EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 13.12.2019
COM(2019) 625 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de uitvoering en de effecten van de bepalingen inzake facultatieve etikettering krachtens Verordening (EG) nr. 1760/2000, als gewijzigd bij Verordening (EU) nr. 653/2014

1. INLEIDING

Krachtens artikel 23 bis van Verordening (EG) nr. 1760/2000[1] moet de Commissie bij het Europees Parlement en de Raad een verslag indienen over de uitvoering en de effecten van de bepalingen inzake facultatieve etikettering van rundvlees, inclusief de mogelijkheid van herziening van die bepalingen.

Verordening (EG) nr. 1760/2000 is aangenomen in de nasleep van de BSE-crisis (gekkekoeienziekte), met het oog op meer transparantie en een toename van het vertrouwen van de consument in rundvlees.

De verordening bevatte strenge regels betreffende de goedkeuring en het gebruik van facultatieve informatie, die waren ingegeven door een ernstige aantasting van het consumentenvertrouwen en daaruit voortvloeiende marktverstoringen.

Verordening (EG) nr. 1760/2000 is gewijzigd bij Verordening (EU) nr. 653/2014[2], die een aanzienlijke vereenvoudiging van de voorschriften inzake de facultatieve etikettering van rundvlees inhield, met als voornaamste doel de administratieve lasten voor de marktdeelnemers en de bevoegde autoriteiten te verlagen en de kosten die voor de marktdeelnemers gepaard gaan met het verstrekken van die facultatieve informatie, te verminderen.

Op grond van de gewijzigde regels is toestemming voor facultatieve etikettering van rundvlees niet meer vereist. Die facultatieve informatie moet in overeenstemming zijn met de horizontale etiketteringswetgeving, en met name met Verordening (EU) nr. 1169/2011[3] betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten.

Krachtens artikel 23 bis van Verordening (EG) nr. 1760/2000 zijn de doelstellingen van dit verslag:

---

[1] Verordening (EG) nr. 1760/2000 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juli 2000 tot vaststelling van een identificatie- en registratieregeling voor runderen en inzake de etikettering van rundvlees en rundvleesproducten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 820/97 van de Raad (PB L 204 van 11.8.2000, blz. 1).

[2] Verordening (EU) nr. 653/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1760/2000 wat betreft de elektronische identificatie van runderen en de etikettering van rundvlees (PB L 189 van 27.6.2014, blz. 33).

[3] 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).

- de beoordeling van de uitvoering en de effecten van de geldende EU-wetgeving inzake facultatieve etikettering van rundvlees in de gehele de toeleveringsketen, met name rekening houdend met de standpunten van bevoegde autoriteiten, producenten, verwerkers en consumenten;

- het onderzoeken van de mogelijkheid om de bepalingen inzake de facultatieve etikettering van rundvlees te herzien.

2. ACHTERGROND EN JURIDISCH KADER

Verordening (EG) nr. 1760/2000 is aangenomen in een context van verlies van vertrouwen bij de consument na de BSE-crisis; zij is in de plaats gekomen van Verordening (EG) nr. 820/97 van de Raad[4], die was vastgesteld naar aanleiding van ernstige marktverstoringen ten gevolge van die crisis. Bij Verordening (EG) nr. 820/97 is het beginsel van individuele traceerbaarheid van dieren en vermelding van de oorsprong van rundvlees op het etiket ingevoerd.

Bij Verordening (EG) nr. 1760/2000:

1. is de identificatie- en registratieregeling voor runderen versterkt (artikelen 1 tot en met 10);

2. is een verplichte rundvleesetiketteringsregeling ingevoerd waarbij de marktdeelnemers die rundvlees op de markt brengen, informatie over de oorsprong moeten vermelden op het etiket, met name de plaats waar de dieren waarvan het rundvlees afkomstig is, zijn geboren, gemest en geslacht (artikelen 11 tot en met 15);

3. is een facultatieve etiketteringsregeling ingevoerd om de marktdeelnemers in staat te stellen aanvullende informatie te verstrekken aan de consumenten (artikelen 16 tot en met 18).

In 2014 zijn de in het derde punt bedoelde bepalingen (facultatieve etiketteringsregeling) gewijzigd bij Verordening (EU) nr. 653/2014, hoofdzakelijk om de vereiste van toestemming van de bevoegde autoriteiten voor facultatieve informatie op rundvleesetikettering en de verplichting tot controle van de marktdeelnemers door een door de bevoegde autoriteit erkend onafhankelijk orgaan te schrappen.

De facultatieve etikettering van rundvlees heeft doorgaans betrekking op het ras en de categorie van dieren, het productiegebied, voeder- en productiesystemen.

Bij Verordening (EU) nr. 653/2014 is Verordening (EG) nr. 1760/2000 als volgt gewijzigd:

[4] Verordening (EG) nr. 820/97 van de Raad van 21 april 1997 tot vaststelling van een identificatie- en registratieregeling voor runderen en inzake de etikettering van rundvlees en rundvleesproducten (PB L 117 van 7.5.1997, blz. 1).

- op grond van een nieuw toegevoegd artikel 15 bis is met name vereist dat de informatie objectief is, door de bevoegde autoriteiten kan worden geverifieerd en begrijpelijk is voor de consument;
- op grond van datzelfde artikel is de Commissie bevoegd om gedelegeerde handelingen vast te stellen met betrekking tot definities en voorwaarden die van toepassing zijn op termen of categorieën termen die op de etiketten van voorverpakt vers en bevroren rund- en kalfsvlees morgen worden gebruikt;

- in artikel 22, als gewijzigd, is onder meer bepaald dat de lidstaten, in voorkomend geval en overeenkomstig het beginsel van evenredigheid, moeten eisen dat het rundvlees uit de handel wordt genomen indien marktdeelnemers of organisaties rundvlees in de handel brengen zonder te hebben voldaan aan de verplichtingen inzake verplichte of facultatieve etikettering. De lidstaten kunnen toestaan dat dat rundvlees in de handel wordt gebracht nadat het naar behoren overeenkomstig de Unievoorschriften is geëtiketteerd, op voorwaarde dat het betrokken vlees in overeenstemming is met de toepasselijke veterinaire en hygiëneregels.

2.1 FACULTATIEVE ETIKETTERINGSREGELING VÓÓR DE INWERKINGTREDING VAN VERORDENING (EU) NR. 653/2014

Vóór de inwerkingtreding van Verordening (EU) nr. 653/2014 waren de algemene regels voor de toestemming voor en controle op facultatieve informatie over rundvlees vastgelegd in de artikelen 16 en 17 (nu ingetrokken) van Verordening (EG) nr. 1760/2000.

Een korte samenvatting van die regels:

- Elke betrokken handelaar moest een productspecificatie ter goedkeuring toezenden aan de bevoegde autoriteit van de lidstaat waar het betrokken rundvlees werd geproduceerd of verkocht.

- Die specificatie moest de informatie die op het etiket zou worden vermeld, bevatten.

- De handelaar moest een specifiek controlesysteem opzetten dat in alle productiestadia moest worden toegepast, met inbegrip van controles die moesten worden uitgevoerd door een door de handelaar aan te wijzen en door de bevoegde autoriteit erkende onafhankelijke dienst. Deze onafhankelijke diensten moesten voldoen aan de criteria van de Europese norm nr. EN/45011.

- De kosten van door een onafhankelijke dienst uitgevoerde controles kwamen ten laste van de handelaar die de etiketteringsregeling toepaste.

- De bevoegde autoriteit moest de ingediende productspecificaties en de maatregelen die waren genomen om de juistheid van de op het etiket verstrekte informatie te garanderen, onderzoeken.

- Wanneer de productie en/of de verkoop van rundvlees plaatsvond in twee of meer lidstaten, moesten de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaten, elk de productspecificaties die betrekking hadden op activiteiten die plaatsvonden op het eigen grondgebied, onderzoeken en die eventueel goedkeuren.

- Elke door een lidstaat goedgekeurde specificatie moest aan de andere lidstaten worden meegedeeld via het Comité van beheer voor rundvlees.

- Ingeval het rundvlees in een derde land werd geproduceerd, mochten de betrokken handelaren facultatieve informatie verstrekken op het etiket van rundvlees overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1760/2000 indien het betrokken derde land de Commissie vooraf de volgende gegevens had meegedeeld:

    - de bevoegde autoriteit die was aangewezen om goedkeuring te verlenen;

    - de door de bevoegde autoriteit bij het onderzoek van de productspecificatie in acht te nemen procedures en criteria;

    - de lijst van handelaren en organisaties die toestemming hadden om de goedgekeurd productspecificatie te gebruiken.

- De Commissie moest de van derde landen ontvangen mededelingen onderzoeken om de gelijkwaardigheid van de procedures en criteria van het derde land aan de normen van Verordening (EG) nr. 1760/2000 te beoordelen.

- De Commissie moest de van derde landen ontvangen mededelingen doorzenden aan de lidstaten.

2.2 FACULTATIEVE ETIKETTERING NA DE INWERKINGTREDING VAN VERORDENING (EU) NR. 653/2014

In artikel 15 bis van Verordening (EU) nr. 653/2014 is het volgende bepaald:

"*Andere dan de in de artikelen 13, 14 en 15 gespecificeerde informatie die door marktdeelnemers of organisaties die rundvlees in de handel brengen facultatief wordt toegevoegd op etiketten, is objectief, kan door de bevoegde autoriteiten worden geverifieerd en is begrijpelijk voor de consument.*

Die informatie voldoet aan de horizontale etiketteringswetgeving, en met name aan Verordening (EU) nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad."

Door deze bepaling zijn de voorschriften inzake de facultatieve etikettering van rundvlees geharmoniseerd met andere soorten vlees en levensmiddelen in het algemeen in het kader van de horizontale verordening inzake de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten[3]. Marktdeelnemers kunnen sindsdien onder hun eigen verantwoordelijkheid facultatieve informatie

verstrekken op etiketten zonder voorafgaande goedkeuring door de bevoegde autoriteiten en zonder controles door derden.

Hoofdstuk V van Verordening (EU) nr. 1169/2011 bevat algemene voorschriften over vrijwillig verstrekte voedselinformatie. Met name is in artikel 36, lid 2, van die verordening vastgesteld dat vrijwillig verstrekte voedselinformatie aan de volgende eisen moet voldoen:

a) zij is niet misleidend voor de consument, in de zin van artikel 7 van die verordening ("*eerlijke informatiepraktijken*"), met name niet

- ten aanzien van de kenmerken van het levensmiddel, en vooral niet ten aanzien van de aard, identiteit, eigenschappen, samenstelling, hoeveelheid, houdbaarheid, land van oorsprong of plaats van herkomst en wijze van vervaardiging of productie;
- door aan het levensmiddel effecten of eigenschappen toe te schrijven die het niet bezit;
- door te suggereren dat het levensmiddel bijzondere kenmerken vertoont terwijl alle soortgelijke levensmiddelen dezelfde kenmerken bezitten, met name door nadrukkelijk te wijzen op het ontbreken of aanwezig zijn van bepaalde ingrediënten en/of voedingsstoffen;
- door via de presentatie, beschrijving of afbeelding de aanwezigheid van een bepaald levensmiddel of ingrediënt te suggereren terwijl het in werkelijkheid een levensmiddel betreft waarin een van nature aanwezig bestanddeel is vervangen door een ander bestanddeel;

b) zij is niet dubbelzinnig of verwarrend voor de consument, en

c) zij is in voorkomend geval gebaseerd op relevante wetenschappelijke gegevens.

De verwijzing naar artikel 7 van Verordening (EU) nr. 1169/2011 is bijzonder belangrijk. Aangezien in dat artikel is bepaald dat de verstrekte informatie niet misleidend mag zijn ten aanzien van onder meer de kenmerken van het levensmiddel, de plaats van herkomst en de wijze van vervaardiging of productie, geldt het de facto voor alle informatie die eerder als facultatieve informatie op etikettering krachtens Verordening (EG) nr. 1760/2000 werd verstrekt. In die zin worden eerlijke informatiepraktijken gewaarborgd door te verwijzen naar artikel 7.

3. METHODE

Het onderhavige verslag is gebaseerd op de volgende informatie:

- analyse van eerdere verslagen en evaluaties over de facultatieve etikettering van rundvlees;

- raadpleging van de lidstaten aan de hand van een specifieke vragenlijst en bilaterale contacten;

- raadpleging van belanghebbenden aan de hand van een specifieke vragenlijst en bilaterale contacten.

3.1 EERDERE VERSLAGEN EN EVALUATIES

De uitvoering van de facultatieve etiketteringsregeling voor rundvlees werd geëvalueerd op basis van de resultaten van de volgende studies en verslagen:

a) verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement inzake de toepassing van titel II van Verordening (EG) nr. 1760/2000[5];

b) advies inzake landbouw van de Groep van onafhankelijke belanghebbenden op hoog niveau inzake administratieve lasten[6];

c) evaluatieonderzoek voor de Commissie "Evaluatie van de EU-regels voor de etikettering van rundvlees"[7].

3.2 RAADPLEGING VAN DE LIDSTATEN

Om de analyses die zijn uitgevoerd in het kader van eerdere evaluaties, te integreren, bij te werken en aan te vullen, werd informatie verzameld via specifieke vragenlijsten gericht aan de bevoegde autoriteiten van alle 28 lidstaten.

De vragenlijst is tijdens de vergadering van het Comité voor de gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten op 19 juli 2018 voorgesteld en verdeeld aan de lidstaten.

Doel van de vragenlijst was informatie, standpunten en beoordelingen te verzamelen bij de bevoegde autoriteiten die belast zijn met de uitvoering van de regeling.

De lidstaten werd met name gevraagd:

- of ze sinds de inwerkingtreding van Verordening (EU) nr. 653/2014 een nationale regeling voor de melding en controle van facultatieve etikettering van rundvlees hadden;

[5] COM(2004)316 def.

[6] Advies van de Groep op hoog niveau inzake het prioritaire gebied van de landbouw / landbouwsubsidies van 5 maart 2009, 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.

- een raming te verstrekken van het marktaandeel van rundvlees met facultatieve etikettering vóór en na de inwerkingtreding van Verordening (EU) nr. 653/2014;

- wat de belangrijkste gegevens waren die in het kader van de facultatieve etiketteringsregeling werden verstrekt;

- hoeveel controles waren uitgevoerd en hoeveel niet-nalevingen werden geconstateerd vóór (2013-2014) en na (vanaf 2015) de inwerkingtreding van Verordening (EU) nr. 653/2014;

- welke soorten niet-nalevingen werden geconstateerd met betrekking tot de facultatieve etikettering van rundvlees;

- welke moeilijkheden zij ondervonden bij de uitvoering van de facultatieve etikettering van rundvlees na de inwerkingtreding van Verordening (EU) nr. 653/2014;

- de belangrijkste (positieve of negatieve) effecten van de bij Verordening (EU) nr. 653/2014 ingevoerde vereenvoudiging te beoordelen;

- een beoordeling te maken (op een schaal van 1 tot 5) van de facultatieve etiketteringsregeling voor rundvlees vóór en na de inwerkingtreding van Verordening (EU) nr. 653/2014 met betrekking tot de volgende aspecten: doeltreffendheid van de regeling, betrouwbaarheid van de regeling, complexiteit voor de bevoegde autoriteiten, complexiteit voor de producenten, administratieve last voor de bevoegde autoriteiten in verband met de uitvoering en het beheer van de regeling, administratiekosten voor de producenten, het vermogen om de consument correct te informeren.

Van de 28 lidstaten hebben er 12 de vragenlijst gedetailleerd beantwoord (BE-DK-DE-ES-FR-IT-AT-PT-SI-FI-SE-UK). Vijf lidstaten hebben geantwoord dat zij vóór 2014 geen vrijwillige rundvleesetikettering toepasten (BG-HR-LV-LT-PL).

Elf lidstaten hebben niet geantwoord of hebben een deels ingevulde vragenlijst ingediend (CZ-EE-IE-EL-CY-LU-HU-MT-NL-RO-SK).

Tijdens de vergadering van het Comité voor de gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten op 8 november 2018 zijn met de lidstaten de belangrijkste resultaten van de vragenlijst besproken.

3.3 RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN

Net als bij de raadpleging van de lidstaten was de aan de belanghebbenden gerichte vragenlijst bedoeld om informatie, standpunten en beoordelingen te verzamelen over de volgende aspecten:

- of de vorige regels inzake de facultatieve etikettering van rundvlees (d.w.z. goedkeuring door de lidstaten, controles door derden, voorafgaande mededelingen, enz.) in het verleden nuttig werden geacht om de markt te ondersteunen na de BSE-crisis en om de consument correct te informeren;

- of er geldige redenen zouden zijn om in verband met facultatieve informatie voor consumenten een onderscheid te maken tussen rundvlees en andere soorten vlees en levensmiddelen;

- hoe de vorige regels inzake de facultatieve etikettering van rundvlees werden ervaren en wat de belangrijkste (positieve en negatieve) effecten van de nieuwe, bij Verordening (EU) nr. 653/2014 ingevoerde regels zijn;

- of de consumenten op de hoogte waren dat vóór de inwerkingtreding van Verordening (EU) nr. 653/2014 voor de facultatieve etikettering van rundvlees andere regels golden dan voor andere levensmiddelen;

- welke moeilijkheden de belanghebbenden eventueel ondervonden (in het betrokken handelsstadium) om zich aan te passen aan de nieuwe regels van Verordening (EU) nr. 653/2014 en of de nieuwe regels inzake de facultatieve etikettering van rundvlees (positieve of negatieve) effecten hebben gehad op de marketingstrategieën van de belanghebbenden;

- een beoordeling (op een schaal van 1 tot 5) van de facultatieve etiketteringsregeling voor rundvlees vóór en na de inwerkingtreding van Verordening (EU) nr. 653/2014 met betrekking tot de volgende aspecten: doeltreffendheid van de regeling, betrouwbaarheid van de regeling, complexiteit voor de bevoegde autoriteiten, complexiteit voor de producenten, administratieve last voor de bevoegde autoriteiten in verband met de uitvoering en het beheer van de regeling, administratiekosten voor de producenten, het vermogen om de consument correct te informeren.

Eind november 2018 waren zeven reacties ontvangen van de volgende verenigingen: Europese Vereniging voor vee- en vleeshandel (UECBV), Federación Empresarial de Carnes e Industrias Cárnicas (FECIC), British Meat Processor Association (BMPA), CULTURE VIANDE, EUROCOMMERCE (drie antwoorden van verschillende aangesloten organisaties).

4. RESULTATEN VAN DE ANALYSE EN DE RAADPLEGING

4.1 ANALYSE VAN EERDERE VERSLAGEN EN EVALUATIES

Een eerste evaluatie van de regels inzake de facultatieve etikettering van rundvlees is in 2004 uitgevoerd door de Europese Commissie in haar "verslag inzake de toepassing van titel II van Verordening (EG) nr. 1760/2000".

In dat verslag merkte de Commissie het volgende op:

- van de facultatieve etiketteringsregeling werd hoofdzakelijk gebruikgemaakt in de handel tussen bedrijven;

- tussen handelspartners waren contractuele overeenkomsten afgesloten om productspecifieke informatie door te geven;

- de verschillende bevoegde autoriteiten zagen de rol van facultatieve etiketteringsregelingen niet op dezelfde manier, waardoor verschillende criteria werden toegepast om de specificaties goed te keuren;

- deze uiteenlopende benaderingswijzen hebben ertoe geleid dat goedgekeurde specificaties slechts zelden wederzijds werden erkend, wat resulteerde in het risico op hinder voor het handelsverkeer binnen de EU en op een verstoring van de concurrentieverhoudingen tussen marktdeelnemers die niet aan dezelfde eisen moesten voldoen voor de goedkeuring van hun specificaties.

Een tweede evaluatie werd verricht door de Groep van onafhankelijke belanghebbenden op hoog niveau inzake administratieve lasten (hierna "GHN" genoemd), die in 2007 werd opgericht om de Commissie advies te verstrekken over de uitvoering van het actieprogramma ter vermindering van de administratieve lasten in de Europese Unie.

In haar advies over landbouw / landbouwsubsidies van 5 maart 2009 heeft de GHN de procedure voor de goedkeuring van specificaties in het kader van facultatieve rundvleesetikettering en het controlesysteem van Verordening (EG) nr. 1760/2000 aangemerkt als bron van administratieve lasten voor zowel de marktdeelnemers als de overheidsinstanties.

Bijgevolg heeft de GHN de Commissie geadviseerd om de mededelingsvereisten met betrekking tot het gebruik van aanvullende aanduidingen op de etikettering boven op de voor rundvlees verplichte aanduidingen te schrappen.

Volgens het verslag van de GHN zou dit een vermindering van de administratieve lasten met 15 % mogelijk maken (21 miljoen EUR op een totaal van 139 miljoen EUR voor de etikettering van rundvlees) met betrekking tot de identificatie van runderen, zonder de door de verplichte etiketteringselementen gewaarborgde traceerbaarheid in het gedrang te brengen.

Een derde gedetailleerde evaluatie, getiteld "Evaluatie van de EU-regels inzake de etikettering van rundvlees" werd voor de Commissie verricht in 2014, enkele maanden na de vaststelling van Verordening (EU) nr. 653/2014.

Met betrekking tot de facultatieve etiketteringsregeling waren de belangrijkste resultaten de volgende:

- Het volume rundvlees dat onder facultatieve regelingen viel, vertegenwoordigde gemiddeld 23 % van al het op de nationale markten van de zes onderzochte lidstaten (DE, FR, IT, ES, UK, IE) verkochte rundvlees.

- De belanghebbenden verschilden van mening over de gevolgen van de uitvoering van Verordening (EU) nr. 653/2014 tot vereenvoudiging van de regels inzake facultatieve etikettering: sommigen stelden de vereenvoudiging op prijs, terwijl anderen vreesden dat de hele regeling zou worden ondermijnd en dat het consumentenvertrouwen zou worden aangetast.

- De consumenten waren doorgaans in staat om de overeenkomstig de facultatieve voorschriften verstrekte informatie te begrijpen. Sommige bevraagde consumenten vonden echter dat etiketten die volgens de facultatieve voorschriften waren opgesteld, "overvol" waren. Dat leidde tot de paradox dat de etiketten van rundvlees enerzijds te veel informatie bevatten, maar anderzijds onvoldoende uitleg verschaften, waardoor ze moeilijk te begrijpen waren.

- Globaal genomen behoorde facultatieve informatie niet tot de factoren die van grote invloed zijn op het door de consumenten zelf beschreven koopgedrag[8].

- De meeste belanghebbenden wezen erop dat Verordening (EU) nr. 653/2014 ervoor heeft gezorgd dat de regels inzake facultatieve etikettering voor rundvlees in lijn zijn gebracht met de algemene etiketteringsvoorschriften voor levensmiddelen.

- In sommige gevallen werden facultatieve etiketten alleen gebruikt voor de handel tussen bedrijven.

- Sommige detailhandelaren vreesden dat de vereenvoudiging van 2014 op het gebied van facultatieve etikettering zou leiden tot een wildgroei aan etiketten met weinig garanties dat de op het facultatieve etiket verstrekte informatie objectief, verifieerbaar en begrijpelijk zou zijn, hetgeen het imago van de sector zou kunnen schaden. Anderen zagen het als een positieve ontwikkeling: dankzij de vereenvoudiging van de procedures kunnen marktdeelnemers nieuwe facultatieve claims ontwikkelen, die inspelen op de vraag van de consument.

4.2 RESULTAAT VAN DE RAADPLEGING VAN DE LIDSTATEN

Bij de raadpleging van 2018 vertegenwoordigden de twaalf lidstaten die de vragenlijst volledig hadden beantwoord, meer dan 72 % van de EU-productie van rundvlees. De resultaten kunnen dus als significant en representatief voor de situatie in de EU worden beschouwd.

Twee lidstaten (PT en SI) hebben hun nationale systeem van goedkeuring door de bevoegde autoriteit en controle door derden voor de facultatieve rundvleesetikettering gehandhaafd na de inwerkingtreding van Verordening (EU) nr. 653/2014.

Eén lidstaat (IT) heeft zijn systeem vereenvoudigd: informatie die kan worden opgevraagd uit een officieel register of uit officiële documenten, mag door de marktdeelnemers rechtstreeks op het

[8] Dezelfde conclusies zijn getrokken in het **consumentenmarktonderzoek over de werking van de vleesmarkt voor consumenten in de Europese Unie** (SANCO/2009/B1/010). Uit het verslag van die studie bleek dat meer dan de helft van de consumenten bij de aankoop van vlees op drie belangrijke elementen letten: de houdbaarheidsdatum (68 %), de prijs per kilogram (67 %) en de prijs (67 %). Respectievelijk 48 % en 44 % van de consumenten kijkt bij de aankoop van vlees naar het land van oorsprong en naar de producent, elementen van de verplichte etikettering (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/meat-market-study-final-report_en_0.pdf).

etiket worden vermeld, maar aanvullende informatie moet aan de bevoegde autoriteit worden meegedeeld, zonder dat evenwel een formele goedkeuring vereist is.

Eén lidstaat (FR) meldde dat veel marktdeelnemers ondanks de vereenvoudiging nog steeds de specificaties die vóór 2014 waren goedgekeurd, gebruikten, met controles door een onafhankelijke instantie. Andere marktdeelnemers zijn overgestapt op andere nationale of Europese etiketterings- en kwaliteitsregelingen of hebben particuliere certificeringsregelingen ingevoerd voor de etikettering van hun producten. Nieuwe specificaties worden niet langer vooraf gecontroleerd en goedgekeurd.

In alle andere lidstaten die de vragenlijst beantwoordden, is het systeem van voorafgaande mededeling volledig ingetrokken, zoals voorgeschreven in de nieuwe bepalingen inzake de facultatieve etikettering van rundvlees.

Zeer weinig lidstaten[9] konden informatie verstrekken over het marktaandeel van rundvlees met facultatieve etikettering vóór en na de inwerkingtreding van Verordening (EU) nr. 653/2014.

Volgens het evaluatieonderzoek bedroeg het gewogen gemiddelde van het overeenkomstig de facultatieve etiketteringsregelingen verkochte rundvlees voor de zes onderzochte lidstaten (DE, FR, IT, ES, UK, IE) in 2014 23 % van het totale in de handel gebrachte rundvlees.

Een interessante vaststelling was dat lidstaten met een groot aandeel vlees dat in het kader van facultatieve etiketteringsregelingen in de handel wordt gebracht, geen belangrijke wijzigingen hebben vermeld in de vragenlijst. Oostenrijk schat dat het gebruik van facultatieve informatie met 5 % is gedaald (van 80-90 % tot 75-85 % van het vlees dat vóór respectievelijk na 2014 in de handel is gebracht). In Zweden nam dit aandeel toe van 90 tot 95 %, terwijl Denemarken geen significante wijziging meldde.

De belangrijkste gegevens die in het kader van de facultatieve etiketteringsregeling werden verstrekt, waren het ras en de categorie dieren, samen met de productieregio en de voeder- en productiesystemen.

Geen enkele lidstaat heeft problemen gemeld bij de overgang van de vroegere regels inzake facultatieve rundvleesetikettering naar de nieuwe vereenvoudigde regels.

De lidstaten die de vragenlijst hebben beantwoord, zagen vereenvoudiging als het belangrijkste positieve effect. Tien van de twaalf lidstaten in kwestie erkenden dat het nieuwe systeem de regels heeft gestroomlijnd door alle administratieve stappen die volgens de vorige regels vereist waren voordat de specificaties konden worden goedgekeurd, te schrappen. Dat heeft geleid tot een aanzienlijke vermindering van de administratieve lasten voor de bevoegde autoriteiten.

De harmonisatie met andere soorten vlees (varken, pluimvee, schaap en geit) werd ook erkend als een positief effect omdat de redenen voor strengere voorschriften voor rundvleesetikettering (de BSE-crisis) niet langer relevant zijn.

[9] DK, ES, AT, SE.

Tot slot hebben de lidstaten erop gewezen dat de marktdeelnemers dankzij de vereenvoudigde regels snel kunnen inspelen op de eisen van de markt als nieuwe informatie op etiketten nodig blijkt.

Een mogelijk negatief gevolg van het nieuwe systeem was volgens drie lidstaten (ES, AT, UK) een verhoogd risico op niet-naleving, gezien de afschaffing van de controles door een onafhankelijke instantie.

Dit werd echter niet bevestigd door de gegevens over de controles en de percentages niet-nalevingen vóór en na de inwerkingtreding van Verordening (EU) nr. 653/2014. Veel lidstaten waren niet in staat om specifieke gegevens over de controles op facultatieve etikettering te verstrekken, omdat enkel geaggregeerde gegevens (inzake facultatieve en verplichte etikettering) worden verzameld. Vier lidstaten (FR-IT-AT-PL) konden gedetailleerde uitgesplitste gegevens verstrekken.

Uit het gemiddelde percentage van de gevallen van niet-naleving die in de eerste drie jaar van toepassing van de nieuwe regels (2015-2017) door deze vier lidstaten werden gerapporteerd, bleek dat het niet-nalevingspercentage niet significant veranderde en dat het nieuwe vereenvoudigde systeem niet meer risico inhoudt dan het vorige.

Uit de analyse van de door de lidstaten ingediende beoordeling over de vorige en nieuwe regels voor facultatieve rundvleesetikettering – aan de hand van een puntensysteem van 1 (laagste waarde) tot 5 (hoogste waarde) – bleek dat de lidstaten over het geheel genomen een positieve kijk hadden op de in 2014 ingevoerde vereenvoudiging.

De lidstaten werd met name verzocht om een beoordeling te geven van de volgende aspecten:

- doeltreffendheid van het systeem - gemiddelde punten: 3,7 vóór 2014 en 3,5 na 2014. De lidstaten hebben geen aanzienlijke verschillen ervaren wat betreft de doeltreffendheid van het systeem: de nieuwe regels zijn nog steeds doeltreffend om duidelijke informatie op etiketten te waarborgen;

- betrouwbaarheid van het systeem - gemiddelde punten: 4,0 vóór 2014 en 3,5 na 2014. Ondanks een lichte daling van de gemiddelde punten geven de resultaten van de lidstaten aan dat het nieuwe systeem bijna even betrouwbaar is als het vorige. De door de bevoegde autoriteiten verrichte controles waarborgen en garanderen een hoog niveau van betrouwbaarheid van het systeem;

- complexiteit voor de bevoegde autoriteiten - gemiddelde punten: 4,2 vóór 2014 (complex en lastig) en 2,3 na 2014. In dit geval was het verschil in beoordeling vóór en na de invoering van de nieuwe regels groot. De lidstaten waren van mening dat het vorige systeem voor de overheid nogal complex was om te beheren en dat de nieuwe regels ervoor hebben gezorgd dat het systeem minder complex is geworden;

- complexiteit voor de producenten - gemiddelde punten: 4,3 vóór 2014 (tijdrovend en lastig) en 2,1 na 2014 (minder complex en minder lastig). Ook in dit geval was de score

aanzienlijk gedaald. Het nieuwe systeem wordt als veel minder complex ervaren. Het proces van goedkeuring van de specificatie en het beheer van het hele systeem waren tijdrovend en lastig voor de marktdeelnemers;

- administratieve lasten voor de bevoegde autoriteiten - gemiddelde punten: 4,1 vóór 2014 en 2,2 na 2014. Het vorige systeem werd als belastend beschouwd; het nieuwe systeem betekende een gevoelige daling van de lasten voor de bevoegde autoriteiten;

- administratiekosten voor de producenten: - gemiddelde punten: 4,0 vóór 2014 en 1,9 na 2014. De daling van de kosten voor de producenten na de vereenvoudiging werd als zeer significant gezien. Deze daling heeft te maken met de afschaffing van de controles;

- vermogen om de consument correct te informeren - gemiddelde punten: 4,4 vóór 2014 en 3,7 na 2014. Zowel het vorige als het nieuwe systeem haalden weliswaar hoge scores op dit punt, maar het vorige systeem werd geacht iets meer informatie te bieden aan de consument. Door ingewikkelde goedkeuringsprocedures te vermijden, kunnen marktdeelnemers op doeltreffendere wijze communiceren over informatie die belangrijk is voor de consument.

Uit de raadpleging van de lidstaten kan worden geconcludeerd dat zij de uitvoering van het nieuwe systeem op administratief niveau bevredigend achtten.

4.3 RESULTAAT VAN DE RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN

In de evaluatie van 2014[7] van de EU-regels voor de etikettering van rundvlees leek noch verplichte noch facultatieve rundvleesetikettering een belangrijke rol te spelen bij het herstel van de rundvleesmarkt na de BSE-crisis, hoewel beide hebben bijgedragen aan het terugwinnen van het vertrouwen van de consument in rundvlees.

Over het nut van de vorige facultatieve etiketteringsregeling voor rundvlees bij het ondersteunen van de markt na de BSE-crisis lopen de meningen van de belanghebbenden uiteen.

De industrie meende dat het systeem een zekere rol speelde bij de aanpak van het vertrouwensverlies bij de consument na de BSE-crisis, maar de detailhandelaren dachten daar anders over.

De belanghebbenden waren het op één punt volledig eens: er zijn geen geldige redenen meer om in verband met facultatieve informatie voor consumenten een onderscheid te maken tussen rundvlees en andere soorten vlees en levensmiddelen.

Belanghebbenden omschreven de vorige regels inzake de facultatieve etikettering van rundvlees als omslachtig, duur en onevenredig, met name wegens het lange, complexe proces van voorbereiding, goedkeuring en controle van de desbetreffende specificaties.

Volgens de belanghebbenden waren de consumenten zich er niet van bewust dat voor rundvlees andere regels op het gebied van facultatieve etikettering golden dan voor andere levensmiddelen

en was facultatieve etikettering dus geen belangrijke factor in het aankoopgedrag van de consumenten.

Wat betreft de aanpassing van de marktdeelnemers aan de regels van 2014 hebben de belanghebbenden geen moeilijkheden gemeld. Integendeel zelfs, vier belanghebbenden hebben geantwoord dat zij hun marketingstrategieën niet hebben moeten aanpassen en drie andere dat zij positieve gevolgen hebben ondervonden voor hun bedrijfsstrategie.

Belanghebbenden die een positief effect meldden, vonden met name dat de nieuwe regels meer flexibiliteit in de productieketen toelieten om snel te reageren op marktkansen en op de eisen van de markt.

Uit de analyse van de door belanghebbenden ingediende beoordeling bleek duidelijk dat met het nieuwe systeem, dat even betrouwbaar is als het vorige (gemiddelde punten op dit vlak: 4,1 vóór 2014 en 4,0 na 2014), belangrijke resultaten kunnen worden bereikt op het gebied van:

- doeltreffendheid van het systeem - gemiddelde punten: 2,8 vóór 2014 en 4,5 na 2014. Het systeem wordt nu als doeltreffender beschouwd;

- complexiteit en administratieve lasten voor de bevoegde autoriteiten en producenten - gemiddelde punten: 4,4 vóór 2014 en 2,4 na 2014 met betrekking tot de complexiteit voor de bevoegde autoriteiten en 4,3 vóór 2014 en 2,3 na 2014 met betrekking tot de complexiteit voor de producenten. Volgens de belanghebbenden werd een aanzienlijke vermindering van de complexiteit geregistreerd voor zowel de bevoegde autoriteiten als de producenten;

- administratieve lasten voor de bevoegde autoriteiten - gemiddelde punten: 4,4 vóór 2014 en 2,4 na 2014. De belanghebbenden waren van mening dat de administratieve lasten voor de bevoegde autoriteiten hoog waren bij de vorige regels en middelmatig bij het nieuwe systeem, voornamelijk in verband met controles;

- administratiekosten voor de producenten - gemiddelde punten: 4,1 vóór 2014 en 2,5 na 2014. Het nieuwe systeem leidde tot een daling van de kosten voor de producenten. Vermeldenswaardig is dat de bevoegde autoriteiten deze daling groter achtten dan de belanghebbenden;

- vermogen om de consument correct te informeren - gemiddelde punten: 3,1 vóór 2014 en 4,1 na 2014. De belanghebbenden vonden het nieuwe systeem geschikter om de consument correcte informatie te verstrekken.

Uit de analyse van de antwoorden van de belanghebbenden op de vragenlijst bleek duidelijk dat de in 2014 ingevoerde vereenvoudiging positieve gevolgen had voor de sector.

5. CONCLUSIES

Met de bij Verordening (EU) nr. 653/2014 ingevoerde vereenvoudiging zijn de regels afgestemd op de horizontale regels van Verordening (EU) nr. 1169/2011 betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten.

In alle lidstaten worden de horizontale regels nu toegepast voor facultatieve etikettering van rundvlees, maar daarnaast zijn in vier lidstaten enkele specifieke nationale bijzonderheden gehandhaafd. Portugal en Slovenië hebben hun volledige nationale melding- en controlesysteem behouden, Italië heeft zijn nationale systeem vereenvoudigd en in Frankrijk bleven veel marktdeelnemers de specificaties die vóór 2014 waren goedgekeurd, gebruiken, met controles door een onafhankelijke instantie.

Over het geheel genomen werden de gevolgen van de vereenvoudiging positief beoordeeld door de lidstaten en de belanghebbenden. Noch de bevoegde autoriteiten noch de marktdeelnemers ondervonden moeilijkheden om de nieuwe regels op administratief en operationeel niveau in te voeren.

De meeste respondenten hadden een positief oordeel over de nieuwe regels, aangezien deze resulteren in vereenvoudiging, harmonisatie met andere sectoren, verlaging van de administratieve lasten en vergroting van het vermogen van marktdeelnemers om in te spelen op de vraag van de consument, zonder daarbij problemen te veroorzaken voor de handel binnen de EU of de doeltreffendheid en betrouwbaarheid van het systeem te ondermijnen.

Een aantal respondenten vermeldden een risico op frequentere niet-naleving, zonder dit evenwel met bewijsmateriaal te staven. De analyse van de beschikbare gegevens over niet-nalevingen toonde aan dat de percentages vóór en na de invoering van de nieuwe regels vergelijkbaar waren.

Op basis van de analyse die is uitgevoerd tijdens vorige evaluaties enerzijds en de antwoorden van de lidstaten en de belanghebbenden op de vragenlijsten anderzijds is de Commissie van mening dat de vereenvoudiging van de facultatieve rundvleesetikettering krachtens Verordening (EU) nr. 653/2014 naar behoren functioneert en dat de huidige bepalingen inzake facultatieve rundvleesetikettering niet hoeven te worden herzien.