EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 13.12.2019
COM(2019) 625 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om gennemførelsen og indvirkningen af bestemmelserne om frivillig mærkning i henhold til forordning (EF) nr. 1760/2000 som ændret ved forordning (EU) nr. 653/2014

1. INDLEDNING

I henhold til artikel 23a i forordning (EF) nr. 1760/2000[1] skal Kommissionen forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en rapport vedrørende gennemførelsen og indvirkningen af bestemmelserne om frivillig mærkning, herunder muligheden for at gennemgå dem.

Forordning (EF) nr. 1760/2000 blev vedtaget i kølvandet på BSE-krisen (bovin spongiform encephalopati) med sigte på at forbedre gennemsigtigheden og styrke forbrugernes tillid til oksekød.

Forordningen indførte strenge regler for godkendelse og brug af frivillig mærkning begrundet i et alvorligt tab af forbrugertillid og efterfølgende alvorlige markedsforstyrrelser.

Forordning (EU) nr. 653/2014[2] ændrede forordning (EF) nr. 1760/2000 og indførte en betydelig forenkling af bestemmelserne om frivillig mærkning af oksekød med det primære formål at mindske den administrative byrde for erhvervsdrivende og kompetente myndigheder og at nedbringe de erhvervsdrivendes omkostninger ved denne frivillige mærkning.

De ændrede regler omfatter ikke længere krav om, at der skal indhentes tilladelse til frivillig mærkning af oksekød. En sådan frivillig mærkning skal overholde den horisontale lovgivning om mærkning, navnlig forordning (EU) nr. 1169/2011[3] om fødevareinformation til forbrugerne.

Formålet med denne rapport er i henhold til artikel 23a i forordning (EF) nr. 1760/2000:

- at vurdere gennemførelsen og indvirkningen af den gældende EU-lovgivning om frivillig mærkning af oksekød i forsyningskæden, navnlig under hensyntagen til de synspunkter, som kompetente myndigheder, producenter, forarbejdningsvirksomheder og forbrugere har givet udtryk for

- at undersøge muligheden for at gennemgå bestemmelserne om frivillig mærkning af oksekød.

[1] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1760/2000 af 17. juli 2000 om indførelse af en ordning for identifikation og registrering af kvæg og om mærkning af oksekød og oksekødsprodukter og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 820/97 (EFT L 204 af 11.8.2000, s. 1).

[2] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 653/2014 af 15. maj 2014 om ændring af forordning (EF) nr. 1760/2000 for så vidt angår elektronisk identifikation af kvæg og mærkning af oksekød (EUT L 189 af 27.6.2014, s. 33).

[3] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1169/2011 af 25. oktober 2011 om fødevareinformation til forbrugerne, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1924/2006 og (EF) nr. 1925/2006 og om ophævelse af Kommissionens direktiv 87/250/EØF, Rådets direktiv 90/496/EØF, Kommissionens direktiv 1999/10/EF, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/13/EF, Kommissionens direktiv 2002/67/EF og 2008/5/EF og Kommissionens forordning (EF) nr. 608/2004 (EUT L 304 af 22.11.2011, s. 18).

2. BAGGRUND OG RETLIG RAMME

Rådets forordning (EF) nr. 1760/2000 blev vedtaget på baggrund af tabt forbrugertillid efter BSE-krisen. Den ophævede og erstattede Rådets forordning (EF) nr. 820/97[4], der blev vedtaget som reaktion på alvorlige markedsforstyrrelser forårsaget af BSE-krisen. Forordning (EF) nr. 820/97 indførte princippet om individuel sporbarhed for dyr og oprindelsesmærkning af oksekød.

Ved forordning (EF) nr. 1760/2000 indførtes følgende elementer:

1. Den styrkede systemet for identifikation og registrering af kvæg (artikel 1-10).

2. Den indførte en ordning med obligatorisk mærkning af oksekød, ifølge hvilken erhvervsdrivende, der afsætter oksekød, skal mærke varerne med oprindelsesinformation, navnlig om hvor de dyr, som oksekødet stammer fra, er født, opfedet og slagtet (artikel 11-15).

3. Den indførte en frivillig mærkningsordning for at give de erhvervsdrivende tilladelse til at angive yderligere forbrugeroplysninger (artikel 16-18).

De i punkt tre nævnte bestemmelser (den frivillige mærkningsordning) blev ændret i 2014 ved forordning (EU) nr. 653/2014, hvorved man fjernede dels kravet om, at de kompetente myndigheder skulle give tilladelse til frivillig mærkning, dels den forpligtelse til at kontrollere de erhvervsdrivende, der påhvilede uvildige organer, der var godkendt af den kompetente myndighed.

Frivillig mærkning af oksekød dækker typisk dyrets race og kategori, produktionsområdet og fodrings- og produktionssystemerne.

Forordning (EU) nr. 653/2014 ændrede forordning (EF) nr. 1760/2000 som følger:

- Ifølge den nye artikel 15a kræves det f.eks., at oplysninger er objektive, kan kontrolleres af myndighederne og kan forstås af forbrugerne.
- Desuden tillægges Kommissionen ved artikel 15a beføjelser til at vedtage delegerede retsakter vedrørende definitioner af og krav til de betegnelser eller kategorier af betegnelser, som må anvendes ved mærkningen af færdigpakket fersk og frosset oksekød.

- I artikel 22, som ændret, bestemmes det bl.a., at hvis en erhvervsdrivende eller organisation har mærket oksekød uden at opfylde deres forpligtelser i henseende til obligatorisk eller frivillig mærkning, skal medlemsstaterne om nødvendigt og i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet kræve, at oksekødet fjernes fra markedet. Medlemsstaterne kan give tilladelse til, at sådant oksekød markedsføres, efter

[4] Rådets forordning (EF) nr. 820/97 af 21. april 1997 om indførelse af en ordning for identifikation og registrering af kvæg og om mærkning af oksekød og oksekødsprodukter (EFT L 117 af 7.5.1997, s. 1).

at det er blevet korrekt mærket i overensstemmelse med EU's krav, hvis det berørte kød opfylder de relevante veterinær- og hygiejneforskrifter.

2.1 FRIVILLIG MÆRKNINGSORDNING FØR IKRAFTTRÆDELSEN AF FORORDNING (EU) NR. 653/2014

Før ikrafttrædelsen af forordning (EU) nr. 653/2014 var de almindelige regler for tilladelse til og kontrol med frivillig mærkning af oksekød fastlagt i artikel 16 og 17 (nu ophævet) i forordning (EF) nr. 1760/2000.

I korte træk:

- Den erhvervsdrivende var forpligtet til at sende specifikationen til godkendelse hos den kompetente myndighed i den medlemsstat, hvor produktionen eller salget af oksekødet fandt sted.

- Specifikationen skulle angive, hvilke oplysninger mærket ville indeholde.

- Den erhvervsdrivende skulle indføre en specifik kontrolordning, der skulle anvendes i alle produktions- og afsætningsled, herunder de former for kontrol, der skulle udføres af et uvildigt organ, der var godkendt af myndighederne og udpeget af den erhvervsdrivende. Disse uvildige organer skulle opfylde kriterierne i europæisk standard EN/45100.

- De erhvervsdrivende, der anvendte mærkningsordningen, skulle bære omkostningerne ved det uvildige organs kontrol.

- Den kompetente myndighed skulle undersøge specifikationerne og de foranstaltninger, der skulle træffes for at sikre nøjagtigheden af oplysningerne på etiketten.

- Hvis produktionen og/eller afsætningen af oksekødet fandt sted i to eller flere medlemsstater, skulle myndighederne i de pågældende medlemsstater undersøge og godkende de specifikationer, der vedrørte foranstaltninger, som foregik på deres respektive områder.

- Enhver specifikation godkendt af en medlemsstat skulle fremsendes til de øvrige medlemsstater gennem Komitéen for den Fælles Markedsordning for Landbrugsprodukter.

- Fandt oksekødsproduktionen sted i et tredjeland, havde de erhvervsdrivende ret til frivillig mærkning af oksekødet i henhold til forordning (EF) nr. 1760/2000, hvis tredjelandet i forvejen havde givet Kommissionen meddelelse herom, herunder med følgende oplysninger:

    - den kompetente myndighed, der var udpeget til at udstede godkendelsen

- de procedurer og kriterier, som den kompetente myndighed anvendte, da den undersøgte specifikationen
- fortegnelsen over erhvervsdrivende og organisationer, der havde tilladelse til at benytte de godkendte specifikationer.

- Kommissionen skulle undersøge de meddelelser, den havde modtaget fra tredjelandene, for at vurdere, om de af tredjelandet anvendte procedurer og kriterier kunne ligestilles med de normer, der var fastsat i forordning (EF) nr. 1760/2000.

- De meddelelser, som blev modtaget af tredjelande, skulle videresendes til medlemsstaterne.

2.2 FRIVILLIG MÆRKNINGSORDNING EFTER IKRAFTTRÆDELSEN AF FORORDNING (EU) NR. 653/2014

Artikel 15a i forordning (EU) nr. 653/2014 bestemmer:

"*Anden fødevareinformation end den i artikel 13, 14 og 15 omhandlede, som erhvervsdrivende eller organisationer, der afsætter oksekød, frivilligt tilføjer på mærket, skal være objektive, kunne kontrolleres af myndighederne og kunne forstås af forbrugerne.*

Denne information skal være i overensstemmelse med den horisontale lovgivning for mærkning, og særlig Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1169/2011 […]."

Med denne bestemmelse blev reglerne om frivillig mærkning af oksekød harmoniseret med andre typer kød og fødevarer i almindelighed i henhold til den horisontale forordning om fødevareinformation til forbrugerne[3]. De erhvervsdrivende kan nu frivilligt tilføje oplysninger på mærket på eget ansvar uden først at skulle søge godkendelse heraf hos de kompetente myndigheder og uden tredjepartskontrol.

Kapitel V i forordning (EU) nr. 1169/2011 indeholder generelle regler om frivillig fødevareinformation. F.eks. fastlægges det i forordningens artikel 36, stk. 2, at fødevareinformation, der gives på frivilligt grundlag, skal opfylde følgende krav:

a) den må ikke vildlede forbrugeren, jf. forordningens artikel 7 ("*Fair oplysningspraksis*"), især:

- med hensyn til fødevarens beskaffenhed og især dens art, identitet, egenskaber, sammensætning, mængde, holdbarhed, oprindelsesland eller herkomststed, fremstillings- eller frembringelsesmåde
- ved at tillægge den pågældende fødevare virkninger eller egenskaber, som den ikke har
- ved at give indtryk af, at den pågældende fødevare har særlige egenskaber, når alle lignende fødevarer har samme egenskaber, navnlig ved specifikt at

fremhæve forekomsten eller fraværet af visse ingredienser og/eller næringsstoffer

- ved gennem udseendet, betegnelsen eller en visuel præsentation at give indtryk af, at der er tale om en bestemt fødevare eller ingrediens, selv om en naturligt forekommende bestanddel i virkeligheden er blevet erstattet med en anden bestanddel

b) den må ikke være uklar eller forvirrende for forbrugeren, og

c) den skal i givet fald bygge på relevante videnskabelige oplysninger.

Henvisningen til artikel 7 i forordning (EU) nr. 1169/2011 er særlig vigtig. Eftersom det her anføres, at den information, der gives, ikke må være af en sådan art, at den vildleder, især med hensyn til fødevarens beskaffenhed, herkomststed og fremstillings- eller frembringelsesmåde, dækker den de facto alle de oplysninger, der tidligere kunne gives som frivillig mærkning i henhold til forordning (EF) nr. 1760/2000. Fair oplysningspraksis garanteres således ved henvisningen til artikel 7.

3. METODE

Denne rapport er baseret på følgende oplysninger:

- analyse af tidligere udarbejdede rapporter og evalueringer af frivillig mærkning af oksekød
- høring af medlemsstaterne gennem et specifikt spørgeskema og bilaterale kontakter
- høring af interessenter gennem et specifikt spørgeskema og bilaterale kontakter.

3.1 TIDLIGERE RAPPORTER OG EVALUERINGER

Resultaterne af de følgende undersøgelser og rapporter er blevet anvendt ved evalueringen af gennemførelsen af den frivillige ordning for mærkning af oksekød:

a) Report from the Commission to the Council and European Parliament on the implementation of Title II of Regulation (EC) No 1760/2000[5] (Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af bestemmelserne i afsnit II i forordning (EF) nr. 1760/2000).

[5] COM(2004) 316 final.

b) Opinion on agriculture of The High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens[6] (Udtalelse om landbrug fra Gruppen på Højt Plan om Administrative Byrder).

c) Evalueringsundersøgelse foretaget for Kommissionen "Evaluation of EU beef labelling rules"[7] (Evaluering af reglerne om mærkning af oksekød).

3.2 HØRING AF MEDLEMSSTATERNE

For at integrere, ajourføre og supplere den analyse, der er foretaget i forbindelse med tidligere evalueringer, blev der indsamlet oplysninger via specifikke spørgeskemaer sendt til de kompetente myndigheder i alle 28 medlemsstater.

Spørgeskemaet blev præsenteret på mødet i Komitéen for den Fælles Markedsordning for Landbrugsprodukter den 19. juli 2018 og sendt ud til medlemsstaterne.

Formålet med spørgeskemaet var at indsamle oplysninger, synspunkter og vurderinger hos de kompetente myndigheder med ansvar for gennemførelsen af systemet.

Medlemsstaterne blev bl.a. anmodet om:

- at oplyse, hvorvidt de videreførte et nationalt system til meddelelser og kontrol vedrørende mærkning af oksekød efter ikrafttrædelsen af forordning (EU) nr. 653/2014
- at indsende et skøn over markedsandelen af frivilligt mærket oksekød før og efter ikrafttrædelsen af forordning (EU) nr. 653/2014
- at angive, hvilke oplysninger der primært blev tilføjet i henhold til den frivillige mærkningsordning
- at oplyse antal udførte kontroller og antal tilfælde af manglende overholdelse før (2013-2014) og efter (fra 2015 og frem) ikrafttrædelsen af forordning (EU) nr. 653/2014
- at oplyse, hvilke typer manglende overholdelse der blev påvist i forbindelse med frivillig mærkning af oksekød

[6] HLG Opinion on the priority area of Agriculture / Agricultural subsidies of 5 March 2009 (Udtalelse af 5. marts 2009 om landbrug og subsidier i landbruget fra Gruppen på Højt Plan om Administrative Byrder), https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/action-programme-for-reducing-administrative-burdens-in-the-eu-final-report_dec2012_en.pdf

[7] https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/evaluation/market-and-income-reports/2015/eu-beef-labelling-rules/fullrep_en.pdf

- at oplyse, hvilke vanskeligheder de stødte på under gennemførelsen af den frivillige mærkningsordning efter ikrafttrædelsen af forordning (EU) nr. 653/2014

- at vurdere de primære virkninger (positive eller negative) af den forenkling, der blev indført ved forordning (EU) nr. 653/2014

- at vurdere (på en skala fra 1 til 5) den frivillige mærkningsordning for oksekød før og efter ikrafttrædelsen af forordning (EU) nr. 653/2014 med hensyn til følgende aspekter: ordningens effektivitet, ordningens pålidelighed, kompleksiteten for de kompetente myndigheder, kompleksiteten for producenterne, den administrative byrde for de kompetente myndigheder i forbindelse med ordningens gennemførelse og drift, de administrative omkostninger for producenterne samt kapaciteten til korrekt forbrugeroplysning.

Af 28 medlemsstater svarede 12 detaljeret på spørgeskemaet (BE-DK-DE-ES-FR-IT-AT-PT-SI-FI-SE-UK). Fem medlemsstater svarede, at de ikke anvendte den frivillige mærkningsordning før 2014 (BG-HR-LV-LT-PL).

11 svarede ikke eller sendte et delvist udfyldt spørgeskema (CZ-EE-IE-EL-CY-LU-HU-MT-NL-RO-SK).

Den 8. november 2018 afholdt Komitéen for den Fælles Markedsordning for Landbrugsprodukter et møde, hvor de primære resultater af spørgeskemaet blev drøftet med medlemsstaterne.

3.3 **HØRING AF INTERESSENTERNE**

I lighed med høringen af medlemsstaterne skulle spørgeskemaet, der blev sendt til interessenterne, indsamle oplysninger, synspunkter og vurderinger vedrørende følgende aspekter:

- hvorvidt de tidligere regler om frivillig mærkning af oksekød (dvs. godkendelse fra medlemsstaten, tredjepartskontrol, meddelelser osv.) ansås for førhen at være nyttige med hensyn til at understøtte markedet efter BSE-krisen og informere forbrugerne korrekt

- hvorvidt der var valide grunde til at differentiere oksekød fra andre typer kød og fødevarer med hensyn til frivillig forbrugeroplysning

- hvordan de tidligere regler om frivillig mærkning af oksekød blev opfattet, og hvilke primære virkninger (positive eller negative) der var af de nye regler, der blev indført med forordning (EU) nr. 653/2014

- hvorvidt forbrugerne var bekendt med de anderledes regler, der blev anvendt til frivillig mærkning af oksekød før forordning (EU) nr. 653/2014 sammenlignet med andre fødevarer

- hvorvidt interessenterne stødte på vanskeligheder (i den relevante markedsfase) med at tilpasse sig de nye regler, der blev indført med forordning (EU) nr. 653/2014, og om de

nye regler om frivillig mærkning af oksekød havde en virkning (positiv eller negativ) for interessentens markedsføringsstrategier

- at vurdere (på en skala fra 1 til 5) den frivillige mærkningsordning for oksekød før og efter ikrafttrædelsen af forordning (EU) nr. 653/2014 med hensyn til følgende aspekter: ordningens effektivitet, ordningens pålidelighed, kompleksiteten for de kompetente myndigheder, kompleksiteten for producenterne, den administrative byrde for de kompetente myndigheder i forbindelse med ordningens gennemførelse og drift, de administrative omkostninger for producenterne samt kapaciteten til korrekt forbrugeroplysning.

Ved udgangen af november 2018 var der indkommet syv svar fra følgende organisationer: European Livestock and Meat Trade Unions (UECBV), Federación Empresarial de Carnes e Industrias Cárnicas (FECIC), British Meat Processor Association (BMPA), CULTURE VIANDE, EUROCOMMERCE (tre svar sendt fra forskellige tilknyttede organisationer).

4. ANALYSE- OG HØRINGSRESULTATER

4.1 ANALYSE AF DE TIDLIGERE RAPPORTER OG EVALUERINGER

Den første vurdering af reglerne om frivillig mærkning af oksekød blev foretaget i 2004 af Europa-Kommissionen i rapporten "Report on the implementation of Title II of Regulation (EC) No 1760/2000".

I denne rapport bemærkede Kommissionen, at:

- den frivillige mærkningsordning primært blev brugt af erhvervsdrivende i samhandelen med andre erhvervsdrivende
- forretningspartnere indgik aftaler om overførsel af produktspecifikke oplysninger
- de kompetente myndigheder opfattede de frivillige mærkningsordningers rolle forskelligt, hvilket førte til forskellige kriterier for godkendelse af specifikationerne
- disse forskellige tilgange medførte, at der sjældent forekom tilfælde af gensidig anerkendelse af godkendte specifikationer, hvilket risikerede at forstyrre handelen inden for EU og fordreje konkurrencen i forhold til erhvervsdrivende, som ikke var omfattet af de samme restriktioner med hensyn til opnåelse af godkendelse af deres specifikationer.

Den anden vurdering blev foretaget af Gruppen på Højt Plan om Administrative Byrder, der blev nedsat i 2007 til at rådgive Kommissionen om gennemførelsen af handlingsplanen for reduktion af administrative byrder i Den Europæiske Union.

I sin udtalelse af 5. marts 2009 om landbrug og subsidier i landbruget identificerede Gruppen på Højt Plan om Administrative Byrder proceduren for godkendelse af mærkningsspecifikationer og kontrolsystemet som fastlagt i forordning (EF) nr. 1760/2000 som en kilde til administrative byrder for både erhvervsdrivende og forvaltninger.

Gruppen på Højt Plan om Administrative Byrder rådede derfor Kommissionen til at fjerne meddelelseskravet vedrørende anvendelsen af andre mærkningsoplysninger end dem, der falder ind under den obligatoriske mærkningsordning for oksekød.

Ifølge gruppens rapport ville dette nedbringe den administrative byrde med 15 % (21 mio. EUR ud af i alt 139 mio. EUR til mærkning af oksekød) med hensyn til identifikation af kvæg, uden at sporbarheden, som garanteres af de obligatoriske mærkningsoplysninger, blev sat på spil.

Den tredje detaljerede evaluering, "Evaluation of EU beef labelling rules", blev foretaget for Kommissionen i 2014 nogle få måneder efter vedtagelsen af forordning (EU) nr. 653/2014.

De primære resultater i henseende til den frivillige mærkningsordning var følgende:

- Mængden af kød omfattet af frivillige ordninger udgjorde gennemsnitligt 23 % af alt oksekød solgt på de nationale markeder i de seks medlemsstater i casestudiet (DE, FR, IT, ES, UK, IE).

- Interessenterne havde divergerende opfattelser af konsekvenserne af gennemførelsen af forordning (EU) nr. 653/2014, som skulle forenkle reglerne om frivillig mærkning: Nogle satte pris på den forenklede procedure, mens andre fandt, at der var risiko for at forringe hele systemet og miste forbrugernes tillid.

- Forbrugerne var generelt i stand til at forstå de oplysninger, der blev givet ifølge den frivillige ordning. Nogle af de interviewede forbrugere klagede dog over, at frivilligt påsatte etiketter ofte var overfyldte. Dette udløste det paradoks, at etiketter på oksekød både gav for mange oplysninger og for utilstrækkelige forklaringer, hvilket gjorde dem vanskelige at forstå.

- Frivillige oplysninger optrådte generelt ikke som faktorer med nogen større indflydelse på forbrugernes selvbeskrevne købsadfærd[8].

- De fleste interessenter fremhævede, at forordning (EU) nr. 653/2014 bragte de frivillige mærkningsregler for oksekød i overensstemmelse med de generelle regler for mærkning af fødevarer.

- I visse tilfælde blev frivillig mærkning kun brugt i samhandel mellem erhvervsdrivende (*B2B*).

[8] Man nåede frem til de samme konklusioner i **Consumer Market Study on Functioning of the meat market for consumers in the European Union** (Forbrugermarkedsundersøgelse af, hvordan kødmarkedet fungerer for forbrugerne i EU) (SANCO/2009/B1/010). Denne rapport viste, at over halvdelen af forbrugerne overvejer tre centrale aspekter, når de køber kød: sidste anvendelsesdato eller "bedst før"-datoen (68 %), kiloprisen (67 %) og prisen (67 %), mens henholdsvis 48 % og 44 % af forbrugerne kigger efter oprindelsesland og producent, som er obligatoriske mærkningsoplysninger. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/meat-market-study-final-report_en_0.pdf

- Nogle detailhandlende frygtede, at forenklingen i 2014 af den frivillige mærkning ville resultere i udbredelse af etiketter med lav garanti for, at de frivilligt angivne oplysninger var objektive, kontrollerbare og forståelige for forbrugerne, hvilket kunne skade sektorens image. Andre mente, det var en positiv udvikling: Forenklingen af procedurerne gjorde det muligt for de erhvervsdrivende at udvikle nye frivillige oplysninger for at imødekomme forbrugernes efterspørgsel.

4.2 RESULTAT AF HØRINGEN AF MEDLEMSSTATERNE

I forbindelse med høringen i 2018 repræsenterede de 12 medlemsstater, som svarede fuldt ud på spørgeskemaet, over 72 % af EU's oksekødsproduktion. Resultaterne kan således anses for at være signifikante og repræsentative for situationen i EU.

To medlemsstater (PT og SI) opretholdt deres nationale system for frivillig mærkning af oksekød med godkendelse udstedt af den kompetente myndighed og tredjepartskontrol efter ikrafttrædelsen af forordning (EU) nr. 653/2014.

En enkelt medlemsstat (IT) forenklede systemet, således at oplysninger, der kan findes i et officielt register og i dokumenter, nu kan angives direkte på etiketten af de erhvervsdrivende, mens anvendelsen af yderligere oplysninger skal meddeles den kompetente myndighed, uden at denne dog skal give formel tilladelse.

En enkelt medlemsstat (FR) rapporterede, at mange erhvervsdrivende trods forenkling fortsatte med at bruge specifikationer, der var godkendt før 2014, med kontroller foretaget af et uvildigt organ. Andre erhvervsdrivende skiftede til andre nationale og europæiske mærknings- og kvalitetsordninger, eller de indførte private certificeringsordninger til mærkning af deres produkter. Nye specifikationer blev ikke længere kontrolleret og godkendt på forhånd.

I alle andre medlemsstater, som besvarede spørgeskemaet, var meddelelsessystemet blevet ophævet i sin helhed som fastlagt i henhold til de nye bestemmelser om frivillig mærkning af oksekød.

Meget få medlemsstater[9] kunne oplyse om frivilligt mærket oksekøds markedsandel før og efter ikrafttrædelsen af forordning (EU) nr. 653/2014.

Ifølge evalueringsundersøgelsen fra 2014 lå det vægtede gennemsnit af oksekød solgt i overensstemmelse med de frivillige mærkningsordninger i de seks undersøgte medlemsstater (DE, FR, IT, ES, UK, IE) på 23 % af alt markedsført oksekød.

Interessant nok rapporterede medlemsstater med en stor mængde oksekød markedsført i henhold til frivillige mærkningsordninger ikke om væsentlige ændringer ved besvarelsen af spørgeskemaet. Østrig anslog, at der var sket et fald på 5 % i anvendelsen af frivillig mærkning (fra 80-90 % til 75-85 % af kød markedsført henholdsvis før og efter 2014). I Sverige steg denne andel fra 90 % til 95 %, mens Danmark svarede, at der ikke var sket nogen ændring.

[9] DK, ES, AT, SE.

Den primære information, der blev givet i henhold til den frivillige mærkningsordning, var dyrets race og kategori sammen med produktionsområdet og fodrings- og produktionssystemerne.

Ingen medlemsstater berettede om vanskeligheder med overgangen fra de tidligere regler om frivillig mærkning af oksekød til de nye, forenklede regler.

Forenklingen blev anset af de medlemsstater, der besvarede spørgeskemaet, for at være den primære positive virkning, idet 10 ud af 12 medlemsstater anerkendte, at det nye system strømlinede reglerne ved at fjerne alle de administrative faser, der i henhold til de tidligere regler skulle gennemløbes for at opnå godkendelse af specifikationen. Derved blev den administrative byrde for de kompetente myndigheder mærkbart nedbragt.

Harmoniseringen med andre typer kød (svine-, fjerkræ-, fåre- og gedekød) blev også anerkendt for at have en positiv virkning, fordi årsagerne til strengere regler om mærkning af oksekød ikke længere var til stede (BSE-krisen).

Endelig fremhævede medlemsstaterne, at forenklede regler sætter erhvervsdrivende i stand til at reagere hurtigere på markedets efterspørgsel, hvis det bliver nødvendigt med nye oplysninger på etiketten.

Tre medlemsstater (ES, AT, UK) identificerede en mulig negativ virkning af det nye system i form af en øget risiko for manglende overholdelse på grund af afskaffelsen af kontrol udført af et uvildigt organ.

Dette bekræftes imidlertid ikke af data om kontroller og graden af manglende overholdelse af reglerne om frivillig mærkning af oksekød før og efter ikrafttrædelsen af forordning (EU) nr. 653/2014. Mange medlemsstater kunne ikke levere specifikke data om kontroller med frivillig mærkning, eftersom dataene indsamles i aggregeret form sammen med data om obligatorisk mærkning. Fire medlemsstater (FR, IT, AT, PL) var i stand til at levere detaljerede specifikke data.

I de første tre år med anvendelse af de nye regler (2015-2017) viste den gennemsnitlige grad af manglende overholdelse oplyst af disse fire medlemsstater, at der ikke var betydelige variationer i graden af manglende overholdelse, og at det nye, forenklede system ikke var mere risikabelt end det tidligere.

Analysen af den vurdering, som medlemsstaterne indsendte om de tidligere og nye regler om frivillig mærkning af oksekød – ved hjælp af et pointsystem fra 1 (laveste grad) til 5 (højeste grad) – viste, at medlemsstaterne overordnet set så positivt på forenklingen, der blev indført i 2014.

Medlemsstaterne blev bl.a. anmodet om at give en vurdering af følgende aspekter:

- systemets effektivitet – pointgennemsnit: 3,7 før 2014 og 3,5 efter 2014. Medlemsstaterne så ingen væsentlige forskelle i systemets effektivitet før og efter. De nye regler er stadig effektive med hensyn til at sikre klar mærkning med forbrugeroplysning.

- systemets pålidelighed – pointgennemsnit: 4,0 før 2014 og 3,5 efter 2014. Trods et lille fald i pointgennemsnittet viser resultaterne fra medlemsstaterne, at det nye system er næsten lige så pålideligt som det tidligere. Kontrollerne, der foretages af de kompetente myndigheder, sikrer og garanterer systemet en tilfredsstillende grad af troværdighed.

- kompleksiteten for de kompetente myndigheder – pointgennemsnit: 4,2 før 2014 (komplekst og besværligt) og 2,3 efter 2014. På dette punkt var der betydelig forskel på vurderingen før og efter indførelsen af de nye regler. Medlemsstaterne mente, at det tidligere system var temmelig komplekst at forvalte for myndighederne, mens de nye regler gjorde systemet mindre komplekst.

- kompleksiteten for producenterne – karaktergennemsnit: 4,3 før 2014 (tidkrævende og besværligt) og 2,1 efter 2014 (mindre komplekst og besværligt). Også på dette punkt var der et synligt fald i pointgennemsnittet. Det nye system blev opfattet som meget mindre komplekst. Processen med godkendelse af specifikation og forvaltningen af hele systemet var tidskrævende og besværligt for de erhvervsdrivende.

- administrativ byrde for de kompetente myndigheder – pointgennemsnit: 4,1 før 2014 og 2,2 efter 2014. Det tidligere system blev anset for at være besværligt. Det nye system gav en fornuftig nedbringelse af byrden for de kompetente myndigheder.

- administrative omkostninger for producenterne – pointgennemsnit: 4,0 før 2014 og 1,9 efter 2014. Nedbringelsen af omkostningerne for producenterne efter forenklingen blev opfattet som meget betydelig. Dette hang sammen med afskaffelsen af kontrollerne.

- kapacitet til korrekt forbrugeroplysning – pointgennemsnit: 4,4 før 2014 og 3,7 efter 2014. Selv om både det tidligere og det nye system fik mange point i denne henseende, blev det tidligere system anset for at være en smule mere oplysende over for forbrugerne. Ved at undgå komplekse tilladelsesprocedurer kan erhvervsdrivende nu kommunikere mere effektivt om oplysninger, der opfattes som vigtige for forbrugerne.

Af høringen af medlemsstaterne kan det konkluderes, at de opfattede gennemførelsen af det nye system som tilfredsstillende på administrativt plan.

4.3 RESULTAT AF HØRINGEN AF INTERESSENTERNE

Ifølge evalueringen fra 2014[7] om EU's regler om mærkning af oksekød så hverken den obligatoriske eller den frivillige mærkning af oksekød ud til at spille nogen afgørende rolle for genopretningen af oksekødsmarkedet efter BSE-krisen, selv om de begge bidrog til at styrke forbrugernes tillid til oksekød.

Der er delte meninger blandt interessenterne om nytten af den tidligere frivillige ordning for mærkning af oksekød med hensyn til at understøtte markedet efter BSE-krisen.

Mens produktionssektoren mente, at systemet spillede en vis rolle med hensyn til at rette op på den tabte forbrugertillid efter BSE-krisen, var der en anden opfattelse i detailhandelssektoren.

Interessenterne var enige om ét punkt, nemlig at der ikke længere var valide grunde til at differentiere oksekød fra andre typer kød og fødevarer med hensyn til frivillig forbrugeroplysning.

Interessenterne beskrev de tidligere regler om frivillig mærkning af oksekød som besværlige, bekostelige og uforholdsmæssigt omfattende, især på grund af den lange og komplekse proces med udarbejdelse, godkendelse og kontrol af den tilhørende specifikation.

Ifølge interessenterne var forbrugerne ikke klar over, at der gjaldt andre regler for oksekød end for andre fødevarer med hensyn til frivillig mærkning, hvorfor frivillig mærkning ikke var en vigtig faktor i forbrugernes købsadfærd.

Med hensyn til eventuelle vanskeligheder, som de erhvervsdrivende måtte have med at tilpasse sig reglerne efter 2014, nævnte ingen interessenter nogen vanskeligheder. Snarere det modsatte, idet fire interessenter svarede, at de ikke behøvede at tilpasse deres markedsføringsstrategier, og tre, at reglerne havde en positiv indvirkning på deres forretningsstrategier.

Især interessenter, der rapporterede en positiv virkning, fandt, at de nye regler gav mere fleksibilitet i produktionskæden til at reagere hurtigt på markedsmuligheder og efterspørgsel.

Analysen af den vurdering, som medlemsstaterne indsendte, viste tydeligt, at idet det nye system var lige så pålideligt som det tidligere (pointgennemsnit på dette punkt: 4,1 før 2014 og 4,0 efter 2014), gav det mulighed for at opnå vigtige resultater med hensyn til:

- systemets effektivitet – pointgennemsnit: 2,8 før 2014 og 4,5 efter 2014. Systemet blev nu opfattet som mere effektivt.

- kompleksitet og administrativ byrde for de kompetente myndigheder og producenterne – pointgennemsnit: 4,4 før 2014 og 2,4 efter 2014 med hensyn til kompleksitet for de kompetente myndigheder og 4,3 før 2014 og 2,3 efter 2014 med hensyn til kompleksitet for producenterne. Ifølge interessenterne blev der noteret et betydeligt fald i kompleksiteten for de kompetente myndigheder og producenterne.

- administrativ byrde for de kompetente myndigheder – pointgennemsnit: 4,4 før 2014 og 2,4 efter 2014. Interessenterne mente, at den administrative byrde for de kompetente myndigheder var højere med de tidligere regler og middelhøj med det nye system, især med hensyn til kontroller.

- administrative omkostninger for producenterne – pointgennemsnit: 4,1 før 2014 og 2,5 efter 2014. Det nye system udløste et fald i omkostningerne for producenterne. Det er værd at notere, at de kompetente myndigheder bedømte dette fald til at være større end interessenterne.

- kapacitet til korrekt forbrugeroplysning – pointgennemsnit: 3,1 før 2014 og 4,1 efter 2014. Ifølge interessenterne var det nye system bedre egnet til at give korrekt forbrugeroplysning.

Analysen af interessenternes besvarelse af spørgeskemaet viste tydeligt, at forenklingen i 2014 havde en positiv indvirkning på sektoren.

5. KONKLUSIONER

Den forenkling, der blev indført ved forordning (EU) nr. 653/2014, indebærer en tilpasning til de horisontale regler i forordning (EU) nr. 1169/2011 om fødevareinformation til forbrugerne.

Ud over at frivillig mærkning af oksekød nu følger de horisontale regler i alle medlemsstater, blev visse nationale særbestemmelser opretholdt i fire medlemsstater. Portugal og Slovenien beholdt et fuldt nationalt system med meddelelser og kontrol, Italien forenklede sit nationale system, og i Frankrig fortsatte mange erhvervsdrivende med at bruge de specifikationer, der var godkendt før 2014 og kontrolleret af et uvildigt organ.

Overordnet set blev virkningerne af forenklingen vurderet positivt af medlemsstaterne og interessenterne. De kompetente myndigheder og de erhvervsdrivende fandt det ikke vanskeligt at indføre de nye regler på administrativt og driftsmæssigt plan.

De nye regler blev opfattet positivt af de fleste respondenter, idet de gav mulighed for forenkling, harmonisering med andre sektorer, nedbringelse af den administrative byrde og bedre kapacitet hos de erhvervsdrivende til at imødekomme forbrugernes efterspørgsel uden at skabe problemer for handelen inden for EU eller underminere systemets effektivitet og pålidelighed.

En risiko for hyppigere tilfælde af manglende overholdelse blev nævnt af visse respondenter, men frygten kunne ikke dokumenteres. Analysen af tilgængelige data om graden af manglende overholdelse af reglerne før og efter ikrafttrædelsen af de nye regler viste sammenlignelige grader af manglende overholdelse.

På baggrund af analyserne fra tidligere evalueringer og medlemsstaternes og interessenternes svar på spørgeskemaerne finder Kommissionen, at forenklingen af den frivillige mærkning af oksekød i henhold til forordning (EU) nr. 653/2014 fungerer tilfredsstillende, og at der ikke er grund til at revidere de gældende bestemmelser om frivillig mærkning af oksekød.