EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 17.12.2013
COM(2013) 755 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om obligatorisk angivelse af oprindelsesland eller herkomststed for kød anvendt som ingrediens

{SWD(2013) 437 final}

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. Indledning 3
2. Obligatorisk oprindelsesmærkning – i store træk 3
3. EU's forsyningskæde for fødevarer indeholdende kød anvendt som ingrediens 4
3.1. Overblik over EU-sektoren 4
3.2. Forbruget af kød og kødrelaterede produkter 4
3.3. Produktion og udsigter 4
3.4. EU-kødsektorens struktur 5
3.5. Eksisterende EU-sporbarhedssystemer 7
4. Forbrugernes holdning til obligatorisk oprindelsesmærkning for kød anvendt som ingrediens 7
5. Scenarier og muligheder med hensyn til oprindelsesmærkning for kød anvendt som ingrediens 9
6. Analyse af virkninger, omkostninger og fordele i de forskellige scenarier 10
6.1. Indflydelse på forbrugernes adfærd 10
6.2. Økonomiske virkninger 10
6.2.1. Fødevarevirksomhedernes driftsomkostninger 10
6.2.2. Konkurrenceevne, handel og investeringsstrømme 11
6.2.3. Administrative byrder for virksomhederne 12
6.2.4. Byrden for de offentlige myndigheder 12
6.2.5. Omkostninger for forbrugerne og mulige samfundsmæssige virkninger 12
6.2.6. Miljøvirkninger 13
6.3. Fordele og ulemper ved oprindelsesmærkning i scenario 2 og 3 13
7. Konklusioner 15

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om obligatorisk angivelse af oprindelsesland eller herkomststed for kød anvendt som ingrediens

1. INDLEDNING

Ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1169/2011 om fødevareinformation til forbrugerne (i det følgende benævnt "FIF-forordningen")[1], som træder i kraft den 13. december 2014, indføres der et regelsæt om oprindelsesmærkning af færdigpakkede fødevarer, der er bestemt til den endelige forbruger eller til levering til storkøkkener. I henhold til FIF-forordningens artikel 26, stk. 6, skal Kommissionen aflægge rapport til Europa-Parlamentet og Rådet vedrørende muligheden for at udvide den obligatoriske oprindelsesmærkning til kød anvendt som ingrediens i færdigpakkede fødevarer.

Med nærværende rapport opfyldes denne forpligtelse. Rapporten dækker kød af alle arter (f.eks. okse-, svine-, fjerkræ-, fåre- og gedekød, kød af vildt, kaninkød og hestekød), der anvendes som ingrediens i færdigpakkede fødevarer.

Hovedformålene med denne rapport er som følger:

– At belyse forbrugernes holdning til obligatorisk oprindelsesmærkning for kød anvendt som ingrediens,

– at undersøge gennemførligheden af sådan mærkning og

– at analysere omkostningerne og fordelene ved at indføre de relevante foranstaltninger, herunder virkningerne for det indre marked i juridisk henseende og indvirkningen på den internationale handel.

Rapporten ledsages af et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, som mere detaljeret beskriver grundlaget for konklusionerne i denne rapport.

2. OBLIGATORISK OPRINDELSESMÆRKNING – I STORE TRÆK

Oprindelsesmærkning har også inden vedtagelsen af FIF-forordningen været obligatorisk for visse fødevarer. Angivelse af oprindelsesland eller herkomststed er i dag obligatorisk for uforarbejdet oksekød og oksekødsprodukter (f.eks. hakket oksekød)[2] (siden krisen med bovin spongiform encephalopati), færdigpakket importeret fjerkrækød, honning, frugt og grøntsager, fisk og olivenolie.

---

[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] 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 og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 850/97 (EFT L 204 af 11.8.2000, s. 1).

Med FIF-forordningen indføres der særlige bestemmelser vedrørende angivelse af oprindelsesland eller herkomststed for fødevarer på horisontal basis. Det betyder bl.a. følgende:

– I henhold til FIF-forordningens artikel 26, stk. 2, litra b), er angivelse af oprindelsesland eller herkomststed obligatorisk for **færdigpakket uforarbejdet kød** af svin, fjerkræ, får og geder. De nærmere retningslinjer for denne obligatoriske oprindelsesmærkning vil blive fastsat af Kommissionen i en gennemførelsesretsakt.

– Det følger af FIF-forordningens artikel 26, stk. 3, at hvis fødevarens oprindelsesland eller herkomststed er anført og ikke er det samme som den primære ingrediens', skal den pågældende primære ingrediens' oprindelsesland eller herkomststed enten også anføres eller angives som værende et andet end fødevarens. De nærmere retningslinjer for anvendelse af disse regler vil ligeledes blive fastsat af Kommissionen i en gennemførelsesretsakt.

3. EU'S FORSYNINGSKÆDE FOR FØDEVARER INDEHOLDENDE KØD ANVENDT SOM INGREDIENS

3.1. Overblik over EU-sektoren

EU's kødforarbejdningsindustri omfatter mere end 13 000 virksomheder. Den beskæftiger omkring 350 000 mennesker og repræsenterer en omsætning på 85 mia. EUR.

Forsyningskæden for kød, der er bestemt til anvendelse som ingrediens, er meget uensartet - både hvad angår aktørerne på markedet og med hensyn til produkterne. Paletten af produkter spænder over alt fra forholdsvis simpelt tilberedt kød, f.eks. fersk kød tilsat krydderier/tilsætningsstoffer, til ekstremt sofistikerede kødrelaterede produkter, først og fremmest kødprodukter og multi-ingrediens-fødevarer indeholdende kødingredienser. Forsyningskæden for kød anvendt som ingrediens er desuden temmelig kompleks og langstrakt, idet en lang række produktions- og markedsføringstrin skal overstås, før de færdige produkter ligger på hylden.

3.2. Forbruget af kød og kødrelaterede produkter

Langt størstedelen af EU's forbrugere (83 %) spiser kød mindst to til tre gange om ugen[3]. Dertil kommer, at 88 % af EU27-forbrugerne køber færdigpakket kød[4]. Størstedelen af kødet er svinekød (49 %), fjerkrækød (29 %) og oksekød (19 %), mens kød af får, geder og andre dyr kun tegner sig for 3 % af kødforbruget i EU[5].

3.3. Produktion og udsigter

Generelt forarbejdes 30-50 % af den samlede mængde slagtet kød til kødingredienser til brug i fødevarer (oftest til hakket kød/tilberedt kød/kødprodukter). I alt udgøres skønsmæssigt 70 % af den samlede produktionsmængde af forarbejdet kød i EU af

---

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

4 *Commission Report on the functioning of the meat market for consumers in the European Union*, maj 2013 — findes på følgende adresse: 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* (endnu ikke offentliggjort).

svinekød, efterfulgt af fjerkrækød (18 %), oksekød (10 %) og andre typer kød (2 %). I 2012 var EU's samlede produktion af fersk kød på 43,5 mio. ton udtrykt i slagtekropækvivalent (svarende til omkring 33,8 mio. ton udbenet kød). Ifølge mellemsigtede markedsprognoser vil EU's samlede kødproduktion, efter at være steget i både 2010 og 2011, opleve et fald på 2 % over de næste to år. Efter dette fald forventes den samlede kødproduktion at ville stige støt i løbet af den efterfølgende tiårsperiode og nå op på næsten 45 mio. ton i 2022, hvilket er omtrent samme niveau som i 2011[6].

3.4. EU-kødsektorens struktur

EU's kødforarbejdningssektor er kendetegnet ved en lav koncentrationsgrad, idet flertallet (90 %) af virksomhederne er små og mellemstore virksomheder (SMV'er). Disse SMV'er er højt specialiserede og fungerer uafhængigt af hinanden i forsyningskædens forskellige led. Den vertikale integration er desuden begrænset, navnlig i svinekøds- og oksekødssektoren. Vertikal integration er generelt set mere udbredt i fjerkræsektoren.

Kødforarbejdningsvirksomhederne har en tendens til primært at købe deres råvarer hos mellemhandlere på spotmarkederne. Større, vertikalt integrerede virksomheder køber normalt fra både slagterierne/opskæringsvirksomhederne og mellemhandlere.

Såvel beslutningerne vedrørende indkøb af råvarer som de hyppige ændringer i sammensætningen af leverandører er en funktion af adgangen til egnede råvarer i tilstrækkelige mængder, standardkvalitetsspecifikationerne som fastlagt i kvalitetsspecifikationerne for de færdige produkter, en konkurrencedygtig pris og behovet for hurtigt at kunne tilpasse sig til enhver mangelsituation, markedsforstyrrelser og/eller prisudsving ved at skifte leverandør. Hvad angår virksomhedernes praksis med hensyn til indkøb af råvarer er der en tendens til, at kødforarbejdningsvirksomhederne i EU køber uforarbejdet kød og andre kødingredienser flere forskellige steder. Valg af flere forskellige leverandører inden for EU er den fremherskende praksis i sektoren for svinekødsbaserede produkter, mens brug af flere forskellige leverandører fra henholdsvis EU-medlemsstater og tredjelande primært ses i sektoren for oksekøds- og fjerkræprodukter. Fødevarevirksomhederne, og især små og mellemstore virksomheder, har en tilbøjelighed til at skifte leverandører tre eller flere gange om året for at opnå en tilstrækkelig mængde råvarer til en overkommelig pris.

Efter at virksomhederne har forarbejdet kødingredienserne og brugt dem i kødrelaterede produkter, sælges disse til detailhandlere/catering-virksomheder/slagtere, eventuelt i skiver og/eller emballeret.

Grundet de særlige forhold i EU's kødforarbejdningssektor og dennes komplekse sammensætning synes der at være begrænset efterspørgsel fra forarbejdningsvirksomhederne efter oplysninger om kødingrediensers oprindelsesland eller herkomststed (oprindelsesoplysninger). Efterspørgslen omfatter mest tilberedt kød, der hidrører fra ét enkelt stykke kød (f.eks. tørret skinke), eller produkter, for hvilke kød af udenlandsk oprindelse er en forudsætning for fremstillingsprocessen.

For de fleste produkters vedkommende er råvarerne allerede opskåret, blandet og/eller afpudset, når de kommer til forarbejdningsstadiet. Selv når der ikke foretages

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

afpudsning[7] eller blanding af råvarerne inden ankomsten til forarbejdningsvirksomheden, sker der ofte en sammenblanding af råvarer fra forskellige leverandører.

Producenter af multi-ingrediens-fødevarer, der indeholder kødingredienser, køber deres råvarer hos en bred vifte af leverandører forskellige steder i fødevarekæden (f.eks. opskæringsvirksomheder, forarbejdningsvirksomheder, producenter af maskinudbenet kød, engroshandlere eller mellemhandlere); disse aktørers forhandlingsposition er ikke så stærk, at de kan pålægge deres leverandører at opfylde krav vedrørende oprindelsesmærkning, idet de leverede mængder er relativt små sammenlignet med andre centrale købere.

Slagterierne og kødopskæringsvirksomhederne er nøgleaktører med hensyn til videreformidling af oprindelsesoplysninger til den næste aktør i fødevarekæden. Jo højere grad af vertikal integration, der er tale om, og jo større virksomheden er, desto lettere er det at sikre, at oprindelsesoplysninger formidles op igennem hele fødevarekæden. Omvendt er det sådan, at jo mere komplekse opskærings- og forarbejdningstrinnene er, og jo mere avanceret forarbejdningsniveauet er, desto mere kompliceret bliver det at sikre sporbarhed med henblik på oprindelsesmærkning.

SMV-undersøgelsen

I starten af 2013 gennemførtes der en særlig spørgeundersøgelse via netværket Enterprise European Network (EEN) med henblik på Kommissionens rapport om muligheden for at udvide den obligatoriske oprindelsesmærkning til kød anvendt som ingrediens. 285 fødevarevirksomheder fra EU27-medlemsstaterne besvarede spørgsmålene i undersøgelsen. De vigtigste resultater vedrørende strukturen i sektoren kan sammenfattes som følger:

* Ca. 51 % af de fødevarevirksomheder, der deltog i undersøgelsen, var aktive inden for kødproduktion og fjerkrækødprodukter, ca. 33 % af de adspurgte fødevarevirksomheder beskæftigede sig med fremstilling af færdigretter, mens 31 % var aktive i sektoren for forarbejdning og konservering af kød (nogle af fødevarevirksomhederne var aktive i mere end én sektor). Næsten 80 % af fødevarevirksomhederne i undersøgelsen var fremstillingsvirksomheder.

* For så vidt angår stedet for de adspurgte fødevarevirksomheders erhvervs-/handelsaktiviteter oplyste 31 % af virksomhederne, at 81 %-100 % af deres aktiviteter foregår på lokalt plan. Det gælder for 64 % af disse virksomheder, at de slet ikke har produktion, der indgår i samhandelen inden for EU (dvs. deres produktion er begrænset til en enkelt medlemsstats område), og for 72 %'s vedkommende går slet intet af deres produktion til lande uden for EU.

* Med hensyn til oprindelseslandet eller herkomststedet for de adspurgte fødevirksomheders primære råvarer oplyste 20 % af virksomhederne, at de køber deres råvarer hos indenlandske leverandører, mens henholdsvis 44 % and 75 % af de adspurgte virksomheder oplyste, at næsten ingen af deres råvarer kom fra andre EU-lande/at næsten ingen af deres råvarer kom fra lande uden for EU.

* 58 % af fødevarevirksomhederne i undersøgelsen har ikke særskilte lagerfaciliteter til råvarer fra forskellige kilder.

* Ifølge de adspurgte fødevarevirksomheder er fordelene ved at informere forbrugeren om kødets oprindelsesland/herkomststed især, at sådan information skaber tillid til produktets kvalitet (61 %), og at den medvirker til at skille produkterne på hylderne ud fra hinanden (44 %).

[7] Afpuds — som kan have en høj værdi — er de rester, der bliver tilovers, når en slagtekrop skæres op.

3.5. Eksisterende EU-sporbarhedssystemer

De eksisterende sporbarhedssystemer i EU er ikke tilstrækkeligt effektive til at sikre formidling af oprindelsesoplysninger op igennem hele fødevarekæden, hvilket skyldes følgende:

– EU's eksisterende sporbarhedslovgivning er primært baseret på behovet for at garantere fødevaresikkerheden[8]. Den gælder kun sporbarhed "ét led tilbage – ét led frem" i fødevarekæden, hvilket vil sige, at fødevarevirksomhederne skal kunne identificere de virksomheder, som deres produkter er blevet leveret til, og kunne spore input af råvarer tilbage til deres direkte leverandør. For animalske fødevarer gælder der mere detaljerede krav vedrørende de oplysninger, der skal formidles op igennem fødevarekæden[9]. Disse sporbarhedskrav sikrer imidlertid ikke, at man uden videre kan fastslå, hvor et produkt stammer fra. "Kumulativ sporbarhed med henblik på identifikation af oprindelsesland eller herkomststed" er således i dag ikke et krav i EU-regi.

– I det omfang der er indført mere detaljerede sporbarhedssystemer, varierer disse alt efter dyreart, og de rækker ikke ud over den uforarbejdede fase (dvs. slagterier/pakkerier).

Samlet set er der, på grund af strukturen i forsyningskæden og manglen på en dybere "business-to-business"-interesse i disse oplysninger, en tilbøjelighed til, at formidlingen af oprindelsesoplysninger går i stå i de tidlige led i forsyningskæden (slagterier og opskæringsvirksomheder).

4. FORBRUGERNES HOLDNING TIL OBLIGATORISK OPRINDELSESMÆRKNING FOR KØD ANVENDT SOM INGREDIENS

Ifølge FCEC-undersøgelsen[10] kommer fødevarers oprindelsesland eller herkomststed generelt på femtepladsen (med 47,4 %) blandt de 11 faktorer, der har størst indflydelse på forbrugernes købsbeslutninger, efter smag (82 %), angivelse af "mindst holdbar til"/"sidste anvendelsesdato" (62 %), udseende (61,3 %) og pris (48,3 %). Dertil kommer, at oprindelseslandet i henhold til en forbrugerundersøgelse af markedet for kød gennemført af GfK[11] er det fjerdevigtigste informationselement (ud af 15 elementer), som forbrugerne efterspørger, når de køber kødrelaterede produkter, dvs. 48 % af EU's forbrugere ser på oprindelseslandet – uden de store forskelle mellem EU15 og EU12. Oprindelsesland/herkomststed kommer efter "mindst holdbar til"/"sidste anvendelsesdato" (68 %), pris pr. kg (67 %) og pris

8 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).

9 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).

10 Bilag D (forbrugerundersøgelse) til *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* (i det følgende benævnt "FCEC-undersøgelsen") (endnu ikke offentliggjort). Eftersom FCEC-forbrugerundersøgelsen blev gennemført midt under hestekødsskandalen (december 2012 til marts 2013), som havde konsekvenser for forbrugernes tillid til sektoren for kødprodukter/kødholdige produkter, kan det ikke udelukkes, at denne faktor har påvirket resultaterne af undersøgelsen.

11 Denne undersøgelse blev gennemført inden 2013, dvs. før hestekødsskandalen.

(67 %). EU's forbrugere er desuden mere tilbøjelige til at se efter oprindelseslandet, når de køber fersk kød, herunder tilberedt kød (45 %), end når de køber kødbaserede produkter (38 %)[12].

Med en mere målrettet gennemgang af forskellige typer af forarbejdede kødbaserede produkter viser resultaterne af FCEC-forbrugerundersøgelsen, at over 90 % af forbrugerrespondenterne anser det for vigtigt at oprindelsesmærke produkterne[13]. FCEC-forbrugerundersøgelsen viste desuden følgende:

- Forbrugerne er for størstepartens vedkommende interesserede i at vide mere om kødets oprindelse - dette gælder for alle tre grupper af kødbaserede produkter.
- Forbrugerne udtrykte i alle tilfælde størst interesse i at vide, hvilket land kødet blev produceret i: Næsten halvdelen af forbrugerne (EU-gennemsnit) ønsker denne detaljeringsgrad for oprindelsesmærkning, mens kun omkring en tredjedel af forbrugerne efterspørger en anden detaljeringsgrad (hvad enten der er tale om et mere overordnet niveau, såsom "*produceret i EU/uden for EU*", eller mere detaljeret angivelse af f.eks. "*land, som dyret er født/opdrættet/slagtet i*").
- Der er i alle tilfælde betydelige forskelle medlemsstaterne imellem, idet forbrugerne i nogle medlemsstater konsekvent giver udtryk for større (eller mindre) interesse i oprindelsesoplysninger end forbrugerne i andre[14].

Forbrugerne har også under tidligere høringer vedrørende kød og kødprodukter kædet oprindelsesland eller herkomststed sammen med sikkerhed. Der er helt legitime grunde til at ønske at vide, hvor en fødevare kommer fra (f.eks. støtte til lokale produkter, produktets særlige egenskaber eller etiske og miljømæssige hensyn), men der er også nævnt andre grunde, som ikke er relevante. Dette gælder specifikt, når oprindelse kædes sammen med sikkerhed, idet produkter, der er produceret hvor som helst i EU eller er importeret til EU, pr. definition er "sikre"[15].

Forbrugerne køber i dag – på grund af prishensyn – oprindelsesmærket kød mindre hyppigt, end de egentlig gerne ville. Denne prisfølsomhed afspejles især i forbrugeres meget begrænsede villighed til at betale ("betalingsvillighed") for oprindelsesmærkning på kød anvendt som ingrediens[16]. Ved den første prisforhøjelse i forhold til basisprisen (+ 5-9 %, afhængigt af hvor detaljerede oplysninger der skal angives) falder forbrugernes betalingsvillighed betragteligt, nemlig med 60-80 %, og den fortsætter med at falde for hver yderligere prisstigning. Denne tendens gælder, uden væsentlige forskelle, for alle de produkter, der er omfattet af denne rapport.

Disse resultater bekræfter et "paradoks" eller en uoverensstemmelse mellem forbrugernes interesse i oprindelsesmærkning og villigheden til at betale for disse oplysninger. Forbrugerne ville være interesserede i at få disse oplysninger – med så høj en detaljeringsgrad som muligt – hvis de ikke skulle betale en merpris for dem. Generelt er forbrugerne ikke klar over, hvilke ekstraomkostninger

12 Arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene, s. 22-28.

13 FCEC-undersøgelsen, s. 10.

14 Disse forskelle behandles mere indgående i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene, s. 30-32.

15 Arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene, s. 40.

16 Bilag D til FCEC-undersøgelsen.

oprindelsesmærkning er forbundet med, og mener, at disse er begrænset til "udgifterne til lidt ekstra blæk til trykning"[17]. Dette paradoks kommer også til udtryk i den kløft, der er konstateret i en række undersøgelser, mellem hensigter og forbrugernes faktiske adfærdsmønster ved køb, idet prisen er en vigtig faktor, som forklarer denne kløft[18]. Hvis obligatorisk oprindelsesmærkning resulterede i en prisstigning for forbrugerne, ville forbruget af fødevarer med kød anvendt som ingrediens kunne falde.

5. SCENARIER OG MULIGHEDER MED HENSYN TIL OPRINDELSESMÆRKNING FOR KØD ANVENDT SOM INGREDIENS

I denne rapport belyses nedenstående scenarier[19]:

– Scenario 1 – Fortsat oprindelsesmærkning på frivillig basis

– Scenario 2 – Indførelse af obligatorisk oprindelsesmærkning baseret på a) EU/ikke-EU eller b) EU/[tredjeland]

– Scenario 3 – Indførelse af obligatorisk oprindelsesmærkning med angivelse af medlemsstaten eller tredjelandet.

Til bestemmelse af oprindelsesland/herkomststed i scenario 2 og 3 er forskellige muligheder blevet undersøgt for de tre hovedkategorier af de pågældende produkter i stigende orden efter forarbejdning:

- Kategori I: Tilberedt kød og produkter fremstillet af maskinudbenet kød:
  - oprindelse efter betydningen i toldkodeksen, dvs. det land, hvor ingrediensen fuldt ud er fremstillet, eller det land, hvor den sidste væsentlige omdannelse af kødingrediensen har fundet sted
  - oprindelsesoplysninger om råvarens herkomst, dvs. stedet for minimumsopdrætsperioden inden slagtning samt slagtested.
- Kategori II: Kødprodukter:
  - oprindelse efter betydningen i toldkodeksen, dvs. det land, hvor ingrediensen fuldt ud er fremstillet, eller det land, hvor den sidste væsentlige omdannelse af kødingrediensen har fundet sted
  - oprindelsesoplysninger om råvarens herkomst, dvs. stedet for minimumsopdrætsperioden inden slagtning samt slagtested.
- Kategori III: Multi-ingrediens-fødevarer, der indeholder en eller flere kødingredienser:
  - oprindelse efter betydningen i toldkodeksen, dvs. det land, hvor ingrediensen fuldt ud er fremstillet, eller det land, hvor den sidste væsentlige omdannelse af kødingrediensen har fundet sted

---

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

18 FCEC-undersøgelsen, s. 25.

19 Andre scenarier (obligatorisk mærkning med angivelse af herkomststed på højere eller lavere niveau end et land, obligatorisk oprindelsesmærkning baseret på oprindelse opdelt i tre niveauer – "født, opdrættet og slagtet" — eller obligatorisk oprindelsesmærkning baseret udelukkende på fødselssted eller fødsels- og slagtested eller bare slagtested) blev anset for urealistiske og er derfor ikke blevet analyseret mere detaljeret.

– oprindelsesoplysninger om råvarens herkomst, dvs. stedet for minimumsopdrætsperioden inden slagtning samt slagtested.

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

6.1. Indflydelse på forbrugernes adfærd

Oprindelsesmærkning giver forbrugerne yderligere information til at træffe kvalificerede valg vedrørende de fødevarer, de ønsker at købe og forbruge. Generelt kædes oprindelsesmærkning af mange forbrugere sammen med en række positive egenskaber, herunder kvalitet. Det er vanskeligt at vurdere virkningerne af oprindelsesmærkning blandt forbrugerne i form af en cost-benefit-analyse.

I scenario 1 ville forbrugerne ikke altid få oprindelsesoplysninger om kødingredienser. Scenariet er således ikke en fuldt tilfredsstillende løsning på forbrugernes efterspørgsel efter oprindelsesoplysninger, selv om det i højere grad er i overensstemmelse med forbrugernes meget begrænsede villighed til at betale for flere oprindelsesoplysninger.

I scenario 2 og 3 ville forbrugerne konsekvent få oprindelsesoplysninger om kød anvendt som ingrediens. Scenario 2, i hvilket informationsniveauet er lavere end i scenario 3, kunne måske betegnes som værende for generelt og ikke berettige en prisstigning. I scenario 3 ville forbrugerne være sikret brugbare oplysninger.

Den prisstigning, der potentielt ville kunne opleves i dette scenario, ville imidlertid kunne influere negativt på forbruget af kødrelaterede fødevarer.

6.2. Økonomiske virkninger

6.2.1. Fødevarevirksomhedernes driftsomkostninger

Scenario 1 er ikke forbundet med yderligere driftsmæssige udfordringer i forhold til den nuværende situation. Løsningen ville muligvis være mere hensigtsmæssig i tilfælde, hvor kød fra henholdsvis EU og lande uden for EU bliver blandet i produktionsprocessen. Driftsomkostningerne (f.eks. produktions-, købs- og sporbarhedsomkostninger) ville blive holdt på et minimum.

Scenario 2 og 3 ville indebære driftsmæssige udfordringer og nødvendiggøre radikale tilpasninger, navnlig for kødingredienser af blandet oprindelse (EU/ikke-EU). Det er forventeligt, at fødevarevirksomhederne ville blive påført betydelige ekstra driftsomkostninger:

– Ekstraomkostningernes omfang ville kunne variere, da de ville afhænge af de specifikke driftsmæssige forhold for de pågældende fødevarevirksomheder, de relevante dyrearter og arten af eksisterende sporbarhedssystemer.

– De udgiftsposter, der ville kunne forventes at blive påvirket mest, er udgifterne til 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 sporbarhedssystemer.

– Ekstraomkostningerne i scenario 2 ville sandsynligvis variere fra helt ubetydelige til op mod 25 %, mens de i scenario 3 ville kunne forventes at være i størrelsesordenen + 15-20 % op til 50 %. Det anslås, at ekstraomkostningerne

til sporbarhedssystemer ville være i størrelsesordenen + 3 % til + 10 % af de samlede produktionsomkostninger.

– Handelen med afpuds og fedt ville kunne forventes at blive påvirket negativt. På grund af de vanskeligheder, der er forbundet med at indføre et passende sporbarhedssystem, ville fødevarevirksomhederne kunne forventes at anvende færre og færre af disse produkter. Dette ville kunne resultere i yderligere tab på skønsmæssigt 10 % af slagteriernes/kødopskæringsvirksomhedernes omsætning. Virkningen ville dog i høj grad afhænge af de nærmere retningslinjer for oprindelsesmærkningen.

6.2.2. Konkurrenceevne, handel og investeringsstrømme

I scenario 1 ville virkningerne for konkurrenceevnen og samhandelen i EU/den internationale handel være minimale.

Det er sandsynligt, at scenario 2 og 3 ville have følgende virkninger for konkurrenceevnen og samhandelen inden for EU:

– Der ville kunne forventes ændringer i forsyningskæden, hvilket yderligere ville resultere i en segmentering af handelen og et fald i antallet af mellemled og kødingredienser. Faktisk anser fødevarevirksomhederne det for at være mere omkostningseffektivt at tilpasse deres indkøbsstruktur (valg af leverandører, batchstørrelser, færre mellemled) end at forbedre de interne sporbarhedssystemer.

– Fødevarevirksomhederne ville kunne forventes at skulle betale højere priser, i takt med at deres samlede forsyningsgrundlag ville blive indskrænket.

– Afsætningsmulighederne for kødingredienser af blandet oprindelse eller for afpuds/fedt ville blive begrænset.

– De fødevarevirksomheder, der anvender kødingredienser, ville blive påvirket negativt i forhold til fødevarevirksomheder, der ikke bruger sådanne ingredienser.

– Det er sandsynligt, at man ville opleve ændringer i handelsstrømmene inden for EU for levende dyr, uforarbejdet kød og kødingredienser.

– I scenario 3 ville der potentielt være en risiko for en segmentering af markedet for fødevarer.

Det er sandsynligt, at scenario 2 og 3 ville have følgende virkninger for den internationale handel:

– Ændringer i den geografiske struktur/omfanget af handelsstrømmene mellem EU og tredjelande ville være forventelige. Det er i den forbindelse sandsynligt, at EU's fødevarevirksomheder i højere grad ville basere sig på leverandører i EU for at undgå vanskeligheder i forbindelse med køb af råvarer med oprindelse i flere forskellige EU- og tredjelande.

– Fødevarevirksomhederne i tredjelande ville kunne forventes at blive påført ekstraomkostninger, især i scenario 3.

Disse virkninger ville navnlig vedrøre de tredjelande, der i dag eksporterer betydelige mængder uforarbejdet kød/kødingredienser til EU, dvs. Thailand og Brasilien med hensyn til fjerkræ og Brasilien og Argentina for så vidt angår oksekød. Virkningernes omfang ville dog afhænge af de gældende nationale bestemmelser

vedrørende oprindelsesmærkning, i det omfang der er lovgivet på området[20]. Importen af svine- og fårekød til forarbejdning er så godt som ikke-eksisterende.

6.2.3. Administrative byrder for virksomhederne

Scenario 1 ville kun medføre en ubetydelig administrativ byrde og kun for de virksomheder, der oplyser den færdige fødevares oprindelsesland eller herkomststed, i det omfang dette er forskelligt fra den eller de primære kødbestanddeles oprindelsesland eller herkomststed. Også i scenario 2 skønnes den samlede byrde at ville være ubetydelig. I scenario 3, derimod, ville den ekstra administrative byrde kunne medføre en stigning i de samlede produktionsomkostninger på 8-12 %.

6.2.4. Byrden for de offentlige myndigheder

Scenario 1 forventes ikke at ville indebære ekstra kontrolomkostninger ud over de udgifter, der er forbundet med den almindelige anvendelse af FIF-forordningens artikel 26, stk. 3.

Der ville til gengæld kunne forventes en stigning på 10-30 % i kontrolomkostningerne i scenario 2 (i mindre omfang) og 3, afhængigt af detaljeringsgraden i de oprindelsesoplysninger, der skal gives. Stigningen ville fortrinsvis være en stigning i antallet af medarbejdere, der er behov for, mens den i scenario 3 også ville kunne omfatte et større personaletidsforbrug, idet efterlevelsesomkostningerne hovedsagelig knytter sig til dokumentkontrol. Hvis de midler, der afsættes til kontrolmyndighederne over statsbudgetterne, ikke øges – hvilket forekommer sandsynligt i den nuværende økonomiske situation – ville den forventede stigning i antallet af/tidsforbruget blandt medarbejdere, som der er behov for, kunne resultere i nedsat kontrolhyppighed eller ændrede prioriteringer, hvilket også ville kunne indebære en øget risiko for svindel. Byrden for de offentlige myndigheder ville dog kunne lettes, hvis der indføres gebyrer for gennemførelsen af offentlig kontrol.

6.2.5. Omkostninger for forbrugerne og mulige samfundsmæssige virkninger

Oprindelsesinformering forventes at ville være forbundet med øgede omkostninger, hvoraf ca. 90 % skønnes at ville blive væltet over på forbrugerne, mens producenterne kun ville blive påført 10 %. Disse procentsatser vil kunne variere, alt efter hvilken sektor og hvilket land der er tale om, samt efter graden af vertikal integration og markedskoncentration.

Det er ikke sandsynligt, at man i scenario 1 ville opleve en generel prisstigning. I det omfang der gives oprindelsesoplysninger, ville ekstraomkostningerne imidlertid kunne forventes at blive væltet over på forbrugerne, med særlig højt prissatte produkter til følge.

Scenario 2 og 3 ville sandsynligvis indebære en generel stigning i forbrugerpriserne - mest udtalt i sidstnævnte scenario. Dermed ville man i scenario 3 – og i mindre omfang scenario 2 – kunne opleve et fald i forbruget af kødrelaterede produkter. Andre mulige virkninger af samfundsmæssig karakter kunne være: markedssegmentering af kødforbruget, ændrede mønstre med hensyn til valg af leverandører, fald i antallet af mellemled samt en negativ indvirkning på beskæftigelsen.

[20] F.eks. fremgår det, at regler om sporbarhed og oprindelsesmærkning i Brasilien fastsættes på nationalt plan på basis af produktions- og opdrætsstedet.

6.2.6. Miljøvirkninger

De miljømæssige virkninger i scenario 1 ville kunne forventes at være minimale. Såvel scenario 2 som scenario 3 ville sandsynligvis indebære øgede mængder af affaldsingredienser, navnlig hvad angår afpuds/fedt. Scenario 3 ville desuden kunne give et incitament til at købe lokalt fremstillede produkter.

6.3. Fordele og ulemper ved oprindelsesmærkning i scenario 2 og 3

Nedenstående tabel er en oversigt over fordele og ulemper ved oprindelsesmærkning i scenario 2 og 3 (obligatorisk oprindelsesmærkning):

Scenario 2 og 3		**Fordele**	**Ulemper**
Kategori I: Tilberedt kød/maskinudbenet kød	Land, hvor ingrediensen fuldt ud er fremstillet, eller hvor den sidste væsentlige omdannelse har fundet sted (toldkodeksen)	– Forbrugerne sikres brugbare oplysninger. – Afpuds og fedt ville kunne anvendes som ingredienser, hvis oprindelseslandet eller herkomststedet fastsættes til at være det land, hvor den sidste væsentlige omdannelse har fundet sted.	– Flere sporbarhedssystemer. – Gennemførelsen kunne potentielt være en udfordring, hvis der er tale om mere end ét oprindelsesland/herkomststed. – Afpuds og fedt ville — på grund af udfordringerne med hensyn til oplagring/sporbarhed — sandsynligvis ikke blive anvendt som ingredienser, hvis oprindelseslandet eller herkomststedet fastsættes til at være stedet for minimumsopdrætsperioden inden slagtning.
	Stedet for minimumsopdrætsperioden inden slagtning + slagtestedet	– Større vægt på råvarens herkomst, hvis ingrediensen ikke fuldt ud er fremstillet i ét land.	– Flere sporbarhedssystemer. – Gennemførelsen kunne potentielt være en udfordring, hvis der er tale om mere end ét oprindelsesland/herkomststed. – Afpuds og fedt ville — på grund af udfordringerne med hensyn til oplagring/sporbarhed — sandsynligvis ikke blive anvendt som ingredienser.
Kategori II: Kødprodukter	Land, hvor ingrediensen fuldt ud er fremstillet, eller hvor den sidste væsentlige omdannelse har fundet sted	– Større vægt på forarbejdningsstedet, hvis oprindelseslandet/herkomststedet fastsættes til at være det land, hvor den	– Ingen oplysninger om råvarens herkomst, hvis oprindelseslandet/herkomststedet fastsættes til at være det land, hvor den sidste væsentlige

	(toldkodeksen)	sidste væsentlige omdannelse har fundet sted. – Teknisk gennemførligt for fødevarevirksomhederne. – Mere praktisk, hvis der er tale om mere end ét oprindelsesland/herkomststed. – Afpuds og fedt ville kunne anvendes som ingredienser.	omdannelse har fundet sted.
	Stedet for minimumsopdrætsperioden inden slagtning + slagtestedet	– Større vægt på råvarens herkomst, hvis ingrediensen ikke fuldt ud er fremstillet i ét land.	– Ingen oplysninger om forarbejdningsstedet. – Flere sporbarhedssystemer. – En særligt stor udfordring, hvis der er tale om mere end ét oprindelsesland/herkomststed. – Afpuds og fedt ville — på grund af udfordringerne med hensyn til oplagring/sporbarhed — sandsynligvis ikke blive anvendt som ingredienser.
Kategori III: Multi-ingrediensfødevarer, der indeholder kød anvendt som ingrediens	Land, hvor ingrediensen fuldt ud er fremstillet, eller hvor den sidste væsentlige omdannelse har fundet sted (toldkodeksen)	– Større vægt på forarbejdningsstedet, hvis oprindelseslandet/herkomststedet fastsættes til at være det land, hvor den sidste væsentlige omdannelse har fundet sted. – Afpuds og fedt ville kunne anvendes som ingredienser.	– Ingen oplysninger om råvarens herkomst, hvis oprindelseslandet/herkomststedet fastsættes til at være det land, hvor den sidste væsentlige omdannelse har fundet sted. – Flere sporbarhedssystemer. – En særligt stor udfordring, hvis der er tale om mere end ét oprindelsesland/herkomststed.
	Stedet for minimumsopdrætsperioden inden slagtning + slagtestedet	– Større vægt på råvarens herkomst, hvis ingrediensen ikke fuldt ud er fremstillet i ét land.	– Ingen oplysninger om forarbejdningsstedet. – Flere sporbarhedssystemer. – En særligt stor udfordring, hvis der er tale om mere end ét oprindelsesland/herkomststed.

			– Afpuds og fedt ville — på grund af udfordringerne med hensyn til oplagring/sporbarhed — sandsynligvis ikke blive anvendt som ingredienser.

7. KONKLUSIONER

Forbrugernes interesse i oprindelsesmærkning for kødingredienser synes at være temmelig udtalt. Der er betydelige forskelle medlemsstaterne imellem med hensyn til forbrugernes præferencer for og forståelse af oprindelsesoplysninger og med hensyn til, hvor omfattende motivationen er/hvad behovet for sådanne oplysninger begrundes med. Forbrugernes generelt store interesse i oprindelsesmærkning a) rangerer lavere end pris og kvalitet/organoleptiske aspekter på listen over de faktorer, der har størst indflydelse på forbrugernes valg, og b) afspejles ikke i forbrugernes "betalingsvillighed"; ved prisstigninger på mindre end 10 % falder betalingsvilligheden med 60-80 %.

Gennemførligheden og virkningen af oprindelsesmærkning afhænger i høj grad af de nærmere retningslinjer og af, hvilke produkter der ville være tale om. I denne rapport er tre scenarier blevet undersøgt:

– Scenario 1 – Fortsat oprindelsesmærkning på frivillig basis

– Scenario 2 – Indførelse af obligatorisk oprindelsesmærkning baseret på a) EU/ikke-EU eller b) EU/[tredjeland]

– Scenario 3 – Indførelse af obligatorisk oprindelsesmærkning med angivelse af medlemsstaten eller tredjelandet.

Scenario 1 ville ikke indebære ekstra driftsmæssige udfordringer for fødevarevirksomhederne, ligesom driftsomkostningerne, virkningerne for samhandelen i EU og den internationale handel, den administrative byrde, byrden for de offentlige myndigheder og de ekstraomkostninger, der væltes over på forbrugerne, ville være begrænset til et minimum. Dette scenario ville imidlertid ikke være en fuldt tilfredsstillende løsning på forbrugernes efterspørgsel efter oprindelsesoplysninger.

Både scenario 2 (i mindre omfang) og 3 ville indebære, at forbrugernes efterspørgsel efter oprindelsesoplysninger blev imødekommet, men ville indebære operationelle udfordringer og nødvendiggøre radikale tilpasninger i fødevarekæden. Scenario 2 anses for mere realistisk end scenario 3. Det skyldes især følgende:

Scenario 2 ville indebære, at forbrugernes efterspørgsel efter oprindelsesoplysninger blev imødekommet, men ville måske kunne betegnes som værende for generelt og ikke berettige til en prisstigning som følge af ekstra driftsomkostninger for fødevarevirksomhederne (fra helt ubetydelige forøgelser til op mod 25 %). Med hensyn til konkurrenceevne og handel ville ændringer i forsyningskæden kunne resultere i markedssegmentering og i en nedgang i antallet af mellemled og kødingredienser. For så vidt angår den internationale handel ville dette scenario kunne forventes at medføre ændringer i handelsstrømmene, med risiko for, at EU's fødevarevirksomheder i højere grad ville basere sig på leverandører i EU, samt ekstraomkostninger for fødevarevirksomhederne i tredjelande. Mens den

administrative byrde for fødevarevirksomhederne vurderes at ville være ubetydelig, ville byrden for de offentlige myndigheder kunne forventes at blive øget med 10-30 %.

På den ene side ville forbrugerne i scenario 3 være sikret brugbare oplysninger, hvilket skal ses i lyset af, at de for størstepartens vedkommende og for alle tre grupper af kødbaserede produkter er interesserede i at vide mere om kødets oprindelsesland/herkomststed; på den anden side er det forventeligt, at fødevarevirksomhederne ville blive påført ekstraomkostninger, med deraf følgende prisstigninger — afhængigt af, hvilke kødingredienser og færdige produkter der er tale om — som ville kunne influere på forbruget. Stigningen i fødevarevirksomhedernes driftsomkostninger ville i dette scenario kunne forventes at variere fra +15-20 % til 50 %. For så vidt angår konkurrenceevne og handel ville virkningerne være nogenlunde de samme — om end mere markante — som i scenario 2. Den ekstra administrative byrde vil kunne medføre en stigning i de samlede produktionsomkostninger på 8-12 %, mens byrden for de offentlige myndigheder vil kunne forventes at blive større end i scenario 2. Hvis de midler, der afsættes til kontrolmyndighederne over statsbudgetterne, ikke øges — hvilket ville være i overensstemmelse med tendensen i den nuværende økonomiske situation — ville der kunne forventes en nedsat kontrolhyppighed eller ændrede prioriteringer. Eventuel indførelse af gebyrer for gennemførelsen af offentlig kontrol ville kunne begrænse udgifterne til den offentlige kontrol.

Kommissionen er af den opfattelse, at alle de tænkelige scenarier frembyder fordele og ulemper, som må drøftes indgående med Rådet og Europa-Parlamentet. På grundlag af disse drøftelser vil Kommissionen overveje, hvilke skridt det efterfølgende måtte være hensigtsmæssigt at tage. Dette vil eventuelt kunne omfatte fremlæggelse af et lovgivningsforslag om regulering af oprindelsesmærkning af kød anvendt som ingrediens i fødevarer.