EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 13.12.2019
COM(2019) 625 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

asetuksessa (EY) N:o 1760/2000, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EU) N:o 653/2014, säädettyjen vapaaehtoisia merkintöjä koskevien säännösten täytäntöönpanosta ja vaikutuksesta

1. JOHDANTO

Asetuksen (EY) N:o 1760/2000[1] 23 a artiklan mukaisesti komission on annettava Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomus, jossa käsitellään naudanlihan vapaaehtoisia merkintöjä koskevien säännösten täytäntöönpanoa ja vaikutuksia sekä mahdollisuutta tarkistaa kyseisiä säännöksiä.

Asetus (EY) N:o 1760/2000 annettiin BSE-taudin aiheuttaman kriisin jälkeen, jotta lisättäisiin avoimuutta ja vahvistettaisiin kuluttajien luottamusta naudanlihaan.

Asetuksella säädettiin tiukkoja sääntöjä vapaaehtoisten tietojen hyväksymisestä ja käytöstä, mitä perusteltiin kuluttajien luottamuksen vakavalla menetyksellä ja tätä seuranneilla vakavilla markkinahäiriöillä.

Asetusta (EY) N:o 1760/2000 muutettiin asetuksella (EU) N:o 653/2014[2], jolla yksinkertaistettiin huomattavasti naudanlihan vapaaehtoisia merkintöjä koskevia säännöksiä. Keskeisenä tavoitteena oli vähentää toimijoiden ja toimivaltaisten viranomaisten hallinnollista rasitetta sekä alentaa kustannuksia, joita toimijoille aiheutui vapaaehtoisten tietojen antamisesta.

Muutetuissa säännöissä ei enää vaadita naudanlihan vapaaehtoisten merkintöjen hyväksymistä. Kyseisten vapaaehtoisten tietojen on oltava merkintöjä koskevan horisontaalisen lainsäädännön ja erityisesti elintarviketietojen antamisesta kuluttajille annetun asetuksen (EU) N:o 1169/2011[3] mukaisia.

Tämän kertomuksen tavoitteet ovat asetuksen (EY) N:o 1760/2000 23 a artiklan mukaisesti seuraavat:

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1760/2000, annettu 17 päivänä heinäkuuta 2000, nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän käyttöönottamisesta sekä naudanlihan ja naudanlihatuotteiden pakollisesta merkitsemisestä ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 820/97 kumoamisesta (EYVL L 204, 11.8.2000, s. 1).

[2] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 653/2014, annettu 15 päivänä toukokuuta 2014, asetuksen (EY) N:o 1760/2000 muuttamisesta nautaeläinten elektronisen tunnistamisen ja naudanlihan merkitsemisen osalta (EUVL L 189, 27.6.2014, s. 33).

[3] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1169/2011, annettu 25 päivänä lokakuuta 2011, elintarviketietojen antamisesta kuluttajille, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 1924/2006 ja (EY) N:o 1925/2006 muuttamisesta sekä komission direktiivin 87/250/ETY, neuvoston direktiivin 90/496/ETY, komission direktiivin 1999/10/EY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/13/EY, komission direktiivien 2002/67/EY ja 2008/5/EY sekä komission asetuksen (EY) N:o 608/2004 kumoamisesta (EUVL L 304, 22.11.2011, s. 18).

- arvioida naudanlihan vapaaehtoisia merkintöjä koskevan voimassa olevan EU:n lainsäädännön täytäntöönpanoa ja vaikutusta toimitusketjussa ottaen erityisesti huomioon toimivaltaisten viranomaisten, tuottajien, jalostajien ja kuluttajien näkemykset;

- tutkia mahdollisuutta tarkistaa naudanlihan vapaaehtoisia merkintöjä koskevia säännöksiä.

2. TAUSTAA JA OIKEUDELLINEN KEHYS

Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1760/2000 antamisajankohtana kuluttajien luottamus oli BSE-kriisin takia menetetty. Asetuksella kumottiin ja korvattiin neuvoston asetus (EY) N:o 820/97[4] ja reagoitiin BSE-kriisin aiheuttamiin vakaviin markkinahäiriöihin. Asetuksella (EY) N:o 820/97 otettiin käyttöön eläinten yksilöllistä jäljitettävyyttä ja naudanlihan alkuperämerkintää koskeva periaate.

Asetuksella (EY) N:o 1760/2000 säädettiin seuraavista seikoista:

1. sillä vahvistettiin nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmää (1–10 artikla);

2. sillä otettiin käyttöön pakollinen naudanlihan merkintäjärjestelmä, jossa naudanlihaa kaupan pitävien toimijoiden on sisällytettävä merkintöihin alkuperää koskevat tiedot erityisesti eläinten, joista naudanliha on peräisin, syntymä-, teuraaksikasvatus- ja teurastuspaikka (11–15 artikla);

3. sillä otettiin käyttöön vapaaehtoinen merkintäjärjestelmä, jonka avulla toimijat voivat antaa lisätietoja kuluttajille (16–18 artikla).

Edellä 3 kohdassa tarkoitettuja säännöksiä (vapaaehtoinen merkintäjärjestelmä) muutettiin vuonna 2014 asetuksella (EU) N:o 653/2014. Muutoksella poistettiin vaatimus siitä, että toimivaltaisten viranomaisten on hyväksyttävä vapaaehtoisten merkintöjen tiedot, ja velvoite siitä, että toimivaltaisen viranomaisen hyväksymän itsenäisen elimen on tarkastettava toimijat.

Naudanlihan vapaaehtoisissa merkinnöissä ilmoitetaan yleensä eläinten rotu ja luokka, tuotantoalue sekä ruokinta- ja tuotantojärjestelmät.

Asetuksella (EU) N:o 653/2014 muutettiin asetusta (EY) N:o 1760/2000 seuraavasti:

[4] Neuvoston asetus (EY) N:o 820/97, annettu 21 päivänä huhtikuuta 1997, nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän sekä naudanlihan ja naudanlihatuotteiden merkitsemisen käyttöönottamisesta (EYVL L 117, 7.5.1997, s. 1).

- uudessa 15 a artiklassa edellytetään erityisesti, että tietojen on oltava puolueettomia, toimivaltaisten viranomaisten todennettavissa ja kuluttajien ymmärrettävissä;
- samalla 15 a artiklalla siirretään lisäksi komissiolle valta antaa delegoituja säädöksiä, jotka koskevat määritelmiä ja vaatimuksia, joita sovelletaan käsitteisiin tai käsiteluokkiin, joita voidaan käyttää valmiiksi pakatun tuoreen tai pakastetun naudan- tai vasikanlihan merkinnöissä;

- muutetussa 22 artiklassa säädetään muun muassa, että jos toimija tai järjestö on naudanlihaa koskevissa merkinnöissään jättänyt noudattamatta pakolliselle tai vapaaehtoiselle merkitsemiselle säädettyjä velvoitteita, jäsenvaltiot voivat tarvittaessa ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti edellyttää kyseisen naudanlihan poistamista markkinoilta. Jäsenvaltiot voivat sallia, että tällainen naudanliha saatetaan markkinoille sen jälkeen, kun siihen on kiinnitetty unionin vaatimusten mukaiset merkinnät, edellyttäen, että kyseessä oleva liha on asiaan liittyvien eläinlääkintä- ja hygieniasääntöjen mukaista.

2.1 VAPAAEHTOINEN MERKINTÄJÄRJESTELMÄ ENNEN ASETUKSEN (EU) N:O 653/2014 VOIMAANTULOA

Ennen asetuksen (EU) N:o 653/2014 voimaantuloa naudanlihan vapaaehtoisten tietojen hyväksyntää ja tarkastamista koskeva yleiset säännöt annettiin asetuksen (EY) N:o 1760/2000 (nyt kumotuissa) 16 ja 17 artiklassa.

Lyhyesti ne olivat seuraavat:

- toimijan piti lähettää eritelmä sen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen hyväksyttäväksi, jossa naudanlihaa tuotettiin tai pidettiin kaupan;

- eritelmässä piti olla merkintään tulevat tiedot;

- toimijan piti perustaa erityinen valvontajärjestelmä, jota sovellettiin tuotannon kaikissa vaiheissa, mukaan lukien tarkastukset, joita suoritti toimivaltaisen viranomaisen hyväksymä ja toimijan nimeämä itsenäinen elin; itsenäisten elinten oli noudatettava eurooppalaisessa standardissa EN/45100 määriteltyjä vaatimuksia;

- merkintäjärjestelmää käyttävien toimijoiden piti vastata itsenäisen elimen tarkastuksista aiheutuvista kustannuksista;

- toimivaltaisen viranomaisen oli tarkasteltava eritelmiä ja toimenpiteitä, joita oli toteutettu merkinnässä olevien tietojen oikeellisuuden varmistamiseksi;

- jos naudanlihaa tuotettiin ja/tai myytiin kahdessa tai sitä useammassa jäsenvaltiossa, kyseisten jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten piti tarkastella toimitettuja eritelmiä siltä osin kuin niiden sisältämät tiedot koskivat niiden alueella suoritettavia toimia ja antaa niille hyväksyntänsä;

- jäsenvaltion hyväksymistä eritelmistä oli ilmoitettava toisille jäsenvaltioille maatalouden yhteisen markkinajärjestelyn komitean välityksellä;

- jos naudanliha tuotettiin kolmannessa maassa, toimijat saivat antaa naudanlihan merkinnässä vapaaehtoisia tietoja asetuksen (EY) N:o 1760/2000 mukaisesti, jos ne toimittivat etukäteen komissiolle kolmannesta maasta seuraavat tiedot:

    - hyväksynnän antamiseen nimetty toimivaltainen viranomainen;

    - toimivaltaisen viranomaisen kyseisen eritelmän tarkastelussa noudattamat menettelyt ja vaatimukset;

    - luettelo toimijoista ja järjestöistä, jotka saivat käyttää hyväksyttyjä eritelmiä;

- komission piti tarkastella kolmansista maista saatuja tietoja ja arvioida, vastasivatko kolmannessa maassa sovelletut menettelyt ja vaatimukset asetuksessa (EY) N:o 1760/2000 säädettyjä vaatimuksia;

- kolmansista maista saadut tiedot piti toimittaa jäsenvaltioille.

2.2 VAPAAEHTOISET MERKINNÄT ASETUKSEN (EU) N:O 653/2014 VOIMAANTULON JÄLKEEN

Asetuksen (EU) N:o 653/2014 15 a artiklassa säädetään seuraavaa:

”Muiden kuin 13, 14 ja 15 artiklassa tarkoitettujen elintarviketietojen, jotka naudanlihaa kaupan pitävät toimijat ja järjestöt ovat vapaaehtoisesti lisänneet merkintöihin, on oltava puolueettomia, toimivaltaisten viranomaisten todennettavissa ja kuluttajien ymmärrettävissä.

Kyseisten tietojen on oltava merkintöjä koskevan horisontaalisen lainsäädännön ja erityisesti Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1169/2011 mukaisia. _ _”

Naudanlihan vapaaehtoisia merkintöjä koskevat säännöt on yhdenmukaistettu tällä säännöksellä muita lihalajeja ja yleisesti muita elintarvikkeita koskevien, elintarviketietojen antamisesta kuluttajille annetun horisontaalisen asetuksen[3] sääntöjen

kanssa. Toimijat voivat nyt antaa vapaaehtoisia tietoja merkinnöissä omalla vastuullaan ilman, että toimivaltaisten viranomaisten tarvitsee hyväksyä niitä etukäteen tai että kolmannen osapuolen tarvitsee niitä tarkastaa.

Asetuksen (EU) N:o 1169/2011 V luvussa säädetään vapaaehtoisista elintarviketietoja koskevista yleisistä säännöistä. Asetuksen 36 artiklan 2 kohdassa säädetään erityisesti, että vapaaehtoisesti annettujen elintarviketietojen on täytettävä seuraavat vaatimukset:

a) ne eivät saa johdattaa kuluttajaa harhaan asetuksen 7 artiklassa (*hyvät tiedotuskäytänteet*) tarkoitetulla tavalla, erityisesti

- elintarvikkeen erityispiirteiden ja erityisesti sen luonteen, yksilöllisyyden, ominaisuuksien, koostumuksen, määrän, säilyvyyden, alkuperämaan tai lähtöpaikan, valmistus- tai tuotantomenetelmän osalta;
- liittämällä elintarvikkeeseen vaikutuksia tai ominaisuuksia, joita sillä ei ole
- antamalla kuva, että elintarvikkeella on erityisiä erityispiirteitä korostamalla erityisesti tiettyjen ainesosien ja/tai ravintoaineiden esiintymistä tai puuttumista, kun tosiasiassa kaikilla samanlaisilla elintarvikkeilla on sellaisia erityispiirteitä;
- antamalla ulkoasulla, nimityksellä tai kuvallisilla esityksillä kuva tietystä elintarvikkeesta tai ainesosasta, vaikka tosiasiassa kyseessä olevassa elintarvikkeessa luontaisesti oleva ainesosa on korvattu jollakin muulla ainesosalla;

b) ne eivät saa olla kuluttajan kannalta moniselitteisiä tai epäselviä ja

c) niiden on tarvittaessa perustuttava asiaan liittyviin tieteellisiin tietoihin.

Viittaus asetuksen (EU) N:o 1169/2011 7 artiklaan on erityisen tärkeä. Koska siinä todetaan, että annetut tiedot eivät saa olla harhaanjohtavia esimerkiksi elintarvikkeen erityispiirteiden, lähtöpaikan ja valmistus- tai tuotantomenetelmän osalta, se kattaa tosiasiallisesti kaikki asetuksen (EY) N:o 1760/2000 mukaisesti vapaaehtoisina merkintöinä aiemmin annetut tiedot. Näin ollen hyvät tiedotuskäytänteet taataan viittaamalla 7 artiklaan.

3. MENETELMÄT

Tämä kertomus perustuu seuraaviin tietoihin:

- naudanlihan vapaaehtoisia merkintöjä koskevien aiempien kertomusten ja arviointien analyysi;

- jäsenvaltioiden kuuleminen erityisten kyselylomakkeiden ja kahdenvälisten tapaamisen avulla;

- sidosryhmien kuuleminen erityisten kyselylomakkeiden ja kahdenvälisten tapaamisen avulla.

3.1 AIEMMAT KERTOMUKSET JA ARVIOINNIT

Naudanlihan vapaaehtoisen merkintäjärjestelmän täytäntöönpanon arvioinnissa käytettiin seuraavien tutkimusten ja kertomusten tuloksia:

a) komission kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille asetuksen (EY) N:o 1760/2000 II osaston soveltamisesta[5];

b) hallinnollisen rasituksen vähentämistä käsittelevän korkean tason ryhmän lausunto maataloudesta[6];

c) komission arviointitutkimus ”Evaluation of EU beef labelling rules”[7].

3.2 JÄSENVALTIOIDEN KUULEMINEN

Aiempien arvioiden pohjalta tehdyn analyysin yhdistämistä, ajan tasalle saattamista ja täydentämistä varten kerättiin tietoja erityisillä kyselylomakkeilla, jotka oli suunnattu kaikkien 28 jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille.

Kyselylomake esiteltiin maatalouden yhteisen markkinajärjestelyn komitean kokouksessa 19. heinäkuuta 2018 ja jaettiin jäsenvaltioille.

Kyselylomakkeen tarkoituksena oli kerätä tietoa, mielipiteitä ja arvioita järjestelmän täytäntöönpanosta vastaavilta toimivaltaisilta viranomaisilta.

Jäsenvaltioilta kysyttiin erityisesti,

- oliko niillä käytössään naudanlihan vapaaehtoisia merkintöjä koskeva ilmoitus- ja valvontajärjestelmä asetuksen (EU) N:o 653/2014 voimaantulon jälkeen;

[5] KOM(2004)316 lopullinen.

[6] Korkean tason ryhmän 5. maaliskuuta 2009 antama lausunto maatalouden/maataloustukien ensisijaisesta toiminta-alasta, 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.

- mikä oli niiden arvio vapaaehtoisesti merkityn naudanlihan markkinaosuudesta ennen asetuksen (EU) N:o 653/2014 voimaantuloa ja sen jälkeen;

- mitkä olivat tärkeimmät vapaaehtoisessa merkintäjärjestelmässä annetut tiedot;

- kuinka monta tarkastusta oli suoritettu ennen asetuksen (EU) N:o 653/2014 voimaantuloa (vuosina 2013–2014) ja sen voimaantulon jälkeen (vuodesta 2015 alkaen) ja paljonko sääntöjenvastaisuuksia oli havaittu;

- minkä tyyppisiä sääntöjenvastaisuuksia havaittiin naudanlihan vapaaehtoisten merkintöjen osalta;

- millaisia vaikeuksia ne olivat kohdanneet naudanlihan vapaaehtoisten merkintöjen täytäntöönpanossa asetuksen (EU) N:o 653/2014 voimaantulon jälkeen;

- arviota asetuksella (EU) N:o 653/2014 säädettyjen yksinkertaistuksien tärkeimmistä (myönteisistä tai kielteisistä) vaikutuksista;

- arviota (asteikolla 1–5) naudanlihan vapaaehtoisesta merkintäjärjestelmästä ennen asetuksen (EU) N:o 653/2014 voimaantuloa ja sen jälkeen seuraavien näkökohtien osalta: järjestelmän vaikuttavuus, järjestelmän luotettavuus, järjestelmän monimutkaisuus toimivaltaisille viranomaisille, järjestelmän monimutkaisuus tuottajille, järjestelmän täytäntöönpanosta ja ylläpidosta toimivaltaisille viranomaisille aiheutuva hallinnollinen rasite, tuottajille aiheutuvat hallintokustannukset ja valmiudet antaa oikeaa tietoa kuluttajille.

Kysymyslomakkeeseen vastasi yksityiskohtaisesti 12 jäsenvaltiota 28 jäsenvaltiosta (BE-DK-DE-ES-FR-IT-AT-PT-SI-FI-SE-UK). Jäsenvaltioista viisi vastasi, että ne eivät soveltaneet naudanlihan vapaaehtoisia merkintöjä ennen vuotta 2014 (BG-HR-LV-LT-PL).

Jäsenvaltioista 11 ei vastannut kyselyyn tai palautti osittain täytetyn kyselylomakkeen (CZ-EE-IE-EL-CY-LU-HU-MT-NL-RO-SK).

Kyselylomakkeen tärkeimmistä tuloksista keskusteltiin jäsenvaltioiden edustajien kanssa 8. marraskuuta 2018 pidetyssä maatalouden yhteisen markkinajärjestelyn komitean kokouksessa.

3.3 **SIDOSRYHMIEN KUULEMINEN**

Samoin kuin jäsenvaltioiden kuulemisessa, sidosryhmille suunnatulla kyselylomakkeella oli tarkoitus kerätä tietoa, mielipiteitä ja arvioita seuraavista näkökohdista:

- pidettiinkö naudanlihan vapaaehtoisia merkintöjä koskevia aiempia sääntöjä (eli jäsenvaltion hyväksyntää, kolmannen osapuolen tarkastuksia, ilmoituksia jne.) aiemmin tarpeellisina markkinoiden ylläpitämiseksi BSE-kriisin jälkeen ja oikeiden tietojen antamiseksi kuluttajille;

- olisiko naudanlihan eritteleminen muista lihalajeista ja elintarvikkeista tärkeää kuluttajille annettavien vapaaehtoisten tietojen osalta;

- mitä mieltä sidosryhmät olivat naudanlihan vapaaehtoisia merkintöjä koskevista aiemmista säännöistä ja mitkä olivat asetuksella (EU) N:o 653/2014 säädettyjen uusien sääntöjen tärkeimmät (myönteiset tai kielteiset) vaikutukset;

- olivatko kuluttajat tietoisia siitä, että naudanlihan vapaaehtoisiin merkintöihin sovellettiin ennen asetuksen (EU) N:o 653/2014 voimaantuloa eri sääntöjä kuin muihin elintarvikkeisiin;

- olivatko sidosryhmät (asiaankuuluvassa kaupan pitämisen vaiheessa) mahdollisesti kohdanneet ongelmia, kun ne mukautuivat asetuksella (EU) N:o 653/2014 säädettyihin uusiin sääntöihin, ja oliko naudanlihan vapaaehtoisia merkintöjä koskevilla uusilla säännöillä ollut (myönteistä tai kielteistä) vaikutusta sidosryhmien markkinointistrategioihin;

- arviota (asteikolla 1–5) naudanlihan vapaaehtoisesta merkintäjärjestelmästä ennen asetuksen (EU) N:o 653/2014 voimaantuloa ja sen jälkeen seuraavien näkökohtien osalta: järjestelmän vaikuttavuus, järjestelmän luotettavuus, järjestelmän monimutkaisuus toimivaltaisille viranomaisille, järjestelmän monimutkaisuus tuottajille, järjestelmän täytäntöönpanosta ja ylläpidosta toimivaltaisille viranomaisille aiheutuva hallinnollinen rasite, tuottajille aiheutuvat hallintokustannukset ja valmiudet antaa oikeaa tietoa kuluttajille.

Vuoden 2018 marraskuun loppuun mennessä vastauksia oli saatu seitsemän seuraavilta järjestöiltä: Euroopan karja- ja lihakaupan liitto (UECBV), Federación Empresarial de Carnes e Industrias Cárnicas (FECIC), British Meat Processor Association (BMPA), CULTURE VIANDE, EUROCOMMERCE (kolme vastausta tuli eri assosioituneilta järjestöiltä).

4. ANALYYSI JA KUULEMISEN TULOKSET

4.1 AIEMPIEN KERTOMUSTEN JA ARVIOINTIEN ANALYYSI

Euroopan komissio arvioi naudanlihan vapaaehtoisia merkintöjä koskevia sääntöjä ensimmäisen kerran vuonna 2004 kertomuksessaan asetuksen (EY) N:o 1760/2000 II osaston soveltamisesta.

Komissio katsoi kyseisessä kertomuksessa, että

- toimijat käyttivät vapaaehtoista merkintäjärjestelmää pääasiassa yritysten välisissä suhteissa;

- kauppakumppaneiden välisillä sopimuksilla varmistettiin tuotekohtaisten tietojen siirtäminen;

- toimivaltaisilla viranomaisilla oli erilaisia käsityksiä vapaaehtoisista merkintäjärjestelmistä, mikä johti erilaisiin eritelmien hyväksymisperusteisiin;

- lähestymistapojen erilaisuus rajoitti hyväksyttyjen eritelmien keskinäisen tunnustamisen eräisiin harvoihin tapauksiin, mikä haittasi EU:n sisäistä kauppaa ja vääristi kilpailua sellaisten toimijoiden välillä, joilla ei ollut samanlaisia velvollisuuksia saada hyväksyntä eritelmilleen.

Toisen arvioinnin teki hallinnollisen rasituksen vähentämistä käsittelevä korkean tason ryhmä (jäljempänä ’korkean tason ryhmä’), joka perustettiin vuonna 2007 neuvomaan komissiota hallinnollisen rasituksen keventämistä Euroopan unionissa koskevan toimintaohjelman täytäntöönpanossa.

Maataloudesta/maataloustuista 5. maaliskuuta 2009 antamassaan lausunnossa korkean tason ryhmä totesi, että asetuksella (EY) N:o 1760/2000 säädetty naudanlihan vapaaehtoisia merkintöjä koskevien eritelmien hyväksymismenettely ja valvontajärjestelmä aiheuttavat hallinnollisen rasitteen sekä toimijoille että viranomaisille.

Sen vuoksi korkean tason ryhmä neuvoi komissiota poistamaan ilmoitusvelvollisuudet sellaisten lisätietojen käytön osalta, jotka eivät ole naudanlihan pakollisia merkintöjä.

Korkean tason ryhmän kertomuksen mukaan se vähentäisi hallinnollista rasitetta 15 prosenttia (21 miljoonaa euroa naudanlihan merkitsemistä koskevasta 139 miljoonan euron yhteismäärästä) nautaeläinten tunnistamisen osalta ilman, että pakollisilla merkinnöillä taattua jäljitettävyyttä vaarannettaisiin.

Komissio teetti kolmannen yksityiskohtaisen arvioinnin naudanlihan merkintäsäännöistä EU:ssa (”Evaluation of EU beef labelling rules”) vuonna 2014 muutama kuukausi asetuksen (EU) N:o 653/2014 antamisen jälkeen.

Vapaaehtoista merkintäjärjestelmää koskevat tärkeimmät tulokset olivat seuraavat:

- vapaaehtoisiin järjestelmiin kuuluvan naudanlihan määrä oli keskimäärin 23 prosenttia kuuden tapaustutkimukseen osallistuneen jäsenvaltion (DE, FR, IT, ES, UK ja IE) kotimarkkinoilla myydystä naudanlihan kokonaismäärästä;

- sidosryhmillä oli eriäviä mielipiteitä merkintäsääntöjä yksinkertaistavan asetuksen (EU) N:o 653/2014 täytäntöönpanon seurauksista: jotkin arvostivat yksinkertaistettua menetelmää, ja toiset katsoivat, että vaarana oli koko järjestelmän heikentyminen ja kuluttajien luottamuksen menettäminen;

- kuluttajat pystyivät yleisesti ymmärtämään vapaaehtoisten sääntöjen mukaisesti annettuja tietoja. Jotkut haastatelluista kuluttajista valittivat kuitenkin sitä, että vapaaehtoisten sääntöjen mukaisesti laaditut merkinnät johtivat usein liian täysiin tuotemerkintöihin. Tämä johti puolestaan ristiriitaiseen tilanteeseen, jossa naudanlihan merkinnöissä oli liian paljon tietoa ilman riittävää selitystä, mikä teki niistä vaikeasti ymmärrettäviä;

- yleisesti ottaen vapaaehtoiset tiedot eivät olleet sellaisia tekijöitä, joilla olisi ollut suuri vaikutus kuluttajien itse kuvailemaan ostokäyttäytymiseen[8];

- useimmat sidosryhmät korostivat sitä, että asetus (EU) N:o 653/2014 yhdenmukaisti naudanlihan vapaaehtoisia merkintöjä koskevia sääntöjä elintarvikkeiden merkintöjä koskevien yleisten sääntöjen kanssa;

- joissakin tapauksissa vapaaehtoisia merkintöjä käytettiin ainoastaan *yritysten välisissä* myynneissä;

- jotkin vähittäismyyjät pelkäsivät, että vapaaehtoisten merkintöjen yksinkertaistaminen vuonna 2014 johtaisi sellaisten merkintöjen lisääntymiseen, joilla ei pystyttäisi takaamaan vapaaehtoisessa merkinnässä annettujen tietojen puolueettomuutta, todennettavuutta ja kuluttajien ymmärrystä tiedoista, mikä saattaisi vahingoittaa alan imagoa. Toiset pitivät kehitystä myönteisenä: menettelyjen yksinkertaistamisen myötä talouden toimijat voivat kehittää uusia vapaaehtoisia väittämiä, joilla vastataan kuluttajien vaatimuksiin.

4.2 JÄSENVALTIOIDEN KUULEMISEN TULOKSET

Vuoden 2018 kuulemisessa kyselylomakkeeseen täysin vastanneet 12 jäsenvaltiota edustivat yli 72:ta prosenttia EU:n naudanlihantuotannosta. Tulosten voidaan siis katsoa olevan merkittäviä ja EU:n tilannetta edustavia.

Kaksi jäsenvaltiota (PT ja SI) säilyttivät asetuksen (EU) N:o 653/2014 voimaantulon jälkeen kansallisen järjestelmän, jossa toimivaltainen viranomainen hyväksyy naudanlihan vapaaehtoiset merkinnät ja kolmas osapuoli tekee tarkastuksia.

Yksi jäsenvaltio (IT) yksinkertaisti järjestelmää seuraavasti: Toimijat voivat esittää merkinnöissä suoraan tiedot, jotka on mahdollista saada virallisesta rekisteristä ja

[8] Samaan johtopäätökseen päädyttiin tutkimuksessa ”**Consumer Market Study on Functioning of the meat market for consumers in the European Union”** (SANCO/2009/B1/010). Kertomuksesta kävi ilmi, että yhteensä yli puolet kuluttajista tarkastelee lihaa ostaessaan seuraavia kolmea keskeisintä tekijää: viimeinen käyttöpäivä / parasta ennen -päivämäärä (68 prosenttia), kilohinta (67 prosenttia) ja hinta (67 prosenttia). Kuluttajista 48 prosenttia tarkastelee lihaa ostaessaan alkuperämaata ja 44 prosenttia tuottajaa. Molemmat tiedot esitetään pakollisissa merkinnöissä. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/meat-market-study-final-report_en_0.pdf.

virallisista asiakirjoista. Lisätietojen käytöstä on sen sijaan ilmoitettava toimivaltaiselle viranomaiselle, mutta se ei edellytä virallista hyväksyntää.

Yksi jäsenvaltio (FR) ilmoitti, että yksinkertaistamisesta huolimatta useat toimijat sovelsivat edelleen ennen vuotta 2014 hyväksyttyjä eritelmiä ja itsenäisen elimen tekemiä tarkastuksia. Muut toimijat siirtyivät käyttämään muita kansallisia tai eurooppalaisia merkintä- ja laatujärjestelmiä, tai ne käyttivät yksityisiä sertifiointijärjestelmiä tuotteidensa merkitsemiseen. Uusia eritelmiä ei enää tarkasteta ja hyväksytä ennalta.

Kaikissa muissa kyselylomakkeeseen vastanneissa jäsenvaltioissa ilmoitusjärjestelmä oli kumottu täysin naudanlihan vapaaehtoisia merkintöjä koskevien uusien sääntöjen mukaisesti.

Hyvin harvat jäsenvaltiot[9] pystyivät antamaan tietoja vapaaehtoisilla tiedoilla merkityn naudanlihan markkinaosuudesta ennen asetuksen (EU) N:o 653/2014 voimaantuloa ja sen jälkeen.

Arviointitutkimuksen mukaan kuudessa tutkitussa jäsenvaltiossa (DE, FR, IT, ES, UK ja IE) vuoden 2014 jälkeen vapaaehtoisten merkintäjärjestelmien mukaisesti myydyn naudanlihan painotettu keskiarvo oli 23 prosenttia kaupan pidetyn naudanlihan kokonaismäärästä.

Kiinnostavaa on, että jäsenvaltiot, joiden osuus vapaaehtoisten merkintäjärjestelmien mukaisesti kaupan pidetystä lihasta on suuri, eivät ilmoittaneet merkittävistä muutoksista kyselylomakkeella. Itävalta arvioi, että vapaaehtoisten tietojen käyttö väheni viisi prosenttia (80 prosentista 75 prosenttiin ennen vuotta 2014 kaupan pidetyn lihan osalta ja 90 prosentista 85 prosenttiin vuoden 2014 jälkeen kaupan pidetyn lihan osalta). Ruotsissa osuus kasvoi 90 prosentista 95 prosenttiin. Tanska ei ilmoittanut merkittävistä muutoksista.

Vapaaehtoisessa merkintäjärjestelmässä annetut tärkeimmät tiedot olivat eläinten rotu ja luokka sekä tuotantoalue ja ruokinta- ja tuotantojärjestelmät.

Yksikään jäsenvaltio ei ilmoittanut vaikeuksista siirtymisessä naudanlihan vapaaehtoisia merkintöjä koskevista aiemmista säännöistä uusiin yksinkertaistettuihin sääntöihin.

Kyselylomakkeeseen vastanneet jäsenvaltiot katsoivat, että tärkein myönteinen vaikutus oli yksinkertaistaminen. Kymmenen jäsenvaltiota 12:sta oli sitä mieltä, että uudessa järjestelmässä sääntöjä oli sujuvoitettu välttämällä kaikki hallinnolliset toimenpiteet,

[9] DK, ES, AT ja SE.

jotka edellisten sääntöjen mukaan oli toteutettava ennen eritelmän hyväksymistä. Tämä vähensi toimivaltaisten viranomaisten hallinnollista rasitetta huomattavasti.

Myönteiseksi vaikutukseksi katsottiin myös yhdenmukaistaminen muiden lihalajien (sian-, broilerin-, lampaan- ja vuohenlihan) kanssa, sillä naudanlihan merkitsemistä koskevien tiukempien sääntöjen syyt (BSE-kriisi) eivät ole enää ajankohtaisia.

Jäsenvaltiot korostivat myös, että yksinkertaistettujen sääntöjen ansiosta toimijat pystyvät reagoimaan nopeasti markkinoiden vaatimuksiin, jos merkinnöissä on tarpeen antaa uusia tietoja.

Uuden järjestelmän mahdollisena kielteisenä vaikutuksena kolme jäsenvaltiota (ES, AT ja UK) piti lisääntynyttä sääntöjenvastaisuuksien riskiä, joka johtuu itsenäisen elimen tekemien tarkastusten lopettamisesta.

Tätä eivät kuitenkaan vahvista tiedot, jotka koskevat naudanlihan vapaaehtoisten merkintöjen tarkastuksia ja sääntöjenvastaisuuksien määriä ennen asetuksen (EU) N:o 653/2014 voimaantuloa ja sen jälkeen. Useat jäsenvaltiot eivät pystyneet toimittamaan tarkkoja tietoja vapaaehtoisia merkintöjä koskevista tarkastuksista, sillä tiedot kerätään koottuina yhdessä pakollisia merkintöjä koskevien tietojen kanssa. Neljä jäsenvaltiota (FR-IT-AT-PL) pystyivät toimittamaan yksityiskohtaisia eriteltyjä tietoja.

Uusien sääntöjen kolmen ensimmäisen soveltamisvuoden (2015–2017) aikana näiden neljän jäsenvaltion ilmoittama sääntöjenvastaisuuksien keskimääräinen prosenttiosuus osoitti, että sääntöjenvastaisuuksien määrä ei eronnut merkittävästi ja että uudessa yksinkertaistetussa järjestelmässä ei ole edellistä järjestelmää enemmän riskejä.

Jäsenvaltioiden toimittaman naudanlihan vapaaehtoisia merkintöjä koskevien aiempien ja uusien sääntöjen arvioinnin – käyttämällä pisteytystä 1:stä (alin arvo) 5:een (korkein arvo) – analyysissä kävi ilmi, että jäsenvaltiot suhtautuivat yleisesti ottaen myönteisesti vuonna 2014 toteutettuun yksinkertaistamiseen.

Jäsenvaltioita pyydettiin arvioimaan erityisesti seuraavia näkökohtia:

- järjestelmän vaikuttavuus – saadut pisteet keskimäärin: 3,7 ennen vuotta 2014 ja 3,5 vuoden 2014 jälkeen. Jäsenvaltioiden välillä ei ollut merkittäviä eroja arvioissa järjestelmän vaikuttavuudesta. Uudet säännöt ovat edelleen toimivia sen varmistamisessa, että kuluttajille annetaan merkinnöissä selkeitä tietoja;

- järjestelmän luotettavuus – saadut pisteet keskimäärin: 4,0 ennen vuotta 2014 ja 3,5 vuoden 2014 jälkeen. Vaikka keskimäärin saadut pisteet vähenivät hiukan, jäsenvaltioilta saadut tulokset osoittavat, että uusi järjestelmä on lähes yhtä

luotettava kuin edellinen järjestelmä. Toimivaltaisten viranomaisten tekemillä tarkastuksilla varmistetaan ja taataan, että järjestelmän luotettavuus on hyvä;

- järjestelmän monimutkaisuus toimivaltaisille viranomaisille – saadut pisteet keskimäärin: 4,2 ennen vuotta 2014 (monimutkainen ja rasittava) ja 2,3 vuoden 2014 jälkeen. Tässä kohdassa erot arvioissa ennen uuden järjestelmän käyttöönottoa ja sen jälkeen olivat merkittävät. Jäsenvaltiot katsoivat, että edellinen järjestelmä oli varsin monimutkainen hallita viranomaisten puolelta ja että uudet säännöt vähensivät järjestelmän monimutkaisuutta;

- järjestelmän monimutkaisuus tuottajille – saadut pisteet keskimäärin: 4,3 ennen vuotta 2014 (aikaavievä ja rasittava) ja 2,1 vuoden 2014 jälkeen (yksinkertaisempi ja kevyempi). Myös tässä kohdassa saatujen pisteiden määrä väheni merkittävästi. Uusi järjestelmä nähdään huomattavasti yksinkertaisempana. Eritelmien hyväksymismenettely ja koko järjestelmän hallinta olivat toimijoille aikaavieviä ja rasittavia;

- toimivaltaisille viranomaisille aiheutuva hallinnollinen rasite – saadut pisteet keskimäärin: 4,1 ennen vuotta 2014 ja 2,2 vuoden 2014 jälkeen. Edellistä järjestelmää pidettiin rasittavana. Uuden järjestelmän myötä toimivaltaisille viranomaisille aiheutui vähemmän rasitetta;

- tuottajille aiheutuvat hallintokustannukset – saadut pisteet keskimäärin: 4,0 ennen vuotta 2014 ja 1,9 vuoden 2014 jälkeen. Yksinkertaistamisesta johtuva tuottajille aiheutuvien kustannusten aleneminen katsottiin merkittäväksi. Se johtuu tarkastusten lopettamisesta;

- valmiudet antaa oikeaa tietoa kuluttajille – saadut pisteet keskimäärin: 4,4 ennen vuotta 2014 ja 3,7 vuoden 2014 jälkeen. Vaikka sekä edellinen että uusi järjestelmä saivat korkeat pisteet tämän näkökohdan osalta, edellisen järjestelmän katsottiin olevan kuluttajille hieman uutta informatiivisempi. Monimutkaiset hyväksyntämenettelyt välttämällä toimijat voivat antaa entistä toimivammin tietoja, joita ne pitävät tärkeinä kuluttajille.

Jäsenvaltioiden kuulemisen perusteella voidaan todeta, että ne pitivät uuden järjestelmän täytäntöönpanoa tyydyttävänä hallinnollisella tasolla.

4.3 SIDOSRYHMIEN KUULEMISEN TULOKSET

Naudanlihan merkintäsäännöistä EU:ssa vuonna 2014 tehdyn arvioinnin[7] mukaan naudanlihan pakollisilla tai vapaaehtoisilla merkinnöillä ei näyttänyt olevan ratkaisevaa merkitystä naudanlihamarkkinoiden elpymisessä BSE-kriisin jälkeen, vaikka molemmat vahvistivat kuluttajien luottamusta naudanlihaan.

Sidosryhmien mielipiteet edellisen naudanlihan vapaaehtoisen merkintäjärjestelmän hyödyllisyydestä markkinoiden ylläpitämisessä BSE-kriisin jälkeen eroavat toisistaan.

Vaikka alalla katsottiin, että järjestelmällä oli jotain vaikutusta menetetyn kuluttajien luottamuksen palauttamiseen BSE-kriisin jälkeen, vähittäismyyjät olivat asiasta eri mieltä.

Sidosryhmien näkemykset olivat yhteneviä yhdestä asiasta: naudanlihan erittelemiselle muista lihalajeista ja elintarvikkeista kuluttajille annettavien vapaaehtoisten tietojen osalta ei ole enää päteviä syitä.

Sidosryhmät kuvailivat naudanlihan vapaaehtoisia merkintöjä koskevia aiempia sääntöjä rasittaviksi, kalliiksi ja kohtuuttomiksi, erityisesti koska asiaankuuluvan eritelmän valmistelua, hyväksymistä ja tarkastamista koskeva menettely oli pitkä ja monimutkainen.

Sidosryhmät katsoivat, että kuluttajat eivät olleet tietoisia siitä, että naudanlihaan sovelletaan vapaaehtoisten merkintöjen osalta eri sääntöjä kuin muihin elintarvikkeisiin, minkä vuoksi vapaaehtoiset merkinnät eivät olleet tärkein tekijä kuluttajien ostokäyttäytymisessä.

Sidosryhmät eivät ilmoittaneet vaikeuksista, joita toimijoille olisi saattanut aiheutua vuoden 2014 sääntöihin mukautumisesta. Sitä vastoin neljä sidosryhmää vastasi, ettei niiden ollut tarvinnut mukauttaa markkinointistrategioitaan, ja kolme vastasi, että säännöillä oli ollut myönteisiä vaikutuksia niiden liiketoimintastrategioihin.

Erityisesti myönteisestä vaikutuksesta ilmoittaneet sidosryhmät olivat sitä mieltä, että uudet säännöt lisäsivät joustavuutta tuotantoketjussa ja että markkinoiden mahdollisuuksiin ja vaatimuksiin voitiin reagoida nopeasti.

Sidosryhmien toimittaman arvion analyysistä käy selvästi ilmi, että uudessa järjestelmässä, joka oli yhtä luotettava kuin edellinen järjestelmä (tätä näkökohtaa koskevat saadut pisteet olivat keskimäärin 4,1 ennen vuotta 2014 ja 4,0 vuoden 2014 jälkeen), pystyttiin saavuttamaan merkittäviä tuloksia seuraavien näkökohtien osalta:

- järjestelmän vaikuttavuus – saadut pisteet keskimäärin: 2,8 ennen vuotta 2014 ja 4,5 vuoden 2014 jälkeen. Järjestelmä nähdään nyt entistä vaikuttavampana;

- järjestelmän monimutkaisuus sekä hallinnollinen rasite toimivaltaisille viranomaisille ja tuottajille – saadut pisteet keskimäärin: 4,4 ennen vuotta 2014 ja 2,4 vuoden 2014 jälkeen järjestelmän monimutkaisuudesta toimivaltaisille viranomaisille; 4,3 ennen vuotta 2014 ja 2,3 vuoden 2014 jälkeen järjestelmän monimutkaisuudesta tuottajille. Sidosryhmien mielipiteissä havaittiin

monimutkaisuuden merkittävä väheneminen sekä toimivaltaisten viranomaisten että tuottajien osalta;

- toimivaltaisille viranomaisille aiheutuva hallinnollinen rasite – saadut pisteet keskimäärin: 4,4 ennen vuotta 2014 ja 2,4 vuoden 2014 jälkeen. Sidosryhmien mukaan toimivaltaisille viranomaisille aiheutuva hallinnollinen rasite oli suuri aiempien sääntöjen ollessa voimassa ja keskimääräinen uudessa järjestelmässä, liittyen pääasiassa tarkastuksiin;

- tuottajille aiheutuvat hallintokustannukset – saadut pisteet keskimäärin: 4,1 ennen vuotta 2014 ja 2,5 vuoden 2014 jälkeen. Uuden järjestelmän myötä tuottajille aiheutuvat kustannukset alenivat. On syytä huomata, että toimivaltaiset viranomaiset pitivät tätä alenemista tärkeämpänä kuin sidosryhmät;

- valmiudet antaa oikeaa tietoa kuluttajille – saadut pisteet keskimäärin: 3,1 ennen vuotta 2014 ja 4,1 vuoden 2014 jälkeen. Sidosryhmien mielestä uusi järjestelmä on edellistä sopivampi oikean tiedon antamiseen kuluttajille.

Sidosryhmien kyselylomakkeeseen antamien vastausten analyysistä kävi selvästi ilmi, että vuonna 2014 toteutetulla yksinkertaistamisella oli myönteisiä vaikutuksia alaan.

5. PÄÄTELMÄT

Asetuksella (EU) N:o 653/2014 säädetyllä yksinkertaistamisella naudanlihan vapaaehtoisia merkintöjä koskevat säännöt yhdenmukaistetaan elintarviketietojen antamisesta kuluttajille annetussa asetuksessa (EU) N:o 1169/2011 säädettyjen horisontaalisten sääntöjen kanssa.

Sen lisäksi, että naudanlihan vapaaehtoisiin merkintöihin sovelletaan nyt horisontaalisia sääntöjä kaikissa jäsenvaltioissa, neljä jäsenvaltiota säilytti joitakin kansallisia erityissääntöjä. Portugali ja Slovenia säilyttivät täyden kansallisen ilmoittamis- ja valvontajärjestelmän, Italia yksinkertaisti kansallista järjestelmää, ja Ranskassa useat toimijat jatkoivat ennen vuotta 2014 hyväksyttyjen eritelmien ja itsenäisen elimen tekemien tarkastusten soveltamista.

Jäsenvaltiot ja sidosryhmät pitivät yksinkertaistamisen vaikutuksia yleisesti ottaen myönteisinä. Toimivaltaisilla viranomaisilla ja toimijoilla ei ollut vaikeuksia uusien sääntöjen käyttöönotossa hallinnollisella ja toiminnallisella tasolla.

Suurin osa vastaajista piti uusia sääntöjä myönteisinä ja katsoi, että niiden myötä säännöt yksinkertaistuivat ja yhdenmukaistuivat muiden alojen kanssa, hallinnollinen rasite väheni ja toimijoiden mahdollisuus vastata kuluttajien vaatimuksiin kasvoi ilman, että siitä aiheutui ongelmia EU:n sisäisessä kaupassa tai että järjestelmän vaikuttavuus ja luotettavuus olisivat heikentyneet.

Jotkin vastaajat mainitsivat entistä useampien sääntöjenvastaisuuksien riskin, mutta eivät toimittaneet tätä koskevia todisteita. Analysoitaessa tietoja sääntöjenvastaisuuksista ennen uusien sääntöjen voimaantuloa ja sen jälkeen havaittiin, että sääntöjenvastaisuuksien määrät olivat vastaavanlaisia.

Aiempien arviointien yhteydessä tehdyn analyysin ja jäsenvaltioilta ja sidosryhmiltä saatujen kyselylomakkeiden vastausten perusteella komissio katsoo, että naudanlihan vapaaehtoisten merkintöjen yksinkertaistaminen asetuksella (EU) N:o 653/2014 on onnistunut tyydyttävällä tavalla eikä naudanlihan vapaaehtoisia merkintöjä koskevia nykyisiä säännöksiä tarvitse tarkistaa.