Datum
2002-11-27
Ert datum

Vår beteckning
2002/0147-28
Er beteckning

Information om upphandling av kött

Den europeiska kommissionen har uppmärksammat svenska myndigheter på det danska slakteriförbundets anmälan angående svårigheter för förbundets medlemmar att få tillträde till och sälja danskt kött på den svenska marknaden. Detta gäller i synnerhet svenska kommuners upphandling av kött till skolor och daghem. NOU har fått regeringens uppdrag att informera i NOU *info* om vilka regler som gäller vid upphandling av köttprodukter. Informationen har utarbetats i samråd med Svenska Kommunförbundet.

Befintlig lagstiftning

Enligt EG-rätten är det inte tillåtet att ställa krav på ursprungsland, eftersom det kan utgöra kvantitativa importrestriktioner. Att i en upphandling ställa krav på att köttet skall vara svenskt står i strid med de bestämmelser i EG-fördraget som genom bl.a. en fri rörlighet av varor syftar till att skapa en inre marknad, t.ex. principen om ömsesidigt erkännande och det grundläggande diskrimineringsförbudet. Dessa regler återspeglas i huvudregeln om affärsmässighet i 1 kap 4 § LOU. Principen om ömsesidigt erkännande innebär att en medlemsstat skall godta varor och tjänster från andra aktörer i andra EU-länder om produkterna är jämförbara med dem som denna stat godkänner från inhemska producenter. Det är inte förenligt med LOU och EG-direktiven om offentlig upphandling att i tekniska specifikationer eller kravspecifikationer hänvisa till särskild vara på ett sådant sätt att vissa företag gynnas eller missgynnas. EG-domstolen framhäver också principen om icke diskriminering, främst icke-diskriminering på grund av nationalitet, som en av de viktigaste principerna för offentlig upphandling.

Dessa grundläggande principer skall dock förenas med andra intressen och det finns vissa undantagsbestämmelser som kan bli gällande.

Med stöd av artikel 30 i Romfördraget kan importrestriktioner godtas exempelvis med hänsyn till intresset att skydda människors eller djurs hälsa eller liv. Sådana restriktioner får dock inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna. Artikel 30 riktar sig till medlemsstaterna i unionen och kan bara tillämpas temporärt i avvaktan på att gemenskapsåtgärder vidtas (se t.ex. Europeiska kommissionen mot Storbritannien och Nordirland angående undantag från reglerna om fri

Postadress
Box 2012
103 11 STOCKHOLM

Besöksadress
Norra Riddarholmshamnen 1
Stockholm
http://www.nou.se

Telefon (växel)
08 - 454 44 40

Telefax
08 - 791 72 81

E-post: registrator.nou@nou.se

rörlighet för varor med hänsyn till skydd av djurs hälsa, Newcastle Disease, C-40/82).

Enligt artiklarna 152 och 153 skall gemenskapen verka för en hög hälsoskyddsnivå inom bl.a. veterinär- och växtskyddsområdet som syftar till att skydda folkhälsan. Gemenskapen skall även främja konsumenternas intresse och säkerställa en hög konsumentskyddsnivå till skydd för konsumenternas hälsa, säkerhet och ekonomiska intressen samt till att främja deras rätt till information och utbildning.

Man kan således aldrig kräva att köttet skall vara svenskt. I vissa situationer får man dock ställa vissa tillåtna kvalitetskrav och då kan ursprungsmärkning användas som bevis om att köttet uppfyller sådana.

Hälsorisker och skyddsvärda intressen

I det följande beskrivs några av de hälsorisker och andra skyddsvärda intressen såsom etiska frågor som under vissa omständigheter kan motivera avsteg från huvudregeln. Informationen har utarbetats av Svenska Kommunförbundet efter samråd med bl.a. Livsmedelsverket.

Exempel på allmänfarliga sjukdomar som kan påverka köttets kvalitet är BSE, (galna kosjukan) och Salmonella. Orsaken till BSE ligger i användningen av kadavermjöl som djurfoder. Smittämnet kan finnas i delar av kroppen som enligt ett EG-direktiv skall tas bort vid slakt och om köttet styckas på rätt sätt skall det inte finnas någon risk för att köttet är BSE-smittat. Salmonellasmitta i utländskt kött skall förhindras genom att kött från länder utanför EU provas vid våra gränskontrollstationer. Kött från EU-länder kontrolleras i avsändarlandet med avseende på salmonellasmitta och sedan gör man i Sverige stickprovskontroller för att se att garantin fungerar.

Främmande ämnen som kan påverka köttet är t. ex illegal användning av hormoner till djur. Det är förbjudet att använda hormoner, eller andra ämnen med hormonell verkan, i syfte att stimulera tillväxt och produktivitet hos livsmedelsproducerande djur inom EU. Den illegala användningen kan utgöra en hälsorisk för människor eftersom det inte finns någon möjlighet att påverka vilka ämnen som ges till djuren eller att ange karenstider. De substanser som cirkulerar är ofta av dålig kvalitet och kan innehålla okända föroreningar med okänd verkan. Andra främmande ämnen vilka kan medföra en hälsorisk är antibiotika som används i tillväxtbefrämjande syfte och vissa koccidiostatika såsom dimetridazol som används i förebyggande behandling mot koccidios.

Andra skyddsvärda intressen och etiska frågor är t.ex. nivån av djurskydd vid djurhållning och ekologisk produktion av kött som är reglerad i EU: s förordning 2092/91 bilaga C. Inom EU finns flera former av märkning av ekologiska matvaror men reglerna inte är homogena utan varierar från land till land. Grunden för ekologisk produktion är emellertid densamma, högt ställda krav på djurens

miljö och djurhållning. Märkningen av ekologiskt kött med bakomliggande direktiv kan sägas innebära ett bevismedel som garanterar efterfrågad kvalitet.

En annan form av bevismedel på att den efterfrågade kvaliteten är uppfylld kan reglerna om obligatorisk ursprungsmärkning ge. EU har sedan den 1 september 2000 haft regler för obligatorisk ursprungsmärkning av nötkött. Det obligatoriska märkningssystemet innebär att märkningsuppgifterna ska kunna spåras tillbaka till det led som upplysningen hänvisar till. Kött skall således kunna spåras i alla led i försäljningskedjan t.ex. från slakteri och styckningsanläggning vidare via importör eller grossist och slutligen i butik. Det är möjligt att märka nötkött med andra uppgifter än de som är obligatoriska enligt förordningen. Innan en frivillig märkning kan användas ska den godkännas av Livsmedelsverket.

Svenska Kommunförbundet har för avsikt att i cirkulär mer utförligt informera om ovanstående hälsorisker och problem. Cirkuläret kommer även att innehålla hänvisningar till myndigheter som kan lämna ytterligare information.

Slutsatser

Sammanfattningsvis vill NOU framhålla att en upphandlande enhet inte kan kräva att kött skall vara svenskt, eftersom detta strider mot de grundläggande bestämmelserna i EG-rätten och således även mot svensk lag.

Vid upphandlingsförfarandet får en upphandlande enhet dock ställa relevanta krav på leverantören och kunna kräva att produktionen uppfyller vissa krav. Ovan har belysts de risker och problem som finns knutna till produktionen av kött. Det gäller BSE (galna kosjukan), salmonellasmittat kött, hormonbehandlat kött, antibiotikabehandlat djur, koccidios och grundläggande djurskyddsregler.

Vid behov torde en upphandlande enhet med åberopande av skyddet för folkhälsan i förfrågningsunderlaget kunna kräva att t.ex. köttet är garanterat smittofritt, att djur inte utfordras med kadavermjöl i synnerhet inte från sin egen ras (kannibalmjöl) och att köttet skall vara garanterat hormonfritt. Det är inte uteslutet att även krav på att antibiotika inte används i tillväxt-befrämjande syfte och förbud mot användandet av dimetridazol vid behandling av koccidios kan anses vara tillåtna krav.

Eftersom det finns bönder som även utanför Sverige producerar kött som uppfyller dessa krav, i synnerhet de som väljer att producera ekologisk mat, skall kraven ställas på produkten och inte på köttets ursprung.

Sverige har en lång tradition av att värna om djurens rättigheter. Under förutsättning att kraven inte snedvrider konkurrensen och att de inte är diskriminerande torde det vara tillåtet för den för den upphandlande enheten att i förfrågningsunderlaget ställa krav på att det levererade köttet har producerats med en djurskyddsnivå som motsvarar den inhemska marknaden. Det får inte antas att

det i andra länder inte finns köttproducerande bönder som väl lever upp till de krav vi ansett vara grundläggande i Sverige.

Om kommunen vill garantera än högre nivå av djurskydd och kvalitet är även upphandling av ekologiskt kött ett alternativ att beakta.

En upphandlande enhet torde i de tekniska specifikationerna kunna hänvisa till kriterier för miljömärken om kriterierna har utarbetats på grundval av vetenskaplig information. Kriterierna får dock inte utformas så att de strider mot principen om icke-diskriminering eller principerna om fri rörlighet av varor eller tjänster. Kriterierna skall således vara förenliga med de för offentlig upphandling grundläggande gemenskapsrättliga principerna och EG-fördragets regler om offentlig upphandling

Enligt EU-regler skall allt nötkött vara märkt med viss obligatorisk information. Det finns även en möjlighet att begära att kompletterande information lämnas och detta kan användas i ett upphandlingsförfarande för att garantera insyn och kvalitet om det finns behov som kan motivera ett sådant krav. Märkningen kan i vissa situationer således användas som bevis på att köttet uppfyller ställda kvalitetskrav.

För att visa att kraven verkligen är motiverade av den upphandlande enhetens behov bör enheten inte bara ställa krav i förfrågningsunderlaget utan även följa upp att leverantören uppfyllt de krav som ställts i förfrågningsunderlaget och skrivits in i leverantörsavtalet.

Beslut om utformningen har fattats vid nämndsammanträde den 27 november 2002, i vilket deltog kammarrättslagmannen Lisbeth Edlund, ordförande, kommerserådet Bengt Agild, vice ordförande, civilekonomen Jonas Berggren, rättssakkunniga Gunilla Hulting och juristen Eva Sveman. Beslutet fattades i närvaro av kanslichefen Margareta Hentze och chefsjuristen Michael Slavicek efter föredragning av jur. kand. Linda Dahlström. Beslutet expedieras i enlighet med föredragandes förslag och de ändringar som beslutats vid beslutstillfället.

NÄMNDEN FÖR OFFENTLIG UPPHANDLING

Linda Dahlström