KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 13.12.2019 r.
COM(2019) 625 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

dotyczące wykonania i skutków przepisów dotyczących dobrowolnego etykietowania na mocy rozporządzenia (WE) nr 1760/2000 zmienionego rozporządzeniem (UE) nr 653/2014

1. WSTĘP

Zgodnie z art. 23a rozporządzenia (WE) nr 1760/2000[1] Komisja przedstawia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie dotyczące wykonania i skutków przepisów dotyczących dobrowolnego etykietowania mięsa wołowego, w tym możliwości przeglądu tych przepisów.

Rozporządzenie (WE) nr 1760/2000 przyjęto w następstwie kryzysu spowodowanego wystąpieniem gąbczastej encefalopatii bydła (BSE) w celu poprawy przejrzystości oraz wzmocnienia zaufania konsumentów do mięsa wołowego.

W rozporządzeniu tym zawarto rygorystyczne przepisy dotyczące zatwierdzania i wykorzystywania dobrowolnych informacji, co było uzasadnione znaczną utratą zaufania konsumentów oraz wynikłymi z tego poważnymi zakłóceniami na rynku.

Rozporządzeniem (UE) nr 653/2014[2] zmieniono rozporządzenie (WE) nr 1760/2000 i znacznie uproszczono przepisy dotyczące dobrowolnego etykietowania mięsa wołowego, mając jednak głównie na celu zmniejszenie obciążenia administracyjnego po stronie podmiotów gospodarczych i właściwych organów, jak również ograniczenie kosztów ponoszonych przez podmioty gospodarcze w celu przekazania takich dobrowolnych informacji.

Zmienione przepisy nie przewidują już wymogu zatwierdzenia dobrowolnego etykietowania mięsa wołowego. Takie dobrowolne informacje muszą być zgodne z horyzontalnymi przepisami w zakresie etykietowania, a w szczególności z rozporządzeniem (UE) nr 1169/2011[3] w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności.

---

[1] Rozporządzenie (WE) nr 1760/2000 Parlamentu Europejskiego i Rady z 17 lipca 2000 r. ustanawiające system identyfikacji i rejestracji bydła i dotyczące etykietowania mięsa wołowego i produktów z mięsa wołowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 820/97, Dz.U. L 204 z 11.8.2000, s. 1.

[2] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 653/2014 z dnia 15 maja 2014 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1760/2000 w odniesieniu do elektronicznej identyfikacji bydła i etykietowania mięsa wołowego, Dz.U. L 189 z 27.6.2014, s. 33.

[3] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006 oraz uchylenia dyrektywy Komisji 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektyw Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004, Dz.U. L 304 z 22.11.2011, s. 18.

Zgodnie z art. 23a rozporządzenia (WE) nr 1760/2000 niniejsze sprawozdanie ma na celu:

- ocenę wykonania i skutków obowiązujących przepisów UE dotyczących dobrowolnego etykietowania mięsa wołowego w łańcuchu dostaw, w szczególności z uwzględnieniem opinii wydanych przez właściwe organy, producentów, przetwórców i konsumentów;

- zbadanie możliwości przeglądu przepisów dotyczących dobrowolnego etykietowania mięsa wołowego.

2. KONTEKST I RAMY PRAWNE

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1760/2000 przyjęto w kontekście utraty zaufania konsumentów w następstwie BSE; uchyliło ono i zastąpiło rozporządzenie Rady (WE) nr 820/97[4] przyjęte w odpowiedzi na poważne zakłócenia na rynku spowodowane kryzysem BSE. Rozporządzenie (WE) nr 820/97 wprowadziło zasadę indywidualnej identyfikowalności zwierząt i etykietowania pochodzenia mięsa wołowego.

Rozporządzenie (WE) nr 1760/2000 ustanowiło następujące elementy:

1. wzmocniło system identyfikacji i rejestracji bydła, art. 1–10;

2. wprowadziło obowiązkowy system etykietowania mięsa wołowego, w ramach którego podmioty gospodarcze wprowadzające mięso wołowe na rynek muszą podawać na etykiecie informacje dotyczące pochodzenia, w szczególności miejsce urodzenia, chowu i uboju zwierząt, z których pochodzi mięso, art. 11–15;

3. wprowadziło dobrowolny system etykietowania, aby umożliwić podmiotom gospodarczym przekazywanie konsumentom dodatkowych informacji, art. 16–18.

Przepisy, o których mowa w pkt trzecim (dobrowolny system etykietowania) zmieniono w 2014 r. rozporządzeniem (UE) nr 653/2014, usuwając przede wszystkim wymóg uzyskania od właściwych organów zatwierdzeń dobrowolnych informacji umieszczanych na etykietach oraz obowiązek przeprowadzania kontroli podmiotów gospodarczych przez niezależny organ uznany przez właściwe władze.

Dobrowolne etykietowanie mięsa wołowego obejmuje zwykle rasę i kategorię zwierząt, region produkcji, systemy żywienia i produkcji.

[4] Rozporządzenie Rady (WE) nr 820/97 z dnia 21 kwietnia 1997 r. ustanawiające system identyfikacji i rejestracji bydła i dotyczące etykietowania mięsa wołowego i produktów z mięsa wołowego. Dz.U. L 117 z 7.5.1997, s. 1.

Rozporządzenie (UE) nr 653/2014 zmieniło rozporządzenie (WE) nr 1760/2000, jak następuje:

- nowo wprowadzony art. 15a wymaga w szczególności, aby informacje były obiektywne, możliwe do sprawdzenia przez właściwe władze i zrozumiałe dla konsumentów;
- ponadto art. 15a uprawnia Komisję do przyjęcia aktów delegowanych dotyczących definicji i wymogów mających zastosowanie do terminów i kategorii, które można umieścić na etykietach paczkowanego, świeżego i mrożonego mięsa wołowego i cielęcego;

- zmieniony art. 22 przewiduje m.in., że jeżeli podmiot gospodarczy lub organizacja oznakowały mięso wołowe, nie wywiązując się z obowiązków ustanowionych w odniesieniu do obowiązkowego lub dobrowolnego etykietowania, państwa członkowskie, w stosownych przypadkach i zgodnie z zasadą proporcjonalności, żądają odpowiednio wycofania mięsa wołowego z obrotu. Państwa członkowskie mogą zezwolić na wprowadzenie takiego mięsa wołowego do obrotu po odpowiednim oznakowaniu zgodnie z wymogami unijnymi, pod warunkiem że mięso to jest zgodne z odpowiednimi przepisami weterynaryjnymi i dotyczącymi higieny.

2.1 DOBROWOLNY SYSTEM ETYKIETOWANIA PRZED WEJŚCIEM W ŻYCIE ROZPORZĄDZENIA (UE) NR 653/2014

Przed wejściem w życie rozporządzenia (UE) nr 653/2014 ogólne przepisy dotyczące zatwierdzania i kontroli informacji dobrowolnych dotyczących mięsa wołowego określono w art. 16 i 17 (obecnie uchylone) rozporządzenia (WE) nr 1760/2000.

W skrócie:

- podmiot gospodarczy miał obowiązek przedstawić dokumentację do zatwierdzenia przez właściwe władze tego państwa członkowskiego, w którym odbywała się produkcja lub sprzedaż mięsa wołowego;

- w dokumentacji należało zawrzeć informacje, które miały być umieszczone na oznakowaniach;

- podmiot gospodarczy musiał ustanowić określony system kontroli mający zastosowanie na wszystkich etapach produkcji, włącznie z kontrolami przeprowadzanymi przez niezależne organy, uznawane przez właściwe władze i wskazane przez podmioty; te niezależne organy musiały spełniać kryteria określone w normie europejskiej EN/45100;

- podmioty gospodarcze stosujące system etykietowania musiały ponosić koszty kontroli prowadzonych przez niezależny organ;

- właściwe władze musiały zbadać dokumentację i środki podjęte w celu zagwarantowania dokładności tych informacji zamieszczonych na etykiecie;

- w wypadku, jeżeli produkcja lub sprzedaż mięsa wołowego odbywała się na terenie dwóch lub więcej państw członkowskich, właściwe władze odpowiednich państw członkowskich musiały zbadać i zatwierdzić dokumentację dotyczącą czynności przeprowadzanych na ich terenie.

- o wszelkich dokumentacjach zatwierdzonych przez państwo członkowskie należało poinformować pozostałe państwa członkowskie za pośrednictwem Komitetu ds. Wspólnej Organizacji Rynków Rolnych;

- w przypadku gdy produkcja wołowiny miała miejsce w państwie trzecim, podmioty gospodarcze mogły przekazywać dobrowolne informacje dotyczące etykietowania mięsa wołowego zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1760/2000 po uprzednim poinformowaniu Komisji przez państwo trzecie o następujących elementach:

    - właściwych władzach, jakie zostały wyznaczone do udzielenia zatwierdzenia;

    - procedurach i kryteriach, jakie musiały być stosowane przez właściwe władze podczas badania dokumentacji;

    - wykazie podmiotów gospodarczych i organizacji, które mogły stosować zatwierdzone dokumentacje.

- Komisja musiała zbadać informacje otrzymane od państw trzecich, aby ocenić, czy procedury i kryteria stosowane przez państwa trzecie odpowiadają normom określonym w rozporządzeniu (WE) nr 1760/2000;

- informacje otrzymane od państw trzecich musiały być przekazane do wiadomości państw członkowskich.

2.2 **DOBROWOLNE ETYKIETOWANIE PO WEJŚCIU W ŻYCIE ROZPORZĄDZENIA (UE) NR 653/2014**

Art. 15a rozporządzenia (UE) nr 653/2014 stanowi, że:

„Informacje na temat żywności inne niż informacje przewidziane w art. 13, 14 i 15 dobrowolnie zamieszczane na etykietach przez podmioty gospodarcze lub organizacje wprowadzające do obrotu mięso wołowe muszą być obiektywne, możliwe do sprawdzenia przez właściwe władze i zrozumiałe dla konsumentów.

Informacje te muszą być zgodne z horyzontalnymi przepisami w zakresie etykietowania, a w szczególności z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 (...)".

Przepis ten skutkował zharmonizowaniem przepisów dotyczących dobrowolnego etykietowania mięsa wołowego z przepisami dotyczącymi innych rodzajów mięsa i środków spożywczych ogółem w ramach rozporządzenia horyzontalnego w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności[3]; podmioty gospodarcze mogą teraz umieszczać dobrowolne informacje na etykietach na własną odpowiedzialność, bez potrzeby wcześniejszego zatwierdzenia przez właściwe władze i bez kontroli ze strony osób trzecich.

Rozdział V rozporządzenia (UE) nr 1169/2011 zawiera ogólne przepisy dotyczące dobrowolnych informacji na temat żywności. W szczególności art. 36 ust. 2 tego rozporządzenia stanowi, że informacje na temat żywności przekazywane na zasadzie dobrowolności muszą spełniać następujące wymogi:

a) nie mogą wprowadzać konsumenta w błąd, o czym mowa w art. 7 tego rozporządzenia („rzetelne informowanie"), w szczególności:

- co do właściwości środka spożywczego, a w szczególności co do jego charakteru, tożsamości, właściwości, składu, ilości, trwałości, kraju lub miejsca pochodzenia, metod wytwarzania lub produkcji;
- przez przypisywanie środkowi spożywczemu działania lub właściwości, których on nie posiada;
- przez sugerowanie, że środek spożywczy ma szczególne właściwości, gdy w rzeczywistości wszystkie podobne środki spożywcze mają takie właściwości, zwłaszcza przez szczególne podkreślanie obecności lub braku określonych składników lub składników odżywczych;
- przez sugerowanie poprzez wygląd, opis lub prezentacje graficzne, że chodzi o określony środek spożywczy lub składnik, mimo że

w rzeczywistości komponent lub składnik naturalnie obecny został zastąpiony innym komponentem.

b) nie mogą być niejednoznaczne ani dezorientować konsumenta; oraz

c) muszą być, w stosownych przypadkach, oparte na odpowiednich danych naukowych.

Szczególnie ważne jest odniesienie do art. 7 rozporządzenia (UE) nr 1169/2011. Ze względu na to, iż stanowi on, że przekazane informacje nie mogą wprowadzać w błąd w odniesieniu do między innymi właściwości środka spożywczego, miejsca pochodzenia i metody wytwarzania i produkcji, faktycznie obejmuje on wszystkie informacje przekazane jako etykietowanie dobrowolne na mocy rozporządzenia (WE) nr 1760/2000. W tym sensie uczciwe praktyki rzetelnego informowania są gwarantowane przez odniesienie do art. 7.

3. METODA

Niniejsze sprawozdanie oparto na następujących informacjach:

- analizach wcześniejszych sprawozdań i ocen dotyczących dobrowolnego etykietowania mięsa wołowego;
- konsultacjach z państwami członkowskimi przeprowadzonych za pośrednictwem określonych kwestionariuszy i w ramach kontaktów dwustronnych;
- konsultacjach z zainteresowanymi stronami przeprowadzonych za pośrednictwem określonych kwestionariuszy i w ramach kontaktów dwustronnych.

3.1 WCZEŚNIEJSZE SPRAWOZDANIA I OCENY

Na potrzeby przeprowadzenia oceny wdrożenia systemu dobrowolnego etykietowania mięsa wołowego wykorzystano wyniki następujących badań i sprawozdań:

a) sprawozdania Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie wdrożenia tytułu II rozporządzenia (WE) nr 1760/2000[5];

b) opinii na temat rolnictwa przedstawionej przez Grupę Wysokiego Szczebla Niezależnych Partnerów ds. Obciążeń Administracyjnych[6];

[5] COM(2004) 316 final.

[6] Opinia Grupy Wysokiego Szczebla na temat obszaru priorytetowego rolnictwa / dotacji rolnych z dnia 5 marca 2009 r., https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/action-programme-for-reducing-administrative-burdens-in-the-eu-final-report_dec2012_en.pdf

c) badania oceniającego przeprowadzonego dla Komisji pt. „Ocena unijnych przepisów w sprawie etykietowania mięsa wołowego”[7].

3.2 KONSULTACJE Z PAŃSTWAMI CZŁONKOWSKIMI

W celu zintegrowania, zaktualizowania i uzupełnienia analizy prowadzonej w ramach poprzednich ocen, informacje zebrano za pośrednictwem określonych kwestionariuszy adresowanych do właściwych władz wszystkich 28 państw członkowskich.

Kwestionariusz przedstawiono podczas spotkania Komitetu ds. Wspólnej Organizacji Rynków Rolnych dnia 19 lipca 2018 r. i przekazano państwom członkowskim.

Celem kwestionariusza było zebranie informacji, opinii i ocen od właściwych władz odpowiedzialnych za wdrożenie systemu.

Państwa członkowskie poproszono w szczególności o:

- określenie, czy prowadziły krajowy system informowania i kontroli dotyczący dobrowolnego etykietowania mięsa wołowego po wejściu w życie rozporządzenia (UE) nr 653/2014;
- podanie szacunków dotyczących udziału w rynku mięsa wołowego etykietowanego dobrowolnie przed i po wejściu w życie rozporządzenia (UE) nr 653/2014;
- określenie, jakie główne informacje przekazywano w ramach systemu dobrowolnego etykietowania;
- określenie liczby przeprowadzonych kontroli oraz odsetka przypadków braku zgodności przed wejściem w życie rozporządzenia (UE) nr 653/2014 (w latach 2013–2014) i po jego wejściu w życie (od 2015 r.);
- określenie rodzajów niezgodności wykrytych w odniesieniu do dobrowolnego etykietowania mięsa wołowego;
- określenie trudności napotkanych w zakresie wdrażania dobrowolnego etykietowania mięsa wołowego po wejściu w życie rozporządzenia (UE) nr 653/2014;

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

- przeprowadzenie oceny najważniejszych skutków (pozytywnych lub negatywnych) uproszczenia wprowadzonego rozporządzeniem (UE) nr 653/2014;

- przeprowadzenie oceny (w skali od 1 do 5) systemu dobrowolnego etykietowania mięsa wołowego przed wejściem w życie rozporządzenia (UE) nr 653/2014 i po jego wejściu w życie w związku z następującymi aspektami: określenie skuteczności i wiarygodności systemu, złożoności dla właściwych organów, złożoności dla producentów, obciążenia administracyjnego po stronie właściwych krajowych w związku z wdrożeniem i obsługą systemu, kosztów administracyjnych po stronie producentów, zdolności prawidłowego informowania konsumentów.

Z 28 państw członkowskich szczegółowych odpowiedzi na kwestionariusz udzieliło 12 (BE-DK-DE-ES-FR-IT-AT-PT-SI-FI-SE-UK). 5 państw członkowskich odpowiedziało, że przed 2014 r. nie stosowało dobrowolnego etykietowania mięsa wołowego (BG-HR-LV-LT-PL).

11 państw członkowskich nie udzieliło odpowiedzi lub odesłało częściowo wypełniony formularz (CZ-EE-IE-EL-CY-LU-HU-MT-NL-RO-SK).

Dyskusja z państwami członkowskimi na temat głównych wyników kwestionariusza miała miejsce podczas spotkania Komitetu ds. Wspólnej Organizacji Rynków Rolnych dnia 8 listopada 2018 r.

3.3 **KONSULTACJE Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI**

Podobnie jak w przypadku konsultacji z państwami członkowskimi kwestionariusz był adresowany do zainteresowanych stron, a jego celem było zgromadzenie informacji, opinii i ocen w odniesieniu do następujących aspektów:

- czy uważano, że wcześniejsze przepisy dotyczące dobrowolnego etykietowania mięsa wołowego (tj. zatwierdzania przez państwo członkowskie, kontroli prowadzonych przez stronę trzecią, przekazywania informacji itp.) były w przeszłości użyteczne na potrzeby utrzymania rynku po kryzysie BSE i prawidłowego informowania konsumentów;

- czy istniały ważne powody, dla których należało odróżniać mięso wołowe od innych rodzajów mięsa i żywności w odniesieniu do dobrowolnych informacji dla konsumentów;

- jak postrzegano wcześniejsze przepisy dotyczące dobrowolnego etykietowania mięsa wołowego i najważniejsze skutki (pozytywne lub negatywne) nowych przepisów wprowadzonych na mocy rozporządzenia (UE) nr 653/2014;

- czy konsumenci byli świadomi, że przed wejściem w życie rozporządzenia (UE) nr 653/2014 w odniesieniu do dobrowolnego etykietowania mięsa wołowego obowiązywały inne przepisy niż do pozostałej żywności;

- czy zainteresowane strony (na odpowiednim etapie rynku) napotkały jakiekolwiek trudności związane z dostosowaniem się do nowych przepisów wprowadzonych na mocy rozporządzenia (UE) nr 653/2014 oraz czy nowe przepisy dotyczące dobrowolnego etykietowania mięsa wołowego miały wpływ (pozytywny lub negatywny) na strategie marketingowe zainteresowanej strony;

- przeprowadzenie oceny (w skali od 1 do 5) systemu dobrowolnego etykietowania mięsa wołowego przed wejściem w życie rozporządzenia (UE) nr 653/2014 i po jego wejściu w życie w związku z następującymi aspektami: określenie skuteczności i wiarygodności systemu, złożoności dla właściwych organów, złożoności dla producentów, obciążenia administracyjnego po stronie właściwych krajowych w związku z wdrożeniem i obsługą systemu, kosztów administracyjnych po stronie producentów, zdolności prawidłowego informowania konsumentów.

Do końca listopada 2018 r. otrzymano siedem odpowiedzi od następujących stowarzyszeń: European Livestock and meat trade unions (UECBV), Federación Empresarial de Carnes e Industrias Cárnicas (FECIC), British Meat Processor Association (BMPA), CULTURE VIANDE, EUROCOMMERCE (3 odpowiedzi wysłane od różnych organizacji stowarzyszonych).

4. WYNIKI ANALIZY I KONSULTACJI

4.1 ANALIZA WCZEŚNIEJSZYCH SPRAWOZDAŃ I OCEN

Pierwszą ocenę przepisów dotyczących dobrowolnego etykietowania mięsa wołowego Komisja przeprowadziła w 2004 r. w swoim „Sprawozdaniu dotyczącym wdrażania tytułu II rozporządzenia (WE) nr 1760/2000”.

W sprawozdaniu tym Komisja zwróciła uwagę, że:

- dobrowolny system etykietowania jest wykorzystywany przez podmioty gospodarcze przede wszystkim w relacjach między przedsiębiorstwami;

- między partnerami handlowymi obowiązują porozumienia umowne, aby zapewnić przekazywanie informacji dotyczących określonego produktu;

- właściwe organy postrzegają rolę systemów etykietowania dobrowolnego w inny sposób, co prowadzi do różnych kryteriów zatwierdzania dokumentacji;

- istnienie różnych podejść doprowadziło do tego, że rzadko zdarzają się przypadki wzajemnego uznania zatwierdzonych dokumentacji, przez co istnieje ryzyko zaburzenia handlu wewnątrzunijnego oraz zakłócania konkurencji między podmiotami gospodarczymi, które nie podlegają tym samym ograniczeniom w zakresie uzyskiwania zatwierdzenia swoich dokumentacji.

Drugą ocenę przeprowadziła utworzona w 2007 r. Grupa Wysokiego Szczebla Niezależnych Partnerów ds. Obciążeń Administracyjnych („grupa wysokiego szczebla"), której zadaniem było doradzanie Komisji w zakresie wdrażania Programu działań na rzecz zmniejszenia obciążeń administracyjnych w Unii Europejskiej.

W swojej opinii z dnia 5 marca 2009 r. na temat rolnictwa / dotacji rolnych grupa wysokiego szczebla wskazała, iż źródłem obciążeń administracyjnych zarówno dla podmiotów gospodarczych, jak i administracji jest procedura zatwierdzania dokumentacji dotyczących dobrowolnego etykietowania mięsa wołowego oraz system kontroli ustanowiony w rozporządzeniu (WE) nr 1760/2000.

W związku z tym grupa wysokiego szczebla doradziła Komisji, aby zniesiono wymogi dotyczące zgłaszania stosowania dodatkowych informacji na etykietach innych niż te, które są obowiązkowe w przypadku mięsa wołowego.

Zgodnie ze sprawozdaniem grupy wysokiego szczebla pozwoliłoby to na zmniejszenie o 15 % obciążenia administracyjnego (21 mln EUR z łącznej kwoty 139 mln EUR przeznaczanej na etykietowanie mięsa wołowego) związanego z identyfikacją bydła, bez uszczerbku dla identyfikowalności gwarantowanej przez obowiązkowe elementy etykiety.

Trzecią szczegółową ocenę pt.: „Ocena unijnych przepisów dotyczących etykietowania mięsa wołowego" Komisja przeprowadziła w 2014 r., kilka miesięcy po przyjęciu rozporządzenia (UE) nr 653/2014.

Jeżeli chodzi o dobrowolny system etykietowania, główne wyniki były następujące:

- ilość mięsa wołowego objętego systemami dobrowolnymi stanowi średnio 23 % całego mięsa wołowego sprzedawanego na rynkach krajowych sześciu państw członkowskich poddanych studium przypadku (DE, FR, IT, ES, UK, IE);

- zainteresowane strony miały rozbieżne poglądy, jeżeli chodzi o konsekwencje wdrażania rozporządzenia (UE) nr 653/2014 upraszczającego przepisy dotyczące etykietowania dobrowolnego: niektóre z nich doceniały uproszczoną procedurę; inne dostrzegały ryzyko pogorszenia całego systemu i utraty zaufania konsumentów;

- konsumenci zasadniczo rozumieją informacje przekazywane zgodnie z przepisami dotyczącymi dobrowolnego etykietowania. Niektórzy z pytanych konsumentów skarżyli się jednak, że etykiety zgodne z przepisami dotyczącymi dobrowolnego etykietowania często są przepełnione. Prowadzi to do paradoksu: na etykietach na mięsie wołowym jednocześnie jest za dużo informacji bez wystarczającego wyjaśnienia, co sprawia, że trudno je zrozumieć;

- ogółem dobrowolne informacje nie stanowią czynnika, który zdaniem konsumentów ma znaczący wpływ na ich zachowania nabywcze[8];

- większość zainteresowanych stron podkreśliła, że rozporządzeniem (UE) nr 653/2014 dostosowano przepisy dotyczące dobrowolnego etykietowania wołowiny do ogólnych przepisów dotyczących etykietowania żywności;

- w niektórych przypadkach dobrowolne etykiety stosowane są wyłącznie w sprzedaży *między przedsiębiorstwami*;

- niektórzy sprzedawcy detaliczni obawiali się, że uproszczenie etykietowania dobrowolnego z 2014 r. doprowadzi do upowszechnienia się etykiet o niskim poziomie gwarancji obiektywności, wiarygodności i kompletności informacji zawartych na dobrowolnej etykiecie dla konsumentów, co zaszkodziłoby wizerunkowi sektora. Inni uważali, że jest to pozytywna zmiana: uproszczenie procedur pozwala podmiotom gospodarczym na opracowanie nowych dobrowolnych oświadczeń w odpowiedzi na wymagania konsumentów.

4.2 WYNIKI KONSULTACJI Z PAŃSTWAMI CZŁONKOWSKIMI

W konsultacjach z 2018 r. 12 państw członkowskich, które w pełni odpowiedziały na kwestionariusz, reprezentowało ponad 72 % unijnej produkcji mięsa wołowego. Wyniki konsultacji można zatem uznać za znaczące i reprezentatywne dla sytuacji UE.

Po wejściu w życie rozporządzenia (UE) nr 653/2014 dwa państwa członkowskie (Portugalia i Słowenia) zachowały swój krajowy system zatwierdzania przez właściwe władze oraz kontrolę stron trzecich w zakresie dobrowolnego etykietowania mięsa wołowego.

[8] Te same wnioski sformułowano w **Badaniu rynku konsumenckiego dotyczącym funkcjonowania rynku mięsa dla konsumentów w Unii Europejskiej** (SANCO/2009/B1/010). Z tego sprawozdania wynika, że zasadniczo ponad połowa konsumentów, kupując mięso, zwraca uwagę na następujące trzy najważniejsze aspekty: termin przydatności do spożycia / data minimalnej trwałości (68 %), cena za kilogram (67 %) oraz cena (67 %). Odpowiednio 48 % i 44 % konsumentów przy kupowaniu mięsa zwraca uwagę na kraj pochodzenia i producenta – elementy, które na etykietach umieszcza się obowiązkowo. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/meat-market-study-final-report_en_0.pdf

Jedno państwo członkowskie (IT) uprościło system: informacje, które można pobrać z oficjalnego rejestru, oraz dokumenty mogą umieścić na etykiecie bezpośrednio podmioty gospodarcze, natomiast o umieszczeniu dalszych informacji należy poinformować właściwe władze, ale nie ma wymogu formalnego zatwierdzenia.

Jedno państwo członkowskie (FR) zgłosiło, że pomimo uproszczenia wiele podmiotów gospodarczych w dalszym ciągu stosuje dokumentacje zatwierdzone przed 2014 r. oraz kontrole przeprowadzane przez niezależny organ. Inne podmioty gospodarcze przeszły na inne krajowe lub europejskie systemy etykietowania i jakości lub wdrożyły prywatne systemy certyfikacji w celu etykietowania swoich produktów. Nowe dokumentacje nie są już sprawdzane i zatwierdzane *a priori*.

We wszystkich innych państwach członkowskich, które odpowiedziały na kwestionariusz, system informowania został całkowicie zniesiony zgodnie z nowymi przepisami dotyczącymi dobrowolnego etykietowania mięsa wołowego.

Zaledwie kilka państw członkowskich[9] było w stanie dostarczyć informacje na temat udziału w rynku mięsa wołowego posiadającego etykiety zawierające dobrowolne informacje przed wejściem w życiem rozporządzenia (UE) nr 653/2014 oraz po jego wejściu w życie.

Zgodnie ze sprawozdaniem z oceny, dla sześciu poddanych badaniu państw członkowskich (DE, FR, IT, ES, UK, IE) średnia ważona mięsa wołowego sprzedawanego zgodnie z dobrowolnymi systemami etykietowania z 2014 r. stanowiła 23 % całego wprowadzonego do obrotu mięsa wołowego.

Co ciekawe, państwa członkowskie, w których był większy udział mięsa wprowadzanego na rynek zgodnie z dobrowolnymi systemami etykietowania, nie zgłaszały w kwestionariuszu znaczących zmian. Austria szacuje, że odsetek wykorzystania dobrowolnych informacji spadł o 5 % (odpowiednio z 80–90 % do 75–85 % mięsa wprowadzonego na rynek przed rokiem 2014 i później). W Szwecji udział ten wzrósł z 90 do 95 %, natomiast Dania nie zgłosiła żadnych znaczących zmian.

Główne informacje przekazywane w ramach systemu dobrowolnego etykietowania dotyczyły rasy i kategorii zwierząt oraz regionu produkcji i systemów żywienia i produkcji.

Żadne państwo członkowskie nie zgłosiło trudności, jeżeli chodzi o przejście z poprzednich przepisów dotyczących dobrowolnego etykietowania mięsa wołowego na nowe uproszczone przepisy.

[9] DK, ES, AT, SE.

Państwa członkowskie, które odpowiedziały na kwestionariusz, uznały uproszczenie za główny pozytywny skutek, przy czym 10 państw członkowskich z 12 uznało, że za sprawą nowego systemu zoptymalizowano przepisy dzięki pominięciu wszystkich kroków administracyjnych wymaganych na mocy poprzednich przepisów przed uzyskaniem zatwierdzenia dokumentacji. Spowodowało to znaczne zmniejszenie obciążenia administracyjnego dla właściwych organów.

Za pozytywny skutek uznano również harmonizację z innymi rodzajami mięsa (mięso ze świń, drobiowe, baranie i kozie), ponieważ powody, dla których miałyby obowiązywać bardziej rygorystyczne przepisy dotyczące etykietowania mięsa wołowego (kryzys BSE), są nieaktualne.

Ponadto państwa członkowskie podkreśliły, że uproszczone przepisy umożliwiają podmiotom gospodarczym szybką reakcję na wymagania rynków, jeżeli zajdzie potrzeba umieszczenia nowych informacji na etykietach.

Jeżeli chodzi o negatywne konsekwencje nowego systemu, trzy państwa członkowskie (ES, AT, UK) zidentyfikowały zwiększone ryzyko niezgodności z przepisami ze względu na zniesienie kontroli niezależnego organu.

Nie potwierdzają tego jednak dane dotyczące poziomu kontroli i niezgodności z przepisami wykrytych w zakresie dobrowolnego etykietowania mięsa wołowego przed wejściem w życie rozporządzenia (UE) nr 653/2014 oraz po jego wejściu w życie. Wiele państw członkowskich nie mogło przekazać szczegółowych danych na temat kontroli etykietowania dobrowolnego, ponieważ dane gromadzi się w sposób zbiorczy wraz z danymi dotyczącymi obowiązkowego etykietowania. Cztery państwa członkowskie (FR, IT, AT, PL) były w stanie przekazać szczegółowe zdezagregowane dane.

Na podstawie średniego odsetka niezgodności zgłoszonych przez te cztery państwa członkowskie w ciągu pierwszych trzech lat stosowania nowych przepisów (2015–2017) stwierdzono, że poziom niezgodności nie różni się znacząco i że nowy uproszczony system nie jest bardziej ryzykowny niż poprzedni system.

Z analizy przekazanej przez państwa członkowskie oceny wcześniejszych i nowych przepisów dotyczących dobrowolnego etykietowania mięsa wołowego – przy zastosowaniu systemu punktowego od 1 (najniższa wartość) do 5 (najwyższa wartość) – wynika, że ogólnie państwa członkowskie uznają uproszczenie wprowadzone w 2014 r. za pozytywne.

Państwa członkowskie poproszono w szczególności o ocenę następujących aspektów:

- skuteczności systemu – średni uzyskany wynik: 3,7 przed 2014 r. i 3,5 po 2014 r.; państwa członkowskie nie dostrzegają żadnych istotnych różnic, jeżeli chodzi

o skuteczność systemu; nowe przepisy wciąż są skuteczne, jeżeli chodzi o zapewnianie konsumentom jasnych informacji na etykietach;

- wiarygodności systemu – średni uzyskany wynik: 4,0 przed 2014 r. i 3,5 po 2014 r.; pomimo iż średni uzyskany wynik nieznacznie spadł, wyniki uzyskane od państw członkowskich świadczą o tym, że nowy system jest prawie tak samo wiarygodny, jak poprzedni. Kontrole przeprowadzone przez właściwe władze zapewniają i gwarantują wysoki poziom zaufania do systemu;

- stopnia złożoności dla właściwych organów – średni uzyskany wynik: 4,2 przed 2014 r. (system złożony i uciążliwy) i 2,3 po 2014 r.; w tym przypadku różnica w ocenie przed wprowadzeniem nowych przepisów oraz po ich wprowadzeniu była istotna. Państwa członkowskie stwierdziły, że poprzedni system był dość skomplikowany, jeżeli chodzi o zarządzanie ze strony administracji, natomiast dzięki nowym przepisom ograniczono stopień złożoności systemu;

- stopnia złożoności dla producentów – średni uzyskany wynik: 4,3 przed 2014 r. (system czasochłonny i uciążliwy) i 2,1 po 2014 r. (system mniej złożony i mniej uciążliwy); również w tym przypadku odnotowano dostrzegalny spadek w uzyskanym wyniku. Nowy system jest postrzegany jako znacznie mniej złożony. Proces zatwierdzenia dokumentacji i zarządzania całym systemem był czasochłonny i uciążliwy dla podmiotów gospodarczych;

- obciążenia administracyjnego dla właściwych organów – średni uzyskany wynik: 4,1 przed 2014 r. i 2,2 po 2014 r.; poprzedni system uznawano za uciążliwy; nowy system umożliwił rozsądne ograniczenie obciążenia dla właściwych organów;

- kosztów administracyjnych dla producentów: – średni uzyskany wynik: 4,0 przed 2014 r. i 1,9 po 2014 r.; obniżenie kosztów dla producentów po uproszczeniu uznano za bardzo znaczące. Jest to związane ze zniesieniem kontroli;

- zdolności do prawidłowego informowania konsumentów – średni uzyskany wynik: 4,4 przed 2014 r. i 3,7 po 2014 r.; mimo że zarówno poprzedni, jak i nowy system otrzymały wysoki wynik w tym aspekcie, stwierdzono, że w ramach poprzedniego systemu konsumentom przekazywano nieco więcej informacji. Dzięki uniknięciu skomplikowanych procedur udzielania zezwoleń podmioty gospodarcze mogą skuteczniej komunikować się ze sobą, jeżeli chodzi o informacje uznawane dla istotne dla konsumentów.

Z konsultacji z państwami członkowskimi wynika, że uznały one za satysfakcjonujące wdrożenie nowego systemu na poziomie administracyjnym.

4.3 **WYNIKI KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI**

Na podstawie oceny z 2014 r.[7] w sprawie unijnych przepisów dotyczących etykietowania mięsa wołowego wydaje się, że ani obowiązkowe, ani dobrowolne etykietowanie mięsa wołowego nie odgrywało decydującej roli we wspieraniu odbudowy rynku mięsa wołowego po kryzysie BSE, choć zarówno obowiązkowe, jak i dobrowolne etykietowanie przyczyniło się do wzmocnienia zaufania konsumentów do mięsa wołowego.

Opinie zainteresowanych stron różnią się, jeżeli chodzi o użyteczność poprzedniego systemu dobrowolnego etykietowania mięsa wołowego w zakresie podtrzymywania rynku po kryzysie BSE.

Chociaż przedstawiciele przemysłu uważają, że system ten odgrywał pewną rolę w opanowaniu problemu braku zaufania konsumentów po kryzysie BSE, sprzedawcy detaliczni są innego zdania.

Opinie zainteresowanych stron spotykały się w jednym punkcie: nie ma już żadnych ważnych powodów, dla których należałoby odróżniać mięso wołowe od innych rodzajów mięsa i żywności w odniesieniu do dobrowolnych informacji dla konsumentów.

Zdaniem zainteresowanych stron poprzednie przepisy dotyczące dobrowolnego etykietowania mięsa wołowego były uciążliwe, kosztowne i nieproporcjonalne, zwłaszcza ze względu na długi i skomplikowany proces przygotowania, zatwierdzania i kontroli odpowiednich dokumentacji.

Według zainteresowanych stron konsumenci nie byli świadomi, że do mięsa wołowego miały zastosowanie inne przepisy dotyczące dobrowolnego etykietowania niż do innych rodzajów żywności, a zatem etykietowanie dobrowolne nie było głównym wyróżnikiem w zachowaniu nabywczym konsumentów.

W odniesieniu do ewentualnych trudności napotykanych przez podmioty gospodarcze na drodze dostosowania się do przepisów z 2014 r. zainteresowane strony nie zgłosiły żadnych trudności. Wręcz przeciwnie: cztery zainteresowane strony odpowiedziały, że nie musiały dostosowywać swoich strategii marketingowych, a trzy, że przepisy miały pozytywny wpływ na ich strategie biznesowe.

W szczególności zainteresowane strony, które zgłosiły pozytywny wpływ, były zdania, że nowe przepisy umożliwiają większą elastyczność w łańcuchu produkcyjnym, jeżeli chodzi o szybkie reagowanie na możliwości rynkowe i popyt na rynku.

Z analizy oceny przekazanej przez zainteresowane strony wyraźnie wynikało, że nowy system, który jest równie wiarygodny jak poprzedni system (średni uzyskany wynik

w tym aspekcie: 4,1 przed 2014 r. i 4,0 po 2014 r.), umożliwił osiągnięcie istotnych wyników, jeżeli chodzi o:

- skuteczność systemu – średni uzyskany wynik: 2,8 przed 2014 r. i 4,5 po 2014 r.: system jest teraz postrzegany jako bardziej skuteczny;

- stopień złożoności i obciążenie administracyjne dla właściwych organów i producentów – średni uzyskany wynik: 4,4 przed 2014 r. i 2,4 po 2014 r. w odniesieniu do stopnia złożoności dla właściwych organów oraz 4,3 przed 2014 r. i 2,3 po 2014 r. w odniesieniu do stopnia złożoności dla producentów. Zdaniem zainteresowanych stron odczuwalne obniżenie stopnia złożoności odnotowano w przypadku właściwych organów i producentów;

- obciążenie administracyjne dla właściwych organów – średni uzyskany wynik: 4,4 przed 2014 r. i 2,4 po 2014 r. Zdaniem zainteresowanych stron obciążenie administracyjne dla właściwych organów przy poprzednich przepisach było wysokie, natomiast w nowym systemie uznają je za średnie, co jest związane głównie z kontrolami;

- koszty administracyjne dla producentów – średni uzyskany wynik: 4,1 przed 2014 r. i 2,5 po 2014 r. Nowy system umożliwił obniżenie kosztów dla producentów. Warto zauważyć, że zakres tego obniżenia kosztów został oceniony jako ważniejszy dla właściwych organów niż dla zainteresowanych stron;

- zdolność do prawidłowego informowania konsumentów – średni uzyskany wynik: 3,1 przed 2014 r. i 4,1 po 2014 r. Zdaniem zainteresowanych stron nowy system uznano za bardziej odpowiedni do przekazywania konsumentom prawidłowych informacji.

Z analizy odpowiedzi przekazanych w ramach kwestionariusza przez zainteresowane strony wynikało jasno, że uproszczenie wprowadzone w 2014 r. miało pozytywny wpływ na sektor.

5. WNIOSKI

Dzięki uproszczeniu wprowadzonemu rozporządzeniem (UE) nr 653/2014 zapewniono zgodność z horyzontalnymi przepisami określonymi w rozporządzeniu (UE) nr 1169/2011 w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności.

Poza dobrowolnym etykietowaniem mięsa wołowego, które teraz we wszystkich państwach członkowskich jest zgodne z przepisami horyzontalnymi, w czterech państwach członkowskich utrzymano pewną specyfikę krajową. Portugalia i Słowenia utrzymały w pełni krajowy system informowania i kontroli, Włochy uprościły system

krajowy, a we Francji wiele podmiotów gospodarczych w dalszym ciągu stosuje dokumentacje zatwierdzone przed 2014 r. oraz kontrole przeprowadzane przez niezależny organ.

Ogółem państwa członkowskie i zainteresowane strony oceniły efekty uproszczenia pozytywnie. Właściwe władze i podmioty gospodarcze nie napotkały trudności we wprowadzaniu nowych przepisów na szczeblu administracyjnym ani operacyjnym.

Większość respondentów pozytywnie odebrała nowe przepisy, gdyż umożliwiają one uproszczenie, harmonizację z innymi sektorami, ograniczenie obciążenia administracyjnego i większą zdolność podmiotów gospodarczych w zakresie reagowania na potrzeby konsumentów oraz nie powodują problemów na poziomie handlu wewnątrzunijnego ani nie wpływają negatywnie na skuteczność i wiarygodność systemu.

Niektórzy respondenci wspominali o ryzyku częstszych niezgodności, ale bez dowodów potwierdzających to twierdzenie. Analiza dostępnych danych na temat wskaźnika niezgodności przed wprowadzeniem nowych przepisów i po ich wprowadzeniu wskazała, że poziom niezgodności jest porównywalny.

Na podstawie analizy przeprowadzonej podczas poprzednich ocen oraz analizy odpowiedzi na kwestionariusze otrzymane od państw członkowskich i zainteresowanych stron Komisja doszła do wniosku, że uproszczenie dobrowolnego etykietowania mięsa wołowego na mocy rozporządzenia (UE) nr 653/2014 funkcjonuje w sposób zadowalający i nie ma potrzeby dokonywania przeglądu obecnych przepisów dotyczących dobrowolnego etykietowania mięsa wołowego.