EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 17.12.2013
COM(2013) 755 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende de verplichte vermelding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst van vlees dat als ingrediënt wordt gebruikt

{SWD(2013) 437 final}

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding 3
2. Verplichte oorsprongsetikettering — een kort overzicht 3
3. De EU-voorzieningsketen van levensmiddelen waarin vlees als ingrediënt wordt gebruikt 4
3.1. Overzicht van de EU-sector 4
3.2. Consumptie van vlees en vleesgerelateerde producten 4
3.3. Productie en vooruitzichten 5
3.4. Structuur van de vleessector in de EU 5
3.5. Bestaande traceringssystemen in de EU 7
4. De houding van consumenten ten aanzien van verplichte oorsprongsetikettering voor vlees dat als ingrediënt wordt gebruikt 8
5. Mogelijke scenario's en toepassingswijzen van oorsprongsetikettering voor vlees dat als ingrediënt wordt gebruikt 9
6. Analyse van de effecten, kosten en baten van de verschillende scenario's 10
6.1. Effecten met betrekking tot consumentengedrag 10
6.2. Economische effecten 11
6.2.1. Exploitatiekosten van de exploitanten van levensmiddelenbedrijven 11
6.2.2. Concurrentievermogen, handels- en investeringsstromen 11
6.2.3. Administratieve lasten voor bedrijven 12
6.2.4. Lasten voor overheidsinstanties 12
6.2.5. Kosten voor de consument en mogelijke sociale gevolgen 13
6.2.6. Milieueffecten 13
6.3. Voor- en nadelen van de wijze van etiketteren volgens de scenario's 2 en 3 14
7. Conclusies 16

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende de verplichte vermelding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst van vlees dat als ingrediënt wordt gebruikt

1. INLEIDING

Verordening (EU) nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten (hierna: de "FIC-verordening")[1], die op 13 december 2014 in werking treedt, introduceert een reeks bepalingen betreffende de oorsprongsetikettering van voorverpakte levensmiddelen bestemd voor eindverbruikers of grote cateraars. Artikel 26, lid 6, van de FIC-verordening bepaalt dat de Commissie bij het Europees Parlement en de Raad een verslag moet indienen over de mogelijkheid om de verplichte oorsprongsetikettering uit te breiden naar vlees dat als ingrediënt in voorverpakte levensmiddelen wordt gebruikt.

Met dit verslag wordt aan die verplichting voldaan. Het heeft betrekking op alle vleessoorten (bijv. rundvlees, varkensvlees, pluimveevlees, schapen- en geitenvlees, wild, konijnenvlees, paardenvlees) die als ingrediënt in voorverpakte levensmiddelen worden gebruikt.

De voornaamste doelstellingen van dit verslag zijn:

– de houding van consumenten te beoordelen ten aanzien van oorsprongsetikettering voor vlees dat als ingrediënt wordt gebruikt;

– de haalbaarheid van dit soort etikettering te onderzoeken; en

– de kosten en baten van de invoering van deze maatregelen te analyseren, waaronder de juridische gevolgen voor de interne markt en de gevolgen voor de internationale handel.

Het verslag gaat vergezeld van een werkdocument van de diensten van de Commissie, dat gedetailleerde informatie bevat waarmee de conclusies van het verslag worden onderbouwd.

2. VERPLICHTE OORSPRONGSETIKETTERING — EEN KORT OVERZICHT

Voordat de FIC-verordening werd aangenomen, gold verplichte oorsprongsetikettering voor specifieke levensmiddelen. De oorsprongsvermelding is momenteel, naar aanleiding van de crisis in verband met boviene spongiforme encefalopathie, verplicht voor onverwerkt rundvlees en onverwerkte

[1] Verordening (EU) nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1924/2006 en (EG) nr. 1925/2006 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 87/250/EEG van de Commissie, Richtlijn 90/496/EEG van de Raad, Richtlijn 1999/10/EG van de Commissie, Richtlijn 2000/13/EG van het Europees Parlement en de Raad, Richtlijnen 2002/67/EG en 2008/5/EG van de Commissie, en Verordening (EG) nr. 608/2004 van de Commissie (PB L 304 van 22.11.2011, blz. 18).

rundvleesproducten (bijv. rundergehakt), alsook voor voorverpakt ingevoerd pluimveevlees, honing, groente en fruit, vis en olijfolie[2].

De FIC-verordening introduceert specifieke bepalingen op een horizontale basis betreffende de oorsprongsvermelding op levensmiddelen. In het bijzonder:

– stelt artikel 26, lid 2, onder b), van de FIC-verordening de oorsprongsvermelding verplicht voor **voorverpakt onverwerkt varkens-, pluimvee-, schapen en geitenvlees**. De werkwijze voor deze verplichte oorsprongsetikettering zal worden vastgelegd in een uitvoeringshandeling van de Commissie;

– bepaalt artikel 26, lid 3, van de FIC-verordening dat wanneer het land van oorsprong of de plaats van herkomst van een levensmiddel vermeld wordt en niet hetzelfde of dezelfde is als voor het primaire ingrediënt ervan, ook de oorsprong van het primaire ingrediënt vermeld moet worden of aangegeven moet worden dat deze oorsprong verschilt van die van het levensmiddel. De toepassingswijze voor deze voorschriften zal eveneens worden vastgelegd in een uitvoeringshandeling van de Commissie.

3. DE TOELEVERINGSKETEN IN DE EU VAN LEVENSMIDDELEN WAARIN VLEES ALS INGREDIËNT WORDT GEBRUIKT

3.1. Overzicht van de EU-sector

De vleesverwerkende industrie in de EU bestaat uit meer dan 13 000 ondernemingen. De sector biedt werk aan ongeveer 350 000 mensen en is goed voor een omzet van 85 miljard EUR.

De toeleveringsketen van vlees dat als ingrediënt wordt gebruikt, is zeer heterogeen, zowel wat de betrokken partijen als wat de producten betreft. De producten lopen uiteen van relatief eenvoudige vleesbereidingen, zoals vers vlees met kruiden/additieven, tot uiterst verfijnde vleesgerelateerde producten, met name in het geval van vleeswaren en levensmiddelen waarvan vlees een van de ingrediënten is. De toeleveringsketen van vlees dat gebruikt wordt als ingrediënt, is bovendien behoorlijk complex en uitgebreid en omvat diverse stappen, zowel bij de productie als bij het op de markt brengen van het eindproduct.

3.2. Consumptie van vlees en vleesgerelateerde producten

De overgrote meerderheid van de consumenten in de Unie (83 %) eet ten minste twee of drie keer per week vlees[3]. Bovendien koopt 88 % van de consumenten in de EU-27 voorverpakt vlees[4]. Het grootste deel van het vlees is varkensvlees (49 %),

---

[2] Verordening (EG) nr. 1760/2000 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juli 2000 tot vaststelling van een identificatie- en registratieregeling voor runderen en inzake etikettering van rundvlees en rundvleesproducten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 850/97 van de Raad (PB L 204 van 11.8.2000, blz. 1).

[3] Effectbeoordeling — werkdocument van de diensten van de Commissie — verplicht oorsprongsvermelding voor onbewerkt varkens-, pluimvee-, schapen- en geitenvlees, nog niet gepubliceerd.

[4] Verslag van de Commissie over de werking van de vleesmarkt voor consumenten in de Europese Unie, mei 2013, te raadplegen via: http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/market_studies/docs/mms_commission_report_en.pdf.

pluimveevlees (29 %) en rundvlees (19 %), terwijl schapenvlees, geitenvlees en ander vlees slechts 3 % van de vleesconsumptie in de EU vertegenwoordigen[5].

3.3. Productie en vooruitzichten

In het algemeen wordt 30-50 % van de totale hoeveelheid geslacht vlees verwerkt tot vleesingrediënten voor voedingsmiddelen (veelal tot gehakt/vleesbereidingen/ vleesproducten). In totaal bestaat naar schatting 70 % van de totale hoeveelheid verwerkt vlees in de Unie uit varkensvlees, gevolgd door pluimveevlees (18 %), rundvlees (10 %) en andere vleessoorten (2 %). In 2012 bedroeg de totale productie van vers vlees in de Unie 43,5 miljoen ton equivalent geslacht gewicht (circa 33,8 miljoen ton equivalent vlees zonder been). Volgens marktprognoses voor de middellange termijn zal de totale vleesproductie in de Unie, na te zijn toegenomen in zowel 2010 en 2011, de volgende twee jaar met 2 % krimpen. Na deze daling zal de totale vleesproductie zich naar verwachting in periode van tien jaar geleidelijk herstellen en in 2022 bijna 45 miljoen ton bereiken; dit is ongeveer hetzelfde niveau als in 2011 werd geregistreerd[6].

3.4. Structuur van de vleessector in de EU

De vleesverwerkende sector in de EU wordt gekenmerkt door een lage concentratiegraad; de meeste bedrijven zijn kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) (90 %). Deze kmo's zijn zeer gespecialiseerd en functioneren op zelfstandige wijze in verschillende delen van de voorzieningsketen. Er is bovendien sprake van beperkte verticale integratie, met name in de sectoren voor varkens- en rundvlees. In de pluimveesector is doorgaans meer sprake van verticale integratie.

Vleesverwerkers kopen de grondstoffen hoofdzakelijk in bij handelaren op spotmarkten. Grotere, verticaal geïntegreerde bedrijven kopen doorgaans in bij zowel slachthuizen/uitsnijderijen als handelaren.

De inkoopbeslissingen, evenals de regelmatige wijzigingen in het leveranciersbestand, zijn afhankelijk van de beschikbaarheid van geschikte grondstoffen in toereikende hoeveelheden, de standaardkwaliteitseisen zoals bepaald door de kwaliteitseisen voor eindproducten, concurrerende prijzen en de noodzaak om snel te reageren op eventuele tekorten, marktverstoringen en/of prijsfluctuaties door van leverancier te wisselen. Voor wat betreft inkooppraktijken, kopen vleesverwerkers in de EU veelal onverwerkt vlees en andere vleesingrediënten in bij meerdere bronnen. Gespreide inkoop binnen de EU is de meest gebruikte benadering voor producten op basis van varkensvlees, terwijl gespreide inkoop in EU-landen en derde landen voornamelijk wordt gebruikt bij producten op basis van rundvlees en pluimveevlees. Exploitanten van levensmiddelenbedrijven, en met name kmo's, wisselen niet zelden drie keer of vaker per jaar van leveranciers om zich te verzekeren van een geschikte kwaliteit grondstoffen tegen een betaalbare prijs.

Wanneer de bedrijven de vleesingrediënten eenmaal hebben verwerkt en gebruikt voor de vervaardiging van vleesgerelateerde producten, worden deze doorverkocht aan detailhandelaars/cateraars/slagers, al dan niet voorgesneden en/of verpakt.

---

5 Effectbeoordeling — werkdocument van de diensten van de Commissie — verplicht oorsprongsvermelding voor onbewerkt varkens-, pluimvee-, schapen- en geitenvlees, nog niet gepubliceerd.

6 DG AGRI 2013: "Prospects for Agricultural markets and income in the EU 2012-2020", 2013.

Vanwege de kenmerken van de vleesverwerkende sector in de EU en de complexiteit daarvan, is de vraag van verwerkers naar informatie over de oorsprong van vleesingrediënten beperkt. De vraag heeft meestal betrekking op specifieke vleesbereidingen die afkomstig zijn van een enkel stuk vlees (bijv. gedroogde ham) of op producten waarbij vlees van buitenlandse herkomst een specifieke voorwaarde voor het productieproces is.

Bij de meeste producten worden de grondstoffen al gesneden, gemengd en/of schoongesneden aangeboden voor de verwerkingsfase. Zelf wanneer er geen sprake is van snijresten[7] of de vermenging van grondstoffen voorafgaand aan de levering aan het verwerkingsbedrijf, wordt er toch vaak een mix van grondstoffen van verschillende leveranciers gebruikt.

Producenten van levensmiddelen met meerdere ingrediënten, waaronder vlees, kopen de grondstoffen in bij een groot aantal leveranciers uit verschillende delen van de voorzieningsketen (bijv. bij uitsnijderijen en verwerkers, alsook bij producenten, groothandelaars of handelaars in separatorvlees); de onderhandelingspositie van deze exploitanten is niet sterk genoeg om oorsprongsvereisten op te leggen aan hun leveranciers, doordat de hoeveelheden die zij afnemen vergeleken met andere belangrijke inkopers relatief klein zijn.

Slachthuizen en uitsnijderijen spelen een doorslaggevende rol bij het doorgeven van informatie over de oorsprong van het vlees aan de volgende partij in de voorzieningsketen. Naarmate de verticale integratie en de omvang van de onderneming groter zijn, is het makkelijker om te garanderen dat oorsprongsinlichtingen in de voorzieningsketen worden doorgegeven. Naarmate de snij- en verwerkingsfasen echter ingewikkelder worden en de graad van verwerking toeneemt, wordt de traceerbaarheid met het oog op oorsprongsetikettering steeds moeilijker.

KMO-enquête

Begin 2013 is via het Enterprise Europe Network (EEN) een speciale enquête uitgevoerd ten behoeve van het verslag van de Commissie over de mogelijkheid om de verplichte oorsprongsetikettering uit te breiden naar vlees dat als ingrediënt wordt gebruikt. 285 exploitanten van levensmiddelenbedrijven uit de EU-27-lidstaten hebben gereageerd. De belangrijkste bevindingen betreffende de structuur van de sector kunnen als volgt worden samengevat:

* Circa 51 % van de in de steekproef opgenomen exploitanten van levensmiddelenbedrijven was actief in de sector van de productie van vlees- en pluimveevleesproducten, circa 33 % was actief op het gebied van de vervaardiging van bereide maaltijden en schotels, terwijl 31 % actief was in de verwerking en conservering van vlees (sommige exploitanten van levensmiddelenbedrijven waren in meer dan een sector actief). Bijna 80 % van de in de steekproef opgenomen exploitanten van levensmiddelenbedrijven bestond uit be- en verwerkende bedrijven.

* Wat de plaats van de handelsactiviteiten van de in de steekproef opgenomen exploitanten van levensmiddelenbedrijven betreft, antwoordde 31 % dat 81-100 % van hun activiteiten lokaal is. 64 % van hen geeft aan dat hun productie niet als "Intra-EU" kan worden omschreven (dit betekent dat hun productie in één lidstaat plaatsvindt) en 72 % geeft aan dat hun productie niet als "Extra-EU" kan worden aangemerkt.

* Wat de oorsprong van hun primaire grondstoffen betreft, geeft 20 % van de in de steekproef opgenomen exploitanten van levensmiddelenbedrijven aan dat deze van nationale oorsprong

[7] Snijresten zijn de delen die overblijven na het opsnijden van een karkas; deze kunnen een grote waarde hebben.

zijn, terwijl 44 % en 75 % van hen aangeeft dat vrijwel geen van hun grondstoffen als respectievelijk "Intra-EU" of "Extra-EU" kan worden gekwalificeerd.

* 58 % van de in de steekproef opgenomen exploitanten van levensmiddelenbedrijven heeft geen afzonderlijke opslagruimte voor grondstoffen die van verschillende bronnen afkomstig zijn.

* Volgens de in de steekproef opgenomen exploitanten van levensmiddelenbedrijven zijn de belangrijkste voordelen van het consumenteninformatie over de herkomst van het vlees dat het vertrouwen geeft in de kwaliteit van het product (61 %) en dat het helpt een onderscheid tussen de beschikbare producten te maken (44 %).

3.5. Bestaande traceringssystemen in de EU

De bestaande traceringssystemen in de EU zijn om de volgende redenen niet geschikt om informatie over de oorsprong door te geven in de toeleveringsketen:

– De bestaande wetgeving van de Unie over traceerbaarheid is hoofdzakelijk gebaseerd op de noodzaak om de voedselveiligheid te waarborgen[8]. Deze gaat uit van de "één stap achteruit - één stap vooruit"-benadering, d.w.z. dat de exploitanten van levensmiddelenbedrijven in staat moeten zijn de onmiddellijke afnemers van hun producten te identificeren en de onmiddellijke leveranciers van hun grondstoffen te traceren. Voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong gelden meer gedetailleerde vereisten voor de informatie die in de voorzieningsketen moet worden doorgegeven[9]. Deze traceerbaarheidsvereisten voorzien echter niet in direct beschikbare informatie over de oorsprong van levensmiddelen. Daarom is "cumulatieve traceerbaarheid voor de vaststelling van de oorsprong" momenteel niet vereist op EU-niveau.

– In de gevallen waar gedetailleerde traceringssystemen voorhanden zijn, verschillen deze per diersoort en worden zij uitsluitend gebruikt in de fase vóór verwerking (d.w.z. slachthuizen/verpakkingsbedrijven).

Als gevolg van de structuur van de voorzieningsketen en het gebrek aan belangstelling onder de betrokken bedrijven voor dit soort informatie, blijft de doorgifte van oorsprongsinlichtingen beperkt tot de eerste fasen van de voorzieningsketen (slachthuizen en uitsnijderijen).

8 Artikel 18 van Verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden (PB L 31 van 1.2.2002, blz. 1).

9 Uitvoeringsverordening (EU) nr. 931/2011 van de Commissie van 19 september 2011 inzake de traceerbaarheidsvoorschriften die bij Verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong zijn vastgesteld (PB L 242 van 20.9.2011, blz. 2).

4. DE HOUDING VAN CONSUMENTEN TEN AANZIEN VAN VERPLICHTE OORSPRONGSETIKETTERING VOOR VLEES DAT ALS INGREDIËNT WORDT GEBRUIKT

Volgens een FCEC-studie[10] is de herkomst van levensmiddelen in het algemeen het op vier na belangrijkste aspect uit een lijst van elf voor het koopgedrag in aanmerking genomen aspecten (47,7 %), na smaak (82 %), houdbaarheidsdatum (62 %), hoe het product er uit ziet (61,3 %) en prijs (48,3 %). Daarnaast is volgens het GfK-consumentenonderzoek over de vleesmarkt[11] het land van oorsprong de op drie na belangrijkste informatie (van 15 informatieve aspecten) waar 48 % van de consumenten (weinig verschil tussen EU-15 en EU-12) naar zoekt wanneer zij vleesgerelateerde producten kopen. Oorsprong komt na houdbaarheidsdatum (68 %), prijs per kilo (67 %) en prijs (67 %). Bovendien kijken consumenten in de EU meer naar het land van oorsprong wanneer zij vers vlees en vleesbereidingen kopen (45 %) dan wanneer zij producten op basis van vlees kopen (38 %)[12].

Bij een gerichtere bestudering van de verschillende soorten verwerkte producten op basis van vlees blijkt uit de resultaten van de FCEC-studie dat meer dan 90 % van de respondenten oorsprongsetikettering belangrijk vindt[13]. Daarnaast komen uit de FCEC-studie de volgende bevindingen naar voren:

- voor alle drie de groepen producten op basis van vlees willen consumenten over het algemeen meer weten over de oorsprong van het vlees;
- in alle gevallen waren de consumenten het meest geïnteresseerd in het *land waar het vlees was geproduceerd*: bijna de helft van de consumenten (EU-gemiddelde) vraagt om dit detailniveau over de oorsprong, terwijl slechts circa een derde van de consumenten om een andere detailniveau vraagt (hetzij meer algemeen zoals *in of buiten de EU geproduceerd*, hetzij meer specifiek zoals *het land waar het dier is geboren/gefokt/geslacht*);
- in alle gevallen er zijn tussen de lidstaten aanzienlijke verschillen, waarbij de consumenten in sommige lidstaten consequent meer (of minder) interesse hebben in oorsprongsinformatie dan in andere lidstaten[14].

In eerdere raadplegingen en met betrekking tot vlees en vleesproducten brachten consumenten oorsprong ook in verband met veiligheid. Hoewel er legitieme redenen zijn om te willen weten wat de oorsprong van een levensmiddel is (bv. ondersteuning van lokale producten, kenmerken van het product, ethische en milieuoverwegingen), zijn de andere redenen die zijn genoemd, niet relevant. Dit geldt met name wanneer oorsprong in verband wordt gebracht met veiligheid, aangezien producten die waar

---

10 Bijlage D (consumentenonderzoek) bij de *"Study on the application of rules on voluntary origin labelling of foods and on the mandatory indication of country of origin or place of provenance of meat used as an ingredient", (hierna "FCEC-studie" genoemd),* nog niet gepubliceerd. Gezien het feit dat het FCEC-consumentenonderzoek werd uitgevoerd ten tijde van het paardenvleesschandaal (december 2012-maart 2013), dat het vertrouwen van de consument in de sector vleesproducten en producten die vlees bevatten, aantastte, kan niet worden uitgesloten dat dit van invloed is geweest op de resultaten van de studie.

11 Deze studie is vóór 2013 uitgevoerd, d.w.z. vóór het paardenvleesschandaal.

12 Werkdocument van de diensten van de Commissie, blz. 22-28.

13 FCEC-studie, blz. 10.

14 Deze verschillen worden in het werkdocument van de diensten van de Commissie, op blz. 30-32, uitvoeriger behandeld.

dan ook in de EU zijn geproduceerd of in de EU zijn ingevoerd, per definitie "veilig" zijn[15].

Consumenten kopen momenteel uit prijsoverwegingen niet zo vaak vlees met oorsprongsaanduiding als zij zouden willen. Deze prijsgevoeligheid blijkt vooral uit de beperkte bereidheid van consumenten om te betalen voor oorsprongsvermelding op vlees dat als ingrediënt wordt gebruikt[16]. Wanneer hiervoor een eerste toeslag wordt toegepast op de basisprijs (+ 5-9 %, afhankelijk van de vereiste informatie), daalt de bereidheid van consumenten om te betalen aanzienlijk, te weten met 60-80 %. Iedere verdere prijsstijging leidt tot een verdere daling. Deze trend geldt voor alle producten waarop het verslag betrekking heeft, zonder dat er sprake is van belangrijke verschillen.

Deze bevindingen wijzen op een "paradox" of tegenstrijdigheid tussen de interesse van consumenten in oorsprongsetikettering en hun bereidheid om voor dergelijke informatie te betalen. Consumenten zouden deze informatie graag krijgen – met zoveel mogelijk details – mits deze wordt aangeboden zonder gevolgen voor de prijs. Consumenten zijn zich over het algemeen niet bewust van de extra kosten die oorsprongsetikettering met zich meebrengt en denken dat deze zich beperken tot "de kosten voor wat extra inkt bij het afdrukken van het etiket"[17]. Deze paradox wordt ook weerspiegeld in het verschil dat diverse onderzoeken hebben geconstateerd tussen beoogd en feitelijk koopgedrag, waarbij de prijs een belangrijke verklarende factor voor dit verschil vormt[18]. Als verplichte oorsprongsetikettering leidt tot een prijsstijging voor de consument, daalt wellicht de consumptie van levensmiddelen waarin vlees als ingrediënt wordt gebruikt.

5. MOGELIJKE SCENARIO'S EN TOEPASSINGSWIJZEN VAN OORSPRONGSETIKETTERING VOOR VLEES DAT ALS INGREDIËNT WORDT GEBRUIKT

Voor de doeleinden van dit verslag worden de volgende scenario's onderscheiden[19]:

– scenario 1 — handhaving van oorsprongsetikettering op vrijwillige basis;

– scenario 2 — invoering van verplichte oorsprongsetikettering gebaseerd op het onderscheid a) EU/niet-EU of b) EU/derde land;

– scenario 3 — invoering van verplichte oorsprongsetikettering met vermelding van de lidstaat of het derde land.

Voor de oorsprongsbepaling bij scenario 2 en 3 werden verschillende modaliteiten onderzocht met betrekking tot de drie hoofdcategorieën van de betrokken producten naargelang de mate van verwerking:

• categorie I: vleesbereidingen en -producten gemaakt van separatorvlees:

---

15 Werkdocument van de diensten van de Commissie, blz. 40.

16 Bijlage D bij de *FCEC-studie*.

17 *"Study on mandatory origin labelling for pig, poultry and sheep and goat meat"*, LEI Wageningen University (2013).

18 FCEC-studie, blz. 25.

19 Andere scenario's (bijv. verplichte etikettering waarbij de plaats van herkomst hoger of lager wordt vermeld dan het land, verplichte oorsprongsetikettering gebaseerd op opsplitsing van de oorsprong in drie fasen - "geboren, gefokt en geslacht" - of verplichte oorsprongsetikettering uitsluitend gebaseerd op geboorteplaats, geboorte- en slachtplaats of alleen slachtplaats) werden als onuitvoerbaar beschouwd en derhalve niet gedetailleerd geanalyseerd.

– oorsprong zoals vastgesteld in het douanewetboek, d.w.z. het land waar het vleesingrediënt geheel is verkregen of de laatste ingrijpende be- of verwerking heeft ondergaan;

– uitgebreidere oorsprongsinformatie met betrekking tot de herkomst van de grondstoffen, d.w.z. de plaats waar de minimumopfokperiode voorafgaand aan de slacht heeft plaatsgevonden, alsook de slachtplaats;

• categorie II: vleesproducten:

– oorsprong zoals vastgesteld in het douanewetboek, d.w.z. het land waar het vleesingrediënt geheel is verkregen of de laatste ingrijpende be- of verwerking heeft ondergaan;

– uitgebreidere oorsprongsinformatie met betrekking tot de herkomst van de grondstoffen, d.w.z. de plaats waar de minimumopfokperiode voorafgaand aan de slacht heeft plaatsgevonden, alsook de slachtplaats;

• categorie III: voedingsmiddelen met meerdere ingrediënten, waaronder vlees:

– oorsprong zoals vastgesteld in het douanewetboek, d.w.z. het land waar het vleesingrediënt geheel is verkregen of de laatste ingrijpende be- of verwerking heeft ondergaan;

– oorsprongsinformatie met betrekking tot de herkomst van de grondstoffen, d.w.z. de plaats waar de minimumopfokperiode voorafgaand aan de slacht heeft plaatsgevonden, alsook de slachtplaats.

6. ANALYSE VAN DE EFFECTEN, KOSTEN EN BATEN VAN DE VERSCHILLENDE SCENARIO'S

6.1. Effecten met betrekking tot consumentengedrag

Oorsprongsetikettering biedt consumenten aanvullende informatie om een weloverwogen keuze te kunnen maken over de levensmiddelen die zij wensen te kopen en te consumeren. Veel consumenten leggen in het algemeen een verband tussen oorsprongsetikettering en een aantal positieve kenmerken, waaronder kwaliteit. Het is moeilijk om in termen van kosten-batenanalyse een inschatting te maken van de gevolgen van oorsprongsetikettering.

In geval van scenario 1 wordt informatie over de oorsprong van vleesingrediënten niet systematisch aan consumenten verstrekt. Als zodanig biedt het geen volledig bevredigende oplossing voor de vraag van consumenten naar oorsprongsinformatie, hoewel het beter aansluit bij de beperkte bereidheid van consumenten om te betalen voor extra oorsprongsinformatie.

Bij de scenario's 2 en 3 krijgen consumenten systematisch informatie aangeboden over de oorsprong van vlees dat als ingrediënt wordt gebruikt. Scenario 2, waarin minder informatie wordt geboden dan in scenario 3, kan wellicht als te algemeen worden beschouwd en biedt mogelijk onvoldoende om eventuele prijsstijgingen te rechtvaardigen. Scenario 3 biedt consumenten relevante informatie.

De eventuele prijsverhoging kan echter een negatief effect hebben op de consumptie van vleesgerelateerde producten.

6.2. Economische effecten

6.2.1. Exploitatiekosten van de exploitanten van levensmiddelenbedrijven

Scenario 1 levert geen aanvullende operationele problemen op vergeleken met de huidige situatie. Het is mogelijk beter geschikt voor gevallen waarin vlees dat van binnen en van buiten de EU afkomstig is, tijdens het productieproces wordt vermengd. De exploitatiekosten (bijv. productie-, inkoop- en traceringskosten) zouden tot een minimum beperkt blijven.

Scenario's 2 en 3 zouden operationele problemen opleveren en ingrijpende aanpassingen vergen, vooral met betrekking tot vleesingrediënten van gemengde oorsprong (EU/niet-EU). De exploitanten van levensmiddelenbedrijven worden mogelijk als volgt voor aanzienlijke extra exploitatiekosten gesteld:

– de hoogte van de extra kosten kan variëren, aangezien zij afhangen van de specifieke situatie van de betrokken exploitanten, de betreffende diersoorten en de gebruikte traceringssystemen;

– de kosten zullen waarschijnlijk het sterkst worden beïnvloed door: de aanpassing van het inkoopbeleid, mogelijke veranderingen in de leveranciersmix, aanpassing van het productieproces om te komen tot scheiding naar oorsprong binnen de fabriek, aanpassing van het verpakkings/etiketteringssysteem en de invoering/aanpassing van traceringssystemen;

– de extra kosten ten gevolge van scenario 2 variëren naar verwachting van vrijwel geen tot 25 %, terwijl scenario 3 naar verwachting kostenstijgingen met zich mee zal brengen die uiteenlopen van 15-20 tot 50 %. De aanvullende traceringskosten bedragen naar schatting 3 tot 10 % van de totale productiekosten;

– de handel in snijresten en vet wordt hierdoor waarschijnlijk negatief beïnvloed. Gezien de moeilijkheid om geschikte traceringssystemen in te voeren, zullen de exploitanten van levensmiddelenbedrijven deze producten naar verwachting steeds minder gebruiken. Dit zou tot aanvullende verliezen leiden, die geschat worden op 10 % van de omzet van slachthuizen/uitsnijderijen. De daadwerkelijke effecten hangen echter voor een groot deel af van de modaliteiten die worden gebruikt voor oorsprongsetikettering.

6.2.2. Concurrentievermogen, handels- en investeringsstromen

De gevolgen van scenario 1 voor het concurrentievermogen en de handel binnen de EU/internationale handel zijn minimaal.

De scenario's 2 en 3 hebben waarschijnlijk de volgende effecten op het concurrentievermogen en de handel binnen de Unie:

– er zullen waarschijnlijk veranderingen plaatsvinden in de voorzieningsketen, die bovendien leiden tot een segmentering van de handel en een afname in het aantal intermediairs, alsook in het aantal vleesingrediënten; de exploitanten van levensmiddelenbedrijven vinden het namelijk rendabeler om de toeleveringsstructuur (inkoop, batchgrootte, beperking van het aantal intermediairs) aan te passen dan de interne traceringssystemen te verbeteren;

– exploitanten van levensmiddelenbedrijven krijgen waarschijnlijk te maken met hogere prijzen doordat hun globale toeleveringsopties beperkt worden;

– de afzetmogelijkheden voor vleesingrediënten van gemengde oorsprong of van afsnijdsels/vetten zou worden beperkt;

– exploitanten van levensmiddelenbedrijven krijgen waarschijnlijk te maken met hogere prijzen doordat hun globale toeleveringsopties beperkt worden;

– er zullen zich mogelijk veranderingen voordoen in de handelsstromen binnen de EU voor levende dieren, onverwerkt vlees en vleesingrediënten;

– in geval van scenario 3 bestaat het risico dat de markt van levensmiddelen opnieuw wordt gesegmenteerd.

De scenario's 2 en 3 hebben waarschijnlijk de volgende effecten op de internationale handel:

– er zullen naar verwachting veranderingen optreden in de geografische structuur/verdeling van de handelsstromen tussen de EU en derde landen. In dat verband zullen exploitanten van levensmiddelenbedrijven in de EU waarschijnlijk overstappen naar leveranciers uit de EU om de moeilijkheden te vermijden die gepaard gaan met het gebruik van meerdere leveranciers uit de EU en derde landen;

– de exploitanten van levensmiddelenbedrijven uit derde landen krijgen waarschijnlijk te maken met extra kosten, met name in het geval van scenario 3.

Deze gevolgen hebben in het bijzonder betrekking op derde landen die momenteel aanzienlijke hoeveelheden onverwerkt vlees en vleesingrediënten naar de EU uitvoeren: Thailand en Brazilië voor pluimveevlees, Brazilië en Argentinië voor rundvlees. De omvang van de effecten zal echter afhangen van de nationale bepalingen betreffende oorsprongsetikettering, voor zover aanwezig[20]. Van de invoer van varkens- en schapenvlees voor verwerking is nagenoeg geen sprake.

6.2.3. Administratieve lasten voor bedrijven

Scenario 1 leidt tot verwaarloosbare administratieve lasten, uitsluitend voor de bedrijven die de oorsprong van het uiteindelijke levensmiddel moeten vermelden wanneer deze verschilt van de oorsprong van het primaire vleesingrediënt (of ingrediënten). Bij scenario 2 worden de totale lasten eveneens verwaarloosbaar geacht. Bij scenario 3 kunnen de extra administratieve lasten echter leiden tot een toename van de totale productiekosten van 8-12 %.

6.2.4. Lasten voor overheidsinstanties

Scenario 1 leidt naar verwachting niet tot extra controlekosten, afgezien van de kosten die voortvloeien uit de algemene toepassing van artikel 26, lid 3, van de FIC-verordening.

Bij scenario 2 (zij het in mindere mate) en scenario 3 wordt verwacht dat de controlekosten 10-30 % zullen stijgen, afhankelijk van de gedetailleerdheid van de vereiste oorsprongsinformatie. Deze toename zou voornamelijk bestaan uit extra personeel, terwijl deze stijging in het geval van scenario 3 ook kan bestaan uit meer arbeidsuren, aangezien de handhavingskosten vooral betrekking hebben op documentcontroles. Indien de financiële middelen die in de nationale begrotingen

[20] In Brazilië zijn traceerbaarheid en oorsprongsetikettering momenteel op landelijk niveau geregeld op basis van de teelt- en opfokplaats.

aan de controleautoriteiten worden toegewezen, niet worden verruimd – wat in het heersende economische klimaat waarschijnlijk is – kan de vereiste toename in personeel/arbeidsuren leiden tot een verlaging van de controlefrequentie of een verschuiving in de prioriteiten, die mede kan leiden tot een toename van het risico op fraude. De lasten voor overheidsinstanties kunnen echter worden beperkt door het heffen van vergoedingen voor de uitvoering van officiële controles.

6.2.5. Kosten voor de consument en mogelijke sociale gevolgen

Het verstrekken van oorsprongsinformatie zal naar verwachting leiden tot een stijging van de kosten, waarvan ongeveer 90 % zal worden afgewenteld op de consument en slechts 10 % op de producent. Deze percentages kunnen variëren per sector en per land, en zijn mede afhankelijk van de mate van verticale integratie en marktconcentratie.

Scenario 1 zal waarschijnlijk niet leiden tot een algemene prijsstijging. Wanneer de oorsprong wordt vermeld, zullen de extra kosten vermoedelijk worden doorbelast aan de consument door middel van duurdere producten.

De scenario's 2 en 3 leiden waarschijnlijk wel tot een algemene stijging in de consumentenprijs, die in het laatste geval hoger zal zijn. Als zodanig kan scenario 3 – en in minder mate scenario 2 – leiden tot een daling in de consumptie van vleesgerelateerde producten. Ook kunnen zich de volgende sociale gevolgen voordoen: segmentering van de vleesconsumptie, aanpassing van de inkooppatronen en beperking van het aantal intermediairs. Daarnaast kan de werkgelegenheid kan worden aangetast.

6.2.6. Milieueffecten

De milieueffecten van scenario 1 zijn waarschijnlijk minimaal. Zowel scenario 2 als scenario 3 leiden vermoedelijk tot een toename van afvalproducten, met name in het geval van snijresten/vet. Scenario 3 kan ook een stimulans vormen om meer lokale producten te consumeren.

6.3. Voor- en nadelen van de wijze van etiketteren volgens de scenario's 2 en 3

De tabel hieronder biedt een overzicht van de voor- en nadelen van de verschillende modaliteiten die bij scenario 2 en 3 kunnen worden toegepast (verplichte oorsprongsetikettering):

Werkwijze bij scenario 2 en scenario 3		**Voordelen**	**Nadelen**
Categorie I: vleesbereidingen/ separatorvlees	Land waar het ingrediënt geheel is verkregen of de laatste ingrijpende be- of verwerking heeft ondergaan (Douanewetboek)	– Biedt relevante informatie aan de consument. – Snijresten en vet kunnen als ingrediënten worden gebruikt, wanneer de oorsprong wordt aangemerkt als het land waar de laatste ingrijpende be- of verwerking heeft plaatsgevonden.	– Extra traceerbaarheids-systemen. – Invoering kan lastig zijn in geval van meervoudige oorsprong. – Snijresten en vet zullen waarschijnlijk niet als ingrediënten worden gebruikt wanneer de oorsprong wordt aangemerkt als de plaats van de minimaal vereiste opfok voor de slacht.
	Plaats van minimaal vereiste opfok voor de slacht + slachtplaats	– Legt meer nadruk op de herkomst van de grondstoffen als het ingrediënt niet geheel is verkregen in één land.	– Extra traceerbaarheids-systemen. – Invoering kan lastig zijn in geval van meervoudige oorsprong. – Snijresten en vet zullen waarschijnlijk niet als ingrediënten worden gebruikt wanneer de oorsprong wordt aangemerkt als de plaats van de minimaal vereiste opfok voor de slacht.
Categorie II: vleesproducten	Land waar het ingrediënt geheel is verkregen of de laatste ingrijpende be- of verwerking heeft ondergaan (Douanewetboek)	– Legt meer nadruk op de plaats van verwerking wanneer uitgegaan wordt van het land waar de laatste ingrijpende be- of verwerking heeft plaatsgevonden. – Technisch haalbaar voor exploitanten van levensmiddelen-bedrijven. – Praktischer in geval van meervoudige oorsprong. – Snijresten en vet zouden als ingrediënten kunnen	– Biedt geen informatie over de herkomst van de grondstoffen wanneer uitgegaan wordt van het land waar de laatste ingrijpende be- of verwerking heeft plaatsgevonden.

		worden gebruikt.	
	Plaats van minimaal vereiste opfok voor de slacht + slachtplaats	– Legt meer nadruk op de herkomst van de grondstoffen als het ingrediënt niet geheel is verkregen in één land.	– Biedt geen informatie over de plaats van verwerking. – Extra traceerbaarheids-systemen. – Bijzonder moeilijk in geval van meer-voudige oorsprong. – Snijresten en vet worden waarschijnlijk niet als ingrediënten gebruikt, gezien de problemen bij opslag/traceerbaar-heid.
Categorie III: levensmiddelen met meerdere ingrediënten, waaronder vlees	Land waar het ingrediënt geheel is verkregen of de laatste ingrijpende be- of verwerking heeft ondergaan (Douanewetboek)	– Legt meer nadruk op de plaats van verwerking wanneer uitgegaan wordt van het land waar de laatste ingrijpende be- of verwerking heeft plaatsgevonden. – Snijresten en vet zouden als ingrediënten kunnen worden gebruikt.	– Biedt geen informatie over de herkomst van de grondstoffen wanneer uitgegaan wordt van het land waar de laatste ingrijpende be- of verwerking heeft plaatsgevonden. – Extra traceerbaarheids-systemen. – Bijzonder moeilijk in geval van meer-voudige oorsprong.
	Plaats van minimaal vereiste opfok voor de slacht + slachtplaats	– Legt meer nadruk op de herkomst van de grondstoffen als het ingrediënt niet geheel is verkregen in één land.	– Biedt geen informatie over de plaats van verwerking. – Extra traceerbaarheids-systemen. – Bijzonder moeilijk in geval van meervoudige oorsprong. – Snijresten en vet worden waarschijnlijk niet als ingrediënten gebruikt, gezien de problemen bij opslag/traceerbaar-heid.

7. CONCLUSIES

De interesse van consumenten in oorsprongsetikettering van vleesingrediënten blijkt groot te zijn. Er bestaan aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten voor wat betreft de voorkeur voor, en het begrip van de consumenten van oorsprongsinformatie, alsook voor wat betreft de motivering/redenen voor het verkrijgen van deze

informatie. De in het algemeen grote interesse van de consument in oorsprongsetikettering a) scoort lager dan de prijs en kwaliteit/uiterlijke kenmerken voor wat betreft de belangrijkste factoren die de keuze van consument bepalen; en b) blijkt niet uit de bereidheid van de consument om hiervoor te betalen; bij een prijsstijging van minder dan 10 % daalt de bereidheid om te betalen met 60-80 %.

De uitvoerbaarheid en de effecten van oorsprongsetikettering hangen grotendeels af van de aard en de toepasselijke modaliteiten, alsook van de aard van de betreffende producten. Ten behoeve van dit rapport zijn drie scenario's onderzocht:

– scenario 1 — handhaving van oorsprongsetikettering op vrijwillige basis;

– scenario 2 — invoering van verplichte oorsprongsetikettering gebaseerd op het onderscheid a) EU/niet-EU of b) EU/derde land;

– scenario 3 — invoering van verplichte oorsprongsetikettering met vermelding van de lidstaat of het derde land.

Scenario 1 levert geen extra operationele problemen op voor de exploitanten van levensmiddelenbedrijven, aangezien de exploitatiekosten, de gevolgen voor de handel binnen de EU en de internationale handel, de administratieve lasten, de lasten voor overheidsinstanties en de extra kosten die op consumenten zouden worden afgewenteld, tot een minimum beperkt blijven. Het zou echter geen volledig bevredigende oplossing bieden voor de vraag van consumenten naar oorsprongsinformatie.

Zowel scenario 2 (in mindere mate) als scenario 3 zou aan de behoefte van consumenten aan oorsprongsinformatie beantwoorden maar tegelijkertijd operationele problemen opleveren en ingrijpende aanpassingen in de voorzieningsketen vereisen. Scenario 2 wordt als beter uitvoerbaar beschouwd dan scenario 3. In het bijzonder:

Scenario 2 biedt een antwoord op de vraag van consumenten naar oorsprongsinformatie, maar moet wellicht als te algemeen worden beschouwd en biedt mogelijk onvoldoende om eventuele prijsstijgingen te rechtvaardigen als gevolg van extra exploitatiekosten voor exploitanten van levensmiddelenbedrijven (die variëren van vrijwel geen tot 25 %). Wat concurrentievermogen en handel betreft, kunnen veranderingen in de voorzieningsketen leiden tot marktsegmentatie en afname van het aantal intermediairs en het aantal vleesingrediënten. Wat de internationale handel betreft, leidt dit scenario waarschijnlijk tot veranderingen in handelsstromen met een risico voor een verschuiving van exploitanten van levensmiddelenbedrijven in de EU naar leveranciers uit de EU en tot extra kosten voor exploitanten van levensmiddelenbedrijven in derde landen. Hoewel de administratieve lasten voor exploitanten van levensmiddelenbedrijven te verwaarlozen worden geacht, stijgen de lasten voor overheidsinstanties naar verwachting met 10-30 %.

Scenario 3 biedt consumenten enerzijds relevante informatie, gezien het feit dat zij over het algemeen voor alle drie de groepen producten op basis van vlees meer over de oorsprong van het vlees willen weten, en brengt anderzijds voor exploitanten van levensmiddelenbedrijven waarschijnlijk extra kosten met zich mee, die tot prijsstijgingen kunnen leiden, afhankelijk van de aard van het desbetreffende vleesingrediënt (ingrediënten) en van het eindproduct (producten), die de consumptie negatief kunnen beïnvloeden. In dit scenario lopen de extra exploitatiekosten voor exploitanten van levensmiddelenbedrijven waarschijnlijk uiteen van 15-20 % tot

50 %. Wat het concurrentievermogen en de handel betreft, zijn de gevolgen wellicht vergelijkbaar, maar groter dan bij scenario 2. De extra administratieve lasten kunnen tot een toename van de totale productiekosten van 8-12 % leiden, terwijl de lasten voor overheidsinstanties naar verwachting hoger zijn dan bij scenario 2. Indien de financiering van de controleautoriteiten door de nationale overheden niet wordt verhoogd, hetgeen in het huidige economische klimaat de heersende tendens is, is het waarschijnlijk dat de frequentie van de controles wordt verlaagd en dat de prioriteiten worden verlegd. De lasten voor overheidsinstanties kunnen eventueel worden beperkt door het heffen van vergoedingen voor de uitvoering van officiële controles.

De Commissie is van mening dat alle mogelijke scenario's voordelen/nadelen hebben die uitgebreid met de Raad en het Europees Parlement moeten worden besproken. Op basis van deze besprekingen zal de Commissie overwegen of en zo ja welke passende stappen moeten worden genomen. Zo nodig kan dit ook de indiening van een wetgevingsvoorstel inhouden om de oorsprongsetikettering van vlees dat als ingrediënt in levensmiddelen wordt gebruikt, te regelen.