

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

Kemi & Fødevarekvalitet

Sagsnr.: 2013-29-221-01914/Dep sagsnr: 23088

Den 19. november 2013

FVM 210

GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

om om gennemførelsesbestemmelser vedrørende oprindelsesmærkning af fersk, kølet og frossent kød fra svin, får, ged og fjerkræ (komité-sag)

KOM-dokument foreligger ikke

Resumé

Kommissionen har fremlagt udkast til forslag om gennemførelsesbestemmelser vedrørende oprindelsesmærkning af fersk, kølet og frossent kød fra svin, får, ged og fjerkræ. Forslaget vurderes generelt at give bedre forbrugerinformation, men vurderes samtidig at påvirke de erhvervsøkonomiske konsekvenser og administrative byrder for det danske erhverv negativt. Forslaget forventes sat til afstemning i Den Stående Komité for Fødevarekæden og Dyresundhed (SCoFAH) den 28. november 2013. Regeringen kan støtte et forslag, der tager behørigt hensyn til forbrugerinteresser og samtidigt er mindst muligt bebyrdende for erhvervet.

Baggrund

Kommissionen har fremlagt udkast til forslag om gennemførelsesbestemmelser vedrørende oprindelsesmærkning af fersk, kølet og frossent kød fra svin, får, ged og fjerkræ.

Forslaget er fremsat med hjemmel i Europa-Parlamentet og Rådets forordning (EU) Nr. 1169/2011 om fødevareinformation til forbrugerne art. 26, stk. 2, litra b. I henhold til art. 26, stk. 8 skal Kommissionen senest 13. december 2013 vedtage gennemførelsesretsakter til art. 26, stk. 2, litra b.

Forslaget behandles i en undersøgelsesprocedure i Den Stående Komité for Fødevarekæden og Dyresundhed. Afgiver Komitéen en positiv udtalelse med kvalificeret flertal, vedtager Kommissionen forslaget. Afgiver Komitéen en negativ udtalelse med kvalificeret flertal, vedtager Kommissionen ikke forslaget, idet Kommissionen inden for to måneder kan forelægge Komitéen et ændret forslag eller indenfor en måned kan forelægge forslaget for appeludvalget. Afgives der ikke nogen udtalelse med kvalificeret flertal, kan Kommissionen vedtage forslaget/indenfor to måneder forelægge komitéen et ændret forslag eller indenfor en måned forelægge forslaget for appeludvalget.

Forslaget forventes at komme til afstemning i Den Stående Komité for Fødevarekæden og Dyresundhed (SCoFAH) den 28. november 2013.

Nærhedsprincippet

Der er tale om gennemførelsesforanstaltninger til en allerede vedtaget retsakt. Det er derfor regeringens vurdering, at det følger heraf, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Formål og indhold

I henhold til forordningen om fødevarerinformation til forbrugerne skal der indføres obligatorisk oprindelsesmærkning på kød fra svin, får, ged og fjerkræ. Til afdækning af hvordan mærkning med oprindelse på kød fra svin, får, ged og fjerkræ i praksis skal ske, har Kommissionen lavet en konsekvensanalyse til belysning af, hvilke økonomiske konsekvenser det skønnes, at disse krav vil få. Af konsekvensanalysen fremgår, at Kommissionen har undersøgt tre forskellige løsningsforslag:

1. Mærkning med EU/ikke-EU,
2. Mærkning på landeniveau (medlemsstat/tredjeland) for opvækst- og slagtested
3. Mærkning på landeniveau (medlemsstat/tredjeland) for føde, opvækst- og slagtested.

Kommissionen har i sit udkast til forslag lagt op til en obligatorisk mærkning i henhold til løsningsforslag 2 – mærkning på landeniveau (medlemsstat/tredjeland) for opvækst- og slagtested. I forhold til bestemmelse af opvækststed gælder:

- for svin, at opvækstlandet er det sidste land, dyret er opvokset i, når denne periode er mindst 6 måneder.
- for geder og får, at opvækstlandet er det land, hvor dyret har levet mindst tre-fjerdedele af sit liv.
- for fjerkræ, at opvækstlandet er det sidste land, dyret er opdrættet i, når denne periode er mindst en måned.
- Hvis dyret er slaget før det er 6 måneder, eller for svin og fjerkræ før dyret er 1 måned, er opdrætslandet det land, hvor hele dyrets opdrætsperiode er sket.

Hvis opvækstperioden ikke er tilstrækkelig lang til at falde ind under overstående, skal opvækstlandet angives som opvokset i forskellige EU medlemsstater eller tredjeland. Hvis der er tale om dyr der er født, opvokset og slagtet i én medlemsstat eller et tredjeland kan oprindelsesmærkningen gives under samlebetegnelsen "oprindelse". Dette frem for at give udspecificering med både opvækst og slagtested. Hvor kød sælges til forbrugeren som en pakke med forskellige stykker kød af forskellig oprindelse (for eksempel en grill-bakke), skal oprindelsen for de enkelte stykker kød fremgå i overensstemmelse med overstående. Der foreslås undtagelsesbestemmelse for kød fra 3. lande, der sælges i EU, hvor der i forhold til opvækst kun mærkes med ikke-EU. Derudover er der en generel undtagelse i forhold til hakket kød og afpuddinger, som kun behøver at mærkes med EU/ikke-EU.

Udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke udtale sig om forslaget.

Gældende dansk ret

Reglerne i forordningen om fødevarerinformation er umiddelbart gældende fra den 13. december 2014 i Danmark og de øvrige medlemsstater. Gennemførelsesretsakter på baggrund af forordningen er også umiddelbart gældende for alle medlemsstaterne.

Konsekvenser

1. Statsfinansielle konsekvenser og administrative konsekvenser for det offentlige:

Af Kommissionens konsekvensanalyse fremgår, at kontrolmyndighedernes omkostninger kan stige i form af omstillingsudgifter til nye kontrolkrav. Udgifterne forventes at skulle afholdes inden for egen ramme.

2. Erhvervs-mæssige konsekvenser og administrative konsekvenser for virksomhederne:

Det konkluderes i Kommissionens konsekvensanalyse, at håndtering af oprindelsesmærkning på kød fra svin, får, ged og fjerkræ uden tvivl vil betyde en stigning i omkostninger for erhvervet. Man vurderer dog, at omkostningerne over tid vil falde, når erhvervet har tilpasset sig de nye mærkningsregler.

Erhvervsstyrelsen finder, at obligatorisk mærkning med oprindelse på kød fra svin, får, ged eller fjerkræ vil medføre særdeles omfattende administrative konsekvenser for erhvervslivet – både i form af omstillingsomkostninger og løbende administrative byrder. Erhvervsstyrelsen har regnet på de administrative byrder for obligatorisk oprindelsesmærkning på oksekød og har fundet, at de ligger på knap 120 mio. kr. årligt. Grundet en stor dansk produktion af svinekød kan de løbende administrative konsekvenser ved mærkning af oprindelse på kød fra svin forventes at blive betydeligt højere end byrderne ved oprindelsesmærkning af oksekød. En AMVAB-måling af de løbende administrative konsekvenser ved mærkning af kød fra svin, får, ged og fjerkræ fra 2010 viste, at det årligt ville koste 585 mio. kr. Herudover kommer mistet indtægt på eksport som nedenfor uddybet. Ved denne måling blev der taget udgangspunkt i, at både dyrets føde-, opvækst- og slagtested, skulle angives. Det nuværende udkast fra Kommissionen lægger som bekendt op til, at der kun skal mærkes med dyrets opvækst- og slagtested. Derfor skønner Erhvervsstyrelsen, at kravene ikke vil blive så omfattende, men at der stadig vil være tale om væsentlige administrative byrder for erhvervet. Det skønnes derfor, at de kommende bestemmelser om oprindelsesmærkning på kød fra svin, får, ged og fjerkræ vil medføre løbende administrative konsekvenser for danske virksomheder på mellem 120 mio. kr. og 585 mio. kr. årligt på samfundsniveau. For at gøre administrationen lettere for erhvervet anbefaler Erhvervsstyrelsen, at Fødevarestyrelsen udarbejder en vejledning til gennemførelsesbestemmelserne for at præcisere og eksemplificere forskellige situationer for mærkning af kød.

Jo mere detaljerede krav, der fastsættes til oprindelsesmærkning, desto mere administrativt bebyrdende vil det blive for erhvervet, i form af:

- Øgede omkostninger, emballagespild og madspild som følge af behov for hyppig emballageændringer for at emballagen skal passe til fødevarens oprindelse, hvilket kan betyde stor risiko for fejl.
- Øgede omkostninger pga. madspild og øget ressourceanvendelse i forbindelse med rengøring af maskiner imellem hver produktion af råvarer med en bestemt oprindelse.

- Markant øgede omkostninger til kontrol, som ikke er fødevarer-sikkerhedsmæssigt betinget/begrundet.
- Øgede omkostninger og kompleksitet i indkøb af råvarer (mindre fleksibilitet i sourcing af råvarer, hvis råvaren skal have samme oprindelse).
- Større kompleksitet i opbevaring af råvarer og færdigvarer (de enkelte råvarer/færdigvarer skal opbevares separat efter oprindelse)
- Fratagelse af virksomhedernes mulighed for at producere up market produkter som følge af manglende differentiering.

Forslaget vil endvidere have erhvervsøkonomiske konsekvenser, idet udgifterne til dele af kontrollen forudsættes gebyrfinansieret.

Dertil kommer de for branchen økonomiske konsekvenser for eksporten, som kan forventes som følge af forslaget. Disse vurderer Landbrug & Fødevarer vil udgøre 260 mio kr. Disse konsekvenser skyldes, at man kan forvente en øget re-nationalisering af mærkerne, hvilket vil have indflydelse på prisen, og som vil få konsekvenser for Danmark, da vi eksporterer ca. 90% af produktionen af svinekød.

3. Lovgivningsmæssige konsekvenser:

En vedtagelse af forslaget har ingen lovgivningsmæssige konsekvenser.

4. Konsekvenser for miljø, sundhed og forbrugerbeskyttelse:

En vedtagelse af forslaget skønnes ikke at berøre beskyttelsesniveauet i Danmark og EU.

Høring

Udkast til Forslag har været i høring på høringsportalen. Der er indkommet følgende bemærkninger:

Landbrug & Fødevarer mener, at de kommende ordninger for oprindelsesmærkning på EU-niveau skal etableres, så de bliver så lettilgængelige, ubureaukratiske og let anvendelige for virksomhederne som muligt. Der bør være et knivskarpt fokus på, at ordningerne er så omkostningsneutrale for virksomhederne som overhovedet muligt. Derfor ønsker Landbrug & Fødevarer, at oprindelsesmærkning på kød fra svin, får, ged og fjerkræ gennemføres på mærkningsniveauet EU/ikke EU. Landbrug & Fødevarer ser dog Kommissionen udkast til regler som et udtryk for, at Kommissionen søger en balanceret tilgang. Efter mange rettelser til dokumentet kan Landbrug & Fødevarer støtte Kommissionens udkast til regler, som det nu foreligger. Landbrug & Fødevarer finder, at den eksisterende ordning vedr. oprindelsesmærkning af oksekød bør tilpasses den model, som er fremlagt af Kommissionen i nærværende udkast.

De Samvirkende Købmænd mener overordnet set, at krav om obligatorisk oprindelsesmærkning på kød fra svin, får, ged og fjerkræ vil indebære en ganske betydelig byrde for erhvervet, uden at det vil bidrage til øget fødevarer-sikkerhed. For dog at begrænse de administrative byrder og risikoen for fejl i mærkningen mest muligt, så foretrækker De Samvirkende Købmænd, at mærkningen sker på et så lidt specifikt niveau som muligt. Derfor ønsker De Samvirkende købmænd en mærkning med EU/ikke EU. Af mere specifikke kommentarer til udkastet har De Samvirkende købmænd nævnt, at de frygter, at

udkastet lægger op til et mængderegnskab på batchniveau, sådan som det på et tidspunkt var for oksekøds mærkningen.

Coop frygter de administrative byrder, som kan følge med et obligatorisk mærkningskrav om oprindelse. Man må forvente, at byrderne bliver mindst lige så store som for oksekødet. De mener, at udkastet til regler lægger op til en regulering, der bliver helt overdreven ambitiøs, og som bliver håbløs at arbejde med i praksis. De opfordrer derfor til, at vi kun stiller krav om mærkning med slagteland, da denne oprindelse altid er kendt og identificeret for samtlige dyr.

Danske Slagtermestre har bemærket, at Kommissionens udkast til regler lægger op til et valg af mærkningsniveau, som ikke understøttes af konklusionerne i Kommissionens konsekvensanalyse. Den fremlagte model er derfor ude af proportioner og må nærmest karakteriseres som erhvervsfjendtlig, som er langt fra i tråd med Fødevarerministeriets erhvervsfremmende hensigter. Krav om oprindelsesmærkning vil ikke give nogen øget forbrugersikkerhed, idet det ikke vil kunne dæmme op for svindelsager. Regeludkastet vil efter Danske Slagtermestre's vurdering blive ekstra bebyrdende for små og mellemstore virksomheder, og der er risiko for, at mærkningen bliver så kompleks, at forbrugernes forvirres eller overinformeres, når de samtidig skal forholde sig til alle de øvrige kommende krav til forbrugeroplysninger i mærkningsforordningen. Helt grundlæggende mener Danske Slagtermestre, at man ikke har afvejet erhvervets interesser seriøst nok i forhold til forbrugerorganisationernes ønsker. Danske Slagtermestre stiller spørgsmålstegn ved, om forbrugerne i sidste ende ønsker at umuliggøre en forbrugernær produktion i små og mellemstore virksomheder, og om vi fra dansk side kan holde til en så nytteløs og besværlig mærkningsordning.

DI Fødevarer er overordnet imod obligatorisk oprindelsesmærkning. De mener, at erfaringerne med oksekøds mærkningen har vist, at det er besværligt og i bund og grund hindrer et fælles europæisk marked. DI foretrækker derfor den mindst vidtgående model for oprindelsesmærkning på kød fra svin, får, ged og fjerkræ - nemlig oprindelse på mærkningsniveauet EU/ikke EU. Det vil give mest mulig manøvrerum for virksomhederne og er desuden i tråd med EU's oprindelsesmærkningsregler "EU/ikke-EU-jordbrug" på økologiske produkter. Oprindelsesmærkning vil have en del konsekvenser for handlen. Hjemmemarkedet i Danmark er meget lille, og danske virksomheder producerer derfor produkter til eksport til en lang række lande. Hvis en lovgivning om mærkning af oprindelsesland bliver indført, må vi formode, at kunder fra mange lande vil forlange, at deres produkter er fremstillet udelukkende med brug af råvarer fra det pågældende land. Et sådant krav vil massivt øge transporten af kød rundt omkring i Europa, hvilket vil have betydelige miljømæssige konsekvenser. Hvis en lovgivning om mærkning af oprindelsesland indføres på EU-plan vil såvel danske som andre europæiske virksomheder opleve de samme negative konsekvenser, ligesom en sådan lovgivning af mange handelspartnere udenfor Europa vil blive set som en handelshindring, der kan betyde markante risici for den store danske eksport af fødevarer. Det vil desuden påføre virksomhederne ekstra udgifter til sporbarhedsoplysninger, styringer af produktion, mærkning mv. DI frygter desuden, at der vil blive stillet ekstra krav til adskillelse af produkter og minimering af risiko for sammenblanding. Blandt andet vil det ikke længere være muligt at anvende overskudsråvarer fra tidligere produktioner, såfremt disse indeholder kød af anden oprindelse. DI finder desuden, at der er risiko for, at der i situationer med udbrud af for ek-

sempel husdyrsygdomme i et land vil ske det, at dette lands produkter bliver fravalgt som følge heraf. Det kan medføre ændret forbrugeradfærd med fravalg af hele det pågældende lands kødprodukter.

Dyrenes Beskyttelse synes overordnet set, at det er positivt, at der tages skridt til at få en bedre oprindelsesmærkning på flere animalske produkter. Dyrenes Beskyttelse finder dog, at oprindelsesmærkning burde gælde for alle husdyrarter og ikke kun nogle særligt udvalgte. Desuden mener Dyrenes Beskyttelse at oprindelsesmærkning på forskellige husdyrarter også bør gælde for forarbejdede produkter, såsom pølser, pålæg og færdigretter. Men også alle øvrige animalske produkter, herunder mejeriprodukter, bør være omfattet af oprindelsesmærkning. Dyrenes Beskyttelse mener, at det er vigtigt, at produkterne også mærkes med fødeland, da det giver forbrugeren indsigt i, hvor dyret har levet den første periode af sit liv og dermed også, om dyret har været udsat for en længere transport forud for videre opfødning.

Forbrugerrådet har ved tidligere lejligheder anført, at forbrugerne bør oplyses bedst muligt om deres fødevarer, herunder oprindelsen på fødevaren. Herudover peges på, at en undersøgelse fra 2013 viser, at forbrugeren ser oprindelsesmærkning som en vigtig information. 67 % mener, at oprindelsesmærkning er meget eller forholdsvis vigtig.

Regeringens foreløbige generelle holdning

Idet Kommissionen har lagt op til, at der skal mærkes med oprindelse angivet på landniveau for både opvækst og slagtested for svin, får, ged og kylling, vurderes det ikke længere realistisk, at et muligt kompromis kan blive at begrænse mærkning med EU/ikke EU, som dele af erhvervet foreslår. Denne løsning vurderes heller ikke at imødekomme forbrugernes efterspørgsel efter at blive oplyst bedst muligt om deres fødevarer, herunder oprindelsen på fødevaren.

Kommissionens seneste kompromisforslag vurderes at afspejle balancen mellem hensynet til forbrugernes efterspørgsel efter yderligere oprindelsesmærkning overfor hensynet til at begrænse forslagens bebyrdende konsekvenser for erhvervet mest muligt. Regeringen agter på den baggrund at stemme for et kommende forslag med samme indhold som Kommissionens seneste udkast til forslag.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

Under forhandlingerne af forordningen om fødevarereinformation var medlemsstaterne delt i spørgsmålet om oprindelsesmærkning. Østrig, Frankrig, Portugal, Italien og Grækenland var fortalere for krav om obligatorisk oprindelsesmærkning, hvorimod Sverige, Belgien, Tyskland, Danmark, Polen, Spanien, Litauen, Estland, Nederlandene og Storbritannien støttede, at oprindelsesmærkning fortsat skulle være frivillig. Det har desuden været fremført i andre sammenhænge fra de nyere medlemsstater, der ikke nødvendigvis markerer sig i debatten, at de har vanskeligheder ved lovgivningskrav, der vil fordyre fødevarereproduktionen. Nærværende forslag repræsenterer det kompromis under forhandlingerne af forordningen om fødevarereinformation, som kunne opnå kvalificeret flertal i Rådet. Hvordan mærkningskravet nærmere skulle udmøntes er overladt til de aktuelle forhandlinger af gennemførelsesbestemmelserne.

Der skal tages forbehold for, at ovenstående holdningstilkendegivelser kan have ændret sig siden forhandlingerne i 2011.

Kommissionen har forpligtet sig til at udgive en rapport om oprindelsesmærkning på kød som ingrediens. Rapporten forventes at udkomme i den nærmeste fremtid.

Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.