



Stockholms
stad

**Ekologiska
påståenden på
serveringar och i
butiker
2015**

Ekologiska påståenden på serveringar och i butiker
2015

Dnr:2015-3102

Utgivningsdatum: 2016-06-14

Utgivare: Miljöförvaltning

Kontaktperson: Anne Jungar, Kristine Fornander

Sammanfattning

Livsmedelskontrollen har under 2015 genomfört ett projekt för att kontrollera att livsmedel som påstås vara ekologiska i serveringar och i butiker verkligen är ekologiska.

Handeln med ekologiska livsmedel ökar för varje år och det finns ett stort intresse hos allmänheten och konsumenterna att välja dessa produkter. Med ekologiska livsmedel menas livsmedel som produceras i enlighet med EU:s regler¹ om ekologisk produktion, vilket kraftigt begränsar användandet av syntetiska kemikalier som bekämpningsmedel, gödsel, antibiotika eller andra processhjälpmedel. Livsmedel som produceras utan dessa särskilt stränga begränsningar kallas ”konventionella”.

Projektets huvudsyfte var att kontrollera om livsmedel som säljs som ekologiska verkligen är ekologiska samt att kontrollera om verksamheter som behöver en ekologisk certifiering har det.

Av de 15 objekt som kontrollerades var sex utan avvikelser och nio med avvikelser. Den vanligaste avvikelsen som vi upptäckte var att man packade ekologiska produkter utan att vara certifierade. I samtliga dessa fall kunde vi verifiera att inköpen var av ekologiskt ursprung.

På tre serveringar presenterades mat som ekologisk men där det inte kunde verifieras att det som serverades var ekologiskt vilket var vilseledande för gästerna.

De erfarenheter som vi fått genom det här projektet visar på behovet att få fram riktlinjer för hur ekologiskt i storköksverksamhet ska ske samt att i den ordinarie kontrollen fortsätta att kontrollera spårbarheten när företag gör ekologiska påståenden.

¹ - Rådets förordning (EG) nr 834/2007 av den 28 juni 2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter och om upphävande av förordning (EEG) nr 2092/91,
- Kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 av den 5 september 2008 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 834/2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter med avseende på ekologisk produktion, märkning och kontroll,
- Kommissionens förordning (EG) nr 1235/2008 av den 8 december 2008 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 834/2007 vad gäller ordningen för import av ekologiska produkter från tredjeländer

Innehåll

Sammanfattning	3
1. Bakgrund	5
2. Syfte	7
3. Genomförande	7
3.1 Omfattning och avgränsningar	7
3.2 Problemställning	7
4. Metod	8
5. Resultat	9
6. Diskussion	11
7. Slutsats	13

1. Bakgrund

Intresset för ekologiska livsmedel har ökat de senaste åren och flera konsumenter är villiga att betala extra för att få ekologiska produkter.

I Sverige har försäljningen av ekologiska livsmedel ökat med 38 % under 2015 enligt Ekowebbs marknadsrapport. Ekowebb är en oberoende websida som bevakar den ekologiska marknaden. Enligt deras beräkningar såldes ekologiska livsmedel för 21,5 miljarder kronor 2015. Det är en ökning med 6,0 miljarder kronor jämfört med 2014. Andelen ekologisk försäljning av det totala livsmedelsförsäljningsvärdet, uppgick 2015 till 7,7 procent. Trenden är tydlig att intresset för ekologisk mat ökar.

I och med det ökade intresset för ekologiska produkter och att marknaden för ekologiska produkter växer finns det pengar att tjäna för den som tillverkar eller säljer dessa produkter.

För att få kalla livsmedel för ekologiska måste företaget som producerar livsmedlen vara anmäld för ekologisk kontroll eftersom ekologiska livsmedel medför kraftiga restriktioner i användande av bekämpningsmedel, gödsel, genetiskt modifierade organismer (GMO), bestrålning, antibiotika och livsmedelstillsatser.

Eftersom det för konsumenten inte går att skilja ekologiska produkter från konventionella på annat sätt än genom märkningen finns det risk för att ekologiska livsmedel säljs som inte är ekologiska.

Många restauranger vill idag marknadsföra sina inköp av ekologiska livsmedel och en ökande andel konsumenter vill göra medvetna val när de äter på restaurang.

Den ekologiska märkningen kontrolleras i Sverige av SWEDAC (Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll)-ackrediterade privata kontrollorgan. Kontrollorganen är privata företag som har godkänts av livsmedelsverket för att kontrollera att de ekologiska livsmedel som framställs eller säljs i Sverige uppfyller lagstiftningskrav. Både Livsmedelsverket och SWEDAC kontrollerar kontrollorganen.

Enligt EU:s lagstiftning om ekologisk produktion omfattas inte storköksverksamhet eftersom det saknas regler som styr detta i

förordningarna. Med storköksverksamhet menas beredning av ekologiska produkter på restauranger, i caféer, i skolkök, eller liknande företag som serverar direkt till konsumenter eller enbart levererar till matsalar och serveringar, förordning (EG) 834/2007 art 1. 3.

För att underlätta tolkningen av lagstiftningen som styr den ekologiska produktionen har nationella riktlinjer har tagits fram av Lantbrukarnas Riksförbund, LRF. Dessa är granskade av Livsmedelsverket och Jordbruksverket. Där framgår att enbart företag som bedriver verksamhet inom jordbruks- eller livsmedelssektorn inom områden som omfattas av förordningen får använda begreppet ”ekologiskt” i sin marknadsföring.

Idag finns inga nationella regler som styr vilka krav som ska ställas på storkök som vill servera och marknadsföra sin ekologiska mat utan tillsvidare kan dessa välja att certifiera sin verksamhet enligt privata regelverk. Privata aktörer som Svanen och KRAV har tagit fram kriterier för vad som ska uppnås för att få certifiera sig enligt deras regler. Dessa regler omfattar bland annat att ett definierat utbud av ekologiskt producerade livsmedel köps in och serveras.

I väntan på att Livsmedelsverket tar fram nationella regler för servering av ekologisk mat på storkök har Livsmedelskontrollen arbetat med att ta fram ett utkast till policy för kontroll av verksamheter som informerar sina gäster om att de serverar ekologiska varor (mat, livsmedel). För att inte sprida ytterligare variation speglar policyn den standard som exempelvis Svanen och KRAV använder.

Vid projektets början var syftet med att ta fram en policy att ha ett underlag för att kunna göra bedömningar om restauranger vilseleder konsumenten med påståenden om att en rätt som serveras är ekologisk.

Verksamheter, främst butiker, som förpackar produkter och hänvisar till ett ekologiskt innehåll ska enligt lagstiftningen vara certifierade. Denna certifiering utförs i Sverige av ovan nämnda privata kontrollorgan genom delegation från Livsmedelsverket. Men eftersom kontrollorganen inte utför tillsyn på företag som inte är anslutna behöver de företagen få kunskap och information om att en certifiering krävs.

Butiker som säljer förpackade ekologiska produkter till slutkonsumenten är undantagna från certifieringskravet. Har butiken

däremot lösviktsförsäljning av ekologiska och konventionella varor som konsumenten kan ha svårt att skilja på krävs en certifiering. Detta gäller all typ av parallell försäljning av sådant som inte är färdigpackat, till exempel frukt och grönt och olika system där müsli eller kaffeböner erbjuds i lösvikt eller ekologiskt bröd som inte kan särskiljas från annat konventionellt bröd.

Enligt förordningen ska grossister, distributörer som säljer vidare färdigförpackade varor vara anmälda, certifierade och stå under ekologisk kontroll, förordning (EG) 834/2007 artikel 27 punkt 3.

2. Syfte

Det här projektet syftar till att:

1. Kontrollera att livsmedel som säljs som ekologiska verkligen är ekologiska.
2. Träna projektdeltagarna i revisionsteknik.
3. Kontrollera att verksamheter som hanterar, märker och säljer ekologiska produkter är ekologiskt certifierade. Om inte företaget har en certifiering kontrollera om produkterna som säljs verkligen är tillverkade med ekologiska ingredienser.
4. Testa hur det går att kontrollera ekologiska restauranger/caféer gentemot utkastet till policyn.

3. Genomförande

3.1 Omfattning och avgränsningar

Projektet startade med att möjliga objekt valdes ut från de erfarenheter som gruppens deltagare hade av ekologisk märkning på butiker, serveringar och bagerier som de tidigare hade inspekterat.

Begränsningar i valet av objekt var att de inte skulle vara ekologiskt certifierade eller KRAV-certifierade sedan tidigare.

Förskolor och skolor omfattades inte i projektet.

3.2 Problemställning

Svårigheter fanns i att hitta objekt som uppfyllde projektets syfte.

För att kunna göra en bedömning av om inköpta och sålda livsmedel var ekologiska behövde vi tillgång till skriftlig information som exempelvis följesedlar, receptur, lagersaldo,

menyer, certifikat och försåld mängd. Denna information vet vi av erfarenhet inte alltid finns på plats hos verksamhetsutövaren.

4. Metod

Idag kan verksamheter som butiker och serveringar/restauranger likna varandra till vissa delar. Med det menar vi att många butiker kan ha någon form av servering och restauranger förpackar ofta den mat de serverar som take-away och utformar märkning på sina rätter. Därför har vi valt att inte dela upp dessa två typer av verksamheter, utan fokuserar istället på de typer av avvikelser som vi konstaterat i verksamheterna.

Vid kontrollen var kontrollområdena spårbarhet och information relevanta att inspektera. I området spårbarhet kontrollerades att verksamhetsutövaren kunde identifiera från vilka de har mottagit livsmedel och ingredienser, att de kunde visa vilka råvaror som använts vid hantering, beredning eller servering samt att följesedlar, fakturor och eventuella förpackningar var märkta med ett ekologiskt ursprung.

Inom området information kontrollerades att konsumenten inte vilseleds genom det sätt på vilket livsmedelen märks och presenteras hos företaget.

Förberedelser

En checklista arbetades fram för att ha som stöd vid kontrollerna och ett underlag för att kunna göra massbalansberäkningar med syfte att kontrollera hur mycket ekologisk råvara som har köpts in och hur mycket som har serverats eller sålts presenterades.

Revisionen bokades in minst två veckor i förväg och ett mejl som bekräftade bokningen skickades till företaget. Genom att förboka revisionen och boka tid med ansvarig fanns bättre förutsättningar för att få tillgång till dokumentation.

I kontakten med verksamhetsutövaren informerades om att det handlar om en spårbarhetskontroll samt att vi förväntade oss att de hade följesedlar tillgängliga för de senaste sex månaderna. Revisionerna genomfördes under maj-augusti.

Menyer, följesedlar och märkning och eventuell annan information med hänvisning till ekologiskt dokumenterades eller fotograferades.

Uppföljande arbete

Utifrån den information som samlades in vid kontrollerna bedömdes om volymerna som hanterats var rimliga. Arbetsmaterialet i form av checklista användes medan det visade sig att underlaget för massbalansberäkning inte var användbart på de objekt som kontrollerades.

5. Resultat

Totalt kontrollerades 15 livsmedelsverksamheter och dessa hade någon av verksamhetsinriktningarna serveringar, butiker eller en kombination av både servering och butik. Totalt konstaterades nio stycken avvikelser.

Utan avvikelse från lagstiftningen

Sex av kontrollobjekten var helt utan avvikelser utifrån de kontrollområden som ingick i projektet och fördelades enligt följande:

Tre serveringar presenterade på sin meny att livsmedlen var av ekologiskt ursprung och kunde verifiera att inköpen var ekologiska med hjälp av följesedlar och originalförpackningar. En av dessa serveringar var dessutom KRAV-certifierad.

Tre butiker sålde färdigförpackade ekologiska varor och kunde styrka detta med hjälp av följesedlar och originalförpackningar. I en av dessa butiker såldes ekologisk färdigförpackad sallad som verifierades som ekologisk med både text på förpackning och eko på följesedeln, men när märkningen inte var korrekt (kontrollorgan och EU-symbol saknades) följdes detta upp med en kontroll hos det tillverkande företaget. Vid den uppföljande kontrollen av företaget framkom att de inte var certifierade för ekologisk produktion.

Avvikelser från lagstiftningen

Vi har konstaterat två typer av avvikelser enligt följande;

1. Verksamheten utformar ekologisk märkning på produkt men saknar certifiering.

För dessa avvikelser användes lagstodets förordning (EG) 834/2007 artikel 28, punkt 1, som säger att alla aktörer som förvarar eller släpper ekologiska produkter på marknaden ska vara anslutna till landets kontrollsystem för ekologiska

produkter.

Sex företag packade produkter och märkte dessa med ekologiskt utan att vara certifierade. Av dessa hade ett företag varit certifierat tidigare men certifikatet var inte längre giltigt.

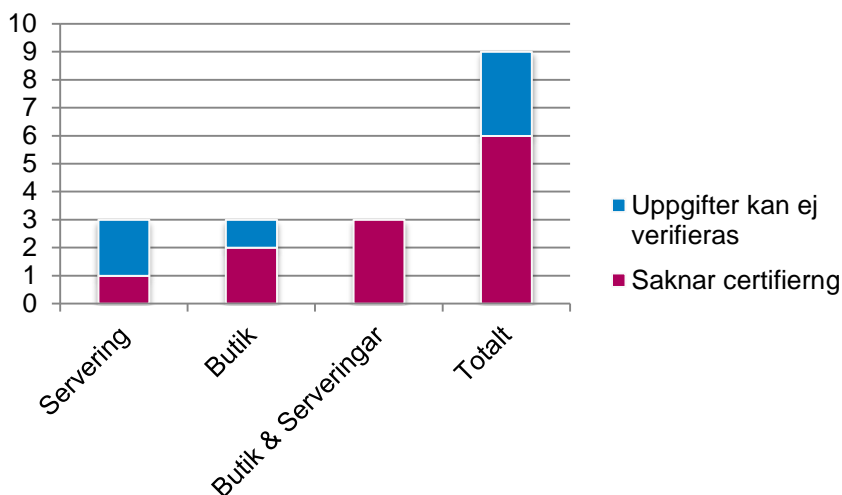
Butiker köper exempelvis in ostar som ekologiska och bitar och packar om dessa samt märker med att de har ett ekologiskt ursprung. I andra fall var det gryner, nötter och sallader som packades och märktes som ekologiska. I samtliga dessa fall kunde butikerna/serveringarna visa på följesedlar som verifierade att inköpen var av ekologiskt ursprung och om förpackningar fanns kvar kontrollerades även att dessa var märkta med en godkänd ekologisk symbol.

2. Verksamheten informerar på menyn att maträtten är ekologisk, men dokumentation som verifierar detta kan inte visas.

För dessa avvikelser användes lagstödet för vilseledande information, förordning (EG) 1169/2007 artikel 7, punkt 4b.

Vid kontrollen framkom att tre verksamheter angav på sina menyer att de serverar ekologiska maträtter/livsmedel men de kunde inte verifiera detta med korrekta underlag.

En av restaurangerna hade skyltar från en leverantör där maträtterna presenterades som ekologiska. Underlaget som uppvisades, både följesedlar och etiketter, kunde inte verifiera att påståendet om ekologiskt ursprung stämde.



Vi konstaterade även att en butik sålde färdigförpackad torkad mango märkta med "Litzing Eco Mango" vilket antyder att produkten är ekologisk. Produkten saknade godkänd EU-certifiering. Information om felaktig märkning lämnades till kommunen som ansvarade för tillsyn av importören. Avvikelsen i detta fall bedömdes som vilseledande enligt förordning (EG) 1169/2011, artikel 7, punkt 1.

Under en vecka i september genomförde FVO (Food and Veterinary Office) en revision i Sverige med syfte att revidera den ekologiska produktionen. FVO är EU-kommissionens livsmedels- och veterinärbyrå, som gör revisioner av Sveriges, och alla EU-länders, kontroll i livsmedelskedjan. Kontroll av ekologisk produktion, import och produkter på marknaden granskades och under en dag reviderades ekologisk kontroll i butik i Stockholm. Den slutliga revisionsrapporten har ännu inte publicerats men de synpunkter som gavs vid revisionen var att detta projekt uppfyller de krav på kontroll som är relevanta.

6. Diskussion

Inom projektet konstaterar vi att den övervägande delen serveringar och butiker som kontrollerades inte fick någon avvikelse eftersom de kunde visa att det som presenterades som ekologiskt på meny eller på en produkt var korrekt. Verksamheterna kunde styrka att inköpta råvaror var ekologiska genom att de kunde visa originalförpackning samt följesedlar på inköpta produkter. Flertalet av verksamheterna kunde även visa att inköpen av ekologiska varor pågått under en period på tre till sex månader.

Däremot var det svårt att utföra massbalansberäkningar på inköpta och försålda ekologiska råvaror eftersom företagen inte hade kassasystem där utgående ekologiska livsmedel fanns särredovisade. Exakta uppgifter gick inte att få fram utan en rimlighetsbedömning kunde endast göras utifrån de muntliga uppgifter som verksamhetsutövaren angav för försäljningen.

Vi testade om det var möjligt att kontrollera verksamheter utifrån det utkast till policy som vi tagit fram. Vid de bokade revisionerna kunde många verksamhetsutövare presentera inköpen av ekologiska livsmedel för de senaste 3-6 månaderna. Utifrån de underlag som visades upp och med den bild av verksamheten som vi fick vid

kontrollen gjordes dock en bedömning att inköpen kunde vara mellan 50-90% av de totala inköpen. Enligt policyn ska minst 20 % av livsmedlen vara ekologiska eller så ska minst 10 av de livsmedel som används dagligen vara ekologiska för att verksamheten ska få kallas ekologisk.

Under projektets gång har Livsmedelverket ändrat sin inställning till att presentera ekologiskt på menyer i restauranger. I ett pressmeddelande klargjordes att restauranger och caféer redan idag kan informera om att de använder ekologiska ingredienser och råvaror. Livsmedelsverket informerade samtidigt att man har för avsikt ta fram nationella regler för restaurang och storhushåll. Eftersom nationella regler ska tas fram blev idén med att ta fram en policy för Stockholm inte lika aktuellt längre. De nationella reglerna har ännu inte presenterats.

Tanken med en policy var att ha ett system för att kontrollera att konsumenter inte blir vilseledda när de besöker restauranger samt att driva på utvecklingen mot ett framtagande av gemensamma nationella regler.

Medvetenheten hos verksamhetsutövare om att en certifiering krävs vid märkning av ekologiska produkter är låg. Inom detta område konstaterade vi de flesta avvikelserna. Om detta beror på okunskap eller medvetet fusk för att få en ökad förtjänst eller bara en vilja att faktisk få informera om produktens ursprung har inte det här projektet kunna få klarhet i.

Enligt förordningen för ekologisk produktion ska certifikat från leverantören efterfrågas för att upprätthålla spårbarhet mellan den certifierade säljaren och den certifierade köparen för att visa att företaget uppfyller kraven för ekologisk produktion.

Spårbarheten, med aktiv en kontroll av certifikat, går förlorad eftersom det köpande företaget inte har krav på sig att vara certifierat vilket är fallet med restauranger och storhushåll där det idag saknas regler.

Vi kan konstatera att om fler verksamheter hade efterfrågat certifikat från sina leverantörer hade de kanske upptäckt att certifikat saknades och då valt att inte köpa produkten eller ställt krav på leverantören att skaffa en certifiering.

De avvikelser som konstaterades kommer att följas upp i den ordinarie kontrollen. Eftersom vi inte aktivt har kontrollerat

ekologiska livsmedel på detta sätt tidigare och att det råder otydlighet i hur begreppet ekologiskt får användas i storköksverksamhet har vi i detta första kontrollskede bedömt att det inte var proportionerligt med vidare sanktioner.

7. Slutsats

Det förekommer att livsmedel märks ut som ekologiska utan att vara det. På tre restauranger informerades gästen om att det som serverades var ekologiskt men det kunde inte verifieras.

Flertalet verksamheter packar, delar och märker produkter som ekologiska utan att känna till att det krävs en certifiering för att göra det.

Projektet visar att de flesta verksamhetsutövare inte känner till att en certifiering krävs i samband med delning och paketering av ekologiska produkter. Trots att dessa verksamheter inte haft en certifiering har vi inte kunnat se, inom ramen för detta projekt, att det pågår systematiskt fusk. Verksamhetsutövarna köper i de flesta fall in produkter som är ekologiska enligt följesedel och faktura samt märkningen på original förpackningen men man kontrollerar inte att leverantören har giltiga certifikat.

De två typer av avvikelser som vi konstaterat i detta projekt visar på behovet av att kontrollera redlighet och spårbarhet när verksamheter gör påståenden om ekologiskt ursprung.

Syftet med att ta fram en policy i Stockholm stad för restauranger som marknadsför sig som ekologiska har spelat ut sin roll under projektets gång, eftersom SLV sedan i sommaren 2015 arbetar för att få fram nationella regler inom området. Genom detta projekt har vi konstaterat att det förekommer vilseledande uppgifter om ekologiskt och att det behövs regler och vägledning inom detta område.

Inga sanktionsbeslut har fattats i detta projekt. De avvikelser som konstaterats kommer att följas upp i den ordinarie kontrollen inom ett år.

De erfarenheter vi har fått under året genom detta projekt, den revision som genomförts av FVO och de nya nationella regler för

restauranger som Livsmedelsverket aviserat, kommer att stå som grund för vårt fortsatta arbete där spårbarhet och kontroll av ekologiska certifikat kommer att få en tydligare del av kontrollen när företag gör ekologiska påståenden.