EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 17.12.2013
COM(2013) 755 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om obligatorisk angivelse av ursprungsland eller härkomstplats för kött som används som ingrediens

{SWD(2013) 437 final}

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. Inledning 3
2. Obligatorisk ursprungsmärkning – översikt 3
3. EU:s försörjningskedja för livsmedel som innehåller kött som ingrediens 4
3.1. Översikt över sektorn i EU 4
3.2. Konsumtion av kött och köttbaserade produkter 4
3.3. Produktion och framtidsutsikter 4
3.4. Strukturen i köttsektorn i EU 5
3.5. Befintliga spårbarhetssystem i EU 6
4. Konsumenternas inställning till obligatorisk ursprungsmärkning för kött som används som ingrediens 7
5. Scenarier och möjligheter till ursprungsmärkning av kött som används som ingrediens 8
6. Analys av konsekvenser, omkostnader och fördelar med de olika scenarierna 9
6.1. Konsekvenser som rör konsumenternas beteende 9
6.2. Ekonomiska konsekvenser 10
6.2.1. Livsmedelsföretagarnas driftskostnader 10
6.2.2. Konkurrenskraft, handel och investeringar 10
6.2.3. Administrativ börda för företagen 11
6.2.4. Administrativ börda för myndigheterna 11
6.2.5. Kostnader för konsumenterna och eventuella sociala konsekvenser 12
6.2.6. Konsekvenser för miljön 12
6.3. Fördelar och nackdelar med ursprungsmärkning i scenario 2 och 3 12
7. Slutsatser 14

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om obligatorisk angivelse av ursprungsland eller härkomstplats för kött som används som ingrediens

1. INLEDNING

Genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1169/2011 om tillhandahållande av livsmedelsinformation till konsumenterna (nedan kallad *förordningen om livsmedelsinformation*)[1], som ska tillämpas från och med den 13 december 2014, införs en rad bestämmelser om ursprungsmärkning av färdigförpackade livsmedel som är avsedda för slutkonsumenter eller storhushåll. Enligt artikel 26.6 i förordningen om livsmedelsinformation ska kommissionen lägga fram en rapport till Europaparlamentet och rådet om möjligheten att utvidga den obligatoriska ursprungsmärkningen till att gälla kött som används som ingrediens i färdigförpackade livsmedel.

Med föreliggande rapport fullgörs denna skyldighet. Rapporten omfattar kött från alla arter (t.ex. kött från nötkreatur, gris, fjäderfä, får och get, vilt, kanin och häst) som används som ingrediens i färdigförpackade livsmedel.

Rapportens främsta mål är att

– bedöma konsumenternas inställning till obligatorisk ursprungsmärkning av kött som används som ingrediens,

– undersöka om sådan märkning är genomförbar, och

– analysera kostnaderna och fördelarna med att införa sådana åtgärder, inklusive de rättsliga effekterna för den inre marknaden och konsekvenserna för den internationella handeln.

Rapporten åtföljs av ett arbetsdokument från kommissionens avdelningar som mer i detalj beskriver grunden för de slutsatser som anges nedan.

2. OBLIGATORISK URSPRUNGSMÄRKNING – ÖVERSIKT

Ursprungsmärkning var även före antagande av förordningen om livsmedelsinformation obligatorisk för vissa livsmedel. I dag är ursprungsmärkning obligatorisk för nötkött och nötköttsprodukter som inte bearbetats (t.ex. malet nötkött)[2] (till följd av krisen kring bovin spongiform encefalopati), färdigförpackat importerat fjäderfäkött, honung, frukt och grönsaker, fisk och olivolja.

---

[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] 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 och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 850/97 (EGT L 204, 11.8.2000, s. 1)

Genom förordningen om livsmedelsinformation införs särskilda övergripande bestämmelser om angivelse av ursprungsland eller härkomstplats för livsmedel. Framför allt gäller följande:

– I enlighet med artikel 26.2 b i förordningen om livsmedelsinformation är det obligatoriskt att ange ursprungsland eller härkomstplats för **färdigförpackat obearbetat kött** av svin, fjäderfä, får och get. Kommissionen kommer i en genomförandeakt att fastställa närmare bestämmelser om denna obligatoriska ursprungsmärkning.

– I artikel 26.3 i förordningen om livsmedelsinformation fastställs att om ett livsmedels ursprungsland eller härkomstplats anges men inte är samma som ursprungslandet eller härkomstplatsen för den primära ingrediensen ska man ange även den primära ingrediensens ursprungsland eller härkomstplats, eller att ursprungslandet eller härkomstplatsen inte är samma som för livsmedlet i fråga. Kommissionen kommer i en genomförandeakt att fastställa hur dessa regler ska tillämpas.

3. EU:S FÖRSÖRJNINGSKEDJA FÖR LIVSMEDEL SOM INNEHÅLLER KÖTT SOM INGREDIENS

3.1. Översikt över sektorn i EU

Köttbearbetningsindustrin i EU omfattar mer än 13 000 företag. Den sysselsätter omkring 350 000 människor och omsätter 85 miljarder euro.

Försörjningskedjan för kött som ska användas som ingrediens är inte särskilt homogen, varken när det gäller de aktörer som ingår eller produkterna. Produkterna kan omfatta allt från relativt enkla köttberedningar, t.ex. färskt kött med kryddor/tillsatser till mycket sofistikerade köttbaserade produkter, främst köttprodukter och livsmedel som består av flera ingredienser, däribland kött. Försörjningskedjan för kött som används som ingrediens är dessutom ganska lång och komplex. Den omfattar flera produktions- och marknadsföringssteg innan den färdiga produkten kan saluföras.

3.2. Konsumtion av kött och köttbaserade produkter

En överväldigande majoritet av konsumenterna i EU (83 %) äter kött minst två eller tre gånger i veckan[3]. Dessutom köper 88 % av konsumenterna i EU-27 färdigförpackat kött[4]. Den största delen av köttet är griskött (49 %), kött av fjäderfä (29 %) och nötkött (19 %). Kött av får, get och andra djur motsvarar endast 3 % av köttkonsumtionen i EU[5].

3.3. Produktion och framtidsutsikter

Generellt sett bearbetas 30–50 % av den totala mängden kött från slaktade djur till köttingredienser i livsmedel (främst till malet kött, köttberedningar eller köttprodukter). Totalt uppskattar man att omkring 70 % av det bearbetade köttet i EU

---

3 *Impact Assessment – Commission Staff Working Document – Mandatory Origin indication for Unprocessed Pig, Poultry, Sheep and Goat Meat* (ännu ej offentliggjord).

4 *Commission Report on the functioning of the meat market for consumers in the European Union*, maj 2013, finns på: http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/market_studies/docs/mms_commission_report_en.pdf.

5 *Impact Assessment – Commission Staff Working Document – Mandatory Origin indication for Unprocessed Pig, Poultry, Sheep and Goat Meat* (ännu ej offentliggjord).

är griskött, följt av kött från fjäderfä (18 %), nötkött (10 %) och andra typer av kött (2 %). Under 2012 uppgick EU:s totala produktion av färskt kött till 43,5 miljoner ton uttryckt i slaktviktsekvivalent (vilket motsvarar omkring 33,8 miljoner ton urbenat kött). Enligt marknadsprognoser på medellång sikt kommer EU:s totala köttproduktion, efter att ha ökat under både 2010 och 2011, att minska med 2 % under de kommande två åren. Efter denna minskning beräknas den totala köttproduktionen att successivt återhämta sig under loppet av en tioårsperiod, och uppgå till nästan 45 miljoner ton år 2022, vilket är ungefär samma nivå som registrerats för 2011[6].

3.4. Strukturen i köttsektorn i EU

Köttbearbetningsindustrin i EU kännetecknas av en låg koncentrationsgrad – 90 % av företagen är små och medelstora företag. Dessa företag är mycket specialiserade och fungerar oberoende av varandra i de olika stegen i försörjningskedjan. Den vertikala integrationen är dessutom begränsad, särskilt inom sektorerna för griskött och nötkött. Den vertikala integrationen tenderar att vara mer utbredd inom fjäderfäsektorn.

Köttbearbetningsföretagen köper främst råvaror från handlare på spotmarknaderna. Större vertikalt integrerade företag tenderar att köpa både från slakterier eller styckningsanläggningar och från handlare.

Såväl besluten rörande inköp av råvaror som de frekventa ändringarna i leverantörssammansättningen bero på tillgången till lämpliga råvaror i tillräckliga mängder, standardkvalitetspecifikationerna som fastställs i kvalitetsspecifikationerna för slutprodukterna, konkurrenskraftiga priser och behovet av att snabbt kunna anpassa sig till eventuella bristsituationer, marknadsstörningar eller prissvängningar genom att byta leverantör. EU:s köttbearbetningsföretag tenderar att köpa obearbetat kött och andra köttingredienser från flera olika leverantörer. Valet att köpa från flera olika leverantörer i EU är gällande praxis i sektorn för grisköttsprodukter medan man i sektorerna för nötkött- och fjäderfäköttprodukter använder sig av olika leverantörer från länder både inom och utanför EU. Livsmedelsföretagarna, särskilt små och medelstora företag, tenderar att byta leverantörer minst tre gånger per år för att garantera en tillräcklig mängd råvaror till ett överkomligt pris.

Efter att företagen har bearbetat köttingredienserna och använt dem i köttbaserade produkter säljs produkterna vidare till detaljhandlare, restaurangbranschen eller köttaffärer, eventuellt skivade eller förpackade.

På grund av de särskilda förhållanden som råder i köttbearbetningssektorn i EU och dess komplexa sammansättning, verkar bearbetningsföretagen inte vara särskilt intresserade av information om köttingrediensernas ursprungsland eller härkomstplats. Efterfrågan på information om ursprunget verkar mestadels röra köttberedningar som härrör från ett enda stycke kött (t.ex. torkad skinka) eller produkter för vilka kött av utländskt ursprung är en förutsättning för produktionsprocessen.

När det gäller de flesta produkter har råvarorna redan styckats, blandats eller putsats när de kommer till bearbetningsstadiet. Även när råvarorna inte är putsbitar[7] eller har blandas innan de kommer till bearbetningsanläggningen, förekommer det ofta att råvaror från olika leverantörer blandas.

---

6 GD AGRI 2013: *Prospects for Agricultural markets and income in the EU 2012-2020*, 2013.

7 Putsbitar är de rester som blir över när en slaktkropp styckas, och de kan ha stort värde.

De som tillverkar livsmedel som består av flera ingredienser, däribland kött, köper råvaror från en rad olika leverantörer i livsmedelskedjan (t.ex. styckningsanläggningar, bearbetningsföretag, producenter av mekaniskt urbenat kött, grossister eller handlare). Eftersom dessa aktörer köper relativt små mängder jämfört med andra större inköpare är deras förhandlingsposition inte tillräckligt stark för att de ska kunna kräva att leverantörerna anger ursprung.

Slakterier och styckningsanläggningar är centrala aktörer när det gäller att förmedla information om ursprung till nästa aktör i livsmedelskedjan. Ju högre grad av vertikal integration det är fråga om och ju större företaget är, desto lättare är det att se till att ursprungsuppgifter förmedlas längs hela livsmedelskedjan. Omvänt fungerar det så att ju mer komplexa styckning- och bearbetningsleden är och ju mer avancerad bearbetning som görs, desto mer komplicerat blir det att säkra spårbarhet i ursprungsmärkningssyfte.

Undersökning av små och medelstora företag

I början av 2013 genomförde Enterprise Europe Network en särskild undersökning med hänsyn till kommissionens rapport om möjligheten att utöka den obligatoriska ursprungsmärkningen till att också gälla kött som används som ingrediens. 285 livsmedelsföretagare från EU27 deltog i undersökningen. De viktigaste resultaten när det gäller strukturen i sektorn kan sammanfattas på följande sätt:

* Omkring 51 % av de livsmedelsföretagare som deltog i undersökningen var verksamma inom sektorn för köttproduktion och fjäderfäköttprodukter. Omkring 33 % var verksamma inom sektorn för tillverkning av lagad mat och färdigrätter och 31 % var verksamma inom sektorn för bearbetning och hållbarhetsbehandling av kött (vissa livsmedelsföretagare var verksamma i mer än en sektor). Nästan 80 % av de livsmedelsföretagare som deltog i undersökningen var tillverkningsföretag.

* När det gäller platsen för de deltagande livsmedelsföretagarnas handelsverksamhet eller kommersiella verksamhet svarade 31 % att 81–100 % av deras verksamhet sker på lokal nivå. 64 % av dessa företagare rapporterade att de inte har någon produktion i ett annat EU-land (dvs. deras produktion sker bara i en medlemsstat) och 72 % meddelade att de inte har någon produktion utanför EU.

* När det gäller ursprunget för livsmedelsföretagarnas huvudsakliga råvaror svarade 20 % att de hade nationella leverantörer medan 44 % av dem svarade att nästan ingen av deras råvaror kom från andra EU-länder och 75 % av dem att nästan ingen av deras råvaror kom från länderna utanför EU.

* 58 % av de livsmedelsföretagare som deltog har inte separata lagringsanläggningar för råvaror från olika källor.

* Enligt de livsmedelsföretagare som svarade var de största fördelarna med att informera konsumenterna om köttets ursprung främst att det ökar konsumenternas tillit till produkten vad gäller dess kvalitet (61 %) och att det hjälper dem att särskilja produkterna från varandra (44 %).

3.5. Befintliga spårbarhetssystem i EU

De befintliga spårbarhetssystemen i EU är inte tillräckligt effektiva när det gäller att överföra ursprungsuppgifter längs livsmedelskedjan. Anledningarna är följande:

– EU:s befintliga lagstiftning om spårbarhet grundar sig främst på behovet av att garantera livsmedelssäkerhet[8]. Den gäller bara spårbarhet ”ett led bakåt – ett led framåt” i livsmedelskedjan, dvs. livsmedelsföretagarna måste kunna identifiera vilka företag som deras produkter har levererats till och kunna spåra

[8] 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).

råvarorna tillbaka till deras direkta leverantör. För livsmedel av animaliskt ursprung gäller med detaljerade krav på de uppgifter som ska förmedlas längs livsmedelskedjan[9]. Dessa spårbarhetskrav garanterar emellertid inte att man lätt kan fastställa en produkts ursprungsland eller härkomstplats. Kumulativ spårbarhet för att identifiera ursprungsland eller härkomstplats krävs alltså för närvarande inte på EU-nivå.

– När det finns mer detaljerade spårbarhetssystem varierar dessa beroende på djurart och de sträcker sig inte längre än till den obearbetade fasen (dvs. slakterier/förpackningsanläggningar).

Generellt sett är det på grund av försörjningskedjans struktur och bristen på ett verkligt ”business-to-business”-intresse av denna typ av information som överföringen av ursprungsinformation tenderar att stanna upp i de tidigare leden i försörjningskedjan (slakterier och styckningsanläggningar).

4. KONSUMENTERNAS INSTÄLLNING TILL OBLIGATORISK URSPRUNGSMÄRKNING FÖR KÖTT SOM ANVÄNDS SOM INGREDIENS

Enligt FCEC-undersökningen[10] hamnar livsmedels ursprung i allmänhet på femte plats (47,4 %) när konsumenter rankar de elva faktorer som påverkar deras köpbeslut. Viktigast är smak (82 %), bäst före-dag/sista förbrukningsdag (62 %), utseende (61,3 %) och priset (48,3 %). Enligt en konsumentundersökning om marknaden för kött[11] som genomförts av GfK är ursprungslandet den fjärde viktigaste faktorn (av 15) för konsumenterna när de köper köttrelaterade produkter, dvs. 48 % av EU:s konsumenter tittar efter ursprungslandet. Det finns inga betydande skillnader mellan EU15 och EU12 i det här avseendet. Ursprungsort eller härkomstplats kommer efter bäst före-dag/sista förbrukningsdag (68 %), pris per kilo (67 %) och pris (67 %). Konsumenterna i EU är dessutom mer benägna att titta efter ursprungslandet när de köper färskt kött, inklusive köttberedningar (45 %), än när de köper köttbaserade produkter (38 %)[12].

FCEC-konsumentundersökningen har en mer målinriktad genomgång av olika typer av bearbetade köttbaserade produkter och resultaten visar därför att mer än 90 % av de konsumenter som deltog i undersökningen tycker att det viktigt att produkterna ursprungsmärks[13]. FCEC-konsumentundersökningen visar dessutom följande:

- De flesta konsumenter är intresserade av att veta mer om köttets ursprung, och detta gäller för alla tre grupperna av köttbaserade produkter.
- Konsumenterna var i samtliga fall mest intresserade av att få veta i vilket land köttet producerats. Nästan hälften av konsumenterna (EU-genomsnitt) vill ha uppgifter av denna precisionsgrad när det gäller ursprung medan endast

9 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).

10 Bilaga D (konsumentundersökning) till *Study on the application of rules on voluntary origin labelling of foods and on the mandatory indication of country of origin or place of provenance of meat used as an ingredient*, (nedan kallad *FCEC-undersökningen*) (ännu ej offentliggjord). Eftersom FCEC-konsumentundersökningen genomfördes mitt under hästköttsskandalen (december 2012–mars 2013), som påverkade konsumenternas förtroende för sektorn för köttprodukter och köttbaserade produkter, kan det inte uteslutas att denna faktor kan ha påverkat resultatet av undersökningen.

11 Denna undersökning genomfördes före 2013, dvs. före hästköttsskandalen.

12 Arbetsdokument från kommissionens avdelningar, s. 22–28.

13 FCEC-undersökningen, s. 10.

omkring en tredjedel efterfrågar någon annan precisionsgrad (oavsett om de efterlyser mer allmänna uppgifter, t.ex. *producerat i EU eller producerat utanför EU*, eller mer specifika, t.ex. *land där djuret fötts/uppfötts/slaktats).*

- I samtliga fall finns det betydande skillnader mellan medlemsstaterna. Konsumenterna i vissa medlemsstater är konsekvent mer (eller mindre) intresserade av uppgifter om ursprung än i andra[14].

Konsumenterna har även i samband med tidigare samråd om kött och köttprodukter kopplat samman ursprung med säkerhet. Det finns legitima skäl för att vilja veta var ett livsmedel kommer från (t.ex. att man vill stödja lokala produkter, produktens egenskaper eller miljöhänsyn) men även andra orsaker som inte är relevanta nämns. Detta gäller särskilt när ursprung kopplas samman med säkerhet, eftersom produkter som producerats var som helst i EU eller importerats till EU per definition är säkra[15].

I dag köper konsumenterna inte ursprungsmärkt kött så ofta som de egentligen skulle vilja, på grund av prisöverväganden. Denna priskänslighet återspeglas främst i konsumenternas mycket begränsade vilja att betala för ursprungsmärkning av kött som används som ingrediens[16]. Vid den första prishöjningen i förhållande till baspriset (+ 5–9 % beroende på hur detaljerade uppgifter som krävs) minskar konsumenternas betalningsvilja avsevärt, dvs. med 60–80 %. Den fortsätter sedan att minska ytterligare för varje prishöjning. Denna utveckling gäller alla produkter som omfattas av denna rapport, utan några betydande skillnader mellan dem.

Dessa resultat bekräftar en paradox eller en diskrepans mellan konsumenternas intresse för ursprungsmärkning och deras vilja att betala för dessa uppgifter. Konsumenterna vill ha informationen – så detaljerad som möjligt – men de är inte villiga att betala extra för den. Konsumenterna är i allmänhet inte medvetna om vilka extrakostnader ursprungsmärkningen medför utan tror att det endast rör sig om ”utgifter för lite extra bläck för tryckning”[17]. Denna paradox är också tydligt i den skillnad som har konstaterats i ett antal undersökningar mellan konsumenternas avsikter och deras faktiska köpbeteende, och priset är en viktig anledning till denna skillnad[18]. Om obligatorisk ursprungsmärkning medför en prisökning för konsumenterna finns det risk för att konsumtionen av livsmedel där kött ingår som ingrediens minskar.

5. SCENARIER OCH MÖJLIGHETER TILL URSPRUNGSMÄRKNING AV KÖTT SOM ANVÄNDS SOM INGREDIENS

I denna rapport tas följande scenarier upp[19]:

– Scenario 1 – Fortsatt ursprungsmärkning på frivillig basis.

– Scenario 2 – Införande av obligatorisk ursprungsmärkning baserad på a) EU/icke-EU eller b) EU/tredje land.

---

14 Dessa skillnader behandlas mer i detalj i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar, s. 30–32.

15 Arbetsdokument från kommissionens avdelningar, s. 40.

16 Bilaga D till FCEC-undersökningen.

17 *"Study on mandatory origin labelling for pig, poultry and sheep and goat meat"*, LEI Wageningen University (2013).

18 FCEC-undersökningen, s. 25.

19 Andra scenarier (obligatorisk märkning med angivande av härkomstplats på högre eller lägre nivå än land, obligatorisk ursprungsmärkning baserad på ursprung uppdelad i tre nivåer – ”djur som fötts, hållits och slaktats” eller obligatorisk ursprungsmärkning baserad endast på födelseort, eller födelse- och slaktort eller endast slaktort) ansågs ogenomförbara och har därför inte analyserats i detalj.

– Scenario 3 – Införande av obligatorisk ursprungsmärkning med uppgift om medlemslandet eller tredjelandet.

För att fastställa ursprungsland eller härkomstplats i scenario 2 och 3 har olika möjligheter undersökts för de tre huvudkategorierna av de berörda produkterna i stigande ordning efter bearbetning:

- Kategori I: Köttberedningar och produkter framställda av maskinurbenat kött:
  - Ursprung enligt definitionen i tullkodexen, dvs. det land där ingrediensen framställts helt och hållet eller det land där den sista väsentliga bearbetningen av köttingrediensen gjorts.
  - Ursprungsuppgifter om råvarans härkomst, dvs. uppfödningsställe under en minimiperiod före slakt samt slaktort.
- Kategori II: Köttprodukter:
  - Ursprung enligt definitionen i tullkodexen, dvs. det land där ingrediensen framställts helt och hållet eller det land där den sista väsentliga bearbetningen av köttingrediensen gjorts.
  - Ursprungsuppgifter om råvarans härkomst, dvs. uppfödningsställe under en minimiperiod före slakt samt slaktort.
- Kategori III: Livsmedel som består av flera ingredienser, däribland kött:
  - Ursprung enligt definitionen i tullkodexen, dvs. det land där ingrediensen framställts helt och hållet eller det land där den sista väsentliga bearbetningen av köttingrediensen gjorts.
  - Ursprungsuppgifter om råvarans härkomst, dvs. uppfödningsställe under en minimiperiod före slakt samt slaktort.

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

6.1. Konsekvenser som rör konsumenternas beteende

Ursprungsmärkning ger konsumenterna ytterligare information så att de kan fatta välgrundade beslut om de livsmedel de vill köpa och konsumera. Generellt sett förknippar många konsumenter ursprungsmärkning med en rad positiva egenskaper, bl.a. kvalitet. Det är svårt att uppskatta effekterna av ursprungsmärkning för konsumenterna genom en kostnads-nyttoanalys.

I scenario 1 skulle konsumenterna inte systematiskt få information om köttingrediensernas ursprung. Scenariot ger alltså inte en fullt tillfredsställande lösning på konsumenternas efterfrågan på ursprungsinformation, även om det bättre motsvarar konsumenternas bristande vilja att betala för ytterligare uppgifter om ursprung.

I scenario 2 och 3 skulle konsumenterna systematiskt få information om ursprunget för kött som används som ingrediens. Scenario 2, som innebär mindre information än scenario 3, skulle kunna anses som alltför generellt och inte berättiga till någon prisökning. Scenario 3 skulle ge konsumenterna användbar information.

Den eventuella prisökningen kan dock komma att påverka konsumtionen av köttbaserade produkter i negativ riktning.

6.2. Ekonomiska konsekvenser

6.2.1. Livsmedelsföretagarnas driftskostnader

Scenario 1 medför inte några nya operativa utmaningar i förhållande till den nuvarande situationen. Detta alternativ kan vara att föredra i fall där kött från EU och länder utanför EU blandas under tillverkningsprocessen. Driftskostnaderna (t.ex. produktions-, inköps- och spårbarhetskostnader) skulle behållas på minimumnivå.

Scenario 2 och 3 skulle innebära operativa utmaningar och kräva radikala anpassningar, särskilt när det gäller köttingredienser av blandat ursprung (EU/icke-EU). Det är troligt att detta skulle medföra ökade driftskostnader för livsmedelsföretagarna enligt följande:

– Omfattningen av de ökade kostnaderna kan variera, eftersom den skulle bero på de berörda företagens specifika driftssituation, de djurarter som berörs och vilken typ av spårbarhetssystem som redan finns.

– De utgiftsposter som förväntas påverkas mest är utgifter i samband med anpassning av praxis vad gäller inköp av råvaror, eventuella ändringar i fråga om sammansättningen av leverantörsbasen, övergång till mindre tillverkningspartier, anpassning av produktionsprocessen för att vid anläggningarna uppnå åtskillnad av material med olika ursprung, anpassning av förpacknings- eller märkningssystemen och införande eller anpassning av spårbarhetssystem.

– De ökade kostnaderna i scenario 2 kommer sannolikt att variera från mycket obetydliga till upp mot 25 %, medan de i scenario 3 förväntas ligga mellan + 15–20 % och 50 %. Extrakostnaderna för spårbarhet beräknas ligga mellan + 3 % och + 10 % av de sammanlagda produktionskostnaderna.

– Handeln med putsbitar och fett kan komma att påverkas negativt. Med tanke på hur svårt det är att införa ett lämpligt spårbarhetssystem för dessa produkter kommer livsmedelsföretagen sannolikt att använda dem i allt mindre utsträckning. Detta skulle kunna leda till ytterligare förluster på uppskattningsvis 10 % av omsättningen för slakterier och styckningsanläggningar. Konsekvenserna skulle dock till stor del bero på gällande riktlinjer för ursprungsmärkning.

6.2.2. Konkurrenskraft, handel och investeringar

I scenario 1 skulle konsekvenserna för konkurrenskraften och för handeln inom och utanför EU bli minimala.

Scenario 2 och 3 kommer troligen att få följande effekter på konkurrenskraften och handeln inom EU:

– Det är sannolikt att det kommer att uppstå förändringar i försörjningskedjan, vilket i sin tur kan leda till en segmentering av handeln och en minskning av antalet mellanhänder och antalet köttingredienser. Livsmedelsföretagarna anser att det är mer kostnadseffektivt att anpassa inköpsstrukturen (val av leverantörer, storlek på partierna, färre mellanhänder) än att förbättra de interna spårbarhetssystemen.

– Livsmedelsföretagare riskerar att få betala högre priser, eftersom deras sammanlagda försörjningsbas skulle begränsas.

– Avsättningsmöjligheterna för köttingredienser av blandat ursprung eller för putsbitar eller fett skulle bli begränsade.

– De livsmedelsföretagare som använder köttingredienser skulle påverkas negativt jämfört med dem som inte använder sådana ingredienser.

– Det kommer sannolikt att ske förändringar i handelsflödena för levande djur, obearbetat kött och köttingredienser inom EU.

– I scenario 3 riskerar man att marknaden för livsmedelsprodukter segmenteras.

Scenario 2 och 3 kommer troligen att få följande effekter på den internationella handeln:

– Förändringar i den geografiska strukturen eller i handelsflödenas volym mellan EU och länderna utanför unionen kommer sannolikt att uppstå. Livsmedelsföretagarna i EU kommer då troligtvis att i högre grad vända sig till leverantörer inom EU för att på så sätt undvika komplikationer i samband med inköp av råvaror med ursprung i flera olika länder inom och utanför EU.

– Omkostnaderna kommer förmodligen att öka för livsmedelsföretagare i länder utanför EU, särskilt i scenario 3.

Dessa konsekvenser skulle särskilt drabba de länder utanför EU som för närvarande exporterar betydande mängder obearbetat kött eller köttingredienser till EU, dvs. Thailand och Brasilien när det gäller fjäderfä samt Brasilien och Argentina när det gäller nötkött. Hur stora konsekvenserna blir kommer dock att bero på gällande nationella bestämmelserna om ursprungsmärkning, om sådana finns[20]. Importen av gris-och fårkött för bearbetning är praktiskt taget obefintlig.

6.2.3. Administrativ börda för företagen

Scenario 1 skulle medföra en försumbara administrativ börda och endast för de företag som tillhandahåller information om slutproduktens ursprung och detta ursprung inte är samma som de huvudsakliga köttingrediensernas ursprung. I scenario 2 förväntas också den totala bördan att bli obetydlig. I scenario 3 däremot kan den extra administrativa bördan komma att medföra en ökning av de totala produktionskostnaderna på 8–12 %.

6.2.4. Administrativ börda för myndigheterna

Scenario 1 förväntas inte medföra några extra kontrollkostnader utom de kostnader som följer av den allmänna tillämpningen av artikel 26.3 i förordningen om livsmedelsinformation.

I gengäld kan man förmoda att kontrollkostnaderna kommer att öka med 10–30 % i scenario 2 (i mindre omfattning) och 3, beroende på hur detaljerade ursprungsuppgifter som krävs. Ökningen skulle synas mest i fråga om den personal som behövs, medan den i scenario 3 också skulle kunna omfatta ytterligare arbetstid, eftersom kostnaderna för efterlevnad främst baseras på dokumentkontroller. Om de medel som anslås till tillsynsmyndigheterna i statsbudgetarna inte ökas – vilket verkar sannolikt med tanke på den nuvarande ekonomiska situationen – skulle den förväntade ökningen av personal eller personalens arbetstid som krävs kunna medföra en minskning av kontrollernas frekvens eller en ändring av prioriteringarna. Detta kan även leda till ökad risk för bedrägeri. Arbetsbelastningen för

[20] T.ex. framgår det att spårbarhet och ursprungsmärkning i Brasilien för närvarande fastställs på nationell nivå, på grundval av produktionsplats och uppfödningsplats.

myndigheterna skulle kunna minskas om man inför avgifter för genomförandet av offentlig kontroll.

6.2.5. Kostnader för konsumenterna och eventuella sociala konsekvenser

Tillhandahållande av ursprungsuppgifter förväntas resultera i ökade kostnader. Av dessa kostnader förväntas omkring 90 % att läggas på konsumenterna och endast 10 % på tillverkarna. Detta kan dock variera beroende på vilken sektor och vilket land som berörs samt graden av vertikal integration och marknadskoncentration.

Scenario 1 kommer knappast att medföra en generell prisökning. När ursprungsuppgifter anges kommer förmodligen de extra kostnaderna dock att föras över till konsumenterna, vilket leder till produkter med högre pris.

Scenario 2 och 3 kommer antagligen att resultera i en generell ökning av konsumentpriserna, allra mest i scenario 3. Därmed skulle scenario 3 (och i mindre utsträckning scenario 2) kunna resultera i att konsumtionen av köttbaserade produkter minskar. Andra sociala konsekvenser skulle kunna bli segmentering av köttkonsumtionsmarknaden, ändrade mönster i fråga om leverantörsval, färre mellanhänder och minskad sysselsättning.

6.2.6. Konsekvenser för miljön

Scenario 1 kommer troligtvis att få mycket begränsade konsekvenser för miljön. Både scenario 2 och 3 kommer antagligen att resultera i ökade mängder avfallsingredienser, särskilt putsbitar och fett. Scenario 3 skulle dessutom kunna ge incitament till att köpa närproducerade produkter.

6.3. Fördelar och nackdelar med ursprungsmärkning i scenario 2 och 3

I tabellen nedan sammanfattas för- och nackdelarna med ursprungsmärkning i scenario 2 och 3 (obligatorisk ursprungsmärkning):

Scenario 2 och 3		**Fördelar**	**Nackdelar**
Kategori I: Köttberedningar/maskin urbenat kött	Land där ingrediensen framställts helt och hållet eller land där den sista väsentliga bearbetningen gjorts (tullkodexen).	– Konsumenterna får användbar information. – Putsbitar och fett kan användas som ingredienser, om ursprunget fastställts som det land där den sista väsentliga bearbetningen gjorts.	– Flera spårbarhetssystem. – Kan vara svårt att genomföra om det finns flera ursprungsländer eller härkomstplatser. – Putsbitar och fett kommer – på grund av svårigheterna i fråga om lagring/spårbarhet – troligtvis inte att användas som ingredienser om ursprunget fastställs som uppfödningsställe under en minimiperiod före slakt.
	Uppfödningsställe under en minimiperiod före slakt +	– Lägger större vikt vid råvarans härkomst om ingrediensen inte helt och hållet	– Flera spårbarhetssystem. – Kan vara svårt att

	slaktort	framställts i ett land.	genomföra om det finns flera ursprungsländer eller härkomstplatser. – Putsbitar och fett kommer – på grund av svårigheterna i fråga om lagring/spårbarhet – sannolikt inte att användas som ingredienser.
Kategori II: Köttprodukter	Land där ingrediensen framställts helt och hållet eller land där den sista väsentliga bearbetningen gjorts (tullkodexen).	– Lägger större vikt vid platsen för bearbetningen om ursprungslandet/härkomstplatsen fastställts som det land där den sista väsentliga bearbetningen gjorts. – Tekniskt genomförbart för livsmedelsföretagarna. – Mer praktiskt om det rör sig om mer än ett ursprungsland eller mer än en härkomstplats. – Putsbitar och fett kan användas som ingredienser.	– Ingen information om råvarans härkomst om ursprungslandet/härkomstplatsen fastställts som det land där den sista väsentliga bearbetningen gjorts.
	Uppfödningsstället under en minimiperiod före slakt + slaktort	– Lägger större vikt vid råvarans härkomst om ingrediensen inte helt och hållet framställts i ett land.	– Ingen information om platsen för bearbetning. – Flera spårbarhetssystem. – Särskilt problematiskt om det rör sig om mer än ett ursprungsland eller mer än en härkomstplats. – Putsbitar och fett kommer – på grund av svårigheterna i fråga om lagring/spårbarhet – sannolikt inte att användas som ingredienser.
Kategori III: Livsmedel som består av flera ingredienser, däribland kött.	Land där ingrediensen framställts helt och hållet eller land där den sista väsentliga	– Lägger större vikt vid platsen för bearbetningen om ursprungslandet/härkomstplatsen fastställts som det land där den sista väsentliga	– Ingen information om råvarans härkomst om ursprungslandet/härkomstplatsen fastställts som det land där den sista väsentliga

	bearbetningen gjorts (tullkodexen).	bearbetningen gjorts. – Putsbitar och fett kan användas som ingredienser.	bearbetningen gjorts. – Flera spårbarhetssystem. – Särskilt problematiskt om det rör sig om mer än ett ursprungsland eller mer än en härkomstplats.
	Uppfödningsstället under en minimiperiod före slakt + slaktort	– Lägger större vikt vid råvarans härkomst om ingrediensen inte helt och hållet framställts i ett land.	– Ingen information om platsen för bearbetning. – Flera spårbarhetssystem. – Särskilt problematiskt om det rör sig om mer än ett ursprungsland eller mer än en härkomstplats. – Putsbitar och fett kommer – på grund av svårigheterna i fråga om lagring/spårbarhet – sannolikt inte att användas som ingredienser.

7. SLUTSATSER

Konsumenternas intresse för ursprungsmärkning av köttingredienser verkar vara tämligen stort. Det finns stora skillnader mellan de olika EU-länderna när det gäller konsumenternas preferenser och deras förståelse av ursprungsuppgifterna och också när det gäller motivation och behovet av dessa uppgifter. Konsumenternas generellt stora intresse för ursprungsmärkning a) hamnar efter pris och kvalitet/organoleptiska aspekter när man rangordnar de faktorer som har störst inflytande på konsumenternas val och b) återspeglas inte i konsumenternas vilja att betala; när prisökningen är mindre än 10 % minskar betalningsviljan med 60–80 %.

Genomförbarheten för och effekterna av ursprungsmärkning beror i stor utsträckning på tillämpningsvillkoren och på vilken typ av produkter som berörs. I denna rapport har tre scenarier undersökts:

– Scenario 1 – Fortsatt ursprungsmärkning på frivillig basis.

– Scenario 2 – Införande av obligatorisk ursprungsmärkning baserad på a) EU/icke-EU eller b) EU/tredje land.

– Scenario 3 – Införande av obligatorisk ursprungsmärkning med uppgift om medlemslandet eller tredjelandet.

Scenario 1 skulle inte medföra några nya operativa utmaningar för livsmedelsföretagarna eftersom driftskostnaderna, konsekvenserna för handeln inom och utanför EU, den administrativa bördan, bördan för myndigheterna och de extra kostnader som förs över till konsumenterna begränsas till ett minimum. Detta

scenario skulle dock inte vara en helt tillfredsställande lösning på konsumenternas efterfrågan på ursprungsuppgifter.

Både scenario 2 (i mindre utsträckning) och 3 skulle innebära att konsumenternas behov av ursprungsuppgifter tillgodoses samtidigt som de skulle innebära operativa utmaningar och kräva radikala anpassningar i livsmedelskedjan. Scenario 2 anses mer realistiskt än scenario 3. Framför allt när det gäller följande:

Scenario 2 skulle tillgodose konsumenternas behov av ursprungsuppgifter men det kan upplevas som alltför allmänt och som att de ytterligare driftskostnaderna för livsmedelsföretagarna inte berättigar till någon prisökning (ökningen kan vara försumbar eller upp mot 25 %). När det gäller konkurrenskraft och handel kan förändringar i försörjningskedjan leda till marknadssegmentering och en minskning av antalet mellanled och köttingredienser. När det gäller internationell handel skulle detta scenario sannolikt medföra förändringar i hadelsflödena, med risk för att livsmedelsföretagarna i EU i större utsträckning kommer att vända sig till leverantörer inom EU och att kostnaderna för livsmedelsföretagarna utanför EU kommer att öka. Medan den administrativa bördan för livsmedelsföretagarna förväntas bli försumbar, förväntas bördan för de offentliga myndigheterna öka med 10–30 %.

Scenario 3 skulle å ena sidan ge konsumenterna användbar information, med tanke på att de främst är intresserade av att veta mer om köttets ursprung, i alla tre grupperna av köttbaserade produkter. Å andra sidan är det troligt att detta skulle medföra ytterligare kostnader för livsmedelsföretagarna, vilket leder till prisökningar, beroende på vilken typ av köttingrediens som berörs och den eller de slutliga produkterna, och detta skulle kunna påverka konsumtionen. Livsmedelsföretagarnas driftskostnader enligt detta scenario skulle troligen öka med mellan 15–20 % och 50 %. När det gäller konkurrenskraft och handel skulle effekterna bli ungefär desamma, men mer framträdande än i scenario 2. Den ytterligare administrativa bördan kan medföra att de sammanlagda produktionskostnaderna ökar med 8–12 %, medan bördan för de offentliga myndigheterna förmodligen kommer att bli större än i scenario 2. Om de medel som anslås till tillsynsmyndigheterna i statsbudgetarna inte ökas – vilket verkar sannolikt med tanke på det rådande ekonomiska klimatet – kommer troligen kontrollernas frekvens att minska och prioriteringarna att ändras. Om man inför avgifter för genomförandet av offentlig kontroll skulle detta kunna minska kostnaderna för den offentliga kontrollen.

Kommissionen anser att alla de tänkbara scenarierna har både fördelar och nackdelar som behöver diskuteras ingående med rådet och Europaparlamentet. På grundval av dessa diskussioner kommer kommissionen att överväga vilka eventuella steg som bör tas. I tillämpliga fall kan detta omfatta att lägga fram ett lagstiftningsförslag för att reglera ursprungsmärkning av kött som används som ingrediens i livsmedel.