



Ändring av de s.k. frukostdirektiven om 2022/23:FPM88 honung, sylt och gelé, fruktjuice och hållbarhetsbehandlad mjölk

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

2023-05-24

Dokumentbeteckning

COM(2023) 201

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV om ändring av rådets direktiv 2001/110/EG om honung, 2001/112/EG om fruktjuice och vissa liknande produkter avsedda som livsmedel, 2001/113/EG om sylt, gelé och marmelad samt söttad kastanjepuré avsedda som livsmedel och 2001/114/EG om vissa former av hållbarhetsbehandlad, helt eller delvis dehydratiserad mjölk avsedd som livsmedel

Sammanfattning

De nuvarande frukostdirektiven är över tio år gamla och under det senaste decenniet har marknaderna för livsmedel utvecklats avsevärt till följd av innovation, förändrade samhällsintressen och förändrad efterfrågan bland konsumenterna. För att möta konsumenternas ökade intresse för mer hälsosamma produkter och ge dem möjlighet att göra medvetna livsmedelsval presenterade kommissionen den 21 april 2023 ett förslag till direktiv om ändring av direktiven om honung, fruktjuice, sylt, gelé, marmelad samt söttad kastanjepuré och vissa former av hållbarhetsbehandlad mjölk. För honung föreslås att alla ursprungsländer där honungen har skördats ska anges på förpackningen. Avseende fruktjuice föreslås att återinföra möjligheten för industrin att ange uppgiften att inga fruktjuicer innehåller tillsatt socker. Vidare föreslås att det skapas en ny produktkategori för fruktjuicer vars naturligt förekommande socker delvis har avlägsnats (minst 30 % jämfört med en liknande produkt). För sylt och gelé föreslås att den minsta mängd frukt som ska användas vid framställning av dessa produkter ökas. Vidare föreslås att beteckningen marmelad även kan gälla för produkter tillverkade med andra frukter än citrusfrukter. För att undvika att konsumenterna förvirras föreslås också en ny beteckning, citrusmarmelad, för den produkt som hittills har definierats som ”marmelad” för att skilja de

två produktkategorierna åt. För dehydratiserad hållbarhetsbehandlad mjölk föreslås att en bearbetningsmetod för att framställa laktosfria hydratiserade mjölkprodukter tillåts.

2022/23:FPM88

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

De så kallade frukostdirektiven är sju direktiv som innehåller gemensamma regler om sammansättning, beteckning, märkning och presentation av vissa livsmedel i syfte att skydda konsumenternas intressen och säkerställa den fria rörligheten för dessa produkter på den inre marknaden. Frukostdirektiven fungerar på samma sätt som de handelsnormer som fastställts för vissa jordbruksprodukter då de innehåller tekniska beskrivningar av jordbruksprodukter, deras sammansättning, egenskaper och de produktionsmetoder som används. Produkter för vilka sådana gemensamma regler har fastställts får saluföras under respektive varubeteckning endast om de överensstämmer med dessa regler. Användningen av dessa varubeteckningar har normalt ett betydande kommersiellt värde eftersom konsumenterna känner igen dem och fattar beslut om sina inköp på grundval av dem.

I sin från jord till bord-strategi tillkännagav kommissionen att revideringen av unionens handelsnormer, som förväntas omfatta frukostdirektiven, syftar till att främja spridningen av och tillgången på hållbara produkter. För att ge konsumenterna möjlighet att göra välgrundade och hållbara livsmedelsval meddelade kommissionen också att man skulle överväga att föreslå en utvidgning av de obligatoriska uppgifterna om ursprung eller härkomst för vissa produkter. De nuvarande frukostdirektiven är över tio år gamla och under det senaste decenniet har marknaderna för livsmedel utvecklats avsevärt, till följd av innovation, förändrade samhällsintressen och förändrad efterfrågan bland konsumenter.

Mot bakgrund av ovanstående anser kommissionen att frukostdirektiven bör ses över, särskilt de om honung, fruktjuicer, sylt, gelé och marmelad samt söttad kastanjeuré och slutligen vissa former av hållbarhetsbehandlad, helt eller delvis dehydratiserad mjölk.

Förslaget presenterades den 21 april 2023.

1.2 Förslagets innehåll

Ursprungsmärkning på honung

Enligt de nuvarande reglerna i rådets direktiv 2001/110/EG av den 20 december 2001 om honung ska det eller de ursprungsländer där honungen har skördats anges på etiketten, och om honungen har sitt ursprung i mer än

en medlemsstat eller mer än ett tredje land får den obligatoriska uppgiften om ursprungsland ersättas med följande: blandning av EU-honung, blandning av icke-EU-honung, blandning av EU- och icke-EU-honung. Med tanke på från jord till bord-strategins mål om att stödja konsumenterna när det gäller att göra välgrundade val, bland annat i fråga om livsmedlens ursprung, och i syfte att bevara en väl fungerande inre marknad i hela unionen genom en harmonisering av märkningsreglerna föreslår kommissionen att det ska vara obligatoriskt att alltid ange ursprungsland eller ursprungsländerna på etiketten på honungsförpackningen. Om honungen har skördats i flera länder gäller kravet att ange ursprungsländer endast i fråga om förpackningar som innehåller mer än 25 gram.

Sockerinnehåll i fruktjuice och liknande produkter

Enligt de nuvarande bestämmelserna i direktiv 2001/112/EG av den 20 december 2001 om fruktjuice, och vissa liknande produkter avsedda som livsmedel för användning får fruktjuice inte längre innehålla tillsatt socker. Industrin gavs möjlighet att under en övergångsperiod ange uppgiften att inga fruktjuicer innehåller tillsatt socker. Det är ännu inte allmänt känt att fruktjuice, till skillnad från fruktnektar, inte får innehålla tillsatt socker. Fruktnektar kan å sin sida förses med näringspåståendet ”utan tillsatt socker” följt av ”innehåller naturligt förekommande socker”. Konsumenterna kan ha vilseletts av detta eftersom bland produkter med identisk eller snarlik näringsammansättning föredras den produkt som har ett näringspåstående. För att konsumenterna ska kunna göra välgrundade val föreslår kommissionen att möjligheten för industrin att ange uppgiften att inga fruktjuicer innehåller tillsatt socker återinförs utan tidsbegränsning.

Till följd av den tekniska utvecklingen har nya bearbetningsmetoder tagits fram eller håller på att tas fram för att avlägsna naturligt förekommande socker i fruktjuice och fruktjuice från koncentrat, i syfte att tillgodose konsumenternas växande efterfrågan på produkter med lägre sockerhalt. Eftersom sådana produkter blir alltmer tillgängliga på unionsmarknaden föreslår kommissionen att det skapas en ny produktkategori för fruktjuicer vars naturligt förekommande socker delvis har avlägsnats (minst 30 % jämfört med en liknande produkt) samtidigt som alla andra viktiga fysiska, kemiska, organoleptiska (smak, lukt, färg och utseende) och näringsmässiga egenskaper bibehålls. Dessa produkter föreslås förses med beteckningen ”fruktjuice med minskat innehåll av socker” eller ”fruktjuice från koncentrat med minskat innehåll av socker”. Kommissionen föreslår vidare att regler om tillåtna ingredienser för dessa produkter samt om tillåtna bearbetningsmetoder och ämnen fastställs.

För att stödja produktionen och saluföringen av frukt och höja minimikvaliteten på fruktnektar, föreslår kommissionen vidare att andelen socker och/eller honung som får tillsättas i fruktnektar som i naturligt tillstånd har låg syrahalt och är drickbar minskas. Protein från solrosfrön används i allt större utsträckning för direkt konsumtion och har visat sig vara

ett effektivt verktyg för klarning av fruktjuice. För att ta hänsyn till denna utveckling föreslår kommissionen att proteiner från solrosfrön läggs till i förteckningen över tillåtna bearbetningsmetoder och ämnen.

Juice som extraheras ur kokosnötter saluförs och konsumeras i allt större utsträckning i unionen och beteckningen för den produkten är ”kokosjuice”. I den internationella standard som återspeglas i Codex *General Standard for fruit juices and nectars* anges dock att beteckningen ”kokosvatten” är en synonym till ”kokosjuice”, som extraheras direkt ur kokosnöten utan pressning av kokosnötens fruktkött. För att anpassa direktivet till denna internationella standard föreslår kommissionen att en särskild beteckning för ”kokosvatten” läggs till direktivet.

Minskad mängd socker i sylt och gelé

I rådets direktiv 2001/113/EG av den 20 december 2001 om sylt, gelé och marmelad samt sötad kastanjepuré avsedda som livsmedel fastställs krav i fråga om produktion, sammansättning och märkning för de produkterna. Kommissionen föreslår att den bestämmelse om märkning av socker inte längre behövs eftersom det regleras i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1169/2011 av den 25 oktober 2011 om tillhandahållande av livsmedelsinformation till konsumenterna.

I direktiv 2001/113/EG fastställs en minsta mängd frukt som ska användas vid framställning av bland annat sylt och gelé. Även den lägsta halten av lösligt socker som antingen förekommer naturligt i frukten eller som har tillsatts för dessa produkter framgår också av direktivet. För att stimulera produktionen av sylt och gelé med en högre frukthalt och på så sätt stödja fruktmarknaden, samtidigt som behovet av att minska halten fritt socker beaktas föreslår kommissionen att den minsta mängd frukt som ska användas vid framställning av sylt och gelé enligt direktivet ökas.

I direktivet begränsas uttrycket ”marmelad” till en viss blandning av citrusfrukter. I samhället i stort används dock både uttrycken ”marmelad” och ”sylt” omväxlande för att syfta på sylt som gjorts på andra frukter än citrusfrukter. För att ta hänsyn till detta bruk föreslår kommissionen att uttrycket ”marmelad” får användas för beteckningen ”sylt”. För att undvika att konsumenterna förvirras bör uttrycket ”citrusmarmelad” användas i hela unionen för den produkt som hittills har definierats som ”marmelad” för att skilja de två produktkategorierna åt.

Hållbarhetsbehandlad mjölk

I rådets direktiv 2001/114/EG av den 20 december 2001 om vissa former av hållbarhetsbehandlad, helt eller delvis dehydratiserad mjölk avsedd som livsmedel förtecknas de bearbetningsmetoder som är tillåtna för att helt eller delvis dehydratiserad hållbarhetsbehandlad mjölk. För att tillgodose konsumenternas förändrade behov föreslår kommissionen att en

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

De frukostdirektiv som detta direktiv gäller är införlivade i nationell lagstiftning och när direktivet har antagits behöver Sverige införliva ändringarna i nationell lagstiftning. Kommissionen föreslår en införlivandeperiod på 18 månader. Kommissionen föreslår också att berörda aktörer ska få tid att anpassa sig till de nya kraven och förslaget är därför att de nationella bestämmelser som införlivar direktivet ska börja tillämpas först 24 månader efter det att direktivet har trätt i kraft.

De nationella bestämmelser som berörs av detta direktiv är följande:

- Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2003:10) om honung

Här finns bestämmelser om hur honung definieras, kriterier för honungens sammansättning, samt hur märkningen ska vara utformad.

- Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2003:16) om kondenserad mjölk och mjölkpulver

Här definieras olika former av hållbarhetsbehandlad mjölk och mjölkpulver. Här regleras vilka råvaror som får användas för proteinjustering, samt hur produkterna ska märkas.

- Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2003:17) om sylt, gelé och marmelad

Här definieras vad som är sylt, marmelad, extra sylt, extra marmelad, gelé, extra gelé, citrusmarmelader och söttad kastanjepuré. Här finns definitioner på frukt, fruktkött, fruktpuré etcetera. Här finns även listat vilka ingredienser som får tillsättas och vilka sockerformer som får användas, samt hur produkterna ska märkas.

- Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2003:18) om fruktjuice och fruktnektar

Här definieras olika benämningar för juice exempelvis fruktjuice, fruktjuice från koncentrat, koncentrerad fruktjuice och fruktnektar. Här listas tillåtna ingredienser och bearbetningsmetoder, definieras råvaror, samt regleras hur produkterna ska märkas.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget påverkar inte unionens budget och har inte heller några budgetära konsekvenser på statsbudgeten.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen är positiv till kommissionens förslag till revidering. Reglerna är föråldrade och behöver anpassas efter aktuella förväntningar från konsumenter gällande redlighet, konsumentinformation och hälsa. Detta går i linje med jord till bord-strategin för ett rättvisare, hälsosammare och miljövänligare livsmedelssystem.

Ur ett folkhälsoperspektiv är andelen socker i livsmedel en särskilt viktig fråga för oss i Sverige. Regeringen är därför positiv till att både införa en produktkategori för juice som innebär minskad mängd av naturligt förekommande socker och förslaget att höja minsta tillåtna mängd bär i sylt, vilket i praktiken innebär att mindre tillsatt socker tillförs. Regeringen är också positiv till de föreslagna åtgärderna att specificera ursprungsländerna för den honung som används i honungsblandningar. Nuvarande märkningsregler av EU-honung och icke EU-honung är inte enligt kommissionen tillräckliga för att möta konsumenternas behov av information och kvalitetskrav. Dock finns utmaningar i hur ursprung ska kontrolleras och hur företagen ska visa för kontrollmyndigheterna att de säkerställt ursprunget. Det föreligger frågetecken kring nuvarande analysmetoders träffsäkerhet gällande ursprung, därtill är dessa analyser kostsamma. Vidare anser regeringen att det bör säkerställas att förslaget är förenligt med principerna för internationell handel.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Frågan om ursprungsmärkning av honung behandlades i Jordbruks- och fiskerådet både den 30 januari och den 25 april 2023. En stor majoritet av medlemsländerna uttalade sig för stärkta regler för märkning av honung och honungsblandningar. Av de medlemsländer som uttalade sig ville en stor majoritet se krav på att ange procentandel per ursprungsland. Medlemsstaternas ståndpunkter gällande de andra föreslagna ändringarna är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Kommissionens förslag har skickats på remiss i Livsmedelsverkets försorg till berörda aktörer och branschorganisationer.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 37 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (konsoliderad Amsterdam version) är den rättsliga grunden för de fyra direktiv som är föremål för denna revision. Artikel 43 i EUF-fördraget är den motsvarande rättsliga grunden för att ändra dessa direktiv.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

I fördraget om Europeiska unionens funktionssätt föreskrivs att befogenheterna för jordbrukspolitiken ska delas mellan unionen och medlemsstaterna.

Unionens lagstiftning om handelsnormer för jordbruksprodukter, inklusive frukostdirektiven, har för många produkter ersatt heterogena tidigare nationella standarder. Harmoniseringen av medlemsstaternas lagstiftning om de produkter som omfattas av de fyra frukostdirektiven motiverades enligt kommissionen med att skillnaderna mellan de nationella lagstiftningarna för produkterna i fråga kunde leda till illojal konkurrens och vilseleda konsumenterna och därmed ha en direkt inverkan på den inre marknadens funktion. Kommissionen menar att med tanke på konsekvenserna för den inre marknaden kunde enskilda medlemsstater inte i tillräcklig utsträckning hantera frågan genom nationella standarder. Detta förslag till ändring av fyra frukostdirektiv består huvudsakligen av en uppdatering av krav och produktdefinitioner och ändrar därför enligt kommissionen inte väsentligt den fördelning av befogenheter mellan unionen och medlemsstaterna som fastställs i den ändrade lagstiftningen.

För var och en av de viktigaste föreslagna ändringarna av de fyra berörda frukostdirektiven anser kommissionen att den valda strategin inte går längre än vad som är lämpligt och nödvändigt för att uppnå de eftersträlvade målen med revideringen.

Regeringen delar kommissionens bedömning att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget presenterades i den Särskilda Jordbrukskommittén den 8 maj 2023 och det svenska ordförandeskapet avser att behandla förslaget i rådsarbetsgruppen för jordbruksprodukter. Första mötestillfället var den 16 maj 2023 och ambitionen med behandlingen är att komma så långt som möjligt innan det är dags att lämna över till det spanska ordförandeskapet. Tidsplanen inom Europaparlamentet är ännu inte känd.

