EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 20.5.2015
COM(2015) 205 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende de verplichte aanduiding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst voor melk, melk als ingrediënt in zuivelproducten en andere soorten vlees dan rund-, varkens-, schapen-, geiten- en pluimveevlees

1. INLEIDING

Bij Verordening (EU) nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten (hierna de "FIC-verordening" genoemd)[1] zijn een reeks bepalingen betreffende de oorsprongsetikettering van levensmiddelen vastgesteld.

In artikel 26, leden 5 en 6, van de FIC-verordening is met name bepaald dat de Commissie een aantal verslagen bij het Europees Parlement en de Raad moet indienen over de mogelijkheid om de verplichte oorsprongsetikettering uit te breiden naar andere levensmiddelen. Op 17 december 2013 werd een eerste verslag aangenomen over de verplichte oorsprongsetikettering voor vlees dat als ingrediënt in voorverpakte levensmiddelen wordt gebruikt[2].

Het onderhavige verslag kadert binnen de verplichting van de Commissie om bij het Europees Parlement en de Raad uiterlijk op 13 december 2014 verslagen in te dienen betreffende de verplichte vermelding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst voor melk, melk als ingrediënt in zuivelproducten en andere soorten vlees dan rund-, varkens-, schapen-, geiten- en pluimveevlees. In dit verslag moeten melk en zuivelproducten worden gezien als omschreven in bijlage VII, deel III, bij Verordening (EU) nr. 1308/2013. De betrokken vleessoorten zijn vers of bevroren vlees van paarden, konijnen, rendieren en herten, gekweekt en vrij wild en andere vogels dan kippen, kalkoenen, eenden, ganzen en parelhoenders.

Zoals bepaald in artikel 26, lid 7, van de FIC-verordening houdt dit verslag rekening met:

– het feit dat de consument moet worden geïnformeerd;

– de haalbaarheid van de verplichte vermelding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst voor de verschillende producten; en

– een kosten-batenanalyse van de invoering van dergelijke voorschriften voor zowel de exploitanten van levensmiddelenbedrijven als de overheidsinstanties, evenals de gevolgen voor de interne markt en voor de internationale handel.

Om de verplichte oorsprongsetikettering voor de levensmiddelen die onder dit verslag vallen, zorgvuldig te kunnen beoordelen, hebben de diensten van de Commissie een onafhankelijke consultant belast met een onderzoek[3] (hierna de "studie" genoemd) om het effect van de verschillende etiketteringsscenario's te analyseren. De voornaamste bevindingen van deze studie zijn terug te vinden in dit verslag. De vrijwillige of verplichte oorsprongsetikettering voor consumptiemelk en producten op basis van melk, zoals kaas, yoghurt enz. werd geëvalueerd in 9 lidstaten en voor paarden- en konijnenvlees en vlees van wild vond die evaluatie plaats in de belangrijkste producerende landen.

---

1 Verordening (EU) nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1924/2006 en (EG) nr. 1925/2006 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 87/250/EEG van de Commissie, Richtlijn 90/496/EEG van de Raad, Richtlijn 1999/10/EG van de Commissie, Richtlijn 2000/13/EG van het Europees Parlement en de Raad, Richtlijnen 2002/67/EG en 2008/5/EG van de Commissie, en Verordening (EG) nr. 608/2004 van de Commissie (PB L 304 van 22.11.2011, blz. 18).

2 COM(2013) 755 van 17.12.2013.

3 http://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/index_en.htm

2. VERPLICHTE EN VRIJWILLIGE OORSPRONGSETIKETTERING

Er bestaan voorschriften voor verplichte oorsprongsetikettering voor verschillende producten, waaronder honing[4], groenten en fruit[5], onverwerkte vis[6], rundvlees[7], olijfolie[8], wijn[9], eieren[10], ingevoerd pluimvee[11] en gedistilleerde dranken[12]. Zoals bepaald in de FIC-verordening heeft de Commissie nadere bepalingen vastgesteld met betrekking tot de verplichte oorsprongsetikettering voor vers, gekoeld of bevroren vlees van varkens, schapen, geiten en pluimvee[13]. Op grond van deze bepalingen moet het land waar het dier gedurende een aanzienlijk deel van zijn leven werd gehouden, verplicht worden vermeld, evenals het land waar het werd geslacht. De nieuwe voorschriften zullen met ingang van 1 april 2015 van toepassing zijn voor voorverpakt vlees, maar de lidstaten kunnen besluiten ze uit te breiden naar onverpakt vlees.

Er zijn geen nadere gegevens beschikbaar over het marktaandeel van voedingsmiddelen die deelnemen aan vrijwillige voedingsetiketteringsregelingen, maar uit de beschikbare inventarisgegevens blijkt dat deze regelingen meer zijn doorgedrongen in de melk- en de vleessector. Op de EU-markt verkochte melk en vleesproducten worden reeds vrijwillig geëtiketteerd, hetzij via een EU-regeling (BOB, BGA of GTS[14]), hetzij via private of openbare organisaties (zoals groepen marktdeelnemers, kleinhandelaars, NGO's of overheidsinstanties). Dergelijke etikettering verwijst meestal naar een lidstaat of een lager geografisch niveau (regio).

---

4 Richtlijn 2001/110/EG van de Raad inzake honing (PB L 164 van 3.6.2014, blz. 1).

5 Uitvoeringsverordening (EU) nr. 543/2011 van de Commissie van 7 juni 2011 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad, wat de sectoren groenten en fruit en verwerkte groenten en fruit betreft (PB L 157 van 15.6.2011, blz. 1).

6 Verordening (EU) nr. 1379/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 houdende een gemeenschappelijke marktordening voor visserijproducten en aquacultuurproducten, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1184/2006 en (EG) nr. 1224/2009 van de Raad en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 104/2000 van de Raad (PB L 354 van 28.12.2013, blz. 1).

7 Verordening (EG) nr. 1760/2000 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een identificatie- en registratieregeling voor runderen en inzake de etikettering van rundvlees en rundvleesproducten (PB L 204 van 11.8.2000, blz. 1).

8 Uitvoeringsverordening (EU) nr. 29/2012 van de Commissie van 13 januari 2012 betreffende de handelsnormen voor olijfolie (PB L 12 van 14.1.2012, blz. 14).

9 Verordening (EU) nr. 1308/2013 van 17 december 2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten en tot intrekking van de Verordeningen (EEG) nr. 922/72, (EEG) nr. 234/79, (EG) nr. 1037/2001 en (EG) nr. 1234/2007 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 671).

10 Verordening (EG) nr. 589/2008 van de Commissie van 23 juni 2008 tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad, wat betreft de handelsnormen voor eieren (PB L 163 van 24.6.2008, blz. 6).

11 Verordening (EG) nr. 543/2008 van de Commissie van 16 juni 2008 houdende uitvoeringsbepalingen voor Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad wat betreft de handelsnormen voor vlees van pluimvee (PB L 157 van 17.6.2008, blz. 46).

12 Verordening (EG) nr. 110/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2008 betreffende de definitie, de aanduiding, de presentatie, de etikettering en de bescherming van geografische aanduidingen van gedistilleerde dranken en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 1576/89 van de Raad (PB L 39 van 13.2.2008, blz. 16).

13 Uitvoeringsverordening (EU) nr. 1337/2013 van de Commissie van 13 december 2013 tot vaststelling van de regels voor de toepassing van Verordening (EU) nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad, wat betreft het vermelden van het land van oorsprong of de plaats van herkomst voor vers, gekoeld of bevroren vlees van varkens, schapen, geiten en pluimvee (PB L 335 van 14.12.2013, blz. 19).

14 BOB = beschermde oorsprongsbenaming; BGA = beschermde geografische aanduiding; GTS = gegarandeerde traditionele specialiteit.

De criteria die bij deze vrijwillige regelingen worden toegepast om bepaalde eigenschappen toe te schrijven aan de geografische herkomst, kunnen onderling aanzienlijk verschillen.

3. MELK EN ANDERE SOORTEN VLEES - OVERZICHT VAN DE SECTOREN

3.1. Voedselvoorzienings- en -verwerkingsketen

Zuivelfabrieken, slachthuizen en verwerkingsbedrijven spelen een doorslaggevende rol bij het doorgeven van informatie over de oorsprong van het product aan de volgende partij in de voedselketen. Naarmate de verticale integratie groter is, is het makkelijker te garanderen dat oorsprongsinformatie doorheen de voedselketen wordt doorgegeven. Naarmate daarentegen de verwerking complexer en gesofisticeerder wordt, wordt de oorsprongsetikettering steeds omslachtiger.

Gegevens over de structuur van de EU-zuivelindustrie die afkomstig zijn van een in oktober-november 2009 uitgevoerde rondvraag, tonen aan dat de kleine en middelgrote ondernemingen, die minder dan 100 000 ton melk per jaar produceren, 81 % van de melkverwerkende bedrijven uitmaken en 28,5 % van het totale volume melk hebben verwerkt. In de grootste producerende lidstaten is vaak ongeveer de helft van de verwerking in de 5 grootste bedrijven geconcentreerd. De landbouwers zijn vaak erg afhankelijk van de lokale verwerkende bedrijven gezien de bederfelijkheid van het product en de continue productiestroom. Zuivelfabrikanten kopen rauwe melk en andere melkingrediënten doorgaans van verschillende bronnen en in zuivelfabrieken in grensgebieden worden volumes melk van verschillende oorsprong gewoonlijk in dezelfde inrichting verwerkt.

De soorten vlees die onder dit verslag vallen, maken vaak deel uit van korte voorzieningsketens, vaak binnen dezelfde lidstaat. Kleinhandelaars kopen deze vleessoorten vooral aan bij handelaars op spotmarkten, slachthuizen of uitsnijderijen. De voorzieningsketens van paardenvlees kunnen langer zijn, met meer marktdeelnemers en meer intra-EU- en externe handel.

3.2. Verbruik van melk, zuivelproducten en soorten vlees die onder dit verslag vallen

Het gemiddelde verbruik per inwoner in de EU ligt rond 62 kg voor consumptiemelk, 17 kg voor kaas, 16 kg voor aangezuurde melk, 5 kg voor room, 4 kg voor boter en 9 kg voor andere verse zuivelproducten (Eurostat, 2013).

De EU-markt voor melk is een betrekkelijk rijpe markt en forse stijgingen in het verbruik per inwoner zijn enkel te verwachten in de lidstaten die de voorbije tien jaar zijn toegetreden, terwijl de consumptie in de "oude" lidstaten waarschijnlijk nauwelijks zal toenemen.

Het verbruik van de soorten vlees die onder dit verslag vallen, vertegenwoordigt slechts 3 % van de totale EU-vleesconsumptie[15], al zijn de cijfers van de lidstaten niet altijd bijgewerkt. Het verbruik van paarden- en konijnenvlees ligt hoger in Italië,

[15] Effectbeoordeling — werkdocument van de diensten van de Commissie — verplichte oorsprongsvermelding voor onbewerkt varkens-, pluimvee-, schapen- en geitenvlees. http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2013/ia_meat_origin_labelling.pdf

Frankrijk, Spanje, België en Nederland. Vlees van wild wordt voornamelijk tijdens het jachtseizoen, namelijk van oktober tot december, verbruikt.

3.3. Productie en handel

De EU dekt haar behoeften aan melk en zuivelproducten grotendeels zelf. Zo wordt bijna 65 % van de ingezamelde melk verwerkt tot consumptieartikelen, meestal voor de eigen binnenlandse markt. De vervaardiging van kaas en die van verse producten vormen de belangrijkste segmenten in termen van melkgebruik (respectievelijk 53 en 43 miljoen ton melkequivalent). In volume zijn de poeder- (mageremelk-, vollemelk- en weipoeder) en boterproductie relatief kleiner (respectievelijk 12 en 25 miljoen ton melkequivalent). Toch is de handel in deze producten binnen de EU aanzienlijk (respectievelijk 1,6 en 0,6 miljoen ton), zij het minder belangrijk dan de handel in kaas met 3,6 miljoen ton. De volumes schommelen lichtjes van jaar tot jaar, afhankelijk van de voorzienings- en marktomstandigheden.

De invoer van zuivelproducten is beperkt tot de preferentiële toegang voor bepaalde derde landen in het kader van bilaterale of multilaterale overeenkomsten, terwijl de uitvoer van zuivel ongeveer 10 % van de melkproductie vertegenwoordigt. Algemeen gesteld is de EU een netto-uitvoerder van zuivelproducten.

De jaarlijkse productie van andere soorten vlees die onder dit verslag vallen, wordt geschat op 2 % van de totale EU-vleesproductie. De productie van konijnen- en paardenvlees en vlees van wild bedraagt respectievelijk 490 000, 73 000 en 131 000 ton (FAO, 2012), tegenover veel lagere cijfers voor de andere soorten vlees in dit verslag. Binnen de EU wordt bijna 52 000 ton paardenvlees en bijna 22 000 ton konijnenvlees verhandeld, terwijl uit derde landen ongeveer 25 000 ton paardenvlees (voornamelijk uit Argentinië, VS, Canada en Mexico) en konijnenvlees (voornamelijk uit China - meer dan 7 000 ton) wordt ingevoerd. Vlees van wild wordt hoofdzakelijk uit Nieuw-Zeeland ingevoerd.

3.4. Traceerbaarheidssystemen van de EU

Het traceerbaarheidssysteem van de EU voor levensmiddelen is bedoeld om de voedselveiligheid te garanderen en is niet noodzakelijk geschikt om oorsprongsinformatie doorheen de voedselketen door te geven:

– Met het oog op voedselveiligheid[16] moet informatie doorheen de voedselketen worden geregistreerd volgens de "één stap achteruit - één stap vooruit"-benadering: exploitanten van levensmiddelenbedrijven moeten zowel de afnemers van hun producten als de leveranciers van hun materiaal kunnen identificeren. Voor voedsel van dierlijke oorsprong zijn nadere informatievoorschriften vastgesteld[17], zonder dat echter een systematisch verband met het land van oorsprong of de plaats van herkomst van de grondstof is vereist.

– Op de verpakking van producten van dierlijke oorsprong moet een gezondheids- of identificatiemerk worden aangebracht ter aanduiding van de

[16] Artikel 18 van Verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden (PB L 31 van 1.2.2002, blz. 1).

[17] Uitvoeringsverordening (EU) nr. 931/2011 van de Commissie van 19 september 2011 inzake de traceerbaarheidsvoorschriften die bij Verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong zijn vastgesteld (PB L 242 van 20.9.2011, blz. 2).

laatste productie-/verwerkings-/verpakkingsinrichting en de lidstaat waar deze is gevestigd (artikel 5 en bijlage II, sectie I, van Verordening (EG) nr. 853/2004)[18], maar dit verwijst niet noodzakelijk naar de oorsprong of herkomst van de gebruikte grondstof.

– Identificatie- en registratiesystemen voor levende dieren bestaan weliswaar, maar de werking ervan verschilt van soort tot soort en de meeste systemen vormen geen toereikende basis om informatie te verschaffen voor een volledige oorsprongsetikettering (geboren/gehouden/geslacht).

– Wat de vleessoorten in dit verslag betreft, bestaat enkel voor paardachtigen (bv. paarden) een identificatie- en registratiesysteem voor levende dieren. Overeenkomstig Besluit 2000/68/EG van de Commissie en Verordening (EG) nr. 504/2008 van de Commissie, waarin voorschriften zijn vastgesteld inzake de identificatie van in de Unie geboren of ingevoerde paardachtigen, moeten deze laatste, wanneer ze binnen de EU worden verplaatst, vergezeld gaan van een identificatiedocument of paspoort. Dit systeem omvat echter geen verplichte gecentraliseerde databank om de verplaatsingen van de dieren te traceren. Er wordt gewerkt aan strengere registratievereisten, die met ingang van 2016 van toepassing zullen zijn[19].

4. HOUDING VAN DE CONSUMENT JEGENS VERPLICHTE OORSPRONGSETIKETTERING VOOR MELK EN ANDERE SOORTEN VLEES

Volgens de Eurobarometer-enquête 2013[20] vinden de meeste EU-burgers de vermelding van de oorsprong van melk noodzakelijk, of ze nu wordt verkocht als consumptiemelk of als ingrediënt in zuivelproducten (84 %). Een gelijkaardig percentage (88 %) werd geregistreerd voor de vleessoorten in dit verslag. Maar zelfs in deze gevallen lopen de verwachtingen over welke oorsprongsinformatie de consumenten precies willen, sterk uit elkaar.

Voor melk en zuivelproducten werd de voorkeur gegeven aan het land van melken of verwerken, terwijl er voor vlees vooral interesse was voor de plaats waar het dier is gehouden en geslacht, en minder voor de geboorteplaats. Informatie op het niveau van de lidstaat of het derde land werd nuttiger geacht dan het regionale of het "EU/niet-EU"-niveau.

Uit rondvraag bij de consumenten is gebleken dat de oorsprong een belangrijke factor is bij de aankoop van melk, zuivelproducten en vleesproducten, maar pas na prijs, smaak en houdbaarheidsdatum.

Ook is daarbij naar voren gekomen dat de voorkeuren van de consument aanzienlijk verschillen naargelang de lidstaat en dat de belangstelling van de consument in oorsprongsetikettering niet altijd strookt met zijn bereidheid om voor die informatie te betalen. Hoewel de consument graag wordt geïnformeerd, is hij namelijk niet noodzakelijk bereid om duurdere producten aan te kopen om deze informatie te

[18] Verordening (EG) nr. 853/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 houdende vaststelling van specifieke hygiënevoorschriften voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong (PB L 139 van 30.4.2004, blz. 55).

[19] Uitvoeringsverordening (EU) 2015/262 van de Commissie van 17 februari 2015 tot vaststelling van voorschriften overeenkomstig de Richtlijnen 90/427/EEG en 2009/156/EG van de Raad met betrekking tot de methoden voor de identificatie van paardachtigen (verordening paardenpaspoort) (PB L 59 van 3.3.2015, blz. 1).

[20] http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_419_400_fr.htm

verkrijgen. Uit diverse methodologieën is gebleken dat de daadwerkelijke bereidheid om te betalen moeilijk te meten is, hetzij omdat de methode een vertekend beeld geeft, hetzij omdat de antwoorden bij de rondvraag niet altijd overeenkomen met het koopgedrag. Bij de Eurobarometer-enquête 2013 gaf slechts ongeveer de helft van de consumenten aan bereid te zijn 1 à 2 % meer te betalen om te beschikken over oorsprongsinformatie voor de producten die in dit verslag aan bod komen.

5. MOGELIJKE SCENARIO'S EN TOEPASSINGSWIJZEN VAN OORSPRONGSETIKETTERING

Voor melk en melk als ingrediënt in zuivelproducten

De volgende scenario's zijn onderzocht:

– Scenario 1 – Status quo (vrijwillige oorsprongsetikettering);

– Scenario 2 – Verplichte oorsprongsetikettering in de vorm van "EU/niet-EU" (of "EU/derde land");

– Scenario 3 – Verplichte oorsprongsetikettering met vermelding van de lidstaat of het derde land waar de melk a) werd gemolken of b) werd verwerkt.

Voor de soorten vlees

De volgende scenario's zijn onderzocht:

– Scenario 4 – Status quo (vrijwillige oorsprongsetikettering);

– Scenario 5 – Verplichte oorsprongsetikettering met vermelding van de lidstaat of het derde land waar het dier gedurende een aanzienlijk deel van zijn leven werd gehouden vóór de slacht, evenals de plaats waar het werd geslacht;

– Scenario 6 – Verplichte oorsprongsetikettering met vermelding van de lidstaat of het derde land waar het dier werd geboren, gehouden en geslacht.

Voor vlees van vrij wild werd enkel het scenario met vermelding van de jachtplaats onderzocht.

Voorts werd afgezien van het scenario "EU/niet-EU" (of "EU/derde land") voor de vleessoorten die in dit verslag aan bod komen. Bij de studie en bij de impactstudie inzake verplichte oorsprongsetikettering voor vlees van varkens, pluimvee, schapen en geiten[21] bleek immers dat er bij de consument slechts weinig belangstelling bestaat in een dergelijk ruim geografisch kader.

Bovendien werd de optie van verplichte etikettering op regionaal niveau binnen de EU niet in aanmerking genomen aangezien de uitvoeringskosten zeer hoog zouden liggen (opzet van een gedetailleerder traceerbaarheidssysteem en een intensere segmentatie van de voorzieningsketen) en er binnen de Unie geen geharmoniseerde juridische definitie bestaat van dit geografische niveau.

[21] http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2013/ia_meat_origin_labelling.pdf

6. ANALYSE VAN DE EFFECTEN, KOSTEN EN BATEN VAN DE VERSCHILLENDE SCENARIO'S

6.1. Effect op het consumentengedrag

Het is moeilijk om in termen van een kosten-batenanalyse een inschatting te maken van het effect van oorsprongsetikettering op de consument. Oorsprongsetikettering biedt consumenten aanvullende informatie om een weloverwogen keuze te kunnen maken over de levensmiddelen die zij aankopen en verbruiken. Doorgaans is de consument geneigd een verband te leggen tussen oorsprongsetikettering en een aantal positieve kenmerken, waaronder kwaliteit.

Bij de status quo-scenario's met vrijwillige oorsprongsetikettering zou de mate van informatie inzake de herkomst van het product worden verstrekt naargelang van de vraag van de consument. Op die manier zou niet volledig worden ingespeeld op de vraag van de consument naar systematische oorsprongsinformatie, maar deze aanpak zou meer overeenstemmen met de beperkte bereidheid om te betalen voor verplichte oorsprongsinformatie.

Wanneer marktdeelnemers vrijwillig besluiten oorsprongsinformatie aan te brengen op het etiket, wordt dit voorgesteld als een meerwaarde voor het product, die het koopgedrag beïnvloedt van de consumenten voor wie deze informatie belangrijk is.

Voor melk en melk als ingrediënt in zuivelproducten

De scenario's met verplichte oorsprongsetikettering in de vorm van "EU/niet-EU" of "lidstaat" zouden de consument systematisch voorzien van oorsprongsinformatie.

De optie "EU/niet-EU" zou enkel een onderscheid maken tussen de productie uit de EU en die uit derde landen. Ze wordt als te algemeen beschouwd en rechtvaardigt volgens de consument bijgevolg geen prijsstijgingen. Het scenario "lidstaat" daarentegen blijkt zinvoller voor de consument, vooral wanneer wordt vermeld wat de plaats van het melken is. De zuivelfabrieken verkiezen echter de plaats van verwerking te vermelden, hetgeen veel eenvoudiger uit te voeren is.

Voor de soorten vlees

Enquêtes tonen aan dat de consumenten vooral geïnteresseerd zijn in de plaats waar het dier werd gehouden en geslacht (of waar erop werd gejaagd).

In de sector paardenvlees, die door recente schandalen in een negatief daglicht is komen te staan, hebben verschillende organisaties en instellingen om uitgebreidere informatie verzocht.

6.2. Economische effecten

6.2.1. Exploitatiekosten van de exploitanten van levensmiddelenbedrijven

Uit de studie is gebleken dat - behalve in het geval van vrijwillige etikettering, waar de exploitatiekosten ongewijzigd zouden blijven - nieuwe, bindende etiketteringsverplichtingen extra kosten met zich zouden brengen voor de exploitanten van levensmiddelenbedrijven.

Voor melk en melk als ingrediënt in zuivelproducten

De scenario's "EU/niet-EU" en "lidstaat" zouden operationele problemen opleveren en ingrijpende aanpassingen vergen, vooral met betrekking tot melkingrediënten van gemengde oorsprong.

De kosten voor de oorsprongsetikettering van consumptiemelk zouden afhangen van de vastgestelde voorschriften en de kenmerken van elke inrichting. Terwijl de vermelding van de plaats van verwerking veel eenvoudiger zou zijn, zou de aanduiding van de plaats van het melken omslachtig zijn voor de verwerkende bedrijven die gebruikmaken van melk van verscheidene oorsprong en zou de tenuitvoerlegging ervan extra exploitatiekosten met zich brengen. Bij gemengde oorsprong voor een bepaald product kunnen de kosten verschillen wanneer verschillende lidstaten/derde landen worden vermeld. Indien uiteindelijk voor dit scenario zou worden geopteerd, zijn diepgaandere technische voorbereidingen nodig om de toleranties te bepalen en om na te gaan boven welke ondergrenzen de lidstaat van oorsprong moet worden aangeduid (aangezien melk een vloeibaar product is, vermengt ze zich van nature wanneer ze wordt samengegoten).

Anders dan bij melk voor onmiddellijke consumptie is oorsprongsetikettering voor melk die wordt gebruikt als ingrediënt in zuivelproducten, in praktijk veel moeilijker en dus duurder, met name voor intensief verwerkte zuivelproducten met talrijke productiefasen waar de melkingrediënten vaak lange afstanden afleggen. Exploitanten van levensmiddelenbedrijven die melkingrediënten van verscheidene oorsprong gebruiken, zouden de volgende negatieve invloeden ondervinden:

– volgens de studie zouden de belangrijkste kosten verband houden met de aanpassing van het inkoopbeleid, mogelijke veranderingen in de leveranciersmix, de overschakeling naar kleinere productiepartijen, de aanpassing van het productieproces om te komen tot scheiding naar oorsprong, de aanpassing van het verpakkings-/etiketteringssysteem en de invoering/aanpassing van traceerbaarheidssystemen;

– de kosten kunnen verschillen naargelang van de specifieke operationele situatie van de betrokken exploitanten, het zuivelproduct en melkingrediënt in kwestie en de toegepaste traceerbaarheidssystemen.

De analyse heeft aangetoond dat de extra kosten waarschijnlijk variëren van verwaarloosbaar tot 8 % van de productiekost op het niveau van de verwerker, maar sommige bedrijven beweren dat de extra kosten in bijzonder ongunstige omstandigheden kunnen oplopen tot 45 %.

Voor de soorten vlees

– De kosten zouden relatief gezien lager liggen (minder dan 3 %) in verhouding tot de groothandelsprijs en afhangen van de grootte en de ligging van het bedrijf. Grotere bedrijven met leveranciers in eigen land of in één derde land zouden de kosten makkelijker kunnen beheersen. Die kosten zouden onder meer verband houden met de noodzaak om de traceerbaarheid doorheen de verwerkings- en voorzieningsketen te versterken.

– Hoe complexer de etiketteringsvoorschriften, hoe hoger de kosten zouden liggen voor de aanpassing van de identificatiesystemen voor levende dieren.

– Marktdeelnemers die met vlees van verschillende herkomst werken, zouden hun aanvoer dan ombuigen naar een eerder homogene oorsprong om de exploitatiekosten te beperken.

6.2.2. Concurrentievermogen, handel en investeringsstromen

De consultants die de studie hebben uitgevoerd, zijn van mening dat een verplichte oorsprongsetikettering de consumenten wellicht zou aanzetten om te opteren voor in

eigen land geproduceerde goederen. Bijgevolg zou er een zekere hernationalisering van de interne markt plaatsvinden.

Voor melk en melk als ingrediënt in zuivelproducten

– In het "EU/niet-EU"-scenario zou de interne markt naar verwachting weinig gevolgen ondervinden. Wellicht zouden de verwerkers overschakelen naar een kleiner aantal leveranciers van melkingrediënten om de moeilijkheden te vermijden die gepaard gaan met het gebruik van meerdere leveranciers uit de EU en derde landen. Dit zou gevolgen kunnen hebben voor de internationale handel.

– Indien de aanduiding van de lidstaten verplicht zou worden, worden de afzetmogelijkheden voor melk en melkingrediënten van gemengde oorsprong beperkter. Exploitanten van levensmiddelenbedrijven zouden de prijs van hun grondstoffen waarschijnlijk zien stijgen, doordat hun globale toeleveringsopties beperkter zouden worden.

Voor de soorten vlees

– De gevolgen van de verschillende scenario's zouden beperkt zijn voor de meeste soorten vlees in dit verslag. Anderzijds kunnen veranderingen in de voorzieningsketen van paardenvlees leiden tot segmentatie van de handel binnen de EU en tot een afname van het aantal tussenpersonen. Bovendien kunnen exploitanten menen dat het kosteneffectiever is hun voorzieningsstructuur aan te passen (bevoorrading, partijgrootte, minder tussenpersonen) dan het interne traceerbaarheidssysteem te wijzigen om tegelijkertijd met verschillende bronnen te werken.

– De gevolgen van een oorsprongsetiketteringsverplichting zouden zich in het bijzonder laten voelen in de derde landen die momenteel bepaalde hoeveelheden onverwerkt vlees naar de Unie uitvoeren. Externe handel in vlees van klein wild en van wilde vogels is nagenoeg onbestaande en de handel in dergelijk vlees binnen de Unie is zeer beperkt.

6.2.3. Regelgevingsdruk voor bedrijven

De exploitanten van levensmiddelenbedrijven zouden voor extra administratieve kosten komen te staan door de noodzaak de oorsprong van de leveringen te registreren en hun traceerbaarheidssysteem aan te passen.

Algemeen gesteld zouden kleinere zuivelfabrieken die afhankelijk zijn van lokale leveringen, minder invloed ondervinden dan verzamelcentra van grote bedrijven. Kleinere slachthuizen of uitsnijderijen die hun dieren gewoonlijk lokaal betrekken, zouden niet verplicht zijn hun aankoopgewoonten volledig om te gooien. Ook hier zouden er dus geen hoge extra kosten zijn. De grootste regelgevingsdruk zou dus op de schouders van de zuivelfabrieken/slachthuizen in grensgebieden terechtkomen, alsook op die van zuivelfabrieken/slachthuizen in gebieden die niet-zelfvoorzienend zijn op het gebied van rauwe melk/vlees.

Volgens de studie zou de druk niet wijzigen ten opzichte van de huidige situatie indien de oorsprongsetikettering vrijwillig blijft en zou deze slechts lichtjes stijgen indien de aanduiding van de lidstaat verplicht zou worden voor consumptiemelk.

De extra druk zou echter wel aanzienlijk kunnen zijn indien de lidstaat van oorsprong dient te worden aangeduid op het etiket van intensief verwerkte en samengestelde

producten zoals yoghurt en desserten op basis van melk. Een zware controlelast zou voedselproducenten ertoe aanzetten hun melk uit een beperkter aantal landen te betrekken, ten koste van de interne markt.

Voor de soorten vlees die in dit verslag worden besproken, zijn de consultants die de studie hebben uitgevoerd, van oordeel dat bedrijven de extra eenheidskosten na de noodzakelijke aanpassingsperiode zouden kunnen beperken, met name wat de administratieve kosten betreft. De gevolgen zouden enkel meldenswaardig zijn voor paardenvleesexploitanten, met een aanzienlijk verschil tussen paarden die worden gehouden voor het vlees in gespecialiseerde landbouwbedrijfssystemen (beperkt in aantal) en de rest.

6.2.4. Lasten voor overheidsinstanties

Hoewel de studie geen gedetailleerde cijfers biedt, toont ze een lichte stijging van de controlekosten bij een verplichte "EU/niet-EU"-etikettering voor consumptiemelk.

Bij een verplichte vermelding van de lidstaat zouden de kosten hoger ligger en in grote mate afhangen van de mate van detail van de vereiste oorsprongsinformatie, namelijk plaats van kweken/melken of verwerken/slachten.

De toepassing van het "geboren/gehouden/geslacht"-model zou prijzig zijn voor paardenvlees. Bovendien biedt het huidige traceerbaarheids- en identificatiesysteem de bevoegde autoriteit niet altijd volledige informatie over de plaats waar het paard werd geboren en gehouden.

Door een toename van de lasten zou in het algemeen meer personeel nodig zijn om de documentcontroles uit te voeren. Indien de financiële middelen die in de nationale begrotingen worden toegewezen aan de controleautoriteiten, niet worden verruimd, kan de verwachte toename in arbeidsuren leiden tot een verlaging van de controlefrequentie of een verschuiving in de prioriteiten, waardoor bovendien het risico op fraude toeneemt. De lasten voor overheidsinstanties zouden kunnen worden gematigd door het heffen van vergoedingen voor de uitvoering van officiële controles. Dergelijke kosten zouden normaal door de exploitanten verder in de keten worden doorgerekend via de prijzen.

6.2.5. Kosten voor de consument

Het status quo-scenario zal waarschijnlijk niet leiden tot een algemene prijsstijging. Wanneer de oorsprong wordt vermeld, zullen de extra kosten meestal worden doorbelast aan de consument door middel van een meerprijs.

Een verplichting om oorsprongsinformatie op lidstaatniveau te verstrekken zou wellicht tot hogere kosten leiden, die waarschijnlijk vooral naar de consument zouden worden doorbelast, maar eveneens naar de producenten. De exacte percentages variëren per sector en per lidstaat en zijn mede afhankelijk van de mate van verticale integratie en marktconcentratie.

6.2.6. Ecologische en sociale effecten

Deze effecten zijn niet onderzocht tijdens de studie. Wel kan worden aangenomen dat de consument, wanneer hij meer gedetailleerde oorsprongsinformatie krijgt, de voorkeur zal geven aan "lokale voeding" of zelfs actief producten uit andere landen zal weigeren. Dit kan gevolgen hebben op het vervoer van levende dieren, rauwe melk, melkingrediënten en zuivel/vleesproducten. Of dit zou bijdragen aan een beter milieu (bv. door een verlaging van de broeikasgasemissies) is onmogelijk te zeggen,

want de meeste handel binnen de EU vindt plaats tussen buurlanden, waarbij de afstanden soms korter zijn dan bij handel binnen de lidstaat. Andere scenario's dan vrijwillige etikettering kunnen leiden tot een lichte stijging van het productafval.

Opties waarbij de aanduiding van de lidstaat op het etiket verplicht zou zijn, kunnen een koopgedrag stimuleren dat meer op lokale productie is gericht en kunnen leiden tot mogelijke verschuivingen in het consumptiegedrag en tot het wegvallen van tussenpersonen, leveranciers en verwerkers. Dit kan zelfs verder doorwerken op de arbeidsmarkt indien prijsstijgingen resulteren in een bepaalde inkrimping van de consumptie.

6.3. Voor- en nadelen van verplichte oorsprongsetikettering voor melk, melk als ingrediënt in zuivelproducten en andere soorten vlees

De volgende tabel biedt een overzicht van de voor- en nadelen van mogelijke verplichte oorsprongsetikettering:

– voor melk en melk als ingrediënt in zuivelproducten:

Verplichte oorsprongsetikettering		Voordelen	Nadelen
Melk	Plaats van eerste verwerking	– Lage kosten (< 1 %)	– Geen informatie over de oorsprong van de rauwe melk
	Plaats van melken	– Lage kosten (< 1 %) – Relevante informatie voor de consument op lidstaat-/landniveau	– Extra traceerbaarheidssystemen nodig voor fabrieken die melk van verschillende oorsprong betrekken – Technisch moeilijk bij meervoudige oorsprong – Invloed op grensoverschrijdende handel – Noodzaak om een minimumtolerantie vast te stellen voor meervoudige oorsprong
Melk als ingrediënt in zuivelproducten	Plaats van eerste verwerking van de rauwe melk	– Lage kosten (< 1 %) indien wordt gekozen voor "EU/niet-EU", behalve voor intensief verwerkte producten	– Geen informatie over de oorsprong van de melk – Extra traceerbaarheidssystemen nodig voor fabrieken die melk van verschillende oorsprong betrekken – Technisch moeilijk bij meervoudige oorsprong – Invloed op handelsstromen

			– Noodzaak om een minimumtolerantie vast te stellen voor meervoudige oorsprong – Hoge kosten indien wordt gekozen voor oorsprongsvermelding van meerdere landen (tot 8 % op lidstaatniveau en tot 45 % op niveau van de fabriek)
	Plaats van melken	Relevante informatie voor de consument op lidstaat-/landniveau	– Extra traceerbaarheidssystemen nodig voor fabrieken die melk van verschillende oorsprong betrekken – Bijzonder moeilijk in geval van meervoudige oorsprong – Invloed op handelsstromen – Noodzaak om een minimumtolerantie vast te stellen voor meervoudige oorsprong – Hoge kosten indien wordt gekozen voor oorsprongsvermelding van meerdere landen (tot 8 % op lidstaatniveau en tot 45 % op niveau van de fabriek)

– voor de soorten vlees die in deze studie aan bod komen:

Verplichte oorsprongsetikettering		Voordelen	Nadelen
Paardenvlees	Geboorteplaats + plaats waar het dier is gehouden + plaats van slachting	– Relevante informatie voor de consument op lidstaat/landniveau – Versterkt vertrouwen van de consument	– Extra traceerbaarheidssystemen – Geboorte-informatie is moeilijk bij onjuiste monitoring van de identificatieregels – Moeilijk ingeval het dier op meerdere plaatsen is gehouden – Beperkte toepassing door het beperkte percentage voorverpakt paardenvlees
	Plaats van minimaal vereiste opfok vóór de slacht + plaats van slachting	– Meer nadruk op de laatste levensfasen van het dier	– Extra traceerbaarheidssystemen – Noodzaak om een minimumopfokperiode in de levenscyclus van het dier vast te stellen – Beperkte toepassing door het beperkte percentage voorverpakt vlees
Konijnenvlees + vlees van gekweekt wild en vogels	Geboorteplaats + plaats waar het dier is gehouden + plaats van slachting	– Relevante informatie voor de consument op lidstaat-/landniveau	– Geboorteplaats: Niet belangrijk voor korte productiecycli – Extra identificatiesysteem nodig – Extra traceerbaarheidssystemen – Mogelijk effect op handelsstromen
	Plaats van minimaal vereiste opfok vóór de slacht + plaats van slachting	– Meer nadruk op de plaatsen waar het dier is opgefokt en geslacht – Relevante informatie voor de consument op lidstaat-/landniveau	– Extra traceerbaarheidssystemen – Noodzaak om een minimumopfokperiode vast te stellen bij een korte levenscyclus – Mogelijk effect op handelsstromen
Vlees van vrij wild en vogels	Jachtplaats	– Relevante informatie voor de consument op	– Extra traceerbaarheidssystemen

		lidstaat-/landniveau	– Mogelijk effect op handelsstromen – Beperkte toepassing door het beperkte percentage voorverpakt vlees

7. CONCLUSIES

Wat de producten in dit verslag betreft, kunnen consumenten die dat wensen, tegenwoordig kiezen voor melk- of vleesproducten waarbij de exploitanten vrijwillig oorsprongsinformatie verstrekken. Dit kan een geschikte optie zijn zonder extra lasten voor de industrie en de autoriteiten.

Aangezien een verplichte oorsprongsetikettering voor de meeste in dit verslag besproken producten tot een hogere regelgevingslast zou leiden, moet in de eerste plaats de vraag worden gesteld of de kosten-batenverhouding zodanig is dat een verplichte aanduiding gerechtvaardigd is.

Uit dit verslag zijn ook de volgende bevindingen naar voren gekomen:

– Hoewel de consument graag de oorsprong kent van melk, melk als ingrediënt in zuivelproducten en de in dit verslag besproken vleessoorten, is hij nauwelijks bereid hiervoor te betalen.

– Indien verschillende verplichte oorsprongsetiketteringsscenario's worden bekeken, lijkt de consument de voorkeur te geven aan een aanduiding op lidstaatniveau.

– De kosten om de oorsprong van melk aan te duiden zouden weliswaar beperkt zijn, maar de gevolgen zouden niet voor alle exploitanten dezelfde zijn. Met name de exploitanten die zich in grensgebieden bevinden of in gebieden die niet-zelfvoorzienend zijn op het gebied van melk, zouden immers extra traceerbaarheidssystemen moeten invoeren, wat een aanzienlijke meerkost betekent.

– De studie toont aan dat de verplichte oorsprongsetikettering voor melk als ingrediënt in zuivelproducten kan leiden tot negatieve economische gevolgen, extra traceerbaarheidsvereisten en aanzienlijke lasten voor intensief verwerkte producten.

– Een verplichting tot oorsprongsetikettering voor de soorten vlees in dit verslag zal extra exploitatiekosten met zich brengen.