

2015-12-15

Dnr 2763/2013
Saknr 6.3

Området för strategisk utveckling och stöd
Juridiska avdelningen
G Modin

Förslag om nya föreskrifter om berikning av vissa livsmedel

1. Bakgrund

Livsmedelsverket har tidigare remitterat ett förslag till föreskrifter om berikning med vitamin D av vissa livsmedel. Med anledning av bl.a. remissinstansernas synpunkter har förslaget nu omarbetats och remitteras därför på nytt. Nedan redovisas de huvudsakliga ändringarna i det tidigare förslaget och skälen för dessa.

2. Ändringar jämfört med tidigare remitterat förslag

- Avgränsning så att föreskrifterna ska tillämpas på livsmedel som är avsedda att användas av konsumenter och storhushåll införs (1 §).
- Definitioner av begreppen storhushåll, konsumtionsmjölk och laktosfri mjölkdryck införs (3 §).
- Undantaget för produkter med tillsatta sockerarter tas bort.
- Intervallet för produktgrupperna konsumtionsmjölk m.fl. utökas till 0,75–1,10 mikrogram vitamin D per 100 gram i stället för 0,95–1,10 mikrogram vitamin D per 100 gram (4 §).
- Förslaget att berika smör tas bort.
- Begreppen margarin och matfettblandningar byts till ”blandningar av vegetabiliska eller animaliska fetter” (5 §).
- Begreppet matolja byts ut till vegetabiliska oljor (6 §).
- Ett generellt undantag för småskalig verksamhet införs (7 §).

2.1 Avgränsning till livsmedel avsedda att användas av konsumenter och storhushåll (1 §)

I det tidigare remitterade förslaget fanns en avgränsning till produkter för direkt konsumtion för produkterna konsumtionsmjölk, laktosfri mjölkdryck och fermenterade mjölkprodukter. Någon sådan avgränsning gällde dock inte övriga produktgrupper. I det omarbetade förslaget har Livsmedelsverket infört en generell avgränsning till livsmedel avsedda att användas av konsumenter och storhushåll.

Postadress
Postal address
Box 622
SE-751 26 UPPSALA
SWEDEN

Besöksadress
Office address
Hamnesplanaden 5
UPPSALA

Telefon
Telephone
Nat 018-17 55 00
Int +46 18 17 55 00

Telefax
Nat 018-10 58 48
Int +46 18 10 58 48

E-post
livsmedelsverket@slv.se

Webbplats
www.livsmedelsverket.se

Bankgiro
5202-3926

AAK AB har i remissvar om det ursprungliga förslaget angett att detta sannolikt skulle leda till att producenter inom och utom Sverige kommer att använda margarin från tillverkare utanför Sverige som insatsvaror i sin produktion samt att krav på berikning därmed bör begränsas till producenter av slutprodukter till konsument. Även Livsmedelsföretagen och Sveriges Frö- och Oljeväxtodlare har pekat på risken att svenska berikade produkter blir dyrare än importerade produkter vilket kan leda till att svenska produkter blir mindre konkurrenskraftiga. Livsmedelsverkets har i sin risk- och nyttovärdering utgått från konsumtion av de aktuella livsmedlen och inte konsumtion av livsmedel i vilka produkterna ingår som insatsvaror. Mot denna bakgrund och med hänsyn till remissinstansernas synpunkter anser verket att det är rimligt att avgränsa tillämpningsområdet. För att syftet med förslaget att öka D-vitaminintaget i befolkningen inte ska gå förlorat bör föreskrifterna emellertid omfatta livsmedel avsedda både för konsumenter och för storhushåll.

2.2 Definitioner (3 §)

En bestämmelse införs i 3 § där betydelsen av begreppen storhushåll, konsumtionsmjölk och laktosfri mjölkdryck tydliggörs. Begrepp som definieras i EU-rättsakter bör ges samma betydelse i verkets föreskrifter. Hänvisning till relevanta EU-förordningar införs därmed i föreskrifterna. Med laktosfri mjölkdryck menar Livsmedelsverket dryck som tillverkas av mjölk vars laktoshalt har minskats på annat sätt än vad som anges i avsnitt III, punkt 2 c, Del IV i bilaga VII till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 av den 17 december 2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 922/72, (EEG) nr 234/79, (EG) nr 1037/2001 och (EG) nr 1234/2007, men som i övrigt motsvarar definitionen av konsumtionsmjölk.

2.3 Undantaget för produkter med tillsatta sockerarter tas bort samt utökat intervall

I det ursprungliga förslaget omfattades inte produkter med tillsatt socker av förslaget om obligatorisk berikning dels

- eftersom verket bedömde att det skulle ha en begränsad effekt på D-vitaminintaget, dels
- eftersom verket ger råd att sötade produkter bör undvikas eftersom sådana är mindre hälsosamma.

Intervall för produkterna konsumtionsmjölk, laktosfri mjölkdryck, motsvarande fermenterade mjölkprodukter och vegetabiliska produkter var 0,95–1,10 mikrogram vitamin D per 100 gram.

Dietisternas riksförbund, Miljöförvaltningen i Helsingborg, Livsmedelsföretagen och LRF Mjölk ifrågasatte att sötade produkter inte omfattades av förslaget. Dietisternas riksförbund pekade på att en ökad

möjlighet för fler att nå upp till rekommenderat intag talade för berikning av dessa produkter. Förbundet höll inte med om att berikning av sötade produkter endast skulle ha begränsad effekt på intaget.

Livsmedelsföretagen ansåg att undantaget gör det svårt att uppnå syftet med föreskrifterna, att förbättra D-vitaminstatusen hos särskilt utsatta grupper och att kraven på berikning framförallt ska grundas på intagsberäkningar av befolkningens verkliga konsumtion. *LRF Mjolk* ansåg att även smaksatta fermenterade mjölkprodukter som innehåller högst tre procent fett avsedda för direktkonsumtion ska omfattas av den obligatoriska berikningen med D-vitamin med en berikning på lägst 0,75 µg och högst 1,10 µg vitamin D/100g. Att bara berika naturella fermenterade mjölkprodukter leder till att det blir avsevärda problem i tillverkningsledet vilka innebär ökade kostnader samt ett ökat svinn. Av uppgifter från *LRF Mjolk* och *Livsmedelsföretagen* har vidare framkommit att smaksatta produkter utgör ungefär 50 procent av marknaden för fermenterade produkter.

Mot bakgrund av remissinstansernas uppgifter anser Livsmedelsverket att övervägande skäl talar emot undantaget av söta produkter. Med hänsyn till utspädningseffekten när produkter smaksätts utökas också intervallet för berikningen från 0,95–1,10 mikrogram vitamin D per 100 gram till 0,75–1,10 mikrogram vitamin D per 100 gram. Att sötade produkter nu omfattas av kravet på obligatorisk berikning innebär inte att Livsmedelsverket frångår rekommendationerna om minskad sockerexponering. I kostråden framgår det tydligt att osötade produkter är det som rekommenderas. De som inte följer kostråden har dock lika stort behov av att få i sig D-vitamin som de som gör det.

1.4 Krav att berika smör tas bort

I det ursprungliga förslaget innefattades obligatorisk berikning av smör. Vid remissbehandlingen har det emellertid framkommit att processen för att berika smör skiljer sig väsentligt från berikning av övriga aktuella produkter. I Norge förekommer frivillig berikning av smör och Livsmedelsverket har fått uppgifter att berikning sker genom att ett vattenlösligt preparat doseras in i smöret tillsammans med saltet. Livsmedelsverkets konsekvensanalys av kostnader för berikningen har dock utgått från en doseringspump av den typ som används av mejerier. Att utreda de kostnadsmässiga konsekvenserna hade tagit tid i anspråk och då smör utgör en förhållandevis liten del av den totala konsumtionen av matfett finner Livsmedelsverket att det är viktigare att övriga berikningskrav genomförs. Därför tas förslaget på obligatorisk berikning av smör bort.

1.5 "Blandningar av vegetabiliska eller animaliska fetter" i stället för margarin och matfettsblandningar m.m. (5 §)

I det tidigare remitterade förslaget benämndes olika blandningar av vegetabiliska eller animaliska fetter "margarin och matfettsblandningar samt motsvarande flytande produkter och produkter med lägre fetthalt".

Definitioner av begreppen margarin och matfettblandningar finns i bilaga VII till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013. Båda produktkategorierna karaktäriseras av att de är fasta, bredbara och har vissa bestämda fetthalter. Eftersom Livsmedelsverket avser att även produkter med andra fetthalter än de som anges i förordningen samt flytande produkter ska omfattas av krav på berikning, byts begreppen till ”blandningar av vegetabiliska eller animaliska fetter”. Livsmedelsverket bedömer att skrivningen är mer precis och förenklar för läsaren. Blandningar av vegetabiliska oljor undantas uttryckligen eftersom de inte ska omfattas av krav på berikning med A-vitamin. Berikning av sådana oljor regleras därför i 6 §.

1.6 ”Vegetabiliska oljor” i stället för matolja (6 §)

I det ursprungliga förslaget användes begreppet matolja avseende vegetabiliska oljor som omfattades av krav på berikning. Det har framkommit av bl.a. Svensk dagligvaruhandels och Folkhälsomyndighetens remissvar att det finns risk att begreppet missförstås. Matolja används ofta som benämning på produkter som utgör en blandning av olika vegetabiliska oljor avsedda för matlagning. Livsmedelsverket avsikt är dock att föreskrifterna ska omfatta alla vegetabiliska oljor som ska användas som livsmedel. Mot denna bakgrund har Livsmedelsverket bytt ut begreppet matolja mot vegetabiliska oljor (6 §).

1.7 Undantag för små kvantiteter

Efter den tidigare remissbehandlingen saknades svar från små företag. Regelrådet påpekade också i remissvar att Livsmedelsverkets konsekvensutredning inte redovisade uppgifter om särskilda hänsyn till små företag. Livsmedelsverket ställde därför riktade frågor till ett antal branschorganisationer om vilka hänsyn som bör tas till småskalig verksamhet. Verket fick svar från Eldrimner, Sveriges Frö- och Oljeväxtodlare samt Sveriges gårdsmejerister. Samtliga förordar, efter kontakt med sina medlemsföretag, ett generellt undantag för producenter av mindre kvantiteter. Det har även framkommit att det finns ett ökat intresse att bedriva småskalig mejeriverksamhet. För att inte försämra förutsättningarna för sådan småskalig verksamhet föreslår verket ett generellt undantag för producenter av mindre kvantiteter. Livsmedelsverket har bitt Eldrimner, Sveriges Frö- och Oljeväxtodlare och Sveriges gårdsmejerister om förslag på vart gränsen för ”små kvantiteter” bör sättas. Utifrån de siffror som de ovan nämnda organisationer kommit in med föreslår Livsmedelsverket ett undantag i 7 § upp till följande produktionskvantiteter:

- konsumtionsmjölk, laktosfri mjölkdryck, fermenterade mjölkprodukter och vegetabiliska produkter som är avsedda för samma användning – högst 1 500 ton per år;

- Blandningar av vegetabiliska eller animaliska fetter – högst 25 ton per år;
- vegetabiliska oljor – högst 3 000 ton per år.

Möjligheten att ansöka om dispens kvarstår och regleras i 8 §.

2. Kompletterande konsekvensutredning

Regelrådet och Näringslivets regelråd har ansett att Livsmedelsverkets konsekvensutredning av det tidigare remitterade förslaget var bristfällig, bl.a. avseende redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten, berörda företag utifrån antal, storlek och bransch, påverkan på konkurrensförhållanden för berörda företag samt hänsyn till små företag. Livsmedelsverket har nu kompletterat och i vissa delar justerat konsekvensutredningen vilket redovisas nedan.

2.1 Förslagets överensstämmelse med EU-rätten m.m.

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 reglerar vilka vitaminer och mineraler som får tillsättas i livsmedel och att de åtminstone ska tillsättas i betydande mängd. Vad som avses med betydande mängd framgår av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1169/2011 av den 25 oktober 2011 om tillhandahållande av livsmedelsinformation till konsumenterna¹. För vitamin D är betydande mängd 15 procent av referensvärdet 5 mikrogram för näringsinnehållet per 100 g eller 100 ml för andra produkter än drycker och 7,5 procent av referensvärdet 5 mikrogram för näringsinnehållet för drycker per 100 ml. De nu föreslagna nivåerna innebär att tillsättning av vitamin D sker över de angivna nivåerna. EU-rätten innebär dock inte krav på regler om obligatorisk berikning. Föreskrifterna går således utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

2.2 Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch samt påverkan på dessa

Kraven på obligatorisk berikning för tillverkare av smör och av små kvantiteter har tagits bort i nu aktuellt förslag. Dessa berörs således inte. Vidare berörs endast producenter av produkter avsedda för konsumenter och storhushåll.

¹ Del A, punkt 1 och 2 i bilaga XIII till 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.

Enligt uppgifter från LRF Mjolk representerar de sex tillverkare som är LRF Mjölks medlemmar, 98 procent av den totala mjölkinvägningen i Sverige. Av dessa är fem stycken berörda av nu aktuella krav. Störst är Arla Foods som är ett globalt mejeriföretag med produktion i 13 länder och mer än 19 000 medarbetare sammanlagt. Arla Foods har idag 12 mejerier i Sverige med råvara från 3 200 gårdar.²

Livsmedelsverket har infört ett undantag för producenter av mjölk och andra mjölkprodukter upp till 1 500 ton per år. Verket har inga uppgifter om hur många tillverkare som ligger över den nämnda produktionsvolymen förutom de fem tillverkare som nämns ovan. Dessa bör dock utgöra ett fåtal och representerar en mycket liten del av den totala mjölkinvägningen.

Livsmedelverket har även fått del av Jordbruksverkets beräkningar av marknadsandelar för utländska mejeriprodukter på den svenska marknaden. Enligt dessa beräkningar var förbrukning av konsumtionsmjölk år 2014 791 600 ton, varav 21 900 ton importerades. Förbrukningen av syrade produkter samma år var 339 000 ton, varav 106 400 ton importerades.

Av uppgifter från Sveriges Frö- och Oljeväxtodlare framgår att 20–30 medlemmar bedriver produktion av kallpressad raps- eller rybsolja i mindre skala, dvs. med en produktion om 50 – 5 000 ton per år. Eventuellt kommer två av dessa att omfattas av krav på berikning enligt nu föreslagna regler. Resterande omfattas av undantaget för ”små kvantiteter”. Den totala oljeväxtarealen har varierat mellan 95 000 – 130 000 ha/år de senaste åren. Enligt uppskattning från Sveriges Frö- och Oljeväxtodlare producerar de mindre producenterna (50 – 5 000 ton per år) sammanlagt max 12 000 ton vilket motsvarar ungefär 10 procent av den genomsnittliga oljeväxtarealen.

Det finns vidare ett tiotal medelstora till stora producenter. AAK i Karlshamn med 460 anställda är den största mottagaren av svensk raps, motsvarande 75 procent av skörden. Enligt uppgift från AAK är huvuddelen av matoljan i Sverige importerad. Det finns fyra större tillverkare av margariner och andra blandningar av vegetabiliska och animaliska fetter. Det har inte framkommit att det finns småskalig produktion av sådana matfettblandningar som avses i 5 §

2.3 Påverkan på konkurrensförhållanden

Flera remissinstanser har hänvisat till att det blir svårare att konkurrera med importerade icke-berikade produkter eftersom berikade produkter kan bli dyrare. I nuvarande förslag har Livsmedelsverket avgränsat föreskrifterna till livsmedel som är avsedda att användas av konsumenter och storhushåll. Verket bedömer att avgränsningen begränsar påverkan på

² Arla Foods hemsida: www.arla.se

konkurrensförhållandena gentemot importerade produkter. Berikningen kan även användas som ett försäljningsargument.

2.4 Hänsyn till små företag

Eldrimner, Sveriges Frö- och Oljeväxtodlare samt Sveriges gårdsmejerister har påtalat att obligatoriska krav på berikning för småskalig verksamhet skulle bli betungande. Vidare karakteriseras den småskaliga verksamheten av en önskan att framställa produkter utan tillsatser och det finns således inte intresse av att tillsätta D vitamin. Det har inte framkommit att det finns småskalig produktion av sådana matfetsblandningar som avses i 5 §. Däremot finns det flera små raps- och rybsoljeproducenter samt en ökande marknad med små mejeriföretag. Av hänsyn till de små företagen föreslår Livsmedelverket ett undantag för dessa från krav på obligatorisk berikning. Det är rimligt att ett generellt undantag gäller för samtliga produktgrupper. Små kvantiteter för matfetsblandningar har bestämts utifrån de siffror för smörproducenter som Eldrimner och Sveriges gårdsmejerister har föreslagit.

2.4 Övriga konsekvenser av nu aktuella förändringar

I det nu remitterade förslaget har kravet på berikning av smör tagits bort. Eftersom smör utgör en förhållandevis liten del av den totala konsumtionen av matfett bedömer Livsmedelsverket att uteslutandet av smör från föreskrifterna inte kommer att ha en betydande inverkan när det gäller befolkningens D-vitaminintag. Att sötade produkter i stället omfattas av krav på berikning innebär också att fler konsumenter får möjlighet att nå RDI. Livsmedelsverket genomför regelbundet undersökningar av befolkningens matvanor och näringsstatus. Framtida mätningar av intag och D-vitaminstatus kommer att visa om fler produktgrupper bör omfattas av reglerna för obligatorisk berikning. Det omarbetade förslaget innebär vidare att flera tillverkare undantas krav på berikning, nämligen tillverkare av insatsvaror, smör och mindre kvantiteter. I övriga delar hänvisas till Livsmedelsverkets konsekvensutredning daterad den 22 april 2015.

Kontakter

Åsa Brugård Konde, tfn 018-17 55 73
Gabriella Modin, tfn 018-17 53 94