EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 10.8.2021
COM(2021) 462 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Sianlihan, siipikarjan, lampaan- ja vuohenlihan alkuperämaan tai lähtöpaikan pakollisen ilmoittamisen arviointi

1. JOHDANTO

Komission täytäntöönpanoasetuksella (EU) 1337/2013[1], jäljempänä ’asetus’, tehtiin asetuksen (EU) N:o 1169/2011[2] 26 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisesti pakolliseksi sianlihan, siipikarjan, lampaan- ja vuohenlihan alkuperämaan tai lähtöpaikan ilmoittaminen 1. huhtikuuta 2015 alkaen.

Komissio toimittaa asetuksen (EU) N:o 1169/2011 26 artiklan 4 kohdan nojalla Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen viiden vuoden kuluessa uusien sääntöjen soveltamispäivästä näiden lihatuotteiden alkuperämaata tai lähtöpaikkaa koskevan pakollisen ilmoituksen arvioimiseksi.

Tässä kertomuksessa keskitytään asetuksen täytäntöönpanoon ja vaikutuksiin sen vaikuttavuuden, tehokkuuden, johdonmukaisuuden, merkityksellisyyden ja EU:n tason lisäarvon kannalta.

Siinä ei käsitellä muita seikkoja, jotka koskevat yleistä kysymystä alkuperämerkinnöistä ja asetuksen mahdollista laajentamista muihin tuoteluokkiin (pakkaamaton liha tai liha, jota käytetään valmisteissa ja jalostetuissa tuotteissa ainesosana). Komissio tekee niistä erityisiä vaikutustenarviointeja Pellolta pöytään -strategian[3] puitteissa.

2. TAUSTAA JA OIKEUDELLINEN KEHYS

Asetuksessa (EU) N:o 1169/2011 säädetään perusta kuluttajansuojan korkean tason varmistamiseksi elintarviketietojen osalta, ottaen huomioon kuluttajien erilaiset käsitykset ja tietotarpeet, ja varmistetaan samalla sisämarkkinoiden häiriötön toiminta. Siinä säädetään, että tuoreen, jäähdytetyn tai jäädytetyn sianlihan, lampaan- tai vuohenlihan ja siipikarjan lihan alkuperämaan tai lähtöpaikan ilmoittaminen on pakollista. Kyseisellä asetuksella siirretään lisäksi komissiolle valta antaa täytäntöönpanosäädös erityisten sääntöjen vahvistamiseksi.

---

[1] Komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 1337/2013, annettu 13 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1169/2011 soveltamissäännöistä tuoreen, jäähdytetyn tai jäädytetyn sianlihan, lampaan- tai vuohenlihan ja siipikarjan lihan alkuperämaan tai lähtöpaikan ilmoittamisen osalta (EUVL L 335, 14.12.2013, s. 19).

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

[3] Pellolta pöytään -strategia oikeudenmukaista, terveyttä edistävää ja ympäristöä säästävää elintarvikejärjestelmää varten, COM(2020) 381 final. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:52020DC0381

Velvoite koskee jalostamatonta esipakattua tuoretta, jäähdytettyä tai jäädytettyä lihaa leikkaustavasta riippumatta ja jauhelihaa.

Komissio tarkasteli kolmea toimintavaihtoehtoa lainsäädännön valmistelun yhteydessä tehdyssä vaikutustenarvioinnissa[4]: yksinkertaista mallia, jossa ilmoitetaan, onko liha peräisin EU:sta vai EU:n ulkopuolelta, sekamuotoista mallia, johon sisältyy pakollinen merkintä kasvatus- ja teurastusmaasta sekä naudanlihamallia, johon sisältyy lisäksi syntymämaan pakollinen ilmoittaminen. Alkutilanne oli se, että kuluttajille ei annettu alkuperää tai lähtöpaikkaa koskevia tietoja. Sekamuotoinen malli valittiin, koska sen katsottiin parhaiten tarjoavan kuluttajille oikeaa, selkeää ja hyödyllistä tietoa lihan alkuperästä. Toimijoille ja toimivaltaisille viranomaisille aiheutuvaa liiallista hallinnollista rasitusta saatiin samalla vältettyä.

Asetuksen mukaisen sääntelykehyksen pääasialliset toimikokonaisuudet ovat seuraavat:

1) Jäljitettävyysjärjestelmä (3 artikla), jolla varmistetaan, että luotettavat tiedot välitetään ketjun välityksellä loppukuluttajille saakka.
2) Erien muodostamista koskevat säännöt (4 artikla), koska ne voivat vaikuttaa merkittävästi tavanomaiseen työnkulkuun ja hankintakäytäntöihin.
3) Perusteet tuotantovaiheiden yhdistämiseksi merkinnöissä oleviin tietoihin (5 artikla), koska eläimiä kasvatetaan usein useammassa kuin yhdessä maassa.
4) Tarve tarjota joustavuutta jauhetun lihan tai leikkuujätteiden osalta (7 artikla): näihin tuoteluokkiin sovelletaan erityisiä yksinkertaistettuja sääntöjä, koska tuotantomäärien ja jalostusketjun vuoksi eri erien fyysinen erottaminen vaikeutuu.

Asetus on ollut suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä kaikissa jäsenvaltioissa 1. huhtikuuta 2015 alkaen.

3. ARVIOINTI

Tämä kertomus perustuu suurelta osin tuoreen, jäähdytetyn tai jäädytetyn sianlihan,

[4] Vaikutustenarviointi: ”Jalostamattoman sianlihan, siipikarjanlihan, lampaan- ja vuohenlihan alkuperän pakollinen ilmoittaminen” ; Ulkoinen tutkimus sianlihan, siipikarjan sekä lampaan- ja vuohenlihan pakollisesta alkuperämerkinnästä: ”Study on mandatory origin labelling for pig, poultry and sheep and goat meat”: https://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/origin-labelling-2013_en

lampaan- tai vuohenlihan ja siipikarjan lihan alkuperämaan tai lähtöpaikan pakollisen ilmoittamisen arviointia koskevaan komission yksiköiden valmisteluasiakirjaan[5], jossa esitetään kaikki yksityiskohtaiset tiedot näytön keräämiseen käytetyistä menetelmistä ja arvioinnista.
Lisäksi AGRI-pääosasto tilasi ulkopuoliselta toimeksisaajalta ulkoisen tutkimuksen[6] sisäisen arvioinnin tueksi, ja julkinen kuuleminen[7] järjestettiin 9. joulukuuta 2019 – 2. maaliskuuta 2020.

Kerättyä näyttöä käytettiin arvioitaessa asetuksen tuloksellisuutta, tehokkuutta, johdonmukaisuutta, merkityksellisyyttä ja EU:n tasolla saatavaa lisäarvoa.

3.1 Asetuksen tuloksellisuus ja tehokkuus

Seuraavia näkökohtia tarkasteltiin:

1. missä määrin toimijoiden oli muutettava olemassa olevaa jäljitettävyysjärjestelmää ja hankintastrategioita, mitkä olivat eriä koskevien vaatimusten vaikutukset ja vaikuttivatko nämä kolme näkökohtaa kustannuksiin
2. asetuksen vaikutus elintarvikeketjun eri toimijoihin, hallinnolliseen taakkaan ja aiheutuneisiin lisäkustannuksiin sekä siihen, siirrettiinkö kustannukset loppukuluttajille
3. missä määrin toimivaltaiset viranomaiset voivat todentaa tiedot
4. missä määrin kuluttajille on annettu selkeää ja täsmällistä tietoa
5. myönteiset/kielteiset vaikutukset EU:n sisämarkkinoihin ja lihamarkkinoiden mahdolliseen uudelleenkansallistamiseen
6. aineellisten ja aineettomien hyötyjen tunnistaminen.

1. <u>Nykyisiin järjestelmiin ja strategioihin tarvittavat muutokset ja vaikutukset toimijoihin</u>

[5] SWD(2021)218 – komission yksiköiden valmisteluasiakirja tiettyjen lihalajien alkuperämerkinnän pakollisesta ilmoittamisesta: ”Evaluation of mandatory indication of country of origin labelling for certain meats”.

[6] (Agra Ceas Consulting SA/ IHS Market and Areté Srl: ”Evaluation study of mandatory country of origin labelling for certain meats”: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cmef/products-and-markets/mandatory-indication-country-origin-labelling-certain-meats_en

[7] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1892-Evaluation-of-mandatory-country-of-origin-labelling-for-certain-meats/public-consultation

Asetuksen (EY) N:o 178/2002 nojalla[8] ja yhdessä karjan tunnistamista ja rekisteröintiä koskevan lainsäädännön[9] kanssa käyttöön otettujen nykyisten jäljitettävyysjärjestelmien avulla voidaan yleensä tarjota kaikki tarvittavat tiedot, jotta toimijat voivat merkitä lihan alkuperämaan tai lähtöpaikan oikein. Toimivaltaiset viranomaiset ja toimitusketjun toimijat pitävät tarjottuja tietoja luotettavina.

Suurin ero jäljitettävyyden ja alkuperämerkintöjen tietovaatimusten välillä koskee tietojen saatavuutta: jäljitettävyystietoja ei yleensä vaadita välittömästi, minkä vuoksi kehittyneemmät tietojärjestelmät saattavat olla tarpeen alkuperätietojen saamiseksi merkintöjä varten. Arviointi ei osoittanut, etteivät jäljitettävyyssääntöjen mukaiset tiedot olisi riittäneet täyttämään asetuksen mukaisia merkintävaatimuksia. Jäljitettävyysjärjestelmän tehokkuutta pidetään yleisesti luotettavana.

Toimijoiden oli tehtävä uusien sääntöjen noudattamiseksi vain vähäisiä muutoksia käytössä oleviin jäljitettävyysjärjestelmiin. Muutoksilla pyrittiin pääasiassa varmistamaan elintarvikeketjussa kerättyjen tietojen asianmukainen toimittaminen ja mukauttamaan sisäistä järjestelmää elävien eläinten ja lihavalmisteiden asianmukaisen erottelun varmistamiseksi. Muutoksia edellytettiin pääasiassa toimijoilta, jotka käsittelivät sekä kotimaisia että tuotuja eläimiä ja/tai lihaa.

Suurin osa eläimiä/lihaa useasta maasta hankkivista toimijoista ei muuttanut hankintakäytäntöjään, vaan paransi elävien eläinten ja lihan erottelujärjestelmää asianmukaisten merkintöjen varmistamiseksi. Myöskään eriä koskevat vaatimukset[10] eivät johtaneet hankintakäytäntöjen muuttamiseen, koska useimmissa tapauksissa sovelletut vakiomenettelyt sisälsivät jo selkeät säännöt erien muodostamisesta jäljitettävyyden varmistamiseksi.

---

[8] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 178/2002, annettu 28 päivänä tammikuuta 2002, elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä menettelyistä (EYVL L 031, 1.2.2002, s. 1).

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

– Neuvoston direktiivi 2008/71/EY, annettu 15 päivänä heinäkuuta 2008, sikojen tunnistamisesta ja rekisteröinnistä (EUVL L 213, 8.8.2008, s. 31).

– Neuvoston asetus (EY) N:o 21/2004, annettu 17 päivänä joulukuuta 2003, lammas- ja vuohieläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän käyttöönottamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1782/2003 ja direktiivien 92/102/ETY ja 64/432/ETY muuttamisesta (EUVL L 005, 9.1.2004, s. 8).

[10] ’Erällä’, sellaisena kuin se määritellään täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 1337/2013 2 artiklan 2 kohdan b alakohdassa, tarkoitetaan yhdestä lajista (naudasta, lampaasta, vuohesta tai siipikarjasta) saatua lihaa luullisena tai luuttomana, myös leikattuna tai jauhettuna, joka on leikattu, jauhettu tai pakattu käytännöllisesti katsoen samanlaisissa olosuhteissa.

Joitakin (toimijoiden havaitsemia) kielteisiä vaikutuksia ilmoitettiin satunnaisesti eri tutkimuksissa:
– asetus voi edistää kuluttajien käsitystä siitä, että tuontituotteet ovat heikompilaatuisia, joten niitä käyttävät yhä enemmän lihanjalostusteollisuuden toimijat sen sijaan, että niitä kulutettaisiin tuoreena,
– tarjonnan joustavuuden mahdollinen vähentyminen, koska ei ole helppoa siirtyä käyttämään muiden jäsenvaltioiden toimittajia aikoina, jolloin tarjonnasta on pulaa.
Arvioinnissa ei kuitenkaan löydetty järjestelmällisellä ja määritettävissä olevalla tavalla näyttöä kielteisistä vaikutuksista, joita jotkut toimitusketjua koskevan tutkimuksen toimijat olivat ilmoittaneet.

2. Kustannusvaikutus ja uusi hallinnollinen rasitus

Toimitusketjua koskeva tutkimus ja tapaustutkimukset osoittivat, että tehdyillä muutoksilla oli vain vähäinen kustannusvaikutus, koska kustannukset, joita syntyi jo jäljitettävyyssääntöjen tukemisesta, kattoivat uusien sääntöjen täytäntöönpanosta aiheutuvat kustannukset. Toimitettujen arvioiden mukaan sianlihan ja siipikarjan lihan toimitusketjussa lisäkustannukset vaihtelivat hyvin vähäisestä enintään kahteen prosenttiin. Lampaan- ja vuohenliha-alan kustannuksista ei voitu toimittaa arvioita.
Näin vähäistä kustannusten nousua ei siirretty eteenpäin toimitusketjussa, eikä tutkimuksessa löydetty näyttöä siitä, että kuluttajahinnat olisivat muuttuneet asetuksen täytäntöönpanon seurauksena.

Asetuksesta aiheutuvaa uutta hallinnollista rasitusta pidettiin erittäin vähäisenä: jäljitettävyysjärjestelmät olivat käytössä jo ennen asetuksen voimaantuloa, ja toimijat, joilla oli monimutkaisia hankintastrategioita, pystyivät valitsemaan yksinkertaistetut merkintätiedot, jolloin vaatimustenmukaisuuden edellyttämät muutokset minimoitiin. Jauhelihalle ja leikkuujätteille säädettyjen poikkeusten ansiosta tällaiset toimijat pystyivät valitsemaan yksinkertaistetut merkintästrategiat.

3. Missä määrin toimivaltaiset viranomaiset voivat todentaa tiedot

Toimivaltaiset viranomaiset ja toimijat eivät ilmoittaneet systemaattisista vaikeuksista tai ongelmista asetuksen täytäntöönpanossa. Toimivaltaiset viranomaiset eivät myöskään havainneet erityisiä ongelmia asetuksen vaatimusten tarkastamisessa erityisesti

kasvatusaikaa koskevan vaatimuksen osalta.

4. Kuluttajille annettavien tietojen laatu

Kuluttajatutkimus osoitti, että alkuperämaa on tärkeä tekijä sianlihaa, siipikarjan, lampaan- tai vuohenlihaa ostettaessa. Useimmat kuluttajat pitävät kotimaista alkuperää olevaa lihaa yleensä parempana, koska kotimaassa tuotettu liha on heistä turvallisempaa tai laadukkaampaa ja koska tyytyväisyys merkintätietoihin on yleisesti ottaen korkea. Tutkimuksessa todettiin kuitenkin, että käsitteitä *kasvatusmaa* ja *alkuperä* ei ymmärretty kovin hyvin. Suurin osa kuluttajista tulkitsee ilmaisun *kasvatusmaa* maaksi, jossa eläin oli koko elinikänsä, tai eläimen syntymämaaksi. Siksi on todennäköistä, että joidenkin kuluttajien mielestä heitä on (epähuomiossa) johdettu harhaan kasvatusaikaa koskevalla merkinnällä. Tämä johtuu pääasiassa selkeän viestinnän ja alan erityistuntemuksen puutteesta eikä itse asetuksesta.

5. Vaikutukset sisäiseen kauppaan

Kauppavirtoja ennen asetuksen voimaantuloa ja sen jälkeen tarkasteltiin, jotta voitiin tutkia mahdollisia vaikutuksia EU:n sisäiseen kauppaan ja mahdolliseen markkinoiden uudelleenkansallistamiseen. Elävien eläinten tai lihan EU:n sisäiset kauppavirrat eivät muuttuneet merkittävästi asetuksen voimaantulon jälkeen. Siihen voi olla kaksi pääasiallista syytä:

- kyseisillä aloilla eläviä eläimiä tuodaan maahan sen ikäisenä, ettei kasvatuspaikkaa koskevan lopullisen merkinnän mainintaan vaikuteta, tai
- vähittäiskaupassa myydyn kotimaisen lihan markkinaosuus oli suuri jo ennen asetuksen voimaantuloa.

6. Aineelliset ja aineettomat hyödyt

Asetuksen voimaantulon ansiosta saadun hyödyn osalta voidaan todeta, että yli puolet kuulemiseen osallistuneista toimijoista ei ilmoittanut, että asetuksen täytäntöönpanosta olisi saatu konkreettista hyötyä. Vain muutamissa jäsenvaltioissa (Irlanti, Kreikka, Saksa ja Tanska) jotkin sianliha-alan toimijat ilmoittivat, että kotimarkkinoille pääsy oli helpottunut jonkin verran, mutta korkeampia tuottajahintoja ei saavutettu. Muiden jäsenvaltioiden toimijat eivät ilmoittaneet kotimaan markkinoiden dynamiikassa

tapahtuneista muutoksista. Aineettomien hyötyjen osalta ilmoitettiin eniten avoimuuden lisääntymisestä ja siten kuluttajien luottamuksen lisääntymisestä.

3.2 Asetuksen yhdenmukaisuus muiden sääntöjen ja asetusten kanssa

Asetuksen keskeisenä tavoitteena on, että kuluttajille annetaan selkeää, tarkkaa ja merkityksellistä tietoa tuoreen, jäähdytetyn tai jäädytetyn sianlihan, lampaan- tai vuohenlihan ja siipikarjan lihan alkuperästä ja että se liittyy elintarviketietojen antamisesta kuluttajille annetun asetuksen (EU) N:o 1169/2011 tavoitteisiin.
Samaan tavoitteeseen pyritään nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän käyttöönottamisesta sekä naudanlihan ja naudanlihatuotteiden pakollisesta merkitsemisestä annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1760/2000. Nämä kaksi asetusta ovat tältä osin täysin yhdenmukaisia huolimatta siitä, että asetuksen (EY) N:o 1760/2000 soveltamisala on laajempi, kuten jäljempänä selitetään.
Suurin osa toimitusketjua koskevaan tutkimukseen vastanneista ei havainnut epäjohdonmukaisuuksia tai ristiriitoja asetuksen (EU) N:o 1337/2013 tavoitteiden ja EU:n muun lainsäädännön tavoitteiden välillä.
Vähemmistö vastaajista ilmoitti, että pakollisten alkuperämaamerkintöjen ja sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamista koskevan tavoitteen välillä oli mahdollisia epäjohdonmukaisuuksia tai ristiriitoja, koska alkuperämerkinnät voisivat johtaa markkinoiden uudelleenkansallistamiseen. EU:n markkinadynamiikassa ei kuitenkaan havaittu konkreettisia muutoksia. Tutkimuksesta ei käynyt ilmi myöskään, että asetus olisi edistänyt tai haitannut sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa.

Naudanlihan alkuperämerkintää koskevat säännöt eroavat muista lihalajeista, ja ne ovat tiukemmat. Joidenkin toimijoiden mielestä tämä voi olla epäjohdonmukaista. Naudanlihan merkintöihin sisältyy aina maininta syntymämaasta. Tämä ei sisälly asetuksen säännöksiin, paitsi jos käytetään *alkuperää* koskevaa merkintää, jolloin syntymämaa ilmoitetaan.
On kuitenkin otettava huomioon, että asetuksessa (EY) N:o 1760/2000 säädetyt naudanlihan alkuperämerkintää koskevat säännöt hyväksyttiin välittömästi BSE-kriisin jälkeen kansanterveyteen ja elintarviketurvallisuuteen liittyvistä syistä ja kuluttajien luottamuksen palauttamiseksi vakavan markkinahäiriön jälkeen. Niiden tavoitteet olivat

asetuksen tavoitteita laajemmat ja edellyttivät tiukempaa toimintamallia.[11]

Arviointitutkimuksen aikana ei myöskään havaittu epäjohdonmukaisuuksia määritelmissä eikä jäljitettävyyttä ja merkintöjä koskevissa vaatimuksissa suhteessa EU:n muuhun lainsäädäntöön.

Kun tarkastellaan maahan tuodulle lihalle, jauhelihalle ja leikkuujätteille sallittuja poikkeuksia, asetuksessa (EU) N:o 1760/2000 naudanlihan osalta säädetyt poikkeukset poikkeavat asetuksessa (EU) N:o 1337/2013 säädetyistä poikkeuksista. Ne eivät myöskään perustu yksinkertaistetun alkuperämerkinnän ”EU / muu kuin EU-maa” järjestelmälliseen käyttöön.
Tutkimuksissa näitä eroja ei kuitenkaan pidetty merkittävinä, ja koska toimitusketjun sidosryhmien ja toimivaltaisten viranomaisten keskuudessa esiintyi paljon myönteisiä näkemyksiä, voidaan päätellä, että asetuksessa säädetyt poikkeukset soveltuvat paremmin jauhelihan todelliseen tuotantotilanteeseen kyseisten lihalajien osalta.

Toimitusketjua koskevassa tutkimuksessa ei havaittu epäjohdonmukaisuutta muussa asiaa koskevassa EU:n lainsäädännössä säädettyihin merkintöjä koskeviin poikkeuksiin verrattuna.
Erityisesti jauhelihalle ja leikkuujätteille sallitun yksinkertaistetun alkuperämerkinnän ”EU / muu kuin EU-maa” käyttö sallitaan myös tietyissä tuotetyypeissä (hunaja, tuoreet hedelmät ja vihannekset, oliiviöljyt)[12]. Ne saadaan usein EU:sta ja EU:n ulkopuolelta peräisin olevien pääainesosien enemmän tai vähemmän monimutkaisista yhdistelmistä, jotka voivat myös muuttua melko usein, jolloin tuotteiden erottelu eri alkuperän perusteella on hankalaa tai sillä ei ole merkitystä.
Lisäksi yksinkertaistettu alkuperämerkintä ”EU / muu kuin EU-maa” on myös yksi vaihtoehto elintarvikkeen pääainesosan alkuperämaan tai lähtöpaikan ilmoittamiseksi asetuksen (EU) 2018/775[13] 2 artiklan mukaisesti silloin, kun pääainesosan alkuperä ei ole

[11] Yksityiskohtainen analyysi esitetään naudanlihan merkintöjä koskevassa kertomuksessa ”Evaluation of EU beef labelling rules”: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/bda60704-8451-11e5-b8b7-01aa75ed71a1

[12] Direktiivi 2001/110/EY hunajan osalta (EYVL L 147, 31.5.2001, s. 41), asetus (EU) N:o 543/2011 tuoreiden hedelmien ja vihannesten osalta (EUVL L 157, 15.6.2011, s. 1) ja asetus (EU) N:o 29/2012 oliiviöljyn osalta (EUVL L 12, 14.1.2012, s. 14).

[13] Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2018/775 elintarviketietojen antamisesta kuluttajille annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1169/2011 26 artiklan 3 kohdan soveltamista koskevista säännöistä siltä osin kuin on kyse elintarvikkeen pääainesosan alkuperämaan tai lähtöpaikan

sama kuin lopputuotteen alkuperä. Koska jauhelihaa ja leikkuujätettä käytetään pääainesosina monissa valmisteissa, asetuksen (EU) N:o 1337/2013 ja asetuksen (EU) 2018/775 vaatimukset vaikuttavat täysin yhdenmukaisilta.

3.3 Asetuksen merkitys

Toimitusketjua koskevat ja kuluttajatutkimukset osoittivat selvästi, että selkeiden, tarkkojen ja merkityksellisten tietojen antaminen kuluttajille on erittäin tärkeää. Tämä on myös johdonmukaista alkuperämerkintää koskevien velvoitteiden mahdollisesta laajentamisesta useampiin tuoteluokkiin parhaillaan käydyn poliittisen keskustelun kanssa. Vastaavasti, mutta vähemmän korostetusti, tavoitetta välttää toimijoille, kaupalle, hallinnolle ja ympäristölle aiheutuvaa tarpeetonta rasitetta pidetään edelleen tärkeänä.
Lähes kolme neljäsosaa toimitusketjua koskevaan tutkimukseen vastanneista ei havainnut uusia tarpeita asetuksen laatimisen jälkeen. Vastaajien vähemmistön toteamat uudet tarpeet voidaan tiivistää seuraavasti:

- pakollisen alkuperämerkinnän ulottaminen koskemaan elintarvike- ja ateriapalveluja, valmisteita ja jalostettujen elintarvikkeiden ainesosana käytettävää lihaa
- muun kuin esipakatun lihan sisällyttäminen luokkiin, joissa alkuperätietojen olisi oltava pakollisia
- kaninlihan sisällyttäminen näihin puitteisiin.

Kaikki eivät yhdy näkemyksiin tällaisista uusista tarpeista, ja jotkin niistä (kuten kaninlihan sisällyttäminen) eivät sisälly nykyiseen oikeusperustaan (asetus (EU) N:o 1169/2011).
Tilanteen kehittymistä koskeva analyysi osoitti, että internetin käyttö elintarvikeostoksissa lisääntyy (verkko-ostoksissa). Luotettavien tietojen saatavuutta verkossa pidetäänkin tärkeänä näkökohtana, johon on vastattava tulevina vuosina.

Yhteenvetona voidaan todeta, että toimitusketjun sidosryhmien ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten keskuudessa tehtyihin kyselytutkimuksiin vastanneista suurin osa katsoi, että asetus on edelleen ”täysin” tai ”suurelta osin” merkityksellinen.

---

ilmoittamista koskevista säännöistä (EUVL L 131, 29.5.2018, s. 8).

3.4 Asetuksen tuoma EU:n lisäarvo

Seuraavia seikkoja tarkasteltiin arvioitaessa sitä, tuoko EU:n asetus edellä mainittujen lihalajien alkuperän tai lähtöpaikan pakollisesta ilmoittamisesta lisäarvoa:

- ottaisivatko jäsenvaltiot vastaavia sääntöjä käyttöön ilman asetusta, ja mitkä ovat yhdenmukaistamattoman järjestelmän mahdolliset vaikutukset
- asetuksessa säädettyjen yhdenmukaistettujen sääntöjen tarjoamat hyödyt sisämarkkinoilla
- arviointi voimassa olevista kansallisista säännöistä, joita jäsenvaltiot ovat antaneet elintarviketietojen antamisesta kuluttajille annetussa asetuksessa (EU) N:o 1169/2011 ja tässä asetuksessa säädettyjen sääntöjen lisäksi, sekä näiden sääntöjen perusteet.

Toimivaltaisten viranomaisten näkemykset vaihtelivat niiden välillä, jotka todennäköisesti ottaisivat käyttöön kansallisia sääntöjä ja niiden, jotka eivät ottaisi niitä käyttöön ilman asetusta.
Jäsenvaltioissa, jotka ottaisivat säännöt käyttöön, pääasiallinen syy oli kuluttajien halukkuus saada tällaisia tietoja. Sen sijaan vastaajista vain kolmannes katsoi, että kansallisten sääntöjen käyttöönotto olisi ”melko todennäköistä”, eikä yksikään vastaajista pitänyt sitä ”täysin todennäköisenä”. Asetuksella helpotettiin tällaisten sääntöjen käyttöönottoa jäsenvaltioissa, jotka olivat halukkaampia sääntelemään alkuperämerkintöjä.

Valtaosa toimivaltaisista viranomaisista, EU:n tason organisaatioista ja kansallisista toimialajärjestöistä katsoi, ettei kansallisilla säännöillä olisi saavutettu täysin EU:n asetuksella tavoittelemaa päämäärää. Vain viidesosa toimivaltaisista viranomaisista katsoi, että se olisi saavutettu kansallisilla säännöillä. Enemmistö katsoi, että kansalliset säännöt olisivat johtaneet puutteelliseen yhdenmukaistamiseen. Koska kansallisia sääntöjä sovelletaan vain kotimaisiin tuotteisiin, sisämarkkinoiden kauppaan voi aiheutua vaikutuksia tai kuluttajia voidaan johtaa harhaan. Sidosryhmien kannat vaihtelivat sen mukaan, missä määrin kotimainen toimitusketju on riippuvainen EU:n sisäisestä kaupasta. Kun riippuvuus on suurempi (esimerkiksi sianlihan ja siipikarjan lihan osalta Saksassa, siipikarjan lihan osalta Alankomaissa ja sianlihan osalta Espanjassa) katsottiin, että ilman asetusta kansallisilla säännöillä ei saavuteta EU:n tavoitteita tai ne saavutetaan

vain vähäisessä määrin.

Kuten edellä todettiin, asetuksen voimaantulo ei estänyt elävien eläinten tai tuoreen lihan EU:n sisäisen kaupan kehitystä eikä häirinnyt EU:n sisämarkkinoiden toimintaa. Suurimmiksi riskeiksi järjestelmässä, jota ei yhdenmukaisteta, havaittiin seuraavat:

- kuluttajille annettavien tietojen vaihtelevuus
- mahdolliset kaupan esteet sisämarkkinoilla
- toimijoiden erilaiset toimintaedellytykset.

Asetuksen voimaantulo tosiasiallisesti esti kaikki nämä mahdolliset kielteiset vaikutukset. EU:n kuluttajille annetaan nyt samat tiedot asetuksen soveltamisalaan kuuluvista tuotteista, ja kaikkien EU:n toimijoiden on noudatettava samoja sääntöjä ilman jäsenvaltioiden välisiä eroja.

Jotkin jäsenvaltiot (Tanska, Irlanti ja Italia) ovat saattaneet voimaan kansallisia lakeja, joilla otetaan käyttöön valvontajärjestelmä, ja jotkin muut muuttivat voimassa olevaa kansallista lainsäädäntöä asetuksen noudattamisen varmistamiseksi (Kreikka, Puola ja Romania).
Kahden jäsenvaltion (Kreikka ja Puola) kansallisessa lainsäädännössä säädetään myös lisävaatimuksesta, jonka mukaan alkuperämaatiedot on annettava irtotavarana (eli ei valmiiksi pakattuna) myytävän tuoreen, jäähdytetyn tai jäädytetyn sianlihan, lampaan- tai vuohenlihan ja siipikarjan lihan osalta.
Kaksi jäsenvaltiota (Suomi ja Ranska) on antanut täydentäviä kansallisia sääntöjä asetuksen soveltamisalan laajentamiseksi koskemaan ravintola- ja ateriapalveluissa myytävää lihaa tai ainesosana käytettävää lihaa.

Tutkimuksen perusteella näillä kansallisilla säännöillä ei ollut suoria vaikutuksia asetuksen täytäntöönpanoon.

4. PÄÄTELMÄT

Yleisen elintarvikelainsäädännön puitteissa kehitetyillä jäljitettävyysjärjestelmillä on voitu tehokkaasti varmistaa asetuksen noudattaminen, ja tietojen asianmukaisen toimittamisen varmistamiseksi tarvittiin vain vähäisiä muutoksia (pääasiassa jalostusvaiheessa). Ei löydetty näyttöä siitä, että asianmukaista alkuperämerkintää koskevat erityistiedot olisivat johdonmukaisesti puutteellisia.

Nämä alat pystyivät erityisesti jauhelihaa ja leikkuujätteitä koskevien poikkeusten ansiosta selviytymään vaatimuksista ilman kohtuuttomia hallinnollisia rasitteita ja kustannuksia.
Toimijoille aiheutuvia vähäisiä kustannuksia ei siirretty eteenpäin ketjussa, eikä niillä ollut vaikutusta lopullisiin kuluttajahintoihin.
Asetuksella oli hyvin vähäinen vaikutus kauppaan EU:n sisämarkkinoilla. Asetuksessa vahvistetuilla yhdenmukaistetuilla säännöillä edistettiin sisämarkkinoiden toimintaa tarjoamalla EU:n toimijoille tasapuoliset toimintaedellytykset.
Tässä mielessä ja ottaen huomioon, että asetuksen tavoitteita pidetään edelleen merkityksellisinä, EU toi lisäarvoa unionin kuluttajille tarjoamalla samanlaajuisia tietoja ilman, että unionin sisämarkkinoita ja sisäistä kauppaa haitattiin.

Toimitetut tiedot osoittautuivat luotettaviksi ja merkintöjen määritelmien mukaisiksi, ja toimivaltaiset viranomaiset pystyivät tarkastamaan ne vaivatta.

Kuluttajat eivät kuitenkaan ymmärrä näitä määritelmiä kovin hyvin. Erityisesti asetuksen 5 artiklassa määritelty käsite *kasvatusmaa* ymmärretään usein paikaksi, jossa eläin on syntynyt ja jossa se on viettänyt koko elämänsä. Siksi ei voida päätellä, että tiedot olisivat täysin selkeitä ja hyödyllisiä kuluttajille. Tämä kysymys ei kuitenkaan liity asetuksen täytäntöönpanoon, mutta siihen voitaisiin vastata parantamalla viestintää erityisesti vähittäiskaupan tasolla.
Arvioinnin perusteella asetus on yhdenmukainen muun alkuperämerkintää koskevan EU:n lainsäädännön kanssa, vaikka naudanlihan merkitsemistä koskevassa lainsäädännössä on eroja. Erot ovat kuitenkin perusteltuja, koska säädöksien asiayhteys oli erilainen ja ne laadittiin eri ajankohtina.

Yhteenvetona voidaan todeta, että asetuksella pyrittiin vaikuttamaan mahdollisimman vähän alaan ja tarjoamaan samalla kuluttajille asianmukaista tietoa ostopäätöstä varten. Kaikki viittaa siihen, että nämä tavoitteet on saavutettu. Nykyisiä säännöksiä ei tarvitse sen vuoksi tarkastella uudelleen tässä vaiheessa. Tämä päätelmä ei vaikuta Pellolta pöytään -strategiassa mainittuun kuluttajatietojen yleiseen tarkasteluun.