



Kvalitetspaketet – lagstiftning om kvaliteten på livsmedel producerade i EU

Landsbygdsdepartementet

2011-01-21

Dokumentbeteckning

KOM(2010) 733

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om kvalitetsordningar för jordbruksprodukter

KOM(2010) 738

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 1234/2007 vad gäller handelsnormer

Sammanfattning

Syftet med förslaget till kvalitetspaket är att skapa bättre förutsättningar för primär- och livsmedelsproducenter i EU att kvalitetsklassificera sina varor och tydligare kommunicera deras fördelar, som t.ex. hög kvalitet eller traditionell tillverkningsmetod. Detta ökar producenternas konkurrenskraft både inom EU och på exportmarknaden. För konsumenterna blir det lättare att göra medvetna val och de kan också känna trygghet i att det är livsmedel av godkänd kvalitet de köper.

Kvalitetspaketet som presenterades den 10 december 2010 består av fyra förslag:

- en ny förordning som slår samman nuvarande rättsakter om olika kvalitetssystem, dvs. skyddade beteckningar för vissa livsmedel
- ändringsförslag av nu gällande förordning om handelsnormer för livsmedel
- vägledning om märkning av livsmedel med skyddad beteckning
- vägledning om hur kvalitetssystem kan utvecklas och förvaltas.

Ett kvalitetssystem är ett register över livsmedel som beviljats en skyddad beteckning, som t.ex. Garanterad traditionell specialitet (GTS), för att livsmedlet har vissa egenskaper. Det kan t.ex. innehålla en traditionell ingrediens tillverkad i ett avgränsat geografiskt område eller ha tillverkats med traditionell teknik.

En handelsnorm består av en uppsättning standarder, t.ex. vikt och storlek, som ett livsmedel måste följa för att få saluföras i EU.

Regeringen välkomnar förslaget och dess ansats att göra det lättare för producenterna att kvalitetsklassificera sina produkter och informera konsumenterna om olika kvalitetskomponenter. Regeringen understryker dock vikten av minskad reglering och att den administrativa bördan ska lätta för primär- och livsmedelsproducenter. Införandet av ny kvalitetslagstiftning får inte gå mot en utökning av regelverket, vilket vissa delar av förslaget kan leda till, såsom t.ex. införandet av en allmän handelsnorm.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Förslagen i kvalitetspaketet bygger på en lång konsultationsprocess inom EU. Under hösten 2008 lade kommissionen fram en Grönbok (KOM(2008) 641 slutlig ”Grönbok om jordbruksprodukters kvalitet: produktnormer, produktionskrav och kvalitetsordningar”) som innehöll frågor till såväl EU:s konsumenter som producenter om hur kvalitetsaspekter ska behandlas i jordbrukspolitiken i framtiden. Grönboken var inledningen på ett samråd mellan producenter, konsumenter och övriga intressenter om det bästa sättet att garantera en lämplig politik och ett tillhörande regelverk som skyddar och främjar jordbruksprodukternas kvalitet. Svaren på Grönboken sammanfattades i en kommunikation till Rådet och Parlamentet den 28 maj 2009. Vid jordbruksrådet den 22-23 juni 2009 antogs rådsslutsatser om kvalitet och vid jordbruksrådet den 13-14 december 2010 presenterade kommissionen kvalitetspaketet.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget om kvalitetssystem behandlar de tre skyddade beteckningar¹ som registreras på EU-nivå; SUB – Skyddad ursprungsbeteckning, SGB – Skyddad geografisk beteckning och GTS – Garanterad traditionell specialitet. Efterlevnad av dessa kvalitetssystem ska kontrolleras i enlighet

¹ Se 4.2 Fackuttryck/termer

med den s.k. kontrollförfordningen² genom officiella kontroller, utförda av den behöriga myndighet som medlemsstaten utser. Förslaget innehåller dessutom regler för register som hanteras på nationell nivå i medlemsstaterna, s.k. Frivilliga förbehållna begrepp.³ Detta register kontrollerar medlemsstaten baserat på en riskanalys, dvs. i den utsträckning som bedöms behövlig för att säkerställa att registret sköts enligt regelverket.

För de skyddade beteckningar som finns registrerade enligt nu gällande lagstiftning är huvudregeln att beteckningarna automatiskt registreras om i de nya register som ska upprättas. Vin, sprit och aromatiserade viner omfattas inte av förordningförslaget.

Förslaget innehåller även bestämmelser om hur rätten att använda skyddade beteckningar respektive varumärken ska regleras samt om ansökningsförfarandet för att erhålla en skyddad beteckning. Dessutom regleras överklagandeförfaranden. Ansökan om registrering, oavsett inom vilket kvalitetssystem, ska göras av grupper, dvs. sammanslutningar av producenter som arbetar med samma produkt.

Förslaget innebär inte några större förändringar jämfört med dagens regelverk. Beträffande definitionen av ”traditionell” i kvalitetssystemet Garanterad traditionell specialitet föreslås dock en förlängning från 25 till 50 år, vilket kan vara svårt för många producenter, bl.a. i Sverige, att leva upp till.

Förslaget om handelsnormer kompletterar nu gällande förordning om den gemensamma marknaden och föreslår införandet av en generell handelsnorm som ska tillämpas för de produkter vilka inte omfattas av en produktspecifik handelsnorm. De produktspecifika handelsnormer som finns idag föreslås fortsätta gälla till dess att kommissionen ändrar dem. Dessa normer gäller bl.a. frukt och grönsaker, mjölk och mjölkprodukter, fetter, fjäderfäkött samt nöt- och kalv.

Alla produkter som omfattas av den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna⁴ måste uppfylla den grundläggande handelsnormen vilket innebär att produkterna ska vara av sund, god och marknadsmässig kvalitet. En produkt anses också uppfylla den generella handelsnormen om produkten följer de standarder som slås fast inom Codex⁵ och UNECE⁶.

² Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd

³ För dessa begrepp finns definitioner och regler för när de får användas. Som exempel kan nämnas ”utfodrad med” eller ”frigående”. (eng. Optional Reserved Terms)

⁴ Rådets förordning (EG) nr 1234/2007 av den 22 oktober 2007 om upprättandet av en gemensam organisation av jordbruksmarknaderna och om särskilda bestämmelser för vissa jordbruksprodukter (”enda förordningen om de gemensamma organisationerna av marknaden”)

⁵ Codex Alimentarius har skapats av FAO och WHO i syfte att ta fram normer och riktlinjer för livsmedel bl.a. i syfte att skydda konsumenternas hälsa.

Kommissionen ska enligt förslaget också ges rätt att införa produktspecifika handelsnormer som kompletterar den generella när så bedöms relevant. Förslaget innebär i praktiken att kommissionen både kan fatta beslut om att fler av de produktkategorier, som idag inte omfattas av handelsnormer, ska regleras i en norm, och att handelsnormen ska omfatta fler detaljer än nu gällande normer.

Medlemsstaterna ska, baserat på en riskanalys, kontrollera att regelverket följs. Kommissionen föreslås få anta regler om hur kontrollerna ska utformas samt vid vilket skede i försäljningskedjan och hur ofta de ska utföras.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Handelsnormer

För animalieområdet skulle en generell handelsnorm få stora konsekvenser, speciellt vad gäller kött. Det enda köttslag som regleras på EU-nivå idag är nöt. För övriga köttslag gäller i Sverige att branschen följer EU:s regelverk om bl.a. hygien, märkning och mikrobiologiska kriterier. De aspekter som inte täcks av dessa rättsakter reglerar branschen själv. Sverige har inte varit med i utformningen av UNECE-standarder på animalieområdet och de är inte kända av branschen. UNECE:s standarder har hög detaljeringsgrad och skulle medföra omfattande omställningar för branschen.

Bland de handelsnormer som föreslås fortsätta gälla till dess att kommissionen antar nya normer har nuvarande norm för ägg fallit bort. Detta kan få stora konsekvenser för Sverige. Vi har enligt nu gällande norm rätt att tvätta ägg (av smittskyddsskäl). Eftersom det nya förslaget inte innehåller norm för ägg kommer eventuellt den allmänna handelsnormen, som hänvisar till UNECE, att gälla. Enligt UNECE-norm får man inte tvätta ägg, så om vi inte kan övertyga kommissionen om att Sverige ska få en särlösning för ägg kan vi förlora vår rätt att tvätta ägg.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Budgetära konsekvenser

Förslaget om kvalitetssystem

Enligt financial statement i förslaget om kvalitetssystem krävs EUR 110 000 år 2012 och EUR 115 000 fr.o.m. år 2013 för bevakning av att EU:s kvalitetssystem och symboler är skyddade i tredje land. Medel beräknas göras tillgängliga genom omDispositionering i befintlig budget.

Förslaget om ändringar i förordningen om handelsnormer

⁶ United Nations Economic Commission for Europe tar bl.a. fram standarder för kött, frukt och grönt, ägg mm.

I förslaget redovisas inga budgetära konsekvenser på EU-nivå. Det kan dock antas att införandet av en generell handelsnorm kan medföra ökade kostnader nationellt, både för de myndigheter som ska administrera regelverket och för branschen.

2010/11:FPM62

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar förslaget och dess ansats att göra det lättare för producenterna att kvalitetsklassificera sina produkter och informera konsumenterna om olika kvalitetskomponenter. Detta ökar producenternas konkurrenskraft och underlättar för konsumenterna att göra medvetna val.

Regeringen understryker vikten av minskad reglering och att den administrativa bördan ska lätta för primär- och livsmedelsproducenter. Införandet av ny kvalitetslagstiftning får inte gå mot en utökning av regelverket, vilket vissa delar av förslaget kan leda till, såsom t.ex. införandet av en allmän handelsnorm.

Kvalitetssystem

Regeringen anser att det nu gällande regelverket för Garanterade traditionella specialiteter ska behållas oförändrat. Det är inte motiverat att höja gränsen för vad som får räknas om en traditionell produkt från 25 till 50 år. Konsultationsprocessen med Grönboken visade inte att konsumenterna hade bristande förtroende för begreppet ”traditionell”.

Handelsnormer

Vad gäller införandet av en generell handelsnorm pekar regeringen på risken för att regelverket utökas. Jämfört med dagens regelverk föreslås både att fler produktkategorier ska omfattas av en handelsnorm, och att detaljeringsgraden i handelsnormerna ska öka. Bland de nya komponenter som kommission föreslår finns det flera begrepp som redan regleras i DG Sancos hygienlagstiftning. Det finns därför en risk för dubbelreglering som måste hanteras. Dessutom föreslås ursprungsmärkning som en av komponenterna. Denna typ av märkning förhandlas för närvarande inom ramen för utkast till förordning om livsmedelsinformation till konsumenter. Sverige har i denna förhandling accepterat ett förslag till utökning av obligatorisk ursprungsmärkning (i första läsningen), men lämnat en röstdeklaration tillsammans med fyra andra medlemsstater där man pekar på negativa effekter, som t.ex. ökade kostnader för konsumenter, av obligatorisk ursprungsmärkning.

Regeringen verkar för att vår rätt att tvätta ägg kvarstår och är därför helt emot en tillämpning av nuvarande UNECE-standard för ägg.

Det måste också ifrågasättas om det är motiverat att de produktkategorier som inte omfattas av en handelsnorm idag ska uppfylla en internationell standard från Codex eller UNECE för att få saluföras. I sammanhanget bör kommissionen klargöra om förenlighet med dessa standarder kan göras tvingande eller om en produktkategori kan uppfylla den grundläggande handelsnormen om att produkterna ska vara av sund, god och marknadsmässig kvalitet även på annat sätt.

Vidare är det viktigt att de särskilda regler som stipuleras i skäl (16) och artikel 1121 gällande produkter importerade från tredje land utformas i förenlighet med rådande WTO-regler. Syftet med reglerna bör vara att underlätta handeln snarare än att belägga importerade varor med ytterligare krav.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu ej kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu ej kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har remitteras av Livsmedelsverket och Jordbruksverket. Svarstiden går ut den 20 januari.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Båda förslagen: Artikel art. 43 (2) i EUF-fördraget. Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. För förslaget om kvalitetssystem är rättslig grund även artikel 118 (1) där beslut också fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Subsidiaritet

Kvalitetssystemen bör regleras på EU-nivå anser kommissionen. Reglering i respektive medlemsstat skulle medföra olika skyddsnivåer för samma produkt, vilket skulle vilseleda konsumenterna. Vidare skulle nationell reglering störa handeln på den inre marknaden och skapa orättvisa konkurrensvillkor för produkter som identifieras med namn som indikerar en

viss kvalitet. Dessutom underlättar en enhetligt utformad EU-symbol för konsumenterna att känna igen produkten.

Vad gäller ansökan att bli registrerad inom de olika kvalitetssystemen menar kommissionen dock att medlemsstaterna ska ha huvudansvaret för att bearbeta och analysera ansökningarna.

Kontroll av att regelverket följs ska i första hand skötas av medlemsstaternas behöriga myndigheter. Medlemsstaternas kontroll övervakas i sin tur enligt EU:s s.k. kontrollförfordning⁷.

Proportionalitet

De tre kvalitetssystemen Skyddad ursprungsbeteckning, Skyddad geografisk beteckning och Garanterad traditionell specialitet bygger alla på att producenten följer en strikt specifikation. Produktionen underkastas dessutom omfattande kontroller som är nödvändiga för att garantera konsumenterna att det är en kvalitetsprodukt de köper. Utan denna garanti kan det inte förväntas att konsumenterna vill betala det högre pris som tas ut för kvalitetssäkrade produkter. Regelverket är således proportionerligt för att säkerställa kvaliteten.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslagen kommer att behandlas i rådsarbetsgrupp, förmodligen med start i februari 2011.

4.2 Fackuttryck/termer

SUB – Skyddad ursprungsbeteckning (eng. PDO, Protected Designations of Origin)

SGB – Skyddad geografisk beteckning (eng. PGI, Protected Geographical Indications)

GTS – Garanterad traditionell specialitet (eng. TSG, Traditional Speciality Guaranteed)

Krav för registrering

PDO Protected Designation of Origin

- egenskaper hänförliga till miljön och producenterna i en region

⁷ Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd

- alla produktionssteg måste utföras i regionen
- råvarorna måste komma från regionen

PGI Protected Geographical Indication

- egenskap eller rykte hänförbart till viss område
- minst ett steg i produktionsprocessen måste utföras i området
- råmaterial kan komma från ett annat område

TSG Traditional Speciality Guaranteed

- egenskaper som härrör från traditionell ingrediens eller traditionell tillverkningsmetod
- kan användas av alla producenter som följer den givna specifikationen för produkten

Svenska skyddade beteckningar

PDO

Kalix löjrom

PGI

Sveciaost

Skånsk spettkaka

Bruna bönor från Öland

TSG

Hushållsost

Falukorv