



Rapport från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om systemet för märkning av nötkött och nötköttsprodukter

Jordbruksdepartementet

2004-06-08

Dokumentbeteckning

KOM (2004) 316

Rapport från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om tillämpningen av avdelning II av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1760/2000 om upprättandet av ett system för identifiering och registrering av nötkreatur samt märkning av nötkött och nötköttsprodukter

Sammanfattning

Kommissionen konstaterar i rapporten att märkningssystemet för nötkött och nötköttsprodukter har hjälpt till att återupprätta förtroendet för nötkött efter BSE-kriserna. Samtidigt konstaterar man att systemet varit mycket restriktivt för aktörerna på marknaden och svårt att tillämpa och att en viss förenkling kan vara nödvändig.

Kommissionen vill med den här rapporten göra det möjligt att i rådet och Europaparlamentet diskutera kommissionens bedömning av situationen och om det eventuellt är nödvändigt med ändringar av de gällande bestämmelserna. När rådet och Europaparlamentet har behandlat rapporten kommer kommissionen att lägga fram förslag med ledning av diskussionerna i rådet och Europaparlamentet och olika intressenters uppfattningar. I avvaktan på detta har kommissionen för avsikt att inom ramen för förvaltningskommittén lösa de tillämpningsproblem som uppmärksammas och särskilt att

- göra det möjligt att sampacka nötkött från flera olika grovstyckningsanläggningar vid en anläggning för finstyckning,
- fastställa förenklade regler för styckningsrester och köttputs och för nötkött som saluförs oförpackat,

- förenkla nationella myndigheters ömsesidiga erkännande av de godkända specifikationen som föreskrivs för det frivilliga märkningssystemet för nötkött.

De förändringar som kommissionen öppnar för i rapporten och som faller inom rådets och Europaparlamentets kompetens är främst ett eventuellt införande av märkning av EU-ursprung och eventuell utökning av rådsförordningens omfattning.

När det gäller reglerna för malet kött, för bearbetade produkter och produkter som saluförs på restauranger avvisar kommissionen förändringar.

1 Rapporten

1.1 Innehåll

Bakgrund

Gemenskapslagstiftningen om märkning av nötkött har utvecklats parallellt med att ett individuellt identifieringssystem för nötkreatur har införts. Lagstiftningen har styrts av EU-konsumenternas krav på information i anslutning till de två BSE-kriserna. Förordning (EG) nr 1760/2000 antogs i juli 2000 strax innan den andra BSE-krisen bröt ut och den gjorde det möjligt att mycket snabbt reagera på konsumenternas starka krav på ursprungsmärkning av nötkött.

Spårbarhet

Nötköttets spårbarhet gör det möjligt för aktörerna och behöriga myndigheter att dra tillbaka nötkött som kan utgöra en folkhälsorisk från marknaden. Reglerna på nötköttområdet ger dock vissa ytterligare möjligheter till spårbarhet i förhållande till de regler som gäller för andra livsmedel.

Vid varje stadium där nötköttet bearbetas spåras följande uppgifter:

- Nationellt ursprung för de djur som köttet härrör från.
- Den referenskod som gör det möjligt att koppla köttet till djuret eller till gruppen av djur.
- Nummer på de gemenskapsgodkända anläggningar (slakterier och styckningsanläggningar) där köttet bearbetas.

Vidare skall i varje bearbetningsstadium som nötköttet genomgår ett samband upprättas mellan de köttpartier som kommer in och de som går ut från anläggningen där köttet bearbetas.

Märkning

Genom förordning (EG) nr 1760/2000 är det obligatoriskt med uppgifter om djurens ursprung från och med den 1 januari 2002. Uppgifter om var djuren är födda, uppfödda och slaktade skall anges på alla produkter som omfattas av förordningen, dvs. färskt, kylt och fryst nötkött samt vissa slaktbiprodukter. För styckat kött skall dessutom landet i vilket köttet styckats anges och för malet kött skall landet i vilket köttet beretts anges. Uppgifterna om ursprung skall anges i märkningen och vara direkt läsbara i varje stadium där nötköttet kan komma att saluföras. Bearbetade produkter eller nötkött som saluförs inom restaurangsektorn omfattas inte av regelverket.

Sedan förordning (EG) nr 1760/2000 antogs gäller även ett frivilligt system för märkning av nötkött med alla uppgifter utom ursprungsmärkningen. Det frivilliga märkningssystemet omfattar inte sådana obligatoriska uppgifter som föreskrivs i annan gemenskapslagstiftning, t.ex. direktiv 2000/13/EG om märkning av livsmedel. Det frivilliga systemet omfattar bl.a. uppgifter om djurkategori, ras, typ av produktion, djurens ålder och även uppgifter om uppfödning, utfodring och djurens välbefinnande.

Utvärdering och förslag

Kommissionen utvärderar i rapporten hur systemet hittills har fungerat och föreslår även vissa förändringar.

Sammansättning och märkning av partier från finstyckning

Enligt rapporter från Kontoret för livsmedels- och veterinärfrågor (FVO) fungerar systemet på ett tillfredsställande sätt i alla medlemsstater på slakterierna och anläggningarna för grovstyckning. Däremot betonar rapporterna svårigheterna att i de flesta medlemsstater tillämpa spårbarheten för de styckningsdelar som uppstår vid anläggningarna för finstyckning av nötköttet. Med finstyckning avses verksamhet där resultatet är styckningsdelar av kött avsedda för slutkonsumenten eller restaurangsektorn. Verksamheten vid de här anläggningarna innebär att styckningsdelar från många olika enskilda muskler sammanförs och detta medför regelmässigt att kött från olika slakterier eller styckningsanläggningar blandas i de partier som uppstår vid finstyckningen.

Dagens regelverk innebär att ett parti från finstyckning skall vara homogent och utgöras av kött som härrör från djur med samma ursprung (ett visst land eller blandat ursprung) och dessutom från en och samma urbaningsanläggning och slakteri. Kommissionen anser att detta är ett för restriktivt regelverk som gör det svårt för aktörerna/finstyckarna att anpassa partierna efter kundernas beställningar. Kommissionens legala service har dessutom meddelat en mer flexibel tolkning av nuvarande förordning som medger blandning i ett finstyckningsparti av kött från olika anläggningar i en medlemsstat. Godkännandenummren för de anläggningar köttet i realiteten

kommer från skall anges i märkningen. Reglerna i art. 13 i förordning 1760/2000 om ett enda ursprung för djur vars kött ingår i ett parti nötkött skall dock vara uppfyllt, dvs. allt kött i partiet måste ha samma ursprung när det gäller i vilket land djuret är fött, uppfött, slaktat och styckat.

Märkning av styckningsrester och köttputs

Styckningsrester och köttputs, i allmänhet kallat "trimmings", skall för närvarande märkas enligt samma bestämmelser som styckat kött som saluförs obearbetat till slutkonsumenten. I praktiken blandas och saluförs styckningsrester pallvis från olika partier från urbenings- eller finstyckningsanläggningarna till bearbetningsindustrin vars produkter inte omfattas av förordning (EG) nr 1760/2000. Ett annat användningsområde för dessa styckningsrester är som råvara vid produktion av malet kött. Styckningsmetoderna varierar i EU och styckningsrester blir därför av olika storlek. I vissa EU-länder förekommer det att de styckningsrester som skärs bort är så stora att de säljs som detaljer i handeln.

Kommissionen anser att det är omöjligt att förutsäga slutanvändningen vid produktionstillfället och föreslår därför att införa samma regler som för malet kött, dvs att olika partier med samma ursprung, men inte nödvändigtvis från samma grovstyckningsanläggning, får blandas.

Opaketerade produkter

Det har under FVO:s inspektioner visat sig att ursprunget sällan framgår för produkter som saluförs opackade över disk hos slaktare och i dagligvarubutiker. Märkningseglerna för det kött som säljs oförpackat över disk är dock de samma som för kött som säljs färdigförpackat. Problemen är främst av att det är svårt att fästa etiketterna och att produkterna omsätts snabbt i diskarna.

Ansvar för att utforma metoderna för märkning av det nötkött som saluförs oförpackat vilar på de behöriga nationella eller regionala myndigheterna. Kommissionen får emellertid enligt artikel 19 i förordning (EG) nr 1760/2000 med hjälp av förvaltningskommittéförfarandet besluta om "de åtgärder som krävs" för att lösa vissa specifika praktiska problem. Kommissionen avser att lägga fram ett förslag om förenklade tillämpningsföreskrifter inom kommittologin.

Harmonisering av det frivilliga märkningssystemet

Även om det är medlemsstaternas behöriga myndigheter som ansvarar för att fatta beslut om godkännande, anser kommissionen att de stora variationerna i de nationella förfarandena för utvärdering och godkännande av specifikationer inom det frivilliga märkningssystemet för nötkött, gör det

nödvändigt att fastställa riktlinjer för att rationalisera utarbetandet, att fastställa gemensamma kriterier för utvärdering och godkännande och att fastställa gemensamma regler för hur kontrollerna skall organiseras.

Enligt förordning (EG) nr 1760/2000 skall medlemsstaterna underrätta kommissionen om de produktspecifikationer som de har godkänt, och kommissionen skall vidarebefordra denna information till de andra medlemsstaterna. De förteckningar över godkända produktspecifikationer som skickas in till kommissionen är oftast inte användbara, och kan inte i obearbetat tillstånd vidarebefordras till de övriga medlemsstaterna. Kommissionen har därför inom ramen för förvaltningskommittéförfarandet för nötkött tagit initiativ till en harmonisering av det sätt på vilket de behöriga nationella myndigheterna skall anmäla denna information.

Märkning med den djurkategori som köttet kommer ifrån kan, enligt kommissionen, vara viktig information i det val som konsumenten gör. En produkt som lagligt saluförs i en viss kategori i en medlemsstat kan dock avsevärt skilja sig från en annan produkt som saluförs inom samma kategori i en annan medlemsstat (t.ex. kalv). Om Europaparlamentet och rådet har uppfattningen att frånvaron av harmoniserade kategorier av nöt är till förfång för konsumenten eller den fria rörligheten av nötköttprodukter, skulle kommissionen kunna undersöka möjligheten att lägga fram ett nytt förslag med definitioner av dessa kategorier att användas vid märkningen efter förebild av den tabell med definitioner som förekom i det utkast till tillämpningsförfordning som kommissionen utarbetade 2000.

Eventuellt införande av märkning med EU-ursprung

Nuvarande regler har enligt kommissionen medfört vissa saluföringsproblem i detaljhandeln. Det har blivit svårt att få avsättning för kött från djur av blandat ursprung (tex fött i ett land och slaktat i ett annat). Dessutom har vissa detaljister valt att bara köpa in kött med ursprung i det egna landet. Kommissionen föreslår därför att det skall göras möjligt att ange EU istället för nationella ursprungsmärkningar. Denna möjlighet skall bara tillämpas på kött som erhålls vid finstyckning och som saluförs direkt till slutkonsumenten. En valmöjlighet införs således för finstyckaren att antingen uppge nationellt ursprung eller EU-ursprung allt efter förväntningarna hos konsumenterna i den konsumerande medlemsstaten och efterfrågan från distributörerna.

Malet kött

För närvarande kan producenterna av malet kött i ett parti sammanföra nötkött från olika slakterier belägna i en och samma medlemsstat. De kan också använda kött från djur av blandat ursprung enligt de förenklade reglerna för ursprungsmärkning av malet kött. Producenterna av malet kött får dock inte i samma parti malet kött blanda nötkött som härrör från olika

slaktländer. Denna restriktion leder i praktiken till att de skaffar sig sina råvaror i ett enda slaktland, vilket begränsar aktörernas agerande på den gemensamma marknaden. De flesta industriellt verksamma aktörerna inom sektorn för malet kött vill dock att denna restriktion upphävs.

Kommissionen avvisar dock en sådan ändring. Kommissionen menar att en möjlighet att blanda kött från olika länder skulle kräva ett mycket omfattande registreringsystem. Genom att tillåta att kött med olika ursprung (olika länder) blandas i ett parti vid tillverkning av malet kött kommer spårbarheten att försvåras avsevärt. Både mängden kött som vid behov skall spåras och område och avstånd till leverantören ökar.

Utvidgning av förordningens omfattning

Ett av huvudsyftena med rapporten är att utvärdera om en eventuell utvidgning av förordningens omfattning skall göras. Kommissionen avvisar både en utökning med bearbetade produkter och en utökning till restaurangsektorn.

Kommissionen betonar att riskerna för fel när det gäller spårbarhet av ursprung mångfaldigas i varje ny bearbetningsfas som nötköttet genomgår, bl.a. på grund av att så många olika partier råvara sammanförs för framställning av ett parti färdig produkt. Det förefaller inte vara genomförbart att utvidga tillämpningen av de aktuella bestämmelserna till bearbetade produkter av nötkött innan man ännu har nått tillförlitlighet i tillämpningen för det nötkött som erhålls vid finstyckningen. Problemen består bland annat i att stora partier nötkött tas i bruk samtidigt och att problemen att hålla isär dem skulle bli stora.

Kommissionen konstaterar dock att aktörerna i restaurangbranschen på frivillig väg kan införa ursprungsmärkning för det nötkött som de serverar sina kunder.

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Området regleras genom förordningar som är direkt tillämpliga i alla unionens medlemsstater.

1.3 Budgetära konsekvenser

De förslag som presenteras i rapporten förväntas inte ha några konsekvenser vare sig för den svenska budgeten eller för EU-budgeten.

2.1 Svensk ståndpunkt

Sverige delar i stort den problembild som presenteras i rapporten och anser att det är bra att systemet ses över och att en diskussion kan komma till stånd.

Sveriges övergripande position angående nötköttsmärkningen är att det inte finns någon principiell skillnad mellan nötkött och andra köttslag när det gäller spårningskrav eller konsumenternas behov av information. Sverige eftersträvar horisontella regler som kan användas för samtliga köttslag. Sverige anser dessutom att den frivilliga märkningen av nötkött bör slopas och istället hanteras inom det generella märkningsdirektivet.

I huvudsak stödjer Sverige kommissionen avseende de delar som föreslås diskuteras vidare inom kommittologin. Ett slutligt ställningstagande kan dock inte göras förrän frågorna i detalj diskuterats och detaljförslag presenterats på denna nivå. Förslagen innebär förenklingar och harmonisering av lagstiftningen som ger ett mer effektivt system för märkning av nötkött.

Sverige är negativt till ett eventuellt införande av en möjlighet till märkning med EU-ursprung. Det är en viktig princip för Sverige att konsumenterna får tillräckligt med information för att kunna göra ett medvetet val. Nötköttsmärkningen har givit en unik möjlighet till ursprungsmärkning och information till konsumenterna och det vore fel att öppna för möjligheten att undanhålla denna information för konsumenten. Vidare kan en frivillighet, med flera olika ursprungsmärkningssystem bredvid varandra som följd, riskera att förvirra konsumenterna.

Genom att tillåta att kött med olika ursprung (olika länder) blandas i ett parti vid tillverkning av malet kött kommer spårbarheten att försvåras. Därför stödjer Sverige kommissionens uppfattning att inte tillåta blandning av olika ursprung vid produktion av malet kött.

Sverige delar de konstateranden som kommissionen gör när man avstyrker en utökning av förordningens omfattning till bearbetade produkter och restaurangsektorn. Sverige anser dock att konsumenternas behov av information är lika stort för dessa produkter som för styckat kött, men att genomförandet av detta i nuläget skulle bli alltför komplicerat och kostsamt. Det är viktigt att de system som införs har en möjlighet att fungera i praktiken.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Vid de tillfällen då rapporten diskuterats har det visat sig att det saknas ett starkt stöd för ett införande av EU-märkning. En klar majoritet av

medlemsstaterna har dessutom delat kommissionens uppfattning när det gäller konstaterandena rörande malet kött och en eventuell utökning av förordningens omfattning.

2003/04:FPM108

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet förväntas lämna sitt yttrande mot slutet av 2004.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Kött- och charkföretagen (KCF) anser inte att en möjlighet till EU-märkning skall införas. KCF anser vidare att förordningens omfattning i dagsläget är tillräcklig och anser att en utökning till bearbetade produkter och restaurangsektorn vore svår att i praktiken genomföra. Vidare instämmer KCF i kommissionens konstaterande att en uppluckring av reglerna för malet kött vore olycklig ur spårbarhetsperspektiv.

3 Övrigt

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Frågan behandlades på SJK den 10 maj och den 7 juni och i rådsarbetsgrupp den 1 juni 2004. Frågan förväntas diskuteras på Jordbruksrådet den 21 juni. Europaparlamentet väntas yttra sig i slutet av året.

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Enligt artikel 21 i förordning (EG) nr 1760/2000 skall kommissionen till rådet och parlamentet lämna en rapport om tillämpningen av förordningen och vid behov lämpliga förslag om utvidgning av förordningens omfattning. Denna förordning har Romfördragets artiklar 37, 152.4b samt 251 som rättslig grund.

3.3 Fackuttryck/termer

Grovstyckning – det första steget i styckningen som omfattar urbening och som ofta sker på slakteriet.

Finstyckning – verksamhet där resultatet är styckningsdelar av kött avsedda för slutkonsument eller restaurangsektorn. Finstyckning kan även ske inom detaljhandeln.

”Trimnings” – styckningsrester och köttputs som skärs bort från slaktkroppen eller från kött detaljer under grov- och finstyckning.

Ursprung – anger i vilket land djuret är fött, uppfött, slaktat och styckat eller berett. I fall då djuret är fött, uppfött, slaktat och styckat eller berett i samma land får man på etiketten ange ”Ursprung: landet i fråga”. Blandat ursprung innebär att alla delarna i ursprunget inte skett i samma land, exempelvis kan djuret vara fött i ett land, uppfött i ett annat och slaktat och styckat i ett tredje. Att märka med EU-ursprung skulle enligt kommissionens förslag innebära att man slopar ett angivande av de fyra stegen med land och istället endast märker med ”Ursprung: EU”.

Djurkategori – djuren indelas i olika kategorier vid slakten: ungtjur, kviga, ko, stut, tjur och kalv. Inom klassificeringssystemet som har som syfte att underlätta handeln mellan medlemsstaterna genom gemensamma definitioner finns definitioner för de fem förstnämnda, men det saknas en definition för kalv. För kalv finns istället nationella definitioner.