Livsmedelsverket

PM

2021-04-26 Dnr 2019/02458

Område Strategisk utveckling och stöd
Juridiska avdelningen
Stella Vahlberg

Enligt sändlista

Obligatorisk ursprungsinformation för kött som serveras på restauranger och i andra storhushåll

1. Sammanfattning

Regeringen gav i juli 2019 Livsmedelsverket i uppdrag att ta fram underlag för en svensk anmälan till EU-kommissionen om ursprungsinformation för kött som serveras på restauranger och i andra storhushåll. Livsmedelsverket har nu tagit fram efterfrågat underlag, i form av:

- ett föreskriftsförslag,
- en konsekvensutredning,
- en konsumentundersökning som visar att en majoritet av konsumenterna anser att uppgift om ursprung är mycket viktigt/viktigt, samt
- en redogörelse som visar sambandet mellan vissa kvaliteter hos livsmedlet och dess ursprung.

Livsmedelsverket föreslår att restauranger och andra storhushåll ska lämna konsumenterna information om ursprungsland för färskt, kylt, fryst och malet kött av nöt, svin, får, get och fjäderfä som används som ingrediens i de måltider som serveras. Med ursprungsland avses uppfödningsland för det djur som köttet kommer från. Förslaget innebär att uppgifterna kan tillhandahållas skriftligt eller muntligt. Förslaget har utformats med hänsyn till att så långt som möjligt hålla nere både kostnaderna och de administrativa bördorna för de som berörs av de föreslagna föreskrifterna.

Bestämmelserna om obligatorisk ursprungsinformation för kött som serveras på restauranger och i andra storhushåll föreslås införas i Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2014:4) om livsmedelsinformation och föreslås gälla under två år.

Livsmedelsverket ska redovisa regeringsuppdraget till regeringen (Näringsdepartementet) senast den 30 juni 2021.

2. Beskrivning av problemet och vad förslaget syftar till att uppnå

Många konsumenter vill kunna göra informerade val och de efterfrågar därför mer information om ursprung för de livsmedel som de äter. En konsumentundersökning från

februari 2021 visar att en majoritet av konsumenterna anser att det är mycket viktigt alternativt viktigt att restauranger anger ursprungsland för det kött som serveras.

I dag finns inte krav på att restauranger eller andra storhushåll ska lämna ursprungsinformation för obearbetat kött som används som ingrediens i måltider som serveras på restauranger och i andra storhushåll. I Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1169/2011 om tillhandahållande av livsmedelsinformation till konsumenterna ges dock en möjlighet för medlemsstaterna att föreskriva om detta, i det fall det kan motiveras med exempelvis ett skydd av konsumenterna. En sådan reglering syftar till att ge och värna konsumentens möjlighet att göra medvetna och informerade val. I de fall en medlemsstat vill föreskriva i enlighet med bestämmelsen måste förslaget anmälas till EU-kommissionen innan beslut kan fattas.

Genom att föreskriva ett krav på obligatorisk ursprungsinformation för obearbetat kött som används som ingrediens i måltider som serveras på restauranger och i andra storhushåll kan konsumenternas uppfattning om att det är mycket viktigt alternativt viktigt att restauranger anger ursprungsland för det kött som serveras tillgodoses. På så sätt kan således kravet på ursprungsinformation möjliggöra för konsumenten att göra ett informerat val gällande det kött som de äter.

3. Förslagen i huvudsak

Livsmedelsverket föreslår att restauranger och andra storhushåll ska lämna information om ursprungsland för färskt, kylt, fryst och malet kött av nöt, svin, får, get och fjäderfä som används som ingrediens i måltider som serveras på restauranger eller i andra storhushåll. Med ursprungsland avses uppfödningsland för det djur som köttet kommer från.

Förslaget omfattar de köttslag där det i EU-lagstiftningen ställs krav på ursprungsmärkning för färdigförpackat obearbetat kött, det vill säga nöt, svin, får, get och fjäderfä. De uppgifter om ursprungsland som restauranger och andra storhushåll enligt förslaget ska lämna till konsumenterna är således uppgifter som restauranger och andra storhushåll redan har. Den föreslagna regleringen handlar endast om krav på att vidareförmedla dessa uppgifter till konsumenterna. Förslaget omfattas därför inte andra typer av kött, som till exempel hästkött, renkött eller kött från vilt, och omfattar inte heller köttberedningar eller köttprodukter.

Uppgiften om ursprungsland får tillhandahållas konsumenten skriftligt eller muntligt, enligt samma krav som redan i dag gäller för t.ex. allergener i enlighet med 10 § LIVSFS 2014:4. Uppgifterna ska således tillhandahållas genom:

- skriftligt anslag eller liknande i livsmedlets omedelbara närhet,
- skriftligt material som presenterar eller åtföljer livsmedlet,
- muntlig kommunikation,

- livsmedlets beteckning eller
- andra metoder under förutsättning att uppgifterna vid behov även kan tillhandahållas muntligen.

Vidare framgår av paragrafen att även då det visserligen finns en valfrihet i att först efter förfrågan från konsumenten tillhandahålla uppgifterna skriftligt eller muntligt ska det framgå tydligt hur konsumenten kan få tillgång till uppgifterna. En sådan särskild upplysning om hur man får tillgång till uppgiften ska även den ges skriftligt eller muntligt.

Förslaget har utformats med hänsyn till att så långt som möjligt hålla nere både kostnaderna och de administrativa bördorna för de som berörs av de föreslagna föreskrifterna. De aktuella bestämmelserna är även tillfälliga och föreslås gälla under två år.

Bestämmelserna om obligatorisk ursprungsmärkning av kött föreslås i Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2014:4) om livsmedelsinformation. Förslaget omfattar två nya paragrafer, 11 a och b §§, i LIVSFS 2014:4.

11 a § *På restauranger och i andra storhushåll ska uppgift om ursprungsland lämnas för färskt, kylt, fryst och malet kött av nöt, svin, får, get och fjäderfä som används som ingrediens i livsmedel som inte är färdigförpackade. Med ursprungsland avses uppfödningsland för det djur som köttet kommer från, och uppgiften ska tillhandahållas på det sätt som anges i 10 §.*

Med kött avses kött i enlighet med definitionen i del B, punkt 17 i bilaga VII till förordning (EU) nr 1169/2011.

Ursprungsland ska anges med uttrycket: ”ursprungsland: (namn på medlemsstat eller tredje land)”, eller uttryck med motsvarande innehåll. Om uppgift om ursprungsland inte är tillgängligt, ska ursprungsland anges med uttrycket ”flera medlemsstater”, ”flera tredjeländer” eller ”flera medlemsstater och tredjeländer”, eller uttryck med motsvarande innehåll.

11 b § *Vid angivande av ursprungsland i enlighet med 11 a § definieras uppfödningsland för nötkött på det sätt som föreskrivs i artikel 13 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1760/2000 om upprättande av ett system för identifiering och registrering av nötkreatur samt märkning av nötköttsprodukter och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 820/97.*

För kött av svin, får, get och fjäderfä definieras uppfödningsland på det sätt som föreskrivs i artikel 5 i kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 1337/2013 om tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentet och rådets förordning (EU) nr 1169/2011 vad gäller angivande av ursprungsland eller härkomstplats för färskt, kylt eller fryst kött av svin, får, get och fjäderfä.

4. Alternativa lösningar för det Livsmedelsverket vill uppnå

Livsmedelsverket har fått i uppdrag av regeringen att ta fram underlag för en svensk anmälan till EU-kommissionen om nationella bestämmelser om obligatorisk ursprungsinformation för kött som serveras på restauranger och i andra storhushåll. De alternativa lösningar som kan bli aktuella handlar således om utformningen och omfattning av de bestämmelser som ska tas fram. I de föreslagna föreskrifterna föreslår Livsmedelsverket att livsmedelsföretagarna får viss valfrihet i hur de kan tillhandahålla ursprungsinformationen till konsumenterna.

En alternativ lösning skulle vara en mer strikt reglering av hur ursprungsinformationen ska tillhandahållas. En sådan alternativ reglering skulle kunna innebära att restaurangerna och övriga storhushåll skulle vara skyldiga att skriftligen tillhandahålla informationen till konsumenten. Det skulle exempelvis explicit behöva framgå av menyn eller i skrift på annan synlig, lättillgänglig plats. En sådan reglering skulle underlätta för konsumenten, som då regelmässigt skulle få informationen utan att behöva aktivt efterfråga den. Mot bakgrund av de ytterligare kostnader som en sådan alternativ lösning skulle innebära bedöms dock den nu av Livsmedelsverket föreslagna lösningen vara mindre omfattande och mindre ingripande och därmed även mer lämpligt. Bedömningen baseras på en avvägning mellan möjligheten att nå det regeringen vill uppnå och branschens möjlighet att följa den nya regleringen. Hänsyn har således tagits till de kostnader och administrativa bördor som förslaget uppskattas medföra.

5. Effekterna om någon reglering inte kommer till stånd

Efterfrågad effekt är att fler konsumenter ska ha förutsättning att göra informerade val vad gäller det kött som ingår i måltider som serveras på restauranger. Uppskattningar utifrån tidigare undersökningar och uppgifter från branschen visar att merparten av restaurangerna inom privat sektor troligtvis inte informerar om ursprung. Om fler konsumenter kan göra informerade val kan i viss utsträckning konkurrens på lika villkor i livsmedelskedjan säkras. Informerade val kan också till viss del anses vara en förutsättning för att samhället ska kunna uppnå en hållbar livsmedelskedja.

6. Vilka berörs av regleringen?

Livsmedelsföretag, i form av restauranger och andra storhushåll, som serverar måltider där färskt, kylt, fryst och malet kött av nöt, svin, får, get och fjäderfä använts som ingrediens i måltiden berörs direkt av kraven i den föreslagna regleringen.

Utgångspunkten för förslaget är att möjliggöra för konsumenterna att lättare kunna göra informerade val utifrån ursprungsinformationen för det kött som serveras på restauranger och i andra storhushåll, och på så sätt berörs även konsumenterna av regleringen.

Vidare kommer kontrollmyndigheterna för livsmedelskontrollen att beröras, då de kommer att behöva kontrollera att livsmedelsföretagaren följer den nya regleringen. Kontrollmyndighet för restauranger och andra storhushåll är i huvudsak kommunerna, vilket följer av 23 och 25 §§ livsmedelsförordningen (2006:813).

7. Vilka bemyndiganden som Livsmedelsverkets beslutanderätt grundar sig på

Enligt 7 § livsmedelsförordningen får Livsmedelsverket meddela föreskrifter om märkning och presentation av livsmedel.

8. Vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda alternativen

I den konsekvensutredning som Livsmedelsverket har tagit fram uppskattas den kostnadsmässiga konsekvensen för regleringen, i restaurangled, vara 700 miljoner kronor per år. Följdverkningen av den kostnadsmässiga konsekvensen är att den riskerar att tas ut i kommande led, det vill säga att maten blir dyrare på restaurang, eller tidigare led, det vill säga att producenter och grossister får mindre betalt för sina produkter.

Det andra övervägda alternativet, med en striktare reglering utifrån hur informationen ska tillhandahållas, bedöms leda till än större kostnader för livsmedelsföretagarna och kan således i sig därmed leda till än större påverkan för konsumenter, producenter och grossister.

9. Bedömning om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Regleringen bedöms överensstämma med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Enligt artikel 39 i förordningen (EU) nr 1169/2011 får en medlemsstat, i enlighet med förfarandet i artikel 45, anta åtgärder enligt vilka det krävs ytterligare obligatoriska uppgifter föra vissa typer eller kategorier av livsmedel, om det motiveras av (bland annat) ett skydd för konsumenterna. Av artikeln framgår vidare att medlemsstaterna får införa åtgärder rörande obligatorisk uppgift om livsmedels ursprungsland eller härkomstplats endast om det finns ett bevisat samband mellan vissa kvaliteter hos livsmedlet och dess ursprung eller härkomstplats. När medlemsstaterna anmäler dessa åtgärder till kommissionen ska de lägga fram belägg för att en majoritet av konsumenterna anser att denna uppgift är mycket viktig. Att möjliggöra för konsumenten att göra informerade val anses vara i linje med att skydda konsumenten.

10. Reglering i andra EU-länder

Finland har genomfört bestämmelser liknande de ovan föreslagna föreskrifterna, bestämmelser vars giltighet förlängts och nu är giltiga till 2023. Även exempelvis

Frankrike och Spanien har nationella bestämmelser gällande ursprungsmärkning. Spanien har precis förlängt sina nationella bestämmelser gällande ursprungsmärkning av mjölk och mjölk som ingrediens.

Det pågår även ett unionsomfattande arbete inom EU kopplat till obligatoriska uppgifter om ursprung eller härkomst för vissa produkter. Förslag väntas komma under det fjärde kvartalet år 2022, men baserat på tidigare underlag och slutsatser finns mycket som pekar på att kommissionen kommer förorda frivilliga åtgärder.

11. Bedömning om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

Vad gäller tidpunkten för ikraftträdandet behöver hänsyn tas med anledning av att de nationella bestämmelserna ska anmälas till EU-kommissionen och övriga medlemsstater innan beslut kan fattas. Livsmedelsverket har av regeringen fått i uppdrag att ta fram ett underlag för en sådan anmälan till EU-kommissionen, och verket ska redovisa uppdraget till regeringen senast den 30 juni 2021. Regeringen behöver sedan besluta om en sådan anmälan till EU-kommissionen. Mot bakgrund av rådande pandemi och det sårbara läge som restaurangbranschen befinner sig i bör noga övervägas när bestämmelserna bör träda i kraft.

Vad gäller behov av särskilda informationsinsatser kan särskilt nämnas behovet att informera de som berörs av föreskrifterna om föreskrifternas innehåll och hur man på lämpligt sätt kan tillgodose de krav som ställs. Livsmedelsverket behöver även uppdatera nu befintlig information om livsmedelsinformation och ev. utarbeta målgruppsanpassad information.

12. Antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen

Den föreslagna regleringen berör restauranger och övriga storhushåll i privat och offentlig sektor. Ett storhushåll definieras som varje anläggning (inklusive ett fordon eller ett fast eller mobilt försäljningsstånd) vilken i sin affärsverksamhet tillagar livsmedel färdiga att konsumeras av slutkonsumenterna. Storhushåll kan exempelvis vara restauranger, caféer, personalrestauranger, cateringföretag eller restauranger inom vård, skola och omsorg. Men även exempelvis dagligvarubutiker som tillagar livsmedel färdiga att konsumeras omfattas av begreppet storhushåll.

År 2019 fanns det totalt ca 71 700 livsmedelsanläggningar som skulle kunna beröras av förslaget. De berörda anläggningarna finns t.ex. inom dagligvaruhandel, restaurangsektorn samt inom vård och omsorg. Uppgifterna om antalet livsmedelsanläggningar kan dock inte direkt omsättas till antalet livsmedelsföretag, eftersom ett livsmedelsföretag kan ha flera anläggningar.

Alla anläggningar har inte näringsverksamhet, det vill säga bedriver affärsinriktad verksamhet med vinstintresse, men företag med näringsverksamhet kan finnas både i privat och offentlig sektor. Livsmedelsverket har i konsekvensutredningen gjort en överslagsräkning över antalet företag med närings- respektive utan näringsverksamhet som berörs av förslaget. Där uppskattas antalet livsmedelsföretag till ca 52 600, varav antalet livsmedelsföretag med näringsverksamhet uppskattas till ca 38 600. För uppgifter om företagens storlek, se bifogade konsekvensutredning.

13. Vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader

Förslaget omfattar de köttslag där det i EU-lagstiftningen ställs krav på ursprungsmärkning för färdigförpackat obearbetat kött, det vill säga nöt, svin, får, get och fjäderfä. De uppgifter om ursprungsland som restauranger och andra storhushåll enligt förslaget ska lämna till konsumenterna är således uppgifter som de redan har. Den föreslagna regleringen handlar om att vidareförmedla dessa uppgifter till konsumenterna. Mot bakgrund av att informationen redan ska finnas hos livsmedelsföretaget bedöms därför den administrativa kostnaden för informationsinhämtning vara låg.

Nu föreslagna bestämmelser för dock med sig att nya rutiner behöver tas fram och följas vad avser t.ex. särhållning av olika köttslag och informationsöverföring till konsumenterna. Tidsåtgången för detta skiljer sig mellan olika anläggningar, mot bakgrund av exempelvis dess storlek och förutsättningar i övrigt.

Livsmedelsverket har i konsekvensutredningen utgått från antagandet att den genomsnittliga tidsåtgången blir 11 minuter per företag och dag. De administrativa kostnaderna för de berörda företagen har vidare uppskattas till totalt 700 miljoner kronor per år. Se bifogade konsekvensutredning.

14. Vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen

Restauranger och andra storhushåll kommer, som ovan nämns, behöva ha rutiner för t.ex. särhållande av olika köttslag och system som i alla led bevarar uppgifter om köttets ursprung. Vidare kommer det att behöva skapas rutiner för informationsöverföring dels kanske internt mellan medarbetare (t.ex. kockar och serveringspersonal), dels till konsumenterna. Informationen kan tillhandahållas skriftligt eller muntligt. Rutinerna behöver således säkerställa att företaget kan ge uppdaterad, verifierbar skriftlig eller muntlig information.

15. Vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen

Restauranger som redan idag frivilligt tillhandahåller ursprungsinformation kan komma att få bättre förutsättningar att konkurrera på samma villkor som andra restauranger som inte i dag tillhandahåller sådan information, då kraven kommer gälla samtliga restauranger i Sverige. Se även bifogad konsekvensutredning.

16. I vilka andra avseenden regleringen kan komma att påverka företagen

Utöver vad som angetts ovan har ingen annan påverkan identifierats för berörda företag.

17. Beskrivning om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning

Kraven är flexibla så till vida att informationen föreslås kunna ges skriftligen eller muntligen direkt till konsumenten. På det sättet ges utrymme för den enskilda företagaren att göra sina egna anpassningar utifrån sin verksamhet, oavsett storlek. Det har i övrigt inte framkommit några skäl till att särskild hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning.

18. Effekter för kommuner eller regioner

Kommunerna utövar i dag offentlig kontroll över detaljhandelsanläggningar som restauranger och andra storhushåll, vilket följer av 23 och 25 §§ livsmedelsförordningen. Kommunerna kommer således i egenskap av kontrollmyndighet att ha ansvaret för att tillse regelefterlevnaden. Livsmedelsverket bedömer dock att den föreslagna regleringen inte kommer att påverka kommunerna i någon större utsträckning.

En kontrollmyndighets kostnader för offentlig kontroll kan som regel täckas av avgifter. Även annan offentlig verksamhet kommer att kunna finansieras med avgifter.[1] Kommunerna kommer således att kunna finansiera både offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet med anledning av denna reglering med avgifter.

19. Miljö och jämställdhet

Livsmedelsverket bedömer att förslaget kan ha viss påverkan på jämställdheten men inte några större effekter på miljön.

Av konsumentundersökningen som genomförts framgår att kvinnor anser i högre grad än män att det är mycket viktigt att restauranger anger ursprungsland för kött medan män i högre grad svarar att det är mindre viktigt. Det är dock män som oftare äter ute på restauranger i privat sektor än kvinnor.

---

[1] Förordningen (2021:176) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter.

Vad gäller effekter för miljön riskerar konsumenters kunskap att vara otillräcklig för att skapa tillräckligt stor nytta i form av exempelvis miljöförbättringar. Om konsumenter får tillgång till relevant information om exempelvis hur val av ursprung påverkar klimat och biologisk mångfald finns förutsättningar för samhällsekonomiska vinster. Men det är svårt att komma ifrån det faktum att överkonsumtionen av kött kan vara ett grundproblem när det kommer till kött och miljö. Dessutom är orsakssambanden mellan ursprung och miljön ofta komplexa. Därmed kan det finnas svårigheter att kommunicera hur val av kött relaterar till miljö på ett begripligt och samtidigt korrekt sätt.

20. Uppföljning och utvärdering av föreskrifterna

Föreskrifterna föreslås gälla i två år. I slutet av den tidsperioden bör en utvärdering göras gällande måluppfyllelse och en uppföljning bör göras avseende en eventuell förlängning.

Kontaktpersoner vid Livsmedelsverket

Stella Vahlberg, verksjurist, tel. nr 018-265 58 50