

Föreskrifter om ändring i Livsmedelsverkets föreskrifter om livsmedelsinformation

1. Sammanfattning

I Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2014:4) om livsmedelsinformation finns bestämmelser om obligatorisk ursprungsinformation för kött på restaurang. Reglerna infördes på uppdrag av regeringen och innebär i korthet att gäster på restauranger och i annan storhushållsverksamhet kan få information om ursprunget för kött från nöt, gris, får, get och fjäderfä som används som en ingrediens i den mat som lagas i verksamheten. Föreskrifterna är tidsbegränsade och gäller till utgången av 2026.

I syfte att skapa förståelse för hur de nya reglerna upplevs inför ställningstagande om föreskrifternas fortsatta giltighet har Livsmedelsverket genomfört en utvärdering av nuvarande regelverk. Utvärderingen har genomförts som en kvalitativ studie i form av intervjuer med representanter bland olika branschorganisationer och inspektörer inom kommunal verksamhet. Resultatet visar att de verksamheter som ingått i målgruppen generellt sett är positivt inställda till föreskrifterna. Det har visserligen framkommit farhågor om att föreskrifterna inte är tillräckligt effektiva samt att det är svårt att kontrollera efterlevnaden av dem fullt ut. Samtidigt visar studien att det finns en bred uppfattning inom målgruppen om att ökad transparens kring ursprungsland underlättar för konsumenter att kunna göra medvetna val, vilket anses vara viktigt bland samtliga intervjuade organisationer.

I syfte att göra det möjligt för konsumenter att även i fortsättningen få veta var köttet kommer ifrån på en restaurang eller i annat storhushåll bedömer Livsmedelsverket att föreskrifterna bör fortsätta gälla. Det överensstämmer med de bakomliggande motiven till föreskrifternas införande. Det har inte heller framkommit något som talar emot fortsatt giltighet, varken under utvärderingen eller på annat sätt.

2. Beskrivning

I LIVSFS 2014:4 finns bestämmelser om obligatorisk ursprungsinformation för kött på restaurang.¹ Bestämmelserna infördes efter det att regeringen i april 2024 gett Livsmedelsverket i uppdrag att ta fram de föreskrifter som är nödvändiga för att det ska vara obligatoriskt för restauranger och andra storhushåll att informera konsumenter 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 och i andra storhushåll.² Syftet med regeringsuppdraget var att göra det möjligt för konsumenter att få veta var köttet kommer ifrån på en restaurang eller i ett annat storhushåll precis som de kunde få i en butik. I uppdraget framhölls att god information är en förutsättning för att konsumenter ska kunna göra medvetna val, vilket i sin tur kan bidra till positiva effekter för folkhälsan och miljön.

Det nu beskrivna uppdraget var det tredje i en serie av regeringsuppdrag som alla syftat till att ta steg mot ett införande av nationella regler på området.

Livsmedelsverket presenterade ett första förslag till föreskrifter för regeringen sommaren 2021.³ De nu gällande föreskrifterna beslutades i november 2024 och trädde i kraft den 1 mars 2025. Regeringsuppdraget om att ta fram föreskrifterna redovisades i december 2024.⁴ Föreskrifterna är tidsbegränsade och gäller till utgången av 2026.

Bestämmelserna innebär i korthet att restauranggäster har rätt att få information om köttets ursprung. Uppgiften kan ges muntligt på begäran eller skriftligt. Informationen kan framgå direkt på menyer, men det räcker också med en skylt om att gästen kan fråga om vilket land köttet som serveras på restaurangen kommer ifrån. Restaurangens information till gästerna ska baseras på de uppgifter som restaurangen ska få från sina leverantörer enligt gällande EU-bestämmelser. Det medför att uppgift om ursprungsland inte behöver lämnas när restauranger använt sig av korvar eller andra sammansatta produkter eller kött som redan värmebehandlats, till exempel färdigstekta hamburgare, som köpts in från leverantörer. Skyldigheten att lämna uppgift gäller inte heller för kött som har använts för tillverkning av fond, sky eller liknande. Uppgiften behöver bara

¹ Införda genom föreskrifter (LIVSFS 2024:11) om ändring i Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2014:4) om livsmedelsinformation.

² Landsbygds- och infrastrukturdepartementets dnr LI2024/00919.

³ Livsmedelsverkets dnr 2019/02458.

⁴ Livsmedelsverkets dnr 2024/01693.

lämnas på den plats där verksamheten bedrivs. Informationen behöver således inte lämnas i exempelvis beställningsappar eller på restaurangens webbplatser.

Eftersom föreskrifterna upphör att gälla vid kommande årsskifte om inget annat beslutas behöver Livsmedelsverket nu ta ställning i fråga om dess fortsatta giltighet.

3. Utvärdering av de nuvarande föreskrifterna

3.1 Utvärderingens genomförande

I syfte att skapa förståelse för hur de nya reglerna upplevs inför ställningstagande om föreskrifternas fortsatta giltighet har Livsmedelsverket genomfört en utvärdering av nuvarande regelverk. Utvärderingen har utformats som en kvalitativ studie bland olika branschorganisationer och inspektörer inom kommunal verksamhet. Målgruppen för utvärderingen har därför varit branschorganisationer inom såväl restaurangnäringen, kött- och fjäderfäproduktion och dagligvaruhandeln, som konsumentorganisationer och inspektörer/chefer inom kommunal livsmedelskontroll. Utvärderingens fokus har varit att få en förståelse för hur relevanta målgrupper upplever de nya reglerna snarare än på vilken effekt konsumenter upplever som en konsekvens av reglerna. Detta eftersom föreskrifterna började tillämpas den 1 mars 2025 och därför bedöms ha varit i kraft alltför för kort tid för att det ska vara ändamålsenligt att utföra en effektutvärdering bland konsumenter.

Studien har genomförts i form av intervjuer med representanter inom den utvalda målgruppen. Intervjuerna har berört frågor om bland annat upplevelsen av föreskrifterna generellt, dess relevans och effekt, samt dess styrkor och svagheter. Resultatet har sammanställts i rapporten *Utvärdering av information om ursprungsland av kött på restaurang och storhushåll*.⁵

3.2 Sammanfattning av resultatet

Upplevelsen av föreskrifterna

Resultatet av utvärderingen visar att de verksamheter som ingått i målgruppen generellt sett är positivt inställda till föreskrifterna. Det finns en bred uppfattning om att ökad transparens kring ursprungsland underlättar för konsumenter att kunna göra medvetna val, vilket anses vara viktigt bland samtliga intervjuade

⁵ Livsmedelsverkets dnr 2026/01441.

organisationer. Anledningarna som nämns till att informationen är viktig handlar bland annat om hanteringen av köttet (salmonella, antibiotikaresistens etc.), djurhållningen samt i viss mån att köttet är närproducerat och gynnar svenska intressen. Många uttrycker explicit att de tycker att det är viktigt att föreskrifterna finns kvar i någon utsträckning. Samtidigt lyfts också att informationskraven måste vara proportionerliga med företagens arbetsinsats och den nytta som reglerna genererar, liksom att reglerna inte bör få generera utökad kontrolltid.

När det gäller föreskrifternas effekt verkar det som att företagen hittills inte kunnat notera någon skillnad vare sig det handlar om ökad efterfrågan kopplat till köttets ursprung eller om reglerna genererat ökad administration. Det är samtidigt viktigt att komma ihåg att detta inte baseras på några vetenskapliga studier utan snarare på respondenternas egen känsla samt återkoppling från kollegor och företag i samband med att de efterfrågat synpunkter i ämnet.

Identifierade styrkor

De styrkor som lyfts fram i intervjuerna handlar framför allt om att föreskrifterna är välkomna och gör det lättare för konsumenterna att göra medvetna val. Alla steg som underlättar för konsumenten att fatta ett mer genomtänkt beslut är bra resonerar flera av organisationerna. Det finns också synpunkter om att föreskrifterna sänker tröskeln för konsumenter att fråga om köttets ursprung. Vidare så resonerar ett par respondenter att föreskrifterna ökar möjligheten för restauranger som saluför svenskt kött att differentiera sig och därmed få en viss konkurrensfördel.

Vissa respondenter och deras organisationer anser att det är bra att det räcker att informera med en skylt om att man kan fråga personalen om man vill veta köttets ursprungsland. Styrkan med detta upplägg ligger framför allt i att föreskrifterna inte genererar någon nämnvärd ökning av administration bland företagen, att föreskriften är proportionerlig till arbetsinsatsen samt att information om köttets ursprung hanteras på samma sätt som information om allergener, vilket är ett likformigt och tydligt tillvägagångssätt. Det är dock inte alla som anser att detta är en styrka.

Identifierade svagheter

En potentiell svaghet som påtalats av några ur målgruppen som ingått i studien är att de hittills inte har märkt någon effekt av reglerna och därmed upplever dem som något uddlösa. Tänkbara orsaker som lyfts är dels det faktum att det räcker

att restaurangen eller storhushållet sätter upp en skylt om att man ska fråga personalen om man vill veta köttets ursprung, dels att det finns många undantag för köttberedningar och värmebehandlade produkter. En annan utmaning som nämns av ett flertal respondenter är svårigheter med att kontrollera om föreskrifterna efterlevs i de fall informationen ges muntligt av personalen. Det går då inte att veta om inspektörerna får samma svar som konsumenterna. Detta upplevs medföra en risk för bedrägerier som är svåra att upptäcka med dagens föreskrifter.

3.3. Kommentrar till utvärderingsresultatet

Som framgått ovan är målgruppens inställning till föreskrifterna mestadels positiv. När det gäller de svagheter som har påtalats kan det framhållas att föreskrifterna har utformats för att de ska vara enkla att följa för företagen. Det förhållande att det räcker att sätta upp en skylt om att man kan fråga om köttets ursprung är alltså resultatet av en avvägning mellan konsumenternas och företagens intressen. Av samma anledning träffar kraven enbart sådana köttprodukter för vilka företagen redan i dag ska få information om ursprung från sina leverantörer enligt EU-bestämmelser, vilket utesluter sammansatta och värmebehandlade köttprodukter.

Eftersom föreskrifterna endast har varit i kraft en kortare tid är det svårt att dra några slutsatser av de synpunkter som kommit fram i utvärderingen. Det är alltför tidigt för att kunna inhämta några konkreta siffror över hur exempelvis köttförsäljningen har påverkats av föreskrifternas införande. Det kan också vara så att reglernas effekter ännu inte har fått fullt genomslag. På samma sätt är det för tidigt att göra någon mer djupgående analys av de påtalade svårigheterna med uppföljning och kontroll. Även med beaktande av de synpunkter som kommit fram bedöms det därför inte finnas skäl för att göra någon översyn av föreskrifternas utformning i dagsläget.

4. Vilka konsekvenser uppstår om ingen åtgärd vidtas

I Europaparlamentet och rådets förordning (EU) nr 1169/2011 om tillhållande av livsmedelsinformation till konsumenterna⁶ finns EU-gemensamma regler om

⁶ 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.

ursprungsangivelse för färdigförpackat kött som konsumenterna köper i dagligvaruhandeln. Innan de nuvarande reglerna infördes fanns däremot inga motsvarande krav för kött som tillhandahålls konsumenterna på restaurang eller i annat storhushåll. Frivilliga branschgemensamma ursprungsmärkningar, som exempelvis "Från Sverige", användes i stor utsträckning i dagligvaruhandeln, men sådan märkning hade inte fått samma genomslag på restauranger och i andra storhushåll. Beräkningar som Livsmedelsverket gjort inom ramen för tidigare regeringsuppdrag tyder på att merparten av restaurangerna inte lämnade uppgifter om köttets ursprung innan det fanns tvingande regler på området.

Om ingen åtgärd vidtas kommer de nuvarande reglerna om ursprungsinformation för kött på restaurang att upphöra att gälla vid utgången av 2026. Det skulle visserligen innebära att regelbördan för restauranger och annan storhushållsverksamhet minskade. Samtidigt skulle konsumenternas möjligheter att få tillgång till informationen återigen bli beroende av frivilliga åtgärder. Som framgått ovan har detta tidigare visat sig otillräckligt för att möta den efterfrågan som finns. Konsumenternas möjligheter att göra medvetna val kring sin köttkonsumtion skulle också försämrats jämfört med idag. Det skulle i sin tur minska de positiva följeffekterna för folkhälsan och miljön som bedömts vara förknippade med denna möjlighet.

5. Möjliga alternativ för att uppnå förändringen

Ett alternativ till att göra föreskrifterna permanenta skulle kunna vara att förlänga giltighetstiden ytterligare en period. Skälen till att Livsmedelsverket i ett inledningsskede valde att tidsbegränsa föreskrifterna gör sig dock inte gällande på samma sätt idag. I det inledande arbetet med att ta fram underlag till nationella föreskrifter utgick Livsmedelsverket från att föreskrifterna skulle betraktas som sådana nationella åtgärder som omfattas av det särskilda anmälningsförfarandet i artikel 45 i förordning (EU) nr 1169/2011. Det i sin tur innebar att vissa särskilda förutsättningar för att anta nationella åtgärder behövde vara uppfyllda, liksom en risk för att EU-kommissionen skulle yttra sig negativt och besluta att åtgärderna inte får genomföras. Eftersom kommissionen varit kritisk till liknande förslag från andra medlemsstater, men accepterat åtgärderna när de föreslagits få begränsad giltighetstid, utgick Livsmedelsverket från att detta var det mest effektiva sättet att få igenom förslagen även i svensk rätt.

När regeringen anmälde det underlag till föreskrifter Livsmedelsverket redovisat 2021 till EU-kommissionen meddelade kommissionen att de föreslagna

bestämmelserna var av sådant slag att Sverige kunde införa dem utan att beakta det särskilda anmälningsförfarandet.⁷ I och med detta besked förändrades utgångspunkterna för det fortsatta arbetet.

Skälen till att Livsmedelsverket trots detta valde att gå vidare med den tidigare föreslagna tidsbegränsningen var flera. Dels fanns det tidsmässiga aspekter att ta hänsyn till vid framtagandet av föreskrifterna, dels hade andra medlemsstater tidsbegränsat sina föreskrifter med motsvarande innehåll, eller först efter en inledande tidsbegränsning och efterföljande utvärdering gjort dem permanenta. Dessutom hade EU-kommissionen i samband med att den svarade på regeringens anmälan också framhållit att förordning (EU) nr 1169/2011 skulle ses över med start hösten 2022 och att harmoniserade bestämmelser om ursprungsmärkning skulle utökas. Att tidsbegränsa föreskrifterna möjliggjorde för Livsmedelsverket att följa utvecklingen på EU-nivå, för att senare kunna göra nödvändiga anpassningar av nuvarande regelverk och, om möjligt, ta bort tidsbegränsningen.

Den aviserade revideringen av förordning (EU) nr 1169/2011 kom inte till stånd inom förväntad tidsram. Det saknas i dagsläget uppgifter om och i så fall när den planerade översynen kan komma att genomföras. I slutet av 2024 tillträdde dessutom en ny EU-kommission. Den nya kommissionen gör egna prioriteringar, vilka kan skilja sig från dess föregångares. Den planerade översynen bedöms därför inte längre medföra skäl för att tidsbegränsa föreskrifterna. Eftersom även de övriga skälen till den inledande tidsbegränsningen saknar relevans idag, bedöms det sammantaget inte vara motiverat att förlänga föreskrifternas giltighet endast för en bestämd tid.

6. Livsmedelsverkets förslag

Eftersom skälen för att tidsbegränsa de aktuella föreskrifterna inte längre gör sig gällande bedömer Livsmedelsverket att det mest lämpliga är att göra dem permanenta. Det skulle stämma bäst överens med de bakomliggande motiven till föreskrifternas införande och regeringens önskan om att det ska vara möjligt för konsumenter att få veta var köttet kommer ifrån på en restaurang eller i ett annat storhushåll.

⁷ SANTE/E1/PV/KO (2022)7505846, ref. Ares (2022)68999085 – 06/10/2022, Livsmedelsverkets dnr 2024/01693.

7. Vilka bemyndiganden som Livsmedelsverkets beslutanderätt grundar sig på

Livsmedelsverkets beslutanderätt grundar sig på 7 § livsmedelsförordningen (2006:813).

8. Överensstämmelse med skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU

8.1 Rättsligt stöd

Enligt artikel 44 i förordning (EU) nr 1169/2011 får medlemsstaterna, i fråga om livsmedel som erbjuds till försäljning till slutkonsumenter eller storhushåll utan att vara färdigförpackade eller för livsmedel som förpackas på försäljningsstället på konsumentens begäran eller är färdigförpackade för direkt försäljning, föreskriva om krav på tillhandahållande av ytterligare uppgifter än de som är obligatoriska enligt förordningen. Enligt samma artikel får medlemsstaterna för dessa livsmedel också föreskriva om hur uppgifter ska göras tillgängliga och i förekommande fall om vilken uttrycks- eller presentationsform som ska användas.

8.2 Anmälningsskyldighet m.m.

De nuvarande föreskrifterna anmäldes till kommissionen och övriga medlemsstater i enlighet med förordning (1994:2029) om tekniska regler i juli 2024. Det nu aktuella förslaget innehåller inte några nya tekniska krav som påverkar produkter och inte heller några nya eller förändrade krav på tjänsteverksamhet. Livsmedelsverket bedömer därför att förslaget inte är anmälningspliktigt enligt vare sig förordning (1994:2029) om tekniska regler eller förordning (2009:1078) om tjänster på den inre marknaden.

De föreslagna föreskrifterna kommer att skickas till kommissionen efter antagande i enlighet med artikel 44.3 i förordning (EU) nr 1169/2011.

9. Analys av Livsmedelsverkets förslag

9.1 Vilka berörs av förslaget?

Den föreslagna regleringen berör storhushåll i privat och offentlig sektor som erbjuder måltider från färskt, kylt, fryst eller malet kött. 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 till exempel dagligvarubutiker som har salladsbarer omfattas av begreppet storhushåll.

Även konsumenter som äter måltider utanför det egna hemmet, eller hämtar mat från restaurang, berörs av den föreslagna regleringen. I första hand berörs de konsumenter som äter kött. Konsumenter som har en vegetarisk eller vegansk kosthållning berörs dock i viss utsträckning eftersom information om ursprungsland kan leda till kollektiv nytta. Om en individ exempelvis avstår från att äta kött på grund av etiska skäl kan information om ursprung ändå anses vara relevant eftersom detta möjligen kan påverka andra konsumenters köpbeslut.

Myndigheter som kontrollerar livsmedelsverksamheter vid storhushåll berörs också av förslaget. Det är främst kommunala myndigheter som är behörig myndighet för dessa typer av verksamhet. Livsmedelsverket berörs genom att stödja och vägleda både företag, inspektörer och konsumenter kring reglerna.

9.2 Beskrivning och beräkning av förslagets kostnader och intäkter

Livsmedelsverket bedömer att kostnaden för stat, kommun eller enskilda inte kommer öka eller minska jämfört med idag genom att föreskrifterna görs fortsatt gällande.

9.3 Beskrivning och beräkning av andra relevanta konsekvenser

Hållbarhet

Föreskrifterna bedöms öka möjligheten för konsumenterna att kunna göra medvetna val kring sin köttkonsumtion. Detta kan i sin tur få positiva följd effekter för folkhälsan och miljön. Det skulle också kunna bidra till att främja svensk köttproduktion och därmed Sveriges förmåga att försörja befolkningen med livsmedel.

Civil beredskap

Föreskriftsförslaget bedöms inte ha någon påverkan på civil beredskap utöver vad som anges ovan.

9.4 Tidpunkten för ikraftträdande och informationsinsatser

Den föreslagna föreskriftsändringen föreslås träda i kraft den 15 december 2026. I praktiken innebär det att föreskrifterna vid denna tidpunkt kommer att bli permanent gällande, genom att bestämmelsen om tidsbegränsning upphör. I samband med att föreskrifterna beslutas avser Livsmedelsverket att informera om ändringarna på myndighetens webbplats samt via andra relevanta informationskanaler, exempelvis företags- och kontrollnyheter. Livsmedelsverket kommer även att uppdatera relevanta informationstexter på myndighetens webbplats.

9.5 Hindrande av långtgående kostnader eller begränsningar utöver vad som är nödvändigt

Föreskrifterna har utformats på ett sådant sätt att de ska vara enkla att följa för företagaren. Uppgiften behöver bara lämnas på den plats där verksamheten bedrivs och den kan lämnas muntligen på begäran eller skriftligen. Informationen till gästerna ska baseras på sådana uppgifter som företagare redan idag får från sina leverantörer enligt krav från EU. På detta sätt hålls kostnaderna för företag nere samtidigt som syftet med bestämmelserna uppnås.

10 Påverkan avseende den kommunala självstyrelsen

Förslaget bedöms inte påverka den kommunala självstyrelsen.

11 Utvärdering av föreskrifterna

Livsmedelsverket ser löpande över myndighetens föreskrifter. Om skäl uppkommer kan en särskild utvärdering och översyn komma att genomföras.

Kontaktpersoner vid Livsmedelsverket

Helena Arnberg, handläggare, Enheten för märkning och exportfrämjande, tfn. 018-17 55 23.

Miranda Lymeus, verksjurist, Enheten för juridik, tfn. 018-17 09 05.