

Område Strategisk utveckling och stöd
Juridiska avdelningen

Förslag om nya föreskrifter om berikning av vissa livsmedel

1. Inledning

Livsmedelsverket remitterar ett förslag om föreskrifter om D-vitaminberikning av vissa livsmedel, se bilaga 2. Vitaminberikning innebär att vitaminer tillsätts ett livsmedel.

Förslag om föreskrifter har tidigare remitterats i två omgångar, se länkar nedan. Den 20 april 2016 anmälde Livsmedelsverket ett förslag till föreskrifter till EU-kommissionen, se länk nedan. I förslaget ställdes följande krav på berikning av livsmedel:

- Konsumtionsmjölk samt motsvarande laktosfria och vegetabiliska produkter ska innehålla lägst 0,95 och högst 1,10 mikrogram vitamin D per 100 gram.
- Fermenterade produkter samt motsvarande vegetabiliska produkter ska innehålla lägst 0,75 och högst 1,10 mikrogram vitamin D per 100 gram (omfattar även smaksatta produkter).
- Margarin och matfettblandningar samt flytande varianter ska innehålla lägst 19,5 och högst 21,0 mikrogram vitamin D per 100 gram.

Från kraven på berikning i föreskrifterna undantogs följande produkter:

- Livsmedel som har släppts på marknaden eller producerats i annat EU- eller EES-land eller Turkiet.
- Livsmedel som produceras i Sverige, men som är avsedda för utländsk marknad.
- Livsmedel med ett högre vitamininnehåll till följd av ett Novel food-godkännande.
- Livsmedel som primärproducenten levererar direkt till konsument vid anläggningen och livsmedel från småskalig produktion.

Kommissionen har nu begärt att Livsmedelsverket ska förändra det undantag som rör livsmedel som har släppts på marknaden eller producerats i annat EU-land, så att även ekologiska livsmedel från andra länder inom EU och EES inkluderas och därmed omfattas av krav på obligatorisk berikning. I det förslag som nu remitteras har Livsmedelsverket förändrat föreskrifterna på sätt som kommissionen har begärt, se 7 §. Med anledning av förändringen remitteras föreskrifterna ännu en gång. Eftersom kraven nu omfattar fler företag går remissen även ut till en vidare krets.

Länkar till tidigare remitterade förslag:

<http://www.livsmedelsverket.se/om-oss/remisser-utgangna-20151/remiss---forslag-till-nya-foreskrifter-om-berikning-av-vissa-livsmedel-dnr-27632013/>

<http://www.livsmedelsverket.se/om-oss/remisser-utgangna-20161/remiss---forslag-till-nya-foreskrifter-om-berikning-av-vissa-livsmedel.-dnr-27632013/>

Länk till Livsmedelsverkets anmälan till EU-kommissionen:

<http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/sv/search/?trisaction=search.detail&year=2016&num=183>

Nedan redogörs för bakgrunden till förändringen av föreskrifterna samt kompletterande konsekvensutredning.

2. Bakgrund

2.1 Nu gällande krav på D-vitaminberikning

Enligt nu gällande krav¹ är det i Sverige obligatoriskt att berika viss mjölk, margarin och matfettsblandningar. Mjölk med en fetthalt på högst 1,5 procent ska enligt föreskrifterna innehålla lägst 3,8 och högst 5,0 mikrogram D-vitamin per liter. Margarin och matfettsblandningar ska innehålla lägst 7,5 och högst 10 mikrogram D-vitamin per 100 gram samt A-vitamin motsvarande lägst 900 och högst 1500 mikrogram retinolekvivalenter per 100 gram. De nu gällande kraven gäller inte produkter som lagligen producerats eller redan finns på marknaden i ett annat EU- eller EES-land eller i Turkiet. Bakgrunden till detta är produkter som lagligen tillverkats i ett av dessa länder som huvudregel ska få säljas fritt i övriga länder.

¹ Livsmedelverkets föreskrifter (SLVFS 1983:2) om berikning av vissa livsmedel

2.2 Förslaget om utökad D-vitaminberikning

De föreslagna föreskrifterna medför en utökning av den obligatoriska D-vitaminberikningen dels genom högre halter, dels genom att fler livsmedel omfattas. Bakgrunden till detta är att Livsmedelsverkets matvaneundersökningar har visat att befolkningens intag av vitamin D ligger på en för låg nivå i relation till rekommenderat dagligt intag.

2.3 Anmälningsförfarandet hos EU-kommissionen

Livsmedelsverkets förslag till nya berikningsföreskrifter anmäldes den 20 april 2016 till EU-kommissionen enligt förfarandekraven i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1925/2006 av den 20 december 2006 om tillsättning av vitaminer och mineralämnen samt vissa andra ämnen i livsmedel.

Anmälningsförfarandet innebär att föreskrifterna får antas tidigast sex månader efter anmälan, under förutsättning att kommissionen inte motsätter sig det anmälda förslaget. Kommissionen kan också kräva ändringar av planerade åtgärder.

EU-kommissionen har begärt att Livsmedelsverkets förslag ska ändras så att även ekologiska livsmedel som inkluderas i föreskrifterna (såsom mjölk, yoghurt etc.) och som kommer från andra länder inom EU och EES också omfattas av kraven på berikning. I det anmälda förslaget undantogs som nämnts ovan livsmedel, även ekologiska, som lagligen hade producerats eller släppts ut på marknaden i ett annat EU- eller EES-land eller i Turkiet. Kommissionen har även informerat att undantaget inte behöver omfatta Turkiet.

2.4 Skälen för kommissionens ståndpunkt

Det är förbjudet att tillsätta vitaminer eller mineralämnen i ekologiska livsmedel om det inte finns ett författningsreglerat krav på sådan tillsättning. Detta följer av kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 av den 5 september 2008 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 834/2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter med avseende på ekologisk produktion, märkning och kontroll.

Livsmedelsverkets föreskrifter innebär krav på berikning och därmed måste även ekologiska livsmedel berikas. Eftersom livsmedel från andra EU- och EES-länder inte omfattas av föreskrifterna är det dock som huvudregel förbjudet att berika sådana ekologiska livsmedel. Kommissionen har ansett att icke-berikade livsmedel inte skulle vara tilltalande för svenska konsumenter och därmed hamna i en

orättvis position i förhållande till svenska berikade produkter. Mot denna bakgrund anser kommissionen att föreskrifterna måste ändras så att kraven på obligatorisk berikning även omfattar ekologiska produkter från andra EU- och EES-länder, när dessa saluförs i Sverige.

3. Ändringar i förslagen till föreskrifter

Enligt tidigare förslag angavs i 7 § att bestämmelserna om obligatorisk berikning inte gäller livsmedel som lagligen har producerats eller släppts ut på marknaden i en annan EU- eller EES-stat eller Turkiet.

I nuvarande förslag har bestämmelsen justerats så att bestämmelserna om obligatorisk berikning inte gäller icke-ekologiska livsmedel som lagligen har producerats eller släppts ut på marknaden i en annan EU- eller EES-stat. Detta innebär att ekologiska livsmedel som producerats i en annan EU- eller EES-stat måste berikas enligt föreskrifterna, om dessa ska kunna säljas i Sverige.

4. Kompletterande konsekvensutredning

Ändringen innebär att fler företag nu omfattas av krav på obligatorisk berikning, nämligen företag som producerar ekologiska produkter i andra EU- och EES länder och vill sälja dessa i Sverige. Mot denna bakgrund behöver Livsmedelsverket komplettera konsekvensutredningen samt samråda med berörda företag. Eftersom något fler produkter kommer att vara berikade finns också anledning att behandla ändringens eventuella påverkan på befolkningens vitaminintag.

I övriga delar hänvisas till Livsmedelsverket konsekvensutredning daterad den 22 april 2015 och den kompletterande konsekvensutredning daterade den 15 december 2015.

4.1 Antalet företag som berörs samt storleken på företagen

Konsumtionsmjölk och fermenterade mjölkprodukter

Enligt de uppgifter som Livsmedelsverket har fått del av genom branschorganisationen Svensk dagligvaruhandel (SvDH) finns det totalt tolv europeiska företag som producerar konsumtionsmjölk och fermenterade mjölkprodukter. Ungefär hälften av företagen berörs enbart i egenskap av producent av fermenterade produkter. Producenterna av konsumtionsmjölk är främst svenska företag. Ett fåtal av dessa har dock viss produktion i annat EU-land. Även sådan produktion kan komma att beröras genom nu föreslagen

utvidgning. Det finns också några producenter av fermenterade mjölkprodukter från andra EU-länder, bl.a. Belgien och Frankrike. De flesta av dessa företag har även ekologiska produkter. Vad gäller storleken på de företag som Livsmedelsverket har fått uppgifter om har de omsättningar från 40 miljoner till 16 miljarder kronor/år.

Enligt LRF:s uppgifter har andelen importerade mejeriprodukter ökat från 33 till 41 procent mellan 2011 och 2015. År 2015 var andelen importerad konsumtionsmjölk två procent och andelen importerad yoghurt 43 procent. I siffran för konsumtionsmjölk inkluderas laktosfri och smaksatt mjölk. Enligt LRF:s statistik för syrade produkter år 2015 importerades sådana produkter till Sverige från 16 olika länder men det är tre som står för den största volymen, nämligen Tyskland, Finland och Danmark. Det framgår inte av siffrorna hur stor andel av de importerade livsmedlen som var ekologiska. Mot bakgrund av LRF:s siffror framstår det som sannolikt att det finns fler företag som levererar inom de aktuella produktkategorierna än de företag som Livsmedelsverket har fått fram uppgifter om.

Matfettsblandningar

Enligt de uppgifter som Livsmedelverket har fått från SvDH skulle ett tiotal företag beröras av kraven som rör matfettsblandningar. Ett fåtal av företagen har produktion i de nordiska grannländerna. För ekologiska produkter skulle dessa företag därmed omfattas av den nu föreslagna utvidgningen. För denna bransch rör det sig om företag med omsättning mellan 60 miljoner och 16 miljarder kronor/år.

Vegetabiliska produkter och laktosfria alternativ

Livsmedelverket har genom Oatly och SvDH fått fram uppgifter om ett 15-tal producenter av vegetabiliska och laktosfria produkter. Av dessa har något fler än hälften produktion i andra EU-länder, främst de nordiska grannländerna, men även i t.ex. Tyskland och Frankrike. För denna bransch rör det sig om företag med omsättningar mellan 1 miljon och 16 miljarder kronor/år.

4.2 Påverkan på konkurrensförhållanden och företagens kostnader

EU-kommissionen har bedömt att D-vitaminberikade livsmedel har en konkurrensfördel på den svenska marknaden jämfört med icke-berikade livsmedel. I kostråden uppmuntrar Livsmedelsverket konsumenter bl.a. att välja mejeriprodukter som är berikade med D-vitamin. Vitamininnehållet kan också ha betydelse vid kommuners och landstings upphandlingar. Den nu föreslagna förändringen skulle därmed kunna ha en konkurrensutjämnande effekt mellan företag inom berörda branscher från Sverige och företag från andra EU-länder.

De företag som åläggs D-vitaminberikning får kostnader för att investera i en doseringspump och för inköpspriset för råvaran vitamin D. Vidare kan det uppstå kostnader för att anpassa förpackningarna. En uppskattning av sådana kostnader har gjorts i Livsmedelsverkets konsekvensutredning den 22 april 2015 (<http://www.livsmedelsverket.se/om-oss/remisser-utgangna-20151/remiss---forslag-till-nya-foreskrifter-om-berikning-av-vissa-livsmedel-dnr-27632013/>). Vid tidigare remissomgångar har företag också hänvisat till kostnader som uppstår när det blir nödvändigt att ha separata produktionslinjer för berikade respektive icke-berikade produkter. Detta drabbar främst de företag som både säljer produkter i Sverige och i andra länder. Sådana kostnader skulle drabba de företag som omfattas av den föreslagna utvidgningen, dvs. företag från andra EU- och EES-länder som säljer ekologiska livsmedel som omfattas av berikningsföreskrifterna på den svenska marknaden. Eftersom de ekologiska livsmedlen inte får berikas i majoriteten av övriga länder kan dessa företag behöva investera i en separat produktionslinje för den svenska marknaden. En möjlig konsekvens är att den svenska marknaden blir mindre intressant för dessa företag.

4.3 Påverkan på befolkningens vitaminintag

Livsmedelsverkets matvaneundersökningar ”Riksmaten Vuxna” 2010-11 och ”Riksmaten Barn” 2003 visade att intaget av vitamin D i delar av befolkningen låg på en för låg nivå i relation till rekommenderat intag som är 10 mikrogram/dag enligt nordiska näringsrekommendationerna (NNR 2012). Som underlag för berikningsnivåerna i nu aktuella föreskrifter och val av produktgrupper gjorde Livsmedelsverket modeller utifrån matvaneundersökningarna som visade effekterna av utökad berikning. Av modelleringarna framkom att en ökad berikning av mjölkprodukter m.m. till 10 mikrogram per liter och av matfetter till 20 mikrogram per 100 gram skulle leda till att 48 procent av befolkningen kom upp i rekommenderat intag och 69 procent i genomsnittsbehovet. Det genomsnittliga dagliga intaget i befolkningen skulle vid dessa berikningsnivåer

hamna på ca 11 mikrogram per person. Vid modelleringarna togs inte hänsyn till andelen importerade, oberikade livsmedel. Det finns därför inte anledning att tro att den nu förslagna utökningen till ekologiska livsmedel från andra EU-länder skulle medföra högre genomsnittliga dagliga intag än tidigare modelleringar visat. I stället skulle den nu förslagna utökningen kunna leda till att nivåerna hamnar närmare de beräkningar som Livsmedelsverket har gjort och att fler kan komma upp till det rekommenderade intaget.

5. Det fortsatta arbetet

För att Livsmedelsverket ska kunna anta föreskrifterna om berikning måste förslagen anmälas till kommissionen på nytt. Frysningsperioden på sex månader enligt artikel 12 i förordning (EG) nr 1925/2006 börjar löpa först när ett nytt utkast har lämnats in. Livsmedelsverket får anta föreskrifter om berikning först när den perioden har löpt ut under förutsättning att kommissionens yttrande inte är negativt.

Kontaktpersoner

Hannes Eintrei (jurist), 018-175 645

Åsa Brugård Konde (nutritionist), 018-175 573

Bilagor

Förslag till föreskrifter

PM med bakgrund och konsekvensutredning