inre marknaden negativt.

För kött som omfattas av denna rapport menar de konsulter som ansvarar för undersökningen att företagen skulle lyckas minska de ökade enhetskostnaderna efter en nödvändig anpassningsperiod, särskilt när det gäller administrativa kostnader. Märkningen skulle endast få märkbar effekt för hästköttsföretag, där det finns betydande skillnader mellan hästar som fötts upp för köttproduktion i specialiserade jordbrukssystem (av begränsad betydelse i kvantitativa termer) och resten.

6.2.4. Regelbördan för myndigheterna

Även om undersökningen inte innehåller några detaljerade uppgifter så visar den på en liten ökning av kontrollkostnaderna vid en obligatorisk märkning av typen ”EU/utanför EU” för konsumtionsmjölk.

Om en obligatorisk uppgift om medlemsstat införs skulle kostnaderna blir högre och till stor del bero på hur detaljerade ursprungsuppgifter som krävs, dvs. produktionsort/mjölkningsort eller bearbetningsort/slaktort.

Modellen med uppgift om födelseort/uppfödningsort/slaktort skulle vara dyr att genomföra för hästkött. Dessutom får den behöriga myndigheten med det nuvarande

identifierings- och spårbarhetssystemet inte alltid fullständig information om var hästen är född och uppfödd.

I allmänhet kommer den ökade bördan att göra att det behövs mer personal för att utföra dokumentkontroller. Om tillsynsmyndigheterna inte får utökade statliga medel skulle det förväntade ökade behovet av personal eller arbetstid kunna medföra färre kontroller eller ändrade prioriteringar. Detta kan även leda till en ökad risk för bedrägeri. Myndigheternas arbetsbelastning skulle kunna minskas om avgifter införs för genomförandet av offentliga kontroller. Livsmedelsföretagen skulle i regel lägga över dessa kostnader på aktörer i senare led i distributionskedjan med hjälp av priset.

6.2.5. Kostnader för konsumenterna

Det oförändrade scenariot kommer knappast att medföra någon generell prisökning. I de fall ursprunget anges överförs de extra kostnaderna i allmänhet till konsumenterna genom att produkterna säljs till ett högre pris.

En obligatorisk ursprungsmärkning med uppgift om medlemsstat förväntas leda till ökade kostnader, och dessa kommer troligen till största delen att överföras till konsumenterna, men även till producenterna. Den exakta kostnadsökningen varierar beroende på sektor, medlemsstat och graden av vertikal integration och marknadskoncentration.

6.2.6. Påverkan på miljön och samhället

Denna påverkan analyserades inte i undersökningen. Det kan dock antas att konsumenterna till följd av en märkning med mer detaljerade uppgifter om ursprung skulle föredra ”lokala livsmedel” eller till och med aktivt vägra att köpa produkter från andra länder. Detta kan påverka transporter av levande djur, obehandlad mjölk, mjölkingredienser samt mejeri- och köttprodukter. Huruvida detta skulle visa sig vara positivt för miljön (t.ex. i form av minskade utsläpp av växthusgaser) är omöjligt att avgöra, eftersom huvuddelen av handeln inom EU sker mellan grannländer där avstånden faktiskt kan vara kortare än inom vissa medlemsstater. Andra scenarier än frivillig märkning kan leda till en liten ökning av produktavfall.

Alla alternativ med en obligatorisk uppgift om medlemsstat kan också främja ett köpbeteende som är alltmer inriktat mot lokala produkter och eventuella konsumtionsförändringar, avskaffande av mellanhänder, leverantörer och bearbetning. Detta kan även få återverkningar på sysselsättningen om prishöjningarna medför en viss minskad konsumtion.

6.3. För- och nackdelar med obligatorisk ursprungsmärkning av mjölk, mjölk som ingår som ingrediens i mejeriprodukter och andra slag av kött

I tabellerna nedan ges en sammanfattning av för- och nackdelar med en obligatorisk ursprungsmärkning:

– För mjölk och mjölk som används som ingrediens:

Obligatorisk ursprungsmärkning		Fördelar	Nackdelar
Mjölk	Första bearbetningsort	– Låga kostnader (< 1 %)	– Ingen ursprungsinformation för obehandlad mjölk
	Mjölkningsort	– Låga kostnader (< 1 %) – Konsumenterna får användbar information	– Behov av utökade spårbarhetssystem för fabriker som

		på medlemsstatsnivå/ nationell nivå	köper in mjölk med flera ursprung – Tekniskt besvärligt vid flera ursprung – Den gränsöverskridande handeln påverkas – Behov av att inrätta en minimitolerans vid inköp från flera leverantörer
Mjölk som ingår som ingrediens i mejeriprodukter	Första bearbetningsort för obehandlad mjölk	– Låga kostnader (< 1 %) vid val av märkning av EU/utanför EU, med undantag för förädlade produkter	– Ingen ursprungsinformation för mjölk – Behov av utökade spårbarhetssystem för fabriker som köper in mjölk med flera ursprung – Tekniskt besvärligt vid flera ursprung – Handeln påverkas – Behov av att inrätta en minimitolerans vid inköp från flera leverantörer – Höga kostnader om det finns flera ursprungsländer (upp till 8 % på medlemsstatsnivå och 45 % för enskilda fabriker)
	Mjölkningsort	Konsumenterna får användbar information på medlemsstatsnivå/ nationell nivå	– Behov av utökade spårbarhetssystem för fabriker som köper in mjölk med flera ursprung – Särskilt svårt vid flera ursprung – Handeln påverkas – Behov av att inrätta en minimitolerans vid inköp från flera leverantörer – Höga kostnader om det finns flera ursprungsländer (upp till 8 % på medlemsstatsnivå och 45 % för enskilda fabriker)

– För de slag av kött som omfattas av undersökningen:

Obligatorisk ursprungsmärkning		Fördelar	Nackdelar
Hästkött	Födelseort + uppfödningsort + slaktort	– Konsumenterna får användbar information på medlemsstatsnivå/ nationell nivå – Ökat förtroende från konsumenterna	– Utökade spårbarhetssystem – Svårt med information om födelseort om reglerna för identifiering inte övervakas korrekt – Svårt när det finns flera uppfödningsorter – Begränsad tillämpning på grund av låg andel färdigförpackat hästkött
	Uppfödningsort under en minimiperiod före slakt + slaktort	– Större vikt läggs vid senare skeden i djurets liv	– Utökade spårbarhetssystem – Behov av att fastställa en minsta uppfödningsperiod under djurets livstid – Begränsad tillämpning på grund av låg andel färdigförpackat kött
Kaninkött + Kött av hägnat vilt och fågel	Födelseort + uppfödningsort + slaktort	– Konsumenterna får användbar information på medlemsstatsnivå/ nationell nivå	– Födelseort: Oviktigt vid korta produktionscykler – Det skulle krävas ytterligare identifieringssystem – Utökade spårbarhetssystem – Handeln kan påverkas
	Uppfödningsort under en minimiperiod före slakt + slaktort	– Större vikt läggs vid platserna för uppfödning och slakt – Konsumenterna får användbar information på medlemsstatsnivå/ nationell nivå	– Utökade spårbarhetssystem – Behov av att fastställa en minsta uppfödningsperiod vid kort livscykel – Handeln kan påverkas
Kött av frilevande vilt och fågel	Jaktområde	– Konsumenterna får användbar information på medlemsstatsnivå/	– Utökade spårbarhetssystem – Handeln kan påverkas – Begränsad tillämpning på grund

		nationell nivå	av låg andel färdigförpackat kött

7. SLUTSATSER

För de livsmedel som omfattas av denna rapport kan konsumenterna för närvarande, om de så önskar, välja mjölk- eller köttprodukter för vilka livsmedelsföretagarna frivilligt tillhandahåller uppgift om ursprung. Detta kan vara ett lämpligt alternativ som inte medför någon ytterligare börda för industrin och myndigheterna.

Obligatorisk ursprungsmärkning medför en större regelbörda för de flesta av de produkter som granskas i rapporten. Frågan är därför huruvida avvägningen mellan kostnader och nytta är sådan att det skulle vara motiverat med en obligatorisk märkning.

Av denna rapport framgår även följande:

– Trots konsumenternas intresse för ursprunget för mjölk, mjölk som ingår som ingrediens i mejeriprodukter och kött som omfattas av denna rapport tycks konsumenternas övergripande vilja att betala för dessa uppgifter vara begränsad.

– Konsumenterna tycks anse att en eventuell obligatorisk ursprungsmärkning helst bör ske på medlemsstatsnivå.

– Även om kostnaden för ursprungsmärkning av mjölk i regel kan vara blygsam påverkar den olika aktörer olika mycket. Vissa av dem kommer att behöva utöka sina spårbarhetssystem, vilket leder till betydande kostnadsökningar, framför allt för aktörer i gränsregioner eller i områden som inte är självförsörjande på mjölk.

– Undersökningen visar att obligatorisk ursprungsmärkning av mjölk som används som ingrediens i mejeriprodukter kan leda till negativa ekonomiska konsekvenser, ytterligare krav på spårbarhet och skulle vara betungande för förädlade produkter.

– En obligatorisk ursprungsmärkning av de slag av kött som omfattas av denna rapport skulle leda till ökade driftskostnader.