EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 20.5.2015
COM(2015) 205 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om obligatorisk angivelse af oprindelsesland eller herkomststed for mælk, mælk anvendt som en ingrediens i mejeriprodukter og andre typer kød end okse-, svine-, fåre- og gedekød samt fjerkrækød

1. INDLEDNING

Ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1169/2011 om fødevareinformation til forbrugerne (i det følgende benævnt "FIF-forordningen")[1], indføres der et sæt regler om oprindelsesmærkning af fødevarer.

I henhold til FIF-forordningens artikel 26, stk. 5 og 6, skal Kommissionen aflægge en række rapporter til Europa-Parlamentet og Rådet vedrørende muligheden for at udvide den obligatoriske oprindelsesmærkning til at gælde for andre fødevarer. Den 17. december 2013[2] blev den første rapport om oprindelsesmærkning af kød, der anvendes som ingrediens i færdigpakkede fødevarer, vedtaget.

Med nærværende rapport opfylder Kommissionen sin forpligtelse til senest den 13. december 2014 at forelægge Europa-Parlamentet og Rådet rapporter om obligatorisk angivelse af oprindelsesland eller herkomststed for mælk, mælk, der anvendes som ingrediens i mejeriprodukter, og andre typer kød end okse-, svine-, fåre- og gedekød samt fjerkrækød. I denne rapport forstås der ved mælk og mejeriprodukter mælk og mejeriprodukter som defineret i del III i bilag VII til forordning (EU) nr. 1308/2013. De typer kød, der er tale om, er fersk og frosset kød fra heste, kaniner, rensdyr og hjorte, kød fra opdrættet og vildtlevende vildt og kød fra andre fugle end kyllinger, kalkuner, ænder, gæs og perlehøns.

Som anført i FIF-forordningens artikel 26, stk. 7, tages der i denne rapport hensyn til:

– forbrugernes behov for at blive informeret

– gennemførligheden af obligatorisk angivelse af oprindelsesland eller herkomststed på de forskellige produkter og

– en analyse af omkostningerne og fordelene ved at indføre sådanne krav, både for fødevarevirksomheder og forvaltninger, samt virkningen for det indre marked og den internationale samhandel.

For nøje at kunne vurdere, hvorvidt det er hensigtsmæssigt at indføre obligatorisk oprindelsesmærkning af de fødevarer, der er omhandlet i denne rapport, har Kommissionen bedt en uafhængig konsulent om at foretage en undersøgelse[3] (i det følgende benævnt "undersøgelsen") af konsekvenserne af forskellige mærkningsscenarier. De vigtigste resultater af undersøgelsen drøftes i rapporten. Der er i 9 medlemsstater foretaget en evaluering af frivillig og obligatorisk oprindelsesmærkning af konsummælk og produkter, hvori mælk indgår som en ingrediens, f.eks. ost, yoghurt osv., mens sådan mærkning blev undersøgt for heste-, kanin- og vildtkød i de lande, der tegner sig for en omfattende produktion af disse kødprodukter.

---

1 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1169/2011 af 25. oktober 2011 om fødevareinformation til forbrugerne, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1924/2006 og (EF) nr. 1925/2006 og om ophævelse af Kommissionens direktiv 87/250/EØF, Rådets direktiv 90/496/EØF, Kommissionens direktiv 1999/10/EF, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/13/EF, Kommissionens direktiv 2002/67/EF og 2008/5/EF og Kommissionens forordning (EF) nr. 608/2004 (EUT L 304 af 22.11.2011, s. 18).

2 COM(2013) 755 af 17.12.2013.

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

2. OBLIGATORISK OG FRIVILLIG OPRINDELSESMÆRKNING

Der gælder obligatoriske oprindelsesmærkningsregler for adskillige produkter, som f.eks. honning[4], frugt og grøntsager[5], uforarbejdet fisk[6], oksekød[7], olivenolie[8], vin[9], æg[10], importeret fjerkræ[11] og spiritus[12]. Kommissionen har som krævet i FIF-forordningen vedtaget detaljerede regler om obligatorisk oprindelsesmærkning af fersk, kølet og frosset svine-, fåre- og gedekød samt fjerkrækød[13]. Ifølge disse regler skal det angives, i hvilket land dyret er blevet opdrættet i en periode, som udgør en væsentlig del af dets liv, og i hvilket land dyret er slagtet. De nye krav anvendes fra den 1. april 2015 på færdigpakket kød, idet medlemsstaterne kan beslutte at udvide anvendelsen af kravene til ikke-færdigpakket kød.

Selv om der ikke foreligger detaljerede oplysninger, der gør det muligt at vurdere, hvilken markedsandel fødevarer, der indgår i frivillige mærkningsordninger, tegner sig for, viser de gældende fortegnelser, at der i henholdsvis mejeri- og kødsektoren findes flere mærkningsordninger end i andre sektorer. Mælk og kødprodukter, der sælges på EU's marked, mærkes allerede på frivillig basis, enten inden for rammerne af en EU-ordning (BOB, BGB eller GTS[14]) eller via private eller offentlige organisationer, som f.eks. producent- eller detailhandlersammenslutninger eller ikke-statslige henholdsvis statslige organisationer. Sådan mærkning henviser sædvanligvis til en medlemsstat eller - endnu mere specifikt - til en region. De kriterier, der anvendes inden for disse ordninger til at knytte særlige karakteristika sammen med geografisk oprindelse, kan være meget forskellige fra ordning til ordning.

---

4 Rådets direktiv 2001/110/EF om honning (EUT L 164 af 3.6.2014, s. 1).

5 Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 543/2011 af 7. juni 2011 om nærmere bestemmelser for anvendelsen af Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 for så vidt angår frugt og grøntsager og forarbejdede frugter og grøntsager (EUT L 157 af 15.6.2011, s. 1).

6 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1379/2013 af 11. december 2013 om den fælles markedsordning for fiskevarer og akvakulturprodukter (EUT L 354 af 28.12.2013, s. 1).

7 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1760/2000 af 17. juli 2000 om indførelse af en ordning for identifikation og registrering af kvæg og om mærkning af oksekød og oksekødsprodukter (EFT L 204 af 11.8.2000, s. 1).

8 Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 29/2012 af 13. januar 2012 om handelsnormer for olivenolie (EUT L 12 af 14.1.2012, s. 14).

9 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1308/2013 af 17. december 2013 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 922/72, (EØF) nr. 234/79, (EF) nr. 1037/2001 og (EF) nr. 1234/2007 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 671).

10 Kommissionens forordning (EF) nr. 589/2008 af 23. juni 2008 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 for så vidt angår handelsnormer for æg (EUT L 163 af 24.6.2008, s. 6).

11 Kommissionens forordning (EF) nr. 543/2008 af 16. juni 2008 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 for så vidt angår handelsnormer for fjerkrækød (EUT L 157 af 17.6.2008, s. 46).

12 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 110/2008 af 15. januar 2008 om definition, betegnelse, præsentation og mærkning af samt beskyttelse af geografiske betegnelser for spiritus og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 1576/89 (EUT L 39 af 13.2.2008, s. 16).

13 Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 1337/2013 af 13. december 2013 om gennemførelsesbestemmelser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1169/2011 hvad angår angivelse af oprindelsesland eller herkomststed for fersk, kølet eller frosset svine-, fåre- og gedekød samt fjerkræ (EUT L 335 af 14.12.2013, s. 19).

14 BOB = beskyttet oprindelsesbetegnelse, BGB = beskyttet geografisk betegnelse, GTS = garanteret traditionel specialitet.

3. MÆLK OG ANDRE TYPER KØD - OVERSIGT OVER SEKTORERNE

3.1. Forsynings- og forarbejdningskæden

Mejerierne, slagterierne og forarbejdningsvirksomhederne er nøgleaktører med hensyn til videreformidling af oprindelsesoplysninger til den næste aktør i fødevarekæden. Jo højere grad af vertikal integration, der er tale om, desto lettere er det at sikre, at oprindelsesoplysninger formidles op igennem hele fødevarekæden. Jo mere kompleks og sofistikeret en forarbejdning, der er tale om, desto mere byrdefuld bliver oprindelsesmærkningen derimod.

Undersøgelser af EU-mejerisektorens struktur foretaget i oktober-november 2009, viser, at 81 % af virksomhederne i mejerisektoren er små og mellemstore virksomheder (med en produktion på under 100 000 ton mælk), og at de forarbejder 28,5 % af den samlede mælkevolumen. I medlemsstater med en stor produktion er ca. halvdelen af produktionen ofte koncentreret i de 5 største virksomheder. Landbrugerne er stærkt afhængige af, at der findes lokale mejerier, eftersom mælk er et letfordærveligt produkt, og produktionen sker kontinuerligt. Mejerier køber almindeligvis rå mælk og andre mælkeingredienser fra forskellige leverandører, og i grænseregioner er det almindeligt, at mælk med forskellig oprindelse forarbejdes i samme mejeri.

De kødtyper, der er omhandlet i denne rapport, indgår også oftest i en kort forsyningskæde, ofte i samme medlemsstat. Detailhandlerne køber hovedsagelig sådanne kødprodukter fra forhandlerne på spotmarkedet, fra slagterier eller opskæringsvirksomheder. Hestekød indgår i en længere forsyningskæde med deltagelse af flere erhvervsdrivende, idet handelen med sådant kød oftere sker på tværs af medlemsstaterne og med tredjelande.

3.2. Forbruget af mælk, mejeriprodukter og de typer kød, der er omhandlet i denne rapport

I EU er gennemsnitsforbruget af konsummælk pr. indbygger 62 kg, ost 17 kg, syrnet mælk 16 kg, fløde 5 kg, smør 4 kg og andre ferske mejeriprodukter 9 kg (Eurostat, 2013).

EU's marked for mælk er relativt modent, og der kan derfor sandsynligvis kun forventes en væsentlig stigning i forbruget pr. indbygger i de medlemsstater, der er tiltrådt i det seneste årti, mens forbruget kun forventes at stige en smule i de "gamle" medlemsstater.

Forbruget af de typer kød, der er omhandlet i denne rapport, udgør kun 3 % af det samlede kødforbrug i EU[15], omend det skal nævnes, at oplysningerne fra de forskellige medlemsstater ikke altid er ajourført. Forbruget af heste- og kaninkød er størst i Italien, Frankrig, Spanien, Belgien og Nederlandene. Forbruget af vildtkød finder hovedsagelig sted i jagtsæsonen, dvs. fra oktober til december.

3.3. Produktion og handel

EU er stort set selvforsynende med mælk og mejeriprodukter, idet næsten 65 % af den mælk, der indsamles, forarbejdes til produkter, der hovedsagelig afsættes på hjemmemarkedet. Størstedelen af mælken anvendes til fremstilling af ost og ferske

[15] Impact Assessment - Commission Staff Working Document - 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

produkter (henholdsvis 53 og 43 mio. ton mælkeækvivalenter). Der anvendes en relativt mindre mængde mælk til fremstilling af pulver (skummetmælks-, sødmælks- og vallepulver) og smør (henholdsvis 12 og 35 mio. ton mælkeækvivalenter). Handelen med disse produkter inden for EU er ikke desto mindre betydelig (henholdsvis 1,6 og 0,6 mio. ton), dog mindre betydelig end handelen med ost (3,6 mio. ton). Der forekommer mindre udsving i mængderne fra år til år afhængigt af forsyningerne og markedsforholdene.

Importen af mejeriprodukter er begrænset til den præferenceadgang, der er indrømmet visse tredjelande inden for rammerne af bi- eller multilaterale aftaler, mens ca. 10 % af produktionen går til eksport. Samlet set er EU nettoeksportør af mejeriprodukter.

Den årlige produktion af de typer kød, der er omhandlet i denne rapport, skønnes at udgøre blot 2 % af den samlede kødproduktion i EU. Produktionen af kanin-, heste- og vildtkød er på henholdsvis ca. 490 000, 73 000 og 131 000 ton (FAO, 2012), idet produktionstallene for de øvrige typer kød i denne rapport er væsentligt lavere. Handelen inden for EU omfatter for heste- og kaninkøds vedkommende næsten 52 000 og 22 000 ton, idet der importeres ca. 25 000 ton hestekød fra tredjelande, hovedsagelig Argentina, USA, Canada og Mexico, og over 7 000 tons kaninkød fra Kina. Importeret hjortekød kommer hovedsagelig fra New Zealand.

3.4. EU's sporbarhedsordninger

EU's sporbarhedsordning for fødevarer har til formål at sikre fødevaresikkerheden og er ikke nødvendigvis egnet til at videreformidle oprindelsesoplysninger videre op i fødevarekæden:

– I henhold til fødevaresikkerhedsreglerne[16] skal der registreres oplysninger "ét led tilbage og ét led frem" i fødevarekæden, dvs. fødevarevirksomhedsledere skal kunne identificere de virksomheder, som deres produkter er blevet leveret til, og de virksomheder, som de selv får leveret råvarer fra. For fødevarer af animalsk oprindelse gælder der mere detaljerede oplysningskrav[17], uden at der dog er fastsat krav om systematisk angivelse af oprindelsesland eller herkomststed for de anvendte råvarer.

– Produkter af animalsk oprindelse skal i henhold til artikel 5 og del I i bilag II til forordning (EF) nr. 853/2004[18] mærkes med et sundheds- eller identifikationsmærke, som viser, i hvilken virksomhed produktet sidst er produceret/forarbejdet/pakket, og den medlemsstat, hvor virksomheden er beliggende, men dette omhandler ikke nødvendigvis de anvendte råvarers oprindelse eller herkomststed.

– Selv om der findes identifikations- og registreringsordninger for levende dyr, fungerer de forskelligt for de forskellige arter, og de fleste af disse ordninger

[16] Artikel 18 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 178/2002 af 28. januar 2002 om generelle principper og krav i fødevarelovgivningen, om oprettelse af Den Europæiske Fødevaresikkerhedsautoritet og om procedurer vedrørende fødevaresikkerhed (EFT L 31 af 1.2.2002, s. 1).

[17] Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 931/2011 af 19. september 2011 om de sporbarhedskrav, der i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 178/2002 gælder for animalske fødevarer (EUT L 242 af 20.9.2011, s. 2).

[18] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 853/2004 af 29. april 2004 om særlige hygiejnebestemmelser for animalske fødevarer (EUT L 139 af 30.4.2004, s. 55).

udgør ikke et tilstrækkeligt grundlag for formidling af fuldstændige oprindelsesoplysninger (født/opdrættet/slagtet).

– Når det gælder de typer kød, der er omhandlet i denne rapport, er det kun dyr af hestefamilien, der er omfattet af en identifikations- og registreringsordning. Dyr af hestefamilien skal ved transport inden for EU være ledsaget af et identifikationsdokument eller pas i overensstemmelse med Kommissionens beslutning 2000/68/EF og Kommissionens forordning (EF) nr. 504/2008 om identifikation af dyr af hestefamilien der er født i eller importeret til Unionen. Denne ordning omfatter imidlertid ikke en obligatorisk centraliseret database med henblik på sporing af dyrene. Der arbejdes i øjeblikket på at stramme op på registreringskravene, og der vil gælde nye krav fra og med 2016[19].

4. FORBRUGERNES HOLDNING TIL OBLIGATORISK OPRINDELSESMÆRKNING AF MÆLK OG ANDRE TYPER KØD

Ifølge en Eurobarometer-undersøgelse fra 2013[20] mener de fleste EU-borgere (84 %), at det er nødvendigt at oplyse om mælks oprindelse, uanset om mælken sælges som konsummælk eller anvendes som en ingrediens i et mejeriprodukt. Det samme gør sig gældende for de typer kød, der er omhandlet i denne rapport, idet der er tale om 88 % af de adspurgte forbrugere. Selv om der er bred enighed om, at der er behov for sådanne oplysninger, er der blandt forbrugerne stor forskel på, hvor præcise oplysninger om begrebet "oprindelse" de forventer.

Når det gælder mælk og mejeriprodukter, gav respondenterne udtryk for, at de foretrækker oplysninger om, hvilket land mælken er produceret eller forarbejdet i, mens de for køds vedkommende foretrækker oplysninger om, hvor dyret er opdrættet og slagtet, idet de finder det mindre vigtigt at vide, hvor dyret er født. Respondenterne finder det mere hensigtsmæssigt at få oplysninger om, hvilken medlemsstat eller hvilket tredjeland der er tale om, end at få præciseret en region eller blot "EU/ikke-EU".

Forbrugerundersøgelser viser, at oprindelse er et vigtigt beslutningsgrundlag i forbindelse med køb af mælk og mejeri- og kødprodukter, men at pris, smag og bedst før-datoen/sidste anvendelsesdato spiller en vigtigere rolle.

De fleste undersøgelser viser dog, at der er væsentlig forskel på forbrugernes præferencer fra medlemsstat til medlemsstat, og at der uoverensstemmelse mellem på den ene side deres interesse i oprindelsesmærkning og på den anden side villigheden til at betale for disse oplysninger. Så selv om forbrugerne gerne vil oplyses, er de ikke nødvendigvis rede til at købe produkter, der er dyrere som følge af angivelsen af disse oplysninger. Det er vanskeligt at vurdere, hvorvidt forbrugerne er villige til at betale, enten fordi den anvendte metode giver misvisende resultater, eller fordi forbrugernes svar på undersøgelser ikke altid afspejler deres reelle købsadfærd. Ifølge en Eurobarometer-undersøgelse fra 2013 var kun ca. halvdelen af forbrugerne villige til at betale 1-2 % mere for at få oprindelsesoplysninger på produkter omfattet af denne rapport.

---

19 Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2015/262 af 17. februar 2015 om metoder til identifikation af dyr af hestefamilien, jf. Rådets direktiv 90/427/EØF og 2009/156/EF (hestepasforordningen) (EUT L 59 af 3.3.2015, s. 1).

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

5. SCENARIER OG MULIGHEDER MED HENSYN TIL OPRINDELSESMÆRKNING

For konsummælk og mælk anvendt som en ingrediens

Følgende scenarier blev undersøgt:

– Scenario 1 - Status quo (frivillig oprindelsesmærkning)

– Scenario 2 - Indførelse af obligatorisk oprindelsesmærkning angivet som "EU/ikke-EU" eller "EU/tredjeland"

– Scenario 3 - Indførelse af obligatorisk oprindelsesmærkning med angivelse af den medlemsstat eller det tredjeland, hvor mælken blev a) produceret eller b) forarbejdet.

For kød

Følgende scenarier blev undersøgt:

– Scenario 4 - Status quo (frivillig oprindelsesmærkning)

– Scenario 5 - Indførelse af obligatorisk oprindelsesmærkning med angivelse af den medlemsstat eller det tredjeland, hvor dyret er opdrættet i et længere tidsrum inden slagtning, samt slagtested

– Scenario 6 - Indførelse af obligatorisk oprindelsesmærkning med angivelse af den medlemsstat eller det tredjeland, hvor dyret er født, opdrættet og slagtet.

Når det gælder kød fra vildtlevende vildt, blev der kun undersøgt ét scenarie, nemlig angivelse af jagtsted.

Scenariet "EU/ikke-EU" (eller "EU/tredjeland") blev desuden forkastet som en mulighed for de kødtyper, der er omhandlet i denne rapport, grundet ringe interesse fra forbrugernes side i så bred en geografisk angivelse, hvilket blev bekræftet i forbindelse med undersøgelsen og konsekvensanalysen af obligatorisk oprindelsesmærkning af svine-, fåre- og gedekød og fjerkrækød[21].

Derudover blev muligheden for obligatorisk mærkning med angivelse af region inden for EU også forkastet grundet de høje gennemførelsesomkostninger (som vil kræve oprettelse af mere detaljerede sporbarhedsordninger og en mere opdelt forsyningskæde) og manglen på en harmoniseret juridisk definition på dette geografiske niveau på EU-plan.

6. ANALYSE AF VIRKNINGER, OMKOSTNINGER OG FORDELE I DE FORSKELLIGE SCENARIER

6.1. Indflydelse på forbrugernes adfærd

Det er vanskeligt at vurdere, hvilken virkning oprindelsesmærkning har på forbrugerne ved hjælp af en cost-benefit-analyse. Oprindelsesmærkning giver forbrugerne yderligere information til at træffe kvalificerede valg vedrørende de fødevarer, de ønsker at købe og forbruge. Generelt har forbrugerne en tendens til at kæde oprindelsesmærkning sammen med en række positive egenskaber, bl.a. kvalitet.

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

I status quo-scenariet med frivillig oprindelsesmærkning vil omfanget af oplysninger om oprindelse blive afstemt efter forbrugernes ønsker. Denne mulighed vil ikke opfylde forbrugernes ønske om systematisk angivelse af oprindelsesoplysninger, men vil i højere grad stemme overens med deres begrænsede villighed til at betale for obligatoriske oprindelsesoplysninger.

Når de erhvervsdrivende vælger frivilligt at angive oprindelsesoplysninger opfattes dette som tilførsel af merværdi til produktet, hvilket har indflydelse på de købsbeslutninger, der træffes af forbrugere, som finder sådanne oplysninger relevante.

For konsummælk og mælk anvendt som en ingrediens

De scenarier, der går ud på obligatorisk oprindelsesmærkning med angivelse af enten "EU/ikke-EU" eller "medlemsstat", indebærer systematisk oplysning af forbrugerne om oprindelse.

Muligheden "EU/ikke-EU" gør det alene muligt at skelne mellem EU-produkter og produkter fra tredjelande. Ifølge forbrugerne er denne type mærkning for generel og ikke værd at betale en højere pris for. Til gengæld giver oplysninger om oprindelsesmedlemsstat mere mening for forbrugerne, navnlig når der er tale om angivelse af, hvor mælk er produceret. Mejerierne foretrækker derimod, at det er forarbejdningsstedet, der anføres, hvilket er meget lettere at gennemføre.

For kød

Undersøgelser viser, at forbrugerne især er interesserede i at vide, hvor dyret er opdrættet og slagtet (eller nedlagt).

Hvad angår hestekød har de seneste skandaler og den deraf følgende negative opfattelse af sektoren hos offentligheden udløst en række krav fra forskellige organisationers og institutioners side om mere omfattende oplysninger.

6.2. Økonomiske virkninger

6.2.1. Fødevarevirksomhedernes driftsomkostninger

Ifølge undersøgelsen vil nye obligatoriske mærkningskrav medføre yderligere omkostninger for fødevarevirksomhederne, hvilket ikke er tilfældet, når der er tale om frivillig mærkning, hvor driftsomkostningerne forbliver de samme.

For konsummælk og mælk anvendt som en ingrediens

De scenarier, der indebærer angivelse af "EU/ikke-EU" eller "medlemsstat" vil indebære driftsmæssige udfordringer og nødvendiggøre radikale tilpasninger, navnlig for mælkeingredienser af blandet oprindelse.

Omkostningerne i forbindelse med mærkning af konsummælk vil afhænge af de regler, der opstilles, og af de enkelte mejeriers indretning. Angivelse af forarbejdningssted alene vil være ret simpelt, mens angivelse af produktionssted vil være en udfordring for forarbejdningsvirksomheder, der køber mælk af forskellig oprindelse. Gennemførelsen af en sådan mærkning vil derfor resultere i yderligere driftsomkostninger. Eftersom et givet produkt kan indeholde råvarer af blandet oprindelse, kan omkostningerne variere alt efter, hvor mange medlemsstater/tredjelande der skal føres på mærkningen. Hvis denne mulighed bibeholdes, vil der være behov for yderligere tekniske undersøgelser for at bestemme tolerancerne og de nedre grænser for, hvornår oprindelsesmedlemsstaten skal anføres.

I modsætning til mælk beregnet til direkte konsum er det tilsyneladende i praksis langt vanskeligere at angive oprindelsesoplysninger for mælk, der anvendes som en ingrediens i mejeriprodukter, og derfor også dyrt, navnlig når der er tale om stærkt forarbejdede mejeriprodukter med flere forarbejdningsfaser og transport af mælkeingredienser over lange afstande. For fødevarevirksomheder, der anvender mælkeingredienser af forskellig oprindelse, vil der blive tale om følgende ulemper:

– De mest relevante udgiftsposter, der er beskrevet i undersøgelsen, vedrører tilpasning af praksis med hensyn til indkøb af råvarer, eventuelt ændringer i sammensætningen af leverandører, overgang til mindre produktionsbatcher, tilpasning af produktionsprocessen med henblik på adskillelse af materialer af forskellig oprindelse i virksomheden, tilpasning af emballerings-/mærkningssystemer og indførelse/tilpasning af sporbarhedsordninger.

– Omkostningerne kan variere afhængigt af driftssituationen i de enkelte fødevarevirksomheder, det/den pågældende mejeriprodukt/mælkeingrediens og de sporbarhedsordninger, der er indført.

Analysen viser, at ekstraomkostningerne sandsynligvis vil variere fra helt ubetydelige i nogle tilfælde til op mod 8 % af produktionsomkostningerne på forarbejdningsniveauet, idet nogle virksomheder påstår, at omkostningerne kan nå op på 45 % under særlig ugunstige omstændigheder.

For kød

– Omkostningerne vil være relativt ubetydelige (mindre end 3 %) sammenlignet med engrosprisen og variere afhængigt af virksomhedens størrelse og beliggenhed. Større virksomheder, der køber deres varer på EU-markedet eller fra et enkelt tredjeland, vil lettere kunne absorbere omkostningerne. I disse omkostninger vil indgå bestræbelserne på at styrke sporbarheden i de foregående led, dvs. i forarbejdnings- og forsyningskæden.

– Jo mere komplekse mærkningsregler desto dyrere bliver det at tilpasse identifikationsordningerne for levende dyr.

– Virksomheder, der forarbejder kød af forskellig oprindelse, vil formodentlig strømline deres indkøbspraksis med henblik på at købe råvarer af samme oprindelse for at reducere driftsomkostningerne.

6.2.2. Konkurrenceevne, handel og investeringsstrømme

Ifølge de konsulenter, der har udarbejdet undersøgelsen, kan obligatorisk oprindelsesmærkning muligvis få den følge, at forbrugerne i højere grad køber indenlandsk producerede produkter. Der vil således ske en vis renationalisering af det indre marked.

For konsummælk og mælk anvendt som en ingrediens

– I scenariet "EU/ikke-EU" forventes der ikke de store ændringer for det indre marked. Forarbejdningsvirksomhederne vil sandsynligvis koncentrere deres indkøb af mælkeingredienser på færre leverandører for at undgå besværet med at skulle anføre råvarer fra forskellige EU-medlemsstater og tredjelande, hvilket meget vel kan få konsekvenser for den internationale samhandel.

– Afsætningsmulighederne for mælk og mælkeingredienser af blandet oprindelse vil blive begrænset, hvis det bliver obligatorisk at oplyse om, hvilke medlemsstater råvarerne kommer fra. Fødevarevirksomhederne kommer

sandsynligvis til at skulle betale en højere pris for råvarerne, i takt med at deres samlede forsyningsgrundlag bliver indskrænket.

For kød

– Virkningerne af de forskellige scenarier vil være begrænsede for de fleste af de typer kød, der er omhandlet i denne rapport. Ændringerne i forsyningskæden for hestekød vil derimod kunne resultere i en segmentering af samhandelen inden for EU og et fald i antallet af mellemled. Desuden vil fødevarevirksomhederne måske finde det mere omkostningseffektivt at tilpasse deres indkøbsstruktur (valg af leverandør, batchstørrelser, færre mellemled) end at forbedre deres interne sporbarhedsordninger for at kunne samarbejde med leverandører fra forskellige lande.

– Obligatorisk oprindelsesmærkning vil navnlig få indvirkning på de tredjelande, der i dag eksporterer uforarbejdet kød til EU. Der foregår stort set ingen samhandel med tredjelande om småvildt og kød af fuglevildt, og samhandelen i EU er meget begrænset.

6.2.3. Administrative byrder for virksomhederne

For fødevarevirksomhederne vil de yderligere administrative omkostninger skyldes behovet for at registrere oprindelsen af de forskellige forsyninger og for at tilpasse deres sporbarhedsordninger.

Virkningen vil generelt være mindre for små mejerier, der er afhængige af lokale forsyninger, end for store virksomheders opsamlingssteder. Små slagterier og opskæringsvirksomheder, der almindeligvis køber dyrene lokalt, vil heller ikke skulle ændre deres indkøbsstruktur væsentligt, og der vil derfor ikke påløbe høje meromkostninger. Det vil følgelig være de mejerier/slagterier, der driver virksomhed i grænseområder, og dem, der ligger i områder, som ikke er selvforsynende med rå mælk/kød, der kommer til at bære den største byrde.

Det skønnes i undersøgelsen, at der ikke vil ske nogen ændring af byrden i forhold til den nuværende situation, hvis det forbliver frivilligt at angive oprindelsesoplysninger, og at byrden kun vil ændres en smule, hvis det bliver obligatorisk at angive oprindelsesmedlemsstat på konsummælk.

Der kan derimod forventes en væsentligt større byrde, hvis der skal gives oplysninger om oprindelsesmedlemsstat for stærkt forarbejdede og sammensatte produkter, som f.eks. yoghurt og mælkebaserede desserter. En tung kontrolbyrde vil få fødevarevirksomhederne til at købe deres mælk fra færre lande, hvilket vil være til skade for det indre marked.

For de typer kød, der er omhandlet i denne rapport, mener de konsulenter, der har udarbejdet undersøgelsen, at det vil lykkes virksomhederne at reducere de yderligere enhedsomkostninger, når den nødvendige tilpasningsperiode er overstået, navnlig når det gælder de administrative omkostninger. Virkningen vil kun være mærkbar for virksomheder i hestekødssektoren, idet der vil være store forskelle mellem heste, der opdrættes til kødproduktion i særlige opdrætssystemer (af begrænset kvantitativ betydning) og resten.

6.2.4. Byrden for de offentlige myndigheder

Selv om undersøgelsen ikke indeholder udspecificerede tal, fremgår det, at kontrolomkostningerne kun vil stige en smule, hvis der indføres obligatorisk mærkning af konsummælk i form af angivelse af "EU/ikke-EU".

Hvis det gøres obligatorisk at anføre medlemsstaten, vil omkostningerne være højere og afhænge af detaljeringsgraden af de oprindelsesoplysninger, der skal gives, dvs. stedet for opdræt/produktion eller forarbejdning/slagtning.

Det vil være meget dyrt at gennemføre krav om angivelse af oplysninger om "født/opdrættet/slagtet" for hestekød. Den nuværende sporbarheds- og identifikationsordning giver heller ikke altid de kompetente myndigheder fyldestgørende oplysninger om, hvor en hest er født og opdrættet.

Generelt vil den større byrde resultere i et behov for mere personale til at foretage dokumentkontrol. Hvis de midler, der afsættes til kontrolmyndighederne over statsbudgetterne, ikke øges, vil den forventede stigning i tidsforbruget blandt medarbejdere kunne resultere i nedsat kontrolhyppighed eller ændrede prioriteringer, hvilket også kan indebære en øget risiko for svindel. Byrden for de offentlige myndigheder vil dog kunne lettes, hvis der indføres gebyrer for gennemførelsen af offentlig kontrol. Fødevarevirksomhederne vil normalt overføre disse omkostninger på de efterfølgende led i kæden i form af højere priser.

6.2.5. Omkostninger for forbrugerne

Status quo vil sandsynligvis ikke resultere i en generel prisstigning. I de tilfælde, hvor der anføres oprindelsesoplysninger, vil meromkostningerne i forbindelse hermed almindeligvis blive væltet over på forbrugerne med særlig højt prissatte produkter til følge.

Angivelse af obligatoriske oprindelsesoplysninger på medlemsstatsniveau forventes at resultere i øgede omkostninger, som formodentlig hovedsagelig vil blive væltet over på forbrugerne og i en vis grad også på producenterne. De nøjagtige procentsatser vil variere, alt efter hvilken sektor og hvilken medlemsstat der er tale om, samt efter graden af vertikal integration og markedskoncentration.

6.2.6. Miljømæssige og sociale konsekvenser

Disse konsekvenser er ikke analyseret i forbindelse med undersøgelsen. Det må dog formodes, at forbrugerne - hvis der gives mere udførlige oplysninger om et produkts oprindelse - vil foretrække "lokale fødevarer" eller måske endda aktivt nægte at købe produkter fra andre lande. Dette kan få konsekvenser for transporten af levende dyr, rå mælk, mælkeingredienser og mejeri-/kødprodukter. Om dette vil være positivt for miljøet (f.eks. i form af en reduktion af drivhusgasemissionerne) er umuligt at vurdere, eftersom størstedelen af samhandelen inden for EU foregår mellem nabolande, hvor distancen faktisk kan være kortere, end det er tilfældet inden for grænserne af nogle medlemsstater. Alle scenarier bortset fra frivillig mærkning kan øge omfanget af spild en smule.

Ethvert tiltag til at gøre det obligatorisk at oplyse oprindelsesmedlemsstat på mærkningen kan også fremme et købsmønster, som i stigende grad er rettet mod lokale produkter (og dermed ændrede forbrugsmønstre), fjernelse af mellemled og ændret praksis med hensyn til indkøb af råvarer og forarbejdning. Der kan endog blive tale om en afsmittende effekt på beskæftigelsen, hvis højere priser giver sig udslag i en nedgang i forbruget.

6.3. Fordele og ulemper ved de forskellige former for obligatorisk oprindelsesmærkning af mælk, mælk anvendt som en ingrediens i mejeriprodukter og andre typer kød

Nedenstående tabel giver en oversigt over fordele og ulemper ved de forskellige former for oprindelsesmærkning:

– For konsummælk og mælk anvendt som en ingrediens:

Obligatorisk oprindelsesmærkning		Fordele	Ulemper
Mælk	Sted for første forarbejdning	– Lave omkostninger (< 1 %)	– Ingen oplysninger om den rå mælks oprindelse.
	Produktionssted	– Lave omkostninger (< 1 %) – Brugbare oplysninger til forbrugerne på medlemsstats-/landeniveau	– Behov for yderligere sporbarhedsordninger hos virksomheder, der køber mælk af forskellig oprindelse – En teknisk udfordring, hvis der er tale om mere end ét oprindelsesland – Indvirkning på den grænseoverskridende samhandel – Behov for at fastlægge minimumstolerancer for mælk af forskellig oprindelse
Mælk anvendt som en ingrediens i mejeriprodukter	Sted for første forarbejdning af den rå mælk	– Lave omkostninger (<1 %), hvis modellen "EU/ikke-EU" vælges, undtagen for stærkt forarbejdede produkter	– Ingen oplysninger om mælkens oprindelse – Behov for yderligere sporbarhedsordninger hos virksomheder, der køber mælk af forskellig oprindelse – En teknisk udfordring, hvis der er tale om mere end ét oprindelsesland – Indvirkning på handelsstrømmene – Behov for at fastlægge minimumstolerancer for mælk af forskellig oprindelse – Høje omkostninger, hvis der skal angives flere oprindelseslande (op til 8 % på medlemsstatsniveau

			og op til 45 % på virksomhedsniveau)
	Produktionssted	Brugbare oplysninger til forbrugerne på medlemsstats-/landeniveau	– Behov for yderligere sporbarhedsordninger hos virksomheder, der køber mælk af forskellig oprindelse – En særlig stor udfordring, hvis der er tale om mere end ét oprindelsesland – Indvirkning på handelsstrømmene – Behov for at fastlægge minimumstolerancer for mælk af forskellig oprindelse – Høje omkostninger, hvis der skal angives flere oprindelseslande (op til 8 % på medlemsstatsniveau og op til 45 % på virksomhedsniveau)

– For de typer kød, der er omhandlet i undersøgelsen:

Obligatorisk oprindelsesmærkning		**Fordele**	**Ulemper**
Hestekød	Fødested + opdrætssted + slagtested	– Forbrugerne sikres brugbare oplysninger på medlemsstats-/landeniveau – Styrker forbrugernes tillid	– Behov for flere sporbarhedsordninger – En udfordring at angive fødested, hvis reglerne om identifikation ikke overvåges ordentligt – En udfordring, når der er tale om flere opdrætssteder – Begrænset anvendelse, fordi der ikke forhandles store mængder færdigpakket hestekød
	Stedet for minimumsopdrætsperioden inden slagtning + slagtestedet	– Sætter større fokus på de sidste stadier af dyrets liv	– Behov for flere sporbarhedsordninger – Behov for at fastlægge en minimumsopdrætsperiode i dyrets

			livscyklus – Begrænset anvendelse, fordi der ikke forhandles store mængder færdigpakket hestekød
Kaninkød + Kød fra opdrættet vildt og fulgevildt	Fødested + opdrætssted + slagtested	– Forbrugerne sikres brugbare oplysninger på medlemsstats-/landeniveau	– Fødested: Ikke vigtigt for korte produktionscyklusser – Behov for yderligere identifikationsordninger – Flere sporbarhedsordninger – Mulig indvirkning på handelsstrømmene
	Stedet for minimumsopdrætsperioden inden slagtning + slagtestedet	– Sætter større fokus på opdrætsstadiet og endeligt slagtested – Forbrugerne sikres brugbare oplysninger på medlemsstats-/landeniveau	– Flere sporbarhedsordninger – Behov for et fastlægge en minimumsopdrætsperiode i dyrets korte livscyklus – Mulig indvirkning på handelsstrømmene
Kødt fra vildtlevende vildt og fuglevildt	Jagtsted	– Forbrugerne sikres brugbare oplysninger på medlemsstats-/landeniveau	– Flere sporbarhedsordninger – Mulig indvirkning på handelsstrømmene – Begrænset anvendelse, fordi der ikke forhandles store mængder færdigpakket kød af denne type.

7. KONKLUSIONER

Når det gælder de produkter, der er omhandlet i denne rapport, har forbrugerne i øjeblikket mulighed for at vælge mælk og kødprodukter, som fødevarevirksomhederne har mærket med oprindelsesoplysninger på frivillig basis. Dette kunne være en passende løsning, som ikke indebærer yderligere byrder for fødevareindustrien eller myndighederne.

Obligatorisk mærkning vil resultere i en tungere administrativ byrde for de fleste af de produkter, der er vurderet i forbindelse med denne rapport, og spørgsmålet er derfor, om forholdet mellem omkostninger og fordele berettiger obligatorisk angivelse af oprindelse.

Der er desuden konstateret følgende i forbindelse med denne rapport:

- Selv om forbrugerne er interesserede i at vide, hvor mælk, mælk anvendt som en ingrediens i mejeriprodukter og de typer kød, der er omhandlet i rapporten, kommer fra, er de kun i begrænset omfang villige til at betale for disse oplysninger.
- Hvad angår obligatorisk oprindelsesmærkning foretrækker forbrugerne tilsyneladende, at oplysningerne gives på medlemsstatsniveau.
- Overordnet set vil omkostningerne ved at angive oprindelsen af mælk være beskedne, men de vil blive fordelt ulige på de forskellige mejerier, idet nogle vil være nødt til at indføre yderligere sporbarhedsordninger med betydelige meromkostninger til følge – her er navnlig tale om mejerier i grænseområder eller i områder, som ikke er selvforsynende med mælk.
- Undersøgelsen viser, at indførelse af obligatorisk oprindelsesmærkning af mælk anvendt som en ingrediens i mejeriprodukter kan have skadelige økonomiske virkninger, nødvendiggøre yderligere sporbarhedsordninger og være meget besværlig at gennemføre for stærkt forarbejdede produkter.
- Indførelse af obligatorisk oprindelsesmærkning af de typer kød, der er omhandlet i denne rapport, vil medføre yderligere driftsomkostninger.