EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 13.12.2019
COM(2019) 625 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o izvrševanju in učinku določb o prostovoljnem označevanju iz Uredbe (ES) št. 1760/2000, kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU) št. 653/2014

1. UVOD

V skladu s členom 23a Uredbe (ES) št. 1760/2000[1] Komisija Evropskemu parlamentu in Svetu predloži poročilo o izvrševanju in učinku določb o prostovoljnem označevanju govejega mesa, vključno z možnostjo njihovega ponovnega pregleda.

Uredba (ES) št. 1760/2000 je bila sprejeta po krizi zaradi bovine spongiformne encefalopatije (BSE), da bi se izboljšala preglednost in okrepilo zaupanje potrošnikov v goveje meso.

Z Uredbo so bila določena stroga pravila v zvezi z odobritvijo in uporabo prostovoljnih informacij, kar so upravičevale resna izguba zaupanja potrošnikov in posledične resne motnje na trgu.

Z Uredbo (EU) št. 653/2014[2] je bila spremenjena Uredba (ES) št. 1760/2000 in bistveno so bile poenostavljene določbe o prostovoljnem označevanju govejega mesa, pri čemer je bil glavni namen zmanjšati upravno breme nosilcev dejavnosti in pristojnih organov ter znižati stroške, ki jih imajo nosilci dejavnosti z zagotavljanjem takih prostovoljnih informacij.

Spremenjena pravila ne določajo več zahteve po odobritvi prostovoljnega označevanja govejega mesa. Take prostovoljne informacije morajo biti skladne s horizontalno zakonodajo o označevanju, zlasti z Uredbo (EU) št. 1169/2011[3] o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom.

V skladu s členom 23a Uredbe (ES) št. 1760/2000 sta cilja tega poročila:

- oceniti izvajanje in učinek sedanje zakonodaje EU o prostovoljnem označevanju govejega mesa vzdolž dobavne verige, zlasti ob upoštevanju stališč, ki so jih izrazili pristojni organi, proizvajalci, predelovalci in potrošniki, ter

[1] Uredba (ES) št. 1760/2000 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. julija 2000 o uvedbi sistema za identifikacijo in registracijo govedi ter o označevanju govejega mesa in proizvodov iz govejega mesa in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 820/97 (UL L 204, 11.8.2000, str. 1).

[2] Uredba (EU) št. 653/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o spremembi Uredbe (ES) št. 1760/2000 glede elektronske identifikacije govedi in označevanja govejega mesa (UL L 189, 27.6.2014, str. 33).

[3] Uredba (EU) št. 1169/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2011 o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom, spremembah uredb (ES) št. 1924/2006 in (ES) št. 1925/2006 Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Direktive Komisije 87/250/EGS, Direktive Sveta 90/496/EGS, Direktive Komisije 1999/10/ES, Direktive 2000/13/ES Evropskega parlamenta in Sveta, direktiv Komisije 2002/67/ES in 2008/5/ES in Uredbe Komisije (ES) št. 608/2004 (UL L 304, 22.11.2011, str. 18).

- preučiti možnost ponovnega pregleda določb o prostovoljnem označevanju govejega mesa.

2. OZADJE IN PRAVNI OKVIR

Uredba Sveta (ES) št. 1760/2000 je bila sprejeta v okoliščinah izgube zaupanja potrošnikov po BSE; z njo je bila razveljavljena in nadomeščena Uredba Sveta (ES) št. 820/97[4], ki je bila sprejeta v odziv na resne motnje na trgu, ki jih je povzročila kriza zaradi BSE. Z Uredbo (ES) št. 820/97 je bilo uvedeno načelo individualne sledljivosti živali in označevanja porekla govejega mesa.

Z Uredbo (ES) št. 1760/2000 je bilo vzpostavljeno naslednje:

1. okrepljen je bil sistem identifikacije in registracije goveda, členi od 1 do 10;

2. uveden je bil obvezni sistem označevanja govejega mesa, v okviru katerega morajo nosilci dejavnosti, ki tržijo goveje meso, na etiketi navesti podatke o poreklu, zlasti kje so se živali, iz katerih izhaja goveje meso, rodile, pitale in zaklale, členi od 11 do 15;

3. uveden je bil prostovoljni sistem označevanja, ki nosilcem dejavnosti omogoča, da potrošnikom zagotovijo dodatne informacije, členi od 16 do 18.

Določbe iz tretje točke (prostovoljni sistem označevanja) so bile leta 2014 spremenjene z Uredbo (EU) št. 653/2014, s katero sta bili v bistvu odpravljeni zahteva po odobritvi informacij pri prostovoljnem označevanju s strani pristojnih organov in obveznost nadzora nad nosilci dejavnosti s strani neodvisnega telesa, ki ga prizna pristojni organ.

Prostovoljno označevanje govejega mesa običajno vključuje pasmo in kategorijo živali, proizvodno območje ter sistema krmljenja in proizvodnje.

Z Uredbo (EU) št. 653/2014 je bila Uredba (ES) št. 1760/2000 spremenjena tako:

- z na novo uvedenim členom 15a se zlasti zahteva, da so informacije objektivne, da jih lahko pristojni organi preverijo in da so razumljive za potrošnike;
- poleg tega je s členom 15a na Komisijo preneseno pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov v zvezi z opredelitvami in zahtevami, ki se uporabljajo za izraze in kategorije, ki se lahko dajo na etikete prepakiranega svežega in zamrznjenega govejega in telečjega mesa;

[4] Uredba Sveta (ES) št. 820/97 z dne 21. aprila 1997 o uvedbi sistema za identifikacijo in registracijo govedi ter o označevanju govejega mesa in proizvodov iz govejega mesa (UL L 117, 7.5.1997, str. 1).

- člen 22, kakor je bil spremenjen, med drugim določa, da kadar nosilec dejavnosti ali organizacija etiketira goveje meso brez izpolnjevanja obveznosti, določenih za obvezno ali prostovoljno označevanje, države članice po potrebi in v skladu z načelom sorazmernosti zahtevajo umik govejega mesa s trga. Države članice lahko dovolijo, da se tako goveje meso da na trg, potem ko je bilo ustrezno etiketirano v skladu z zahtevami Unije, če je meso v skladu z ustreznimi veterinarskimi in higienskimi pravili.

2.1 PROSTOVOLJNI SISTEM OZNAČEVANJA PRED ZAČETKOM VELJAVNOSTI UREDBE (EU) ŠT. 653/2014

Pred začetkom veljavnosti Uredbe (EU) št. 653/2014 so bila splošna pravila za odobritev prostovoljnih informacij na govejem mesu in nadzor nad njimi določena v členih 16 in 17 (zdaj razveljavljena) Uredbe (ES) št. 1760/2000.

Na kratko:

- nosilec dejavnosti je moral specifikacijo poslati v odobritev pristojnemu organu države članice, v kateri se je goveje meso proizvedlo oziroma prodajalo;
- v specifikaciji so morale biti opisane informacije, ki naj bi se vključile na etiketo;
- nosilec dejavnosti je moral vzpostaviti poseben sistem nadzora, ki ga je bilo treba izvajati na vseh stopnjah proizvodnje, skupaj z nadzorom, ki ga je izvajalo neodvisno telo, priznano s strani pristojnega organa in imenovano s strani nosilca dejavnosti; ta neodvisna telesa so morala ustrezati merilom, podrobno opredeljenim v evropskem standardu EN/45100;
- stroške nadzora neodvisnega telesa so morali kriti nosilci dejavnosti, ki so uporabljali sistem označevanja;
- pristojni organ je moral pregledati specifikacije in ukrepe, sprejete za zagotovitev točnosti informacij na etiketi;
- če je proizvodnja in/ali prodaja govejega mesa potekala v dveh ali več državah članicah, so morali pristojni organi zadevnih držav članic pregledati in potrditi specifikacije, povezane s postopki na njihovem ozemlju;
- o vsaki specifikaciji, ki jo je odobrila država članica, je bilo treba obvestiti druge države članice prek Odbora za skupno ureditev kmetijskih trgov;
- če je bilo goveje meso proizvedeno v tretji državi, so lahko nosilci dejavnosti zagotovili prostovoljne informacije na etiketi govejega mesa v skladu z

Uredbo (ES) št. 1760/2000, potem ko je Komisija od zadevne tretje države prejela obvestilo, ki je vsebovalo naslednje elemente:

- pristojni organ, imenovan za odobritev;
- postopke in merila, ki jih je pristojni organ upošteval pri pregledovanju specifikacije;
- seznam nosilcev dejavnosti in organizacij, ki jim je bilo dovoljeno uporabljati odobrene specifikacije;

- Komisija je morala obvestila, ki jih je prejela od tretjih držav, pregledati, da je ocenila enakovrednost med postopki in merili, uporabljenimi v tretji državi, ter standardi, določenimi v Uredbi (ES) št. 1760/2000;
- obvestila, prejeta od tretjih držav, je bilo treba posredovati državam članicam.

2.2 PROSTOVOLJNO OZNAČEVANJE PO ZAČETKU VELJAVNOSTI UREDBE (EU) ŠT. 653/2014

Člen 15a Uredbe (EU) št. 653/2014 določa:

„*Informacije o živilih, ki niso zajete v členih 13, 14 in 15 in jih nosilci dejavnosti ali organizacije, ki tržijo goveje meso, prostovoljno dodajo na etiketah, so objektivne in razumljive potrošnikom ter omogočajo, da jih lahko preverijo pristojni organi.*

Te informacije so skladne s horizontalno zakonodajo o etiketiranju, zlasti z Uredbo (EU) št. 1169/2011 Evropskega parlamenta in Sveta […].“

S to določbo so bila pravila o prostovoljnem označevanju govejega mesa usklajena z drugimi vrstami mesa in živil na splošno v okviru horizontalne uredbe o informacijah o živilih za potrošnike[3]; nosilci dejavnosti zdaj lahko zagotovijo prostovoljne informacije na etiketah na lastno odgovornost, ne da bi bila potrebna predhodna odobritev pristojnih organov in brez nadzora tretje osebe.

Poglavje V Uredbe (EU) št. 1169/2011 določa splošna pravila o prostovoljnem navajanju informacij o živilih. Natančneje, člen 36(2) Uredbe določa, da informacije, ki so navedene prostovoljno, izpolnjujejo naslednje zahteve:

(a) ne zavajajo potrošnika, kot je določeno v členu 7 Uredbe („*Prakse poštenega informiranja*“), zlasti:

- glede značilnosti živila in še posebej njegove narave, identitete, lastnosti, sestave, količine, roka uporabnosti, države porekla ali kraja izvora, načina proizvodnje ali pridelave;

- z navedbo učinkov ali lastnosti, ki jih živilo nima;
- z napeljevanjem, da ima živilo posebne lastnosti, če imajo take lastnosti vsa istovrstna živila, zlasti s posebnim poudarkom na prisotnosti ali odsotnosti določenih sestavin in/ali hranil;
- z izgledom, opisom ali slikovnim prikazom, ki bi potrošniku namigoval o prisotnosti določenega živila ali vsebnosti sestavine, medtem ko bi bil sestavni del, naravno prisoten v tem živilu, nadomeščen z drugačnim sestavnim delom;

(b) niso dvoumne ali nejasne za potrošnika in

(c) po potrebi temeljijo na ustreznih znanstvenih podatkih.

Sklicevanje na člen 7 Uredbe (EU) št. 1169/2011 je še posebej pomembno. Ker je v njem navedeno, da zagotovljene informacije ne smejo biti zavajajoče med drugim glede značilnosti živila, kraja izvora ter načina proizvodnje ali pridelave, dejansko zajema vse informacije, ki so se prej zagotavljale kot prostovoljno označevanje na podlagi Uredbe (ES) št. 1760/2000. V tem smislu so prakse poštenega informiranja zagotovljene s sklicevanjem na člen 7.

3. METODOLOGIJA

To poročilo temelji na naslednjih informacijah:

- analizi prejšnjih poročil in ocen, izvedenih v zvezi s prostovoljnim označevanjem govejega mesa;
- posvetovanju z državami članicami na podlagi posebnega vprašalnika in dvostranskih stikov;
- posvetovanju z deležniki na podlagi posebnega vprašalnika in dvostranskih stikov.

3.1 PREJŠNJA POROČILA IN OCENE

Za oceno izvajanja prostovoljnega sistema označevanja govejega mesa so se uporabili naslednje študije in poročila:

a) Poročilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o izvajanju naslova II Uredbe (ES) št. 1760/2000[5];

[5] COM(2004) 316 final.

b) mnenje skupine neodvisnih deležnikov na visoki ravni za upravne obremenitve o kmetijstvu[6];

c) ocenjevalna študija za Komisijo z naslovom „Ocena pravil EU o označevanju govejega mesa“[7].

3.2 POSVETOVANJE Z DRŽAVAMI ČLANICAMI

Da bi se analiza, izvedena v okviru prejšnjih ocen, združila, posodobila in dopolnila, so bile informacije zbrane na podlagi posebnih vprašalnikov, naslovljenih na pristojne organe vseh 28 držav članic.

Vprašalnik je bil predstavljen na srečanju Odbora za skupno ureditev kmetijskih trgov 19. julija 2018 in razdeljen državam članicam.

Namen vprašalnika je bil zbrati informacije, mnenja in ocene pristojnih organov, odgovornih za izvajanje sistema.

Države članice so bile vprašane zlasti:

- ali vodijo nacionalni sistem obvestil in nadzora v zvezi s prostovoljnim označevanjem govejega mesa po začetku veljavnosti Uredbe (EU) št. 653/2014;

- naj navedejo oceno tržnega deleža govejega mesa, prostovoljno označenega pred začetkom veljavnosti Uredbe (EU) št. 653/2014 in po njem;

- katere so glavne informacije, navedene v okviru prostovoljnega sistema označevanja;

- o številu izvedenih nadzorov in stopenj neskladnosti pred (2013–2014) začetkom veljavnosti Uredbe (EU) št. 653/2014 in po njem (od leta 2015);

- o vrstah neskladnosti, odkritih v zvezi s prostovoljnim označevanjem govejega mesa;

- o težavah, s katerimi se srečujejo pri uvajanju prostovoljnega označevanja govejega mesa po začetku veljavnosti Uredbe (EU) št. 653/2014;

[6] Mnenje skupine na visoki ravni o prednostnem področju kmetijstva/kmetijskih subvencijah z dne 5. marca 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.

- naj ocenijo glavne učinke (pozitivne ali negativne) poenostavitve, uvedene z Uredbo (EU) št. 653/2014;

- naj ocenijo (na lestvici od 1 do 5) sistem prostovoljnega označevanja govejega mesa pred začetkom veljavnosti Uredbe (EU) št. 653/2014 in po njem v zvezi z naslednjimi vidiki: učinkovitost sistema, zanesljivost sistema, zapletenost za pristojne organe, zapletenost za potrošnike, upravno breme pristojnih organov pri uvajanju in vodenju sistema, upravni stroški proizvajalcev, sposobnost ustreznega obveščanja potrošnikov.

Od 28 držav članic jih je na vprašalnik podrobno odgovorilo 12 (BE-DK-DE-ES-FR-IT-AT-PT-SI-FI-SE-UK). Pet držav članic je odgovorilo, da pred letom 2014 niso uporabljale prostovoljnega označevanja govejega mesa (BG-HR-LV-LT-PL).

11 držav članic ni odgovorilo ali je poslalo delno izpolnjen vprašalnik (CZ-EE-IE-EL-CY-LU-HU-MT-NL-RO-SK).

Razprava z državami članicami o glavnih rezultatih vprašalnika je potekala na srečanju Odbora za skupno ureditev kmetijskih trgov 8. novembra 2018.

3.3 **POSVETOVANJE Z DELEŽNIKI**

Podobno kot posvetovanje z državami članicami je bil tudi vprašalnik, naslovljen na deležnike, namenjen zbiranju informacij, mnenj in ocen v zvezi z naslednjimi vidiki:

- ali so se prejšnja pravila o prostovoljnem označevanju govejega mesa (tj. odobritev s strani države članice, nadzor tretjih oseb, obvestila itd.) v preteklosti štela za koristna za podporo trgu po krizi zaradi BSE in za ustrezno obveščanje potrošnikov;

- ali obstajajo koristni razlogi za to, da se v zvezi s prostovoljnimi informacijami za potrošnike razlikuje med govejim mesom ter drugimi vrstami mesa in živil;

- kako so se dojemala prejšnja pravila o prostovoljnem označevanju govejega mesa in kakšni so bili glavni učinki (pozitivni ali negativni) novih pravil, uvedenih z Uredbo (EU) št. 653/2014;

- ali so se potrošniki zavedali različnih pravil, ki so se pred Uredbo (EU) št. 653/2014 uporabljala za prostovoljno označevanje govejega mesa v primerjavi z drugimi živili;

- morebitne težave, s katerimi so se deležniki (na zadevni stopnji trženja) srečevali pri prilagajanju novim pravilom, uvedenim z Uredbo (EU) št. 653/2014, in ali so

nova pravila o prostovoljnem označevanju govejega mesa vplivala (pozitivno ali negativno) na strategije trženja deležnikov;

- naj ocenijo (na lestvici od 1 do 5) sistem prostovoljnega označevanja govejega mesa pred začetkom veljavnosti Uredbe (EU) št. 653/2014 in po njem v zvezi z naslednjimi vidiki: učinkovitost sistema, zanesljivost sistema, zapletenost za pristojne organe, zapletenost za potrošnike, upravno breme pristojnih organov pri uvajanju in vodenju sistema, upravni stroški proizvajalcev, sposobnost ustreznega obveščanja potrošnikov.

Do konca novembra 2018 je bilo prejetih sedem odgovorov naslednjih združenj: European Livestock and meat trade unions (UECBV), Federación Empresarial de Carnes e Industrias Cárnicas (FECIC), British Meat Processor Association (BMPA), CULTURE VIANDE, EUROCOMMERCE (tri odgovore so poslale različne pridružene organizacije).

4. ANALIZA IN REZULTATI POSVETOVANJA

4.1 ANALIZA PREJŠNJIH POROČIL IN OCEN

Prvo oceno pravil o prostovoljnem označevanju govejega mesa je leta 2004 izvedla Evropska komisija v „Poročilu o izvajanju naslova II Uredbe (ES) št. 1760/2000“.

V tem poročilu je Komisija ugotovila, da:

- so prostovoljni sistem označevanja večinoma uporabljali nosilci dejavnosti pri poslovanju med podjetji;
- so bili med poslovnimi partnerji vzpostavljeni pogodbeni dogovori za zagotovitev posredovanja informacij o posameznem proizvodu;
- so pristojni organi različno dojemali vlogo prostovoljnih shem označevanja, kar je privedlo do različnih meril za odobritev specifikacij;
- je bilo zaradi teh različnih pristopov malo primerov vzajemnega priznavanja odobrenih specifikacij, kar bi lahko povzročilo motnje v trgovini v EU in izkrivljalo konkurenco med nosilci dejavnosti, za katere niso veljale enake omejitve pri pridobitvi odobritve njihovih specifikacij.

Drugo oceno je izvedla skupina neodvisnih deležnikov na visoki ravni za upravne obremenitve (v nadaljnjem besedilu: skupina na visoki ravni), ustanovljena leta 2007, da bi Komisiji svetovala v zvezi z izvajanjem akcijskega programa za zmanjšanje upravnih bremen v Evropski uniji.

Skupina na visoki ravni je v svojem mnenju o kmetijstvu/kmetijskih subvencijah z dne 5. marca 2009 postopek za odobritev specifikacij prostovoljnega označevanja govejega mesa in sistem nadzora, določen v Uredbi (ES) št. 1760/2000, opredelila kot vir upravne obremenitve tako za nosilce dejavnosti kot tudi za uprave.

Skupina na visoki ravni je zato Komisiji svetovala, naj odpravi zahteve po obveščanju, kar zadeva uporabo dodatnih navedb na etiketi poleg tistih, ki so obvezne za goveje meso.

Glede na poročilo skupine na visoki ravni bi to omogočilo 15-odstotno zmanjšanje upravnega bremena (21 milijonov EUR od skupnega zneska 139 milijonov EUR za označevanje govejega mesa) v zvezi z identifikacijo goveda, ne da bi bila ogrožena sledljivost, zagotovljena z obveznimi elementi na etiketi.

Tretja podrobna ocena „Ocena pravil EU o označevanju govejega mesa“ je bila za Komisijo izvedena leta 2014, nekaj mesecev po sprejetju Uredbe (EU) št. 653/2014.

Glavni rezultati v zvezi s prostovoljnim sistemom označevanja so bili:

- količina govejega mesa, za katero so se uporabljale prostovoljne sheme, je v povprečju predstavljala 23 % vsega govejega mesa, prodanega na nacionalnih trgih šestih držav članic iz študije primera (DE, FR, IT, ES, UK, IE);

- deležniki so imeli različna stališča glede posledic izvajanja Uredbe (EU) št. 653/2014, s katero so bila poenostavljena pravila o prostovoljnem označevanju: nekateri so pozdravili poenostavljeni postopek; drugi so opozorili na obstoj tveganja za poslabšanje celotnega sistema in izgubo zaupanja potrošnikov;

- potrošniki so na splošno razumeli navedbe, zagotovljene v skladu s prostovoljnimi pravili. Vendar so se nekateri anketirani potrošniki pritoževali, da so etikete, zagotovljene v skladu s prostovoljnimi pravili, pogosto prenatrpane. Tako je nastal paradoks, da je bilo z etiketami na govejem mesu hkrati zagotovljenih preveč informacij brez zadostne razlage, zato so bile težko razumljive;

- na splošno prostovoljne navedbe niso bile dejavniki, ki bi pomembno vplivali na nakupovalne navade potrošnikov, kot jih ti opisujejo sami[8];

[8] Enake ugotovitve izhajajo iz **študije potrošniškega trga o delovanju trga mesa za potrošnike v Evropski uniji** (SANCO/2009/B1/010). To poročilo je pokazalo, da na splošno več kot polovica potrošnikov pri nakupu mesa upošteva tri ključne vidike: datum uporabe/datum „uporabno najmanj do“ (68 %), ceno za kilogram (67 %) in ceno (67 %). 48 % oziroma 44 % potrošnikov pri nakupu upošteva

- večina deležnikov je poudarila, da so se z Uredbo (EU) št. 653/2014 pravila o prostovoljnem označevanju za goveje meso uskladila s splošnimi pravili o označevanju živil;

- v nekaterih primerih so se prostovoljne etikete uporabljale samo pri prodaji *med podjetji*;

- nekateri trgovci na drobno so se bali, da bi se zaradi poenostavitve prostovoljnega označevanja iz leta 2014 pomnožile etikete z nizkimi ravnmi jamstva, da so informacije na prostovoljni etiketi objektivne, preverljive in razumljive za potrošnike, kar bi lahko škodovalo ugledu sektorja. Drugi so to šteli za pozitiven razvoj: poenostavitev postopkov gospodarskim subjektom omogoča, da razvijejo nove prostovoljne trditve in se tako odzovejo na povpraševanje potrošnikov.

4.2 REZULTAT POSVETOVANJA Z DRŽAVAMI ČLANICAMI

V okviru posvetovanja iz leta 2018 je 12 držav članic, ki so v celoti odgovorile na vprašalnik, predstavljalo več kot 72 % proizvodnje govejega mesa v EU. Rezultati se tako lahko štejejo za pomembne in reprezentativne za razmere v EU.

Dve državi članici (PT in SI) sta za prostovoljno označevanje govejega mesa po začetku veljavnosti Uredbe (EU) št. 653/2014 ohranili nacionalni sistem odobritve s strani pristojnega organa in nadzora tretje osebe.

Ena država članica (IT) je sistem poenostavila: nosilci dejavnosti lahko informacije, ki jih je mogoče pridobiti iz uradnega registra in dokumentov, neposredno vključijo na etiketo, medtem ko je treba o uporabi dodatnih informacij obvestiti pristojni organ, vendar se uradna odobritev ne zahteva.

Ena država članica (FR) je poročala, da kljub poenostavitvi številni nosilci dejavnosti še naprej uporabljajo specifikacije, odobrene pred letom 2014, skupaj z nadzorom neodvisnega telesa. Drugi nosilci dejavnosti so prešli na druge nacionalne ali evropske sheme označevanja in kakovosti ali pa so uvedli zasebne sheme certificiranja za označevanje svojih proizvodov. Nove specifikacije se več ne preverjajo in odobrijo vnaprej.

V vseh drugih državah članicah, ki so odgovorile na vprašalnik, je bil sistem obvestil popolnoma odpravljen v skladu z novimi določbami o prostovoljnem označevanju govejega mesa.

---

državo porekla in proizvajalca, elementa, ki sta zagotovljena pri obveznem označevanju. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/meat-market-study-final-report_en_0.pdf.

Le malo držav članic[9] je lahko zagotovilo informacije o tržnem deležu govejega mesa, označenega s prostovoljnimi informacijami, pred začetkom veljavnosti Uredbe (EU) št. 653/2014 in po njem.

Glede na ocenjevalno študijo je tehtano povprečje govejega mesa, prodanega v skladu s prostovoljnimi shemami označevanja, za šest obravnavanih držav članic (DE, FR, IT, ES, UK, IE) iz leta 2014 znašalo 23 % vsega govejega mesa na trgu.

Zanimivo je, da države članice z velikim deležem mesa, ki se trži v okviru prostovoljnih shem označevanja, v vprašalniku niso poročale o bistvenih spremembah. Avstrija ocenjuje, da se je uporaba prostovoljnih informacij zmanjšala za 5 % (z 80–90 % na 75–85 % mesa na trgu pred letom 2014 oziroma po tem letu). Na Švedskem se je ta delež z 90 % povečal na 95 %, medtem ko Danska ni poročala o bistveni spremembi.

Glavni informaciji, zagotovljeni v okviru prostovoljnega sistema označevanja, sta bili pasma in kategorija živali, skupaj s proizvodnim območjem ter sistemoma krmljenja in proizvodnje.

Nobena država članica ni poročala o težavah pri prehodu s prejšnjih pravil o prostovoljnem označevanju govejega mesa na nova poenostavljena pravila.

Države članice, ki so odgovorile na vprašalnik, so za glavni pozitivni učinek štele poenostavitev, pri čemer deset od 12 držav članic priznava, da so se z novim sistemom racionalizirala pravila, saj so odpravljeni vsi upravni koraki, ki so bili v okviru prejšnjih pravil potrebni pred odobritvijo specifikacije. Tako se je občutno zmanjšalo upravno breme pristojnih organov.

Kot pozitivni učinek je bila prepoznana tudi uskladitev z drugimi vrstami mesa (prašičje, perutninsko, ovčje in kozje meso), ker razlogi za strožja pravila o označevanju govejega mesa (kriza zaradi BSE) niso več ustrezni.

Nazadnje, države članice so poudarile, da poenostavljena pravila nosilcem dejavnosti omogočajo, da se hitro odzovejo na povpraševanje na trgu, če so potrebne nove informacije na etiketah.

Tri države članice so kot možno negativno posledico novega sistema opredelile povečano tveganje za neskladnosti zaradi odprave nadzora neodvisnega telesa (ES, AT, UK).

Vendar tega ne potrjujejo podatki, predloženi v zvezi z nadzorom in stopnjami neskladnosti pri prostovoljnem označevanju govejega mesa pred začetkom veljavnosti Uredbe (EU) št. 653/2014 in po njem. Številne države članice niso mogle predložiti

[9] DK, ES, AT, SE.

konkretnih podatkov o nadzoru v zvezi s prostovoljnim označevanjem, saj se podatki zbirajo v združeni obliki skupaj s podatki o obveznem označevanju. Štiri države članice (FR-IT-AT-PL) so lahko predložile podrobne razčlenjene podatke.

V prvih treh letih uporabe novih pravil (2015–2017) se glede na povprečni delež neskladnosti, o katerih so poročale te štiri države članice, stopnja neskladnosti ni bistveno spreminjala, tako da novi poenostavljeni sistem ni bolj tvegan kot prejšnji.

Analiza ocene, ki so jo države članice predložile v zvezi s prejšnjimi in novimi pravili o prostovoljnem označevanju govejega mesa – pri čemer so uporabile sistem točkovanja od 1 (najnižja vrednost) do 5 (najvišja vrednost) –, je pokazala, da na splošno države članice štejejo poenostavitev, uvedeno leta 2014, za pozitivno.

Natančneje, države članice so bile pozvane, naj ocenijo naslednje vidike:

- učinkovitost sistema – povprečje doseženih točk: 3,7 pred letom 2014 in 3,5 po letu 2014; države članice niso zaznale večjih razlik v učinkovitosti sistema; nova pravila so še vedno učinkovita pri zagotavljanju jasnih informacij na etiketah potrošnikom;

- zanesljivost sistema – povprečje doseženih točk: 4,0 pred letom 2014 in 3,5 po letu 2014; kljub manjšemu znižanju povprečja dodeljenih točk rezultati držav članic kažejo, da je novi sistem skoraj tako zanesljiv kot prejšnji. Nadzor, ki ga izvajajo pristojni organi, zagotavlja in jamči ustrezno stopnjo zanesljivosti sistema;

- zapletenost za pristojne organe – povprečje doseženih točk: 4,2 pred letom 2014 (zapleten in obremenjujoč) in 2,3 po letu 2014; v tem primeru je bila razlika v oceni pred uvedbo novih pravil in po njihovi uvedbi bistvena. Države članice so menile, da je bilo upravljanje prejšnjega sistema za uprave precej zapleteno, z novimi pravili pa se je zapletenost sistema zmanjšala;

- zapletenost za proizvajalce – povprečje doseženih točk: 4,3 pred letom 2014 (zamuden in obremenjujoč) in 2,1 po letu 2014 (manj zapleten in obremenjujoč); tudi v tem primeru se je število doseženih točk precej znižalo. Novi sistem se dojema kot precej manj zapleten. Postopek odobritve specifikacije in upravljanje celotnega sistema sta bila za nosilce dejavnosti zamudna in obremenjujoča;

- upravno breme za pristojne organe – povprečje doseženih točk: 4,1 pred letom 2014 in 2,2 po letu 2014; prejšnji sistem se je štel za obremenjujočega; novi sistem je omogočil precejšnje zmanjšanje bremena pristojnih organov;

- upravni stroški proizvajalcev: – povprečje doseženih točk: 4,0 pred letom 2014 in 1,9 po letu 2014; znižanje stroškov proizvajalcev po poenostavitvi se je štelo za zelo pomembno. To je povezano z odpravo nadzora;

- sposobnost ustreznega obveščanja potrošnikov – povprečje doseženih točk: 4,4 pred letom 2014 in 3,7 po letu 2014; čeprav sta tako prejšnji kot tudi novi sistem v zvezi s tem vidikom dosegla veliko točk, se je štelo, da je bil prejšnji sistem nekoliko bolj informativen za potrošnike. Ker ni več zapletenih postopkov odobritve, lahko nosilci dejavnosti učinkoviteje posredujejo informacije, za katere se šteje, da so pomembne za potrošnike.

Na podlagi posvetovanja z državami članicami je mogoče sklepati, da se jim zdi izvajanje novega sistema na upravni ravni zadovoljivo.

4.3 REZULTAT POSVETOVANJA Z DELEŽNIKI

V oceni iz leta 2014[7] v zvezi s pravili EU o označevanju govejega mesa se niti za obvezno niti za prostovoljno označevanje govejega mesa ni štelo, da imata odločilno vlogo pri spremljanju okrevanja trga govejega mesa po krizi zaradi BSE, čeprav sta obe prispevali h krepitvi zaupanja potrošnikov v goveje meso.

Mnenja deležnikov o koristnosti prejšnjega prostovoljnega sistema označevanja govejega mesa za podporo trgu po krizi zaradi BSE se razlikujejo.

Medtem ko je industrija menila, da ima sistem določeno vlogo pri spopadanju z izgubo zaupanja potrošnikov po krizi zaradi BSE, so trgovci na drobno menili drugače.

Deležniki so se strinjali v eni točki: ni več tehtnih razlogov za razlikovanje govejega mesa od drugih vrst mesa in živil, kar zadeva prostovoljne informacije, ki jih je treba zagotoviti potrošnikom.

Deležniki so prejšnja pravila o prostovoljnem označevanju govejega mesa opisali kot obremenjujoča, zelo draga in nesorazmerna, zlasti zaradi dolgega in zapletenega postopka priprave in odobritve zadevne specifikacije ter nadzora nad njo.

Po mnenju deležnikov se potrošniki niso zavedali, da se za goveje meso uporabljajo drugačna pravila v zvezi s prostovoljnim označevanjem kot za druga živila, zato prostovoljno označevanje ni bilo odločilni dejavnik pri nakupovalnih navadah potrošnikov.

Kar zadeva morebitne težave, s katerimi so se nosilci dejavnosti srečevali pri prilagajanju pravilom iz leta 2014, deležniki niso poročali o nobeni težavi. Prav nasprotno: štirje deležniki so odgovorili, da jim ni bilo treba prilagoditi trženjskih strategij, trije pa, da so nova pravila pozitivno vplivala na njihove poslovne strategije.

Natančneje, deležniki, ki so poročali o pozitivnem vplivu, so menili, da nova pravila omogočajo večjo prožnost v proizvodni verigi, da se lahko hitreje odzovejo na priložnosti in povpraševanje na trgu.

Analiza ocene, ki so jo predložili deležniki, je jasno pokazala, da novi sistem, ki je enako zanesljiv kot prejšnji (povprečje doseženih točk v zvezi s tem vidikom: 4,1 pred letom 2014 in 4,0 po letu 2014), omogoča doseganje pomembnih rezultatov, kar zadeva:

- učinkovitost sistema – povprečje doseženih točk: 2,8 pred letom 2014 in 4,5 po letu 2014: sistem se zdaj dojema kot učinkovitejši;

- zapletenost in upravno breme za pristojne organe in proizvajalce – povprečje doseženih točk: 4,4 pred letom 2014 in 2,4 po letu 2014, kar zadeva zapletenost za pristojne organe, ter 4,3 pred letom 2014 in 2,3 po letu 2014, kar zadeva zapletenost za proizvajalce. Po mnenju deležnikov se je precej zmanjšala zapletenost za pristojne organe in proizvajalce;

- upravno breme za pristojne organe – povprečje doseženih točk: 4,4 pred letom 2014 in 2,4 po letu 2014. Deležniki so menili, da je bilo upravno breme pristojnih organov v okviru prejšnjih pravil veliko, z novim sistemom pa je srednje in povezano predvsem z nadzorom;

- upravni stroški proizvajalcev – povprečje doseženih točk: 4,1 pred letom 2014 in 2,5 po letu 2014. Novi sistem je omogočil znižanje stroškov proizvajalcev. Opozoriti je treba, da je bilo to znižanje večje po ocenah pristojnih organov kot po ocenah deležnikov;

- sposobnost ustreznega obveščanja potrošnikov – povprečje doseženih točk: 3,1 pred letom 2014 in 4,1 po letu 2014. Po mnenju deležnikov je novi sistem ustreznejši za zagotavljanje pravilnih informacij potrošnikom.

Analiza odgovorov deležnikov na vprašalnik je jasno pokazala, da je imela poenostavitev, uvedena leta 2014, pozitivne učinke na sektor.

5. SKLEPNE UGOTOVITVE

Poenostavitev, uvedena z Uredbo (EU) št. 653/2014, določa uskladitev s horizontalnimi pravili iz Uredbe (EU) št. 1169/2011 o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom.

Poleg prostovoljnega označevanja govejega mesa, ki je zdaj usklajeno s horizontalnimi pravili v vseh državah članicah, so bile v štirih državah članicah ohranjene nekatere nacionalne posebnosti. Portugalska in Slovenija sta ohranili celotni nacionalni sistem obveščanja in nadzora, Italija je nacionalni sistem poenostavila, v Franciji pa so številni nosilci dejavnosti še naprej uporabljali specifikacije, odobrene pred letom 2014, skupaj z nadzorom neodvisnega telesa.

Na splošno so države članice in deležniki učinke poenostavitve ocenili kot pozitivne. Pristojni organi in nosilci dejavnosti niso imeli težav pri uvedbi novih pravil na upravni in operativni ravni.

Nova pravila je pozitivno ocenila večina anketiranih, saj omogočajo poenostavitev, uskladitev z drugimi sektorji, zmanjšanje upravnega bremena in izboljšanje sposobnosti nosilcev dejavnosti, da se odzovejo na povpraševanje potrošnikov, hkrati pa ne povzročajo težav na ravni trgovine v EU ali ogrožajo učinkovitosti in zanesljivosti sistema.

Nekateri anketiranci so omenili nevarnost pogostejših neskladnosti, vendar niso navedli dokazov, ki bi to potrjevali. Analiza razpoložljivih podatkov o stopnjah neskladnosti pred uvedbo novih pravil in po njej je pokazala primerljive ravni neskladnosti.

Komisija na podlagi analize, izvedene med prejšnjimi ocenami, in odgovorov na vprašalnike, ki jih je prejela od držav članic in deležnikov, meni, da poenostavitev prostovoljnega označevanja govejega mesa na podlagi Uredbe (EU) št. 653/2014 deluje zadovoljivo in ni potrebe po ponovnem pregledu sedanjih določb o prostovoljnem označevanju govejega mesa.