



Bruksela, dnia 10.8.2021 r.
COM(2021) 462 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY
w sprawie oceny obowiązkowego wskazania kraju pochodzenia lub miejsca pochodzenia
mięsa ze świń, z drobiu, owiec i kóz

1. WPROWADZENIE

W rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) nr 1337/2013¹ (zwanym dalej „rozporządzeniem”), w związku z art. 26 ust. 2 lit. b) rozporządzenia (UE) nr 1169/2011², wprowadzono obowiązek wskazania kraju pochodzenia lub miejsca pochodzenia mięsa ze świń, z drobiu, owiec i kóz od dnia 1 kwietnia 2015 r.

Zgodnie z art. 26 ust. 4 rozporządzenia (UE) nr 1169/2011 w ciągu pięciu lat od daty rozpoczęcia stosowania nowych przepisów Komisja ma przedstawić Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie, w którym oceni obowiązek wskazania kraju pochodzenia lub miejsca pochodzenia w odniesieniu do tych produktów mięsnych.

W niniejszym sprawozdaniu nacisk położono na kwestie wykonania i skutków rozporządzenia w odniesieniu do jego skuteczności, efektywności, spójności, zasadności i unijnej wartości dodanej.

Nie uwzględniono w nim innych czynników dotyczących ogólnej kwestii wskazania miejsca pochodzenia i ewentualnego rozszerzenia zakresu stosowania na inne kategorie produktów (mięso nieopakowane lub mięso wykorzystywane jako składnik w wyrobach i produktach przetworzonych), ponieważ będą one przedmiotem szczegółowych ocen skutków, które Komisja przeprowadzi w ramach strategii „Od pola do stołu”³.

2. KONTEKST I RAMY PRAWNE

Rozporządzenie (UE) nr 1169/2011 stanowi podstawę zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów w zakresie informacji na temat żywności, przy uwzględnieniu różnic percepcji ze strony konsumentów i ich potrzeb informacyjnych, z równoczesnym zapewnieniem płynnego funkcjonowania rynku wewnętrznego. W przypadku świeżego, schłodzonego i zamrożonego mięsa ze świń, z owiec, kóz i drobiu w rozporządzeniu stwierdza się, że wskazanie kraju pochodzenia lub miejsca pochodzenia jest

¹ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 1337/2013 z dnia 13 grudnia 2013 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia (UE) nr 1169/2011 Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do wskazania kraju pochodzenia lub miejsca pochodzenia świeżego, schłodzonego i zamrożonego mięsa ze świń, z owiec, kóz i drobiu (Dz.U. L 335 z 14.12.2013, s. 19).

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006 oraz uchylecia dyrektywy Komisji 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektyw Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004 (Dz.U. L 304 z 22.11.2011, s. 18).

³ Strategia „od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego. COM(2020) 381 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52020DC0381>

obowiązkowe, a także upoważnia się Komisję do przyjęcia aktu wykonawczego w celu określenia przepisów szczegółowych.

Obowiązek ten dotyczy nieprzetworzonego, opakowanego, świeżego, schłodzonego i zamrożonego mięsa poddanego każdej formie rozbioru, w tym mięsa mielonego.

W ocenie skutków przeprowadzonej w ramach opracowywania przepisów⁴ Komisja uwzględniła trzy warianty strategiczne: model prosty z oznaczeniem „UE”/„spoza UE”, model pośredni z obowiązkowym oznaczeniem państwa chowu i uboju oraz model dotyczący mięsa wołowego, obejmujący również obowiązkowe wskazanie państwa urodzenia zwierzęcia. Zaczynając od sytuacji, w której konsumentom nie dostarczano żadnych informacji o pochodzeniu ani o miejscu pochodzenia, wybrano model pośredni, ponieważ uznano go za optymalny, jeżeli chodzi o dostarczanie konsumentom dokładnych, jasnych i przydatnych informacji o pochodzeniu mięsa, przy jednoczesnym unikaniu nadmiernego obciążenia administracyjnego dla podmiotów gospodarczych i właściwych organów.

Głównymi elementami ram regulacyjnych określonych w rozporządzeniu są:

- 1) system identyfikowalności (art. 3) służący zapewnieniu przekazywania wiarygodnych informacji wzdłuż całego łańcucha aż do konsumentów końcowych;
- 2) przepisy dotyczące tworzenia partii (art. 4), ponieważ mogą one mieć duży wpływ na normalny przebieg pracy oraz na praktyki w zakresie zaopatrzenia;
- 3) kryteria pozwalające powiązać etapy produkcji z informacjami na etykietach (art. 5), ponieważ chów zwierząt często odbywa się w więcej niż jednym państwie;
- 4) potrzeba zapewnienia elastyczności w przypadku mięsa mielonego lub mięsa drobnego (art. 7): w odniesieniu do tych kategorii produktów stosuje się szczególne przepisy uproszczone, ponieważ ze względu na wielkość produkcji i łańcuch przetwórczy trudno jest w prosty sposób zapewnić fizyczne oddzielenie

⁴ Ocena skutków: „Mandatory Origin Indication for Unprocessed Pig, Poultry, Sheep and Goat Meat” [„Obowiązkowe wskazanie miejsca pochodzenia nieprzetworzonego mięsa ze świń, z drobiu, owiec i kóz”]; badanie zewnętrzne: „Study on mandatory origin labelling for pig, poultry and sheep and goat meat” [„Badanie dotyczące obowiązkowego wskazania miejsca pochodzenia mięsa ze świń, z drobiu, owiec i kóz”]: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cmef_pl

poszczególnych partii.

Od dnia 1 kwietnia 2015 r. przepisy rozporządzenia mają bezpośrednie zastosowanie we wszystkich państwach członkowskich.

3. OCENA

Niniejsze sprawozdanie w znacznej mierze opiera się na dokumencie roboczym służb Komisji pt. „Ocena obowiązkowego wskazania kraju pochodzenia lub miejsca pochodzenia świeżego, schłodzonego i zamrożonego mięsa ze świń, z owiec, kóz i drobiu”⁵, w którym znajdują się wszystkie szczegółowe informacje na temat metodyki stosowanej w celu gromadzenia dowodów, jak również szczegóły dotyczące procesu oceny.

Ponadto zewnętrzny wykonawca przeprowadził badanie zewnętrzne zlecone przez Dyрекję Generalną ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich w celu wsparcia procesu oceny wewnętrznej⁶, a konsultacje publiczne odbyły się w dniach od 9 grudnia 2019 r. do 2 marca 2020 r.⁷

Zgromadzone dowody wykorzystano do oceny rozporządzenia pod względem jego skuteczności, efektywności, spójności, zasadności i unijnej wartości dodanej.

3.1 Skuteczność i efektywność rozporządzenia

Uwzględniono następujące aspekty:

1. zakres, w jakim podmioty gospodarcze musiały zmienić obowiązujący system identyfikowalności i strategię w zakresie zaopatrzenia, skutki wymogów dotyczących partii, a także to, czy te trzy aspekty miały wpływ na koszty;

⁵ SWD(2021) 218 – dokument roboczy służb Komisji pt. „Evaluation of mandatory indication of country of origin labelling for certain meats” [„Ocena obowiązkowego wskazania na etykiecie kraju pochodzenia określonych rodzajów mięsa”].

⁶ (Agra Ceas Consulting SA/ IHS Market i Areté Srl: „Evaluation study of mandatory country of origin labelling for certain meats” [„Badanie oceniające obowiązkowe wskazanie kraju pochodzenia określonych rodzajów mięsa”], 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_pl

2. wpływ rozporządzenia na poszczególne podmioty w łańcuchu żywnościowym, na obciążenie administracyjne i poniesione dodatkowe koszty oraz to, czy koszty przeniesiono na konsumentów końcowych;
3. zakres, w jakim informacje są możliwe do sprawdzenia przez właściwe organy;
4. zakres, w jakim konsumenci otrzymywali jasne i dokładne informacje;
5. pozytywny/negatywny wpływ na jednolity rynek UE oraz na ewentualną renacjonalizację rynku mięsa;
6. określenie korzyści materialnych i niematerialnych.

1. Konieczne zmiany w obowiązujących systemach i strategiach oraz wpływ na podmioty gospodarcze

Istniejące systemy identyfikowalności ustanowione zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 178/2002⁸ w połączeniu z prawodawstwem dotyczącym identyfikacji i rejestracji zwierząt gospodarskich⁹ są zasadniczo w stanie dostarczyć podmiotom gospodarczym wszystkich informacji niezbędnych do prawidłowego etykietowania mięsa w odniesieniu do kraju pochodzenia lub miejsca pochodzenia. Zarówno właściwe organy, jak i podmioty działające w łańcuchu dostaw uważają dostarczane informacje za wiarygodne. Główna różnica między wymogami informacyjnymi związanymi z identyfikowalnością i wskazaniem miejsca pochodzenia dotyczy dostępności informacji: informacje dotyczące identyfikowalności nie są zazwyczaj wymagane natychmiast, a zatem do uzyskania dostępu do informacji o pochodzeniu dla celów etykietowania mogą być wymagane bardziej zaawansowane systemy informacyjne. Z oceny nie wynika, aby informacje dostarczane zgodnie z przepisami dotyczącymi identyfikowalności były niewystarczające do spełnienia wymogów dotyczących etykiet określonych w rozporządzeniu. Zaufanie do

⁸ Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.U. L 031 z 1.2.2002, s. 1).

⁹ - Rozporządzenie (WE) nr 1760/2000 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 lipca 2000 r. ustanawiające system identyfikacji i rejestracji bydła i dotyczące etykietowania mięsa wołowego i produktów z mięsa wołowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 820/97 (Dz.U. L 204 z 11.8.2000, s. 1).

- Dyrektywa Rady 2008/71/WE z dnia 15 lipca 2008 r. w sprawie identyfikacji i rejestracji świń (Dz.U. L 213 z 8.8.2008, s. 31).

- Rozporządzenie Rady (WE) nr 21/2004 z dnia 17 grudnia 2003 r. ustanawiające system identyfikacji i rejestrowania owiec i kóz oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 i dyrektywy 92/102/EWG i 64/432/EWG (Dz.U. L 5 z 9.1.2004, s. 8).

skuteczności systemu identyfikowalności jest wysokie.

Podmioty gospodarcze musiały wprowadzić jedynie minimalne zmiany w już stosowanych systemach identyfikowalności, aby zachować zgodność z nowymi przepisami. Zmiany były ukierunkowane przede wszystkim na zapewnienie właściwego przekazywania informacji gromadzonych w całym łańcuchu żywnościowym oraz dostosowanie systemu wewnętrznego w celu zapewnienia właściwej segregacji żywych zwierząt i produktów mięsnych. Zmiany te były wymagane głównie przez podmioty gospodarcze mające do czynienia zarówno ze zwierzętami krajowymi (lub z mięsem ze zwierząt krajowych), jak i ze zwierzętami importowanymi (lub z mięsem z takich zwierząt).

Większość podmiotów gospodarczych zaopatrujących się w wielu państwach nie zmieniła swoich praktyk w zakresie zaopatrzenia, lecz raczej usprawniła system segregacji żywych zwierząt i mięsa, aby zapewnić właściwe etykietowanie. Podobnie wymogi dotyczące partii¹⁰ nie doprowadziły do zmian w praktykach w zakresie zaopatrzenia, ponieważ standardowe procedury stosowane w większości przypadków zawierały już jasne przepisy dotyczące tworzenia partii do celów identyfikowalności.

W poszczególnych badaniach sporadycznie zgłaszano następujące negatywne skutki (odczuwane przez podmioty gospodarcze):

- rozporządzenie może sprzyjać postrzeganiu przez konsumentów produktów przywożonych jako gorszej jakości, przez co są one coraz częściej stosowane przez podmioty gospodarcze w przemyśle przetwórstwa mięsnego, a nie do spożycia w stanie świeżym;
- ewentualna utrata elastyczności dostaw, ponieważ w przypadku niedoborów nie jest możliwa łatwa zmiana dostawców na dostawców z innych państw członkowskich.

W ramach systematycznej i wymiernej oceny nie znaleziono jednak żadnych dowodów potwierdzających wystąpienie tych negatywnych skutków zgłaszanych przez nieliczne podmioty gospodarcze w ramach badania łańcucha dostaw.

2. Wpływ na koszty i nowe obciążenie administracyjne

Z badania łańcucha dostaw i studiów przypadku wynika, że wprowadzone zmiany miały jedynie niewielki wpływ na koszty, ponieważ koszty już poniesione w związku

¹⁰ Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 ust. 2 lit. b) rozporządzenia wykonawczego (UE) nr 1337/2013 „partia” oznacza mięso uzyskane z jednego gatunku (świni, owcy, kozy lub drobiu), z kością lub bez kości, nawet cięte lub mielone, które zostało pocięte, zmielone lub zapakowane w praktycznie takich samych warunkach.

z ogólnymi przepisami dotyczącymi identyfikowalności wchłonęły koszty wynikające z wdrożenia nowych przepisów. Według przedstawionych szacunków wzrost kosztów wahał się od praktycznie pomijalnych wartości do maksymalnie 2 % w łańcuchu dostaw mięsa ze świń i drobiu, natomiast w sektorze mięsa z owiec/kóz nie przedstawiono żadnych szacunków.

Te minimalne wzrosty kosztów nie były przenoszone wzdłuż łańcucha, a w badaniu nie znaleziono dowodów świadczących o tym, że ceny konsumpcyjne uległy zmianie w wyniku wdrożenia rozporządzenia.

Nowe obciążenie administracyjne wynikające z rozporządzenia uznano za bardzo niewielkie: systemy identyfikowalności funkcjonowały już przed wejściem w życie rozporządzenia, a podmioty gospodarcze realizujące złożone strategie w zakresie zaopatrzenia mogły zdecydować się na stosowanie uproszczonych informacji na etykietach, co pozwoliło na zminimalizowanie zmian koniecznych do zapewnienia zgodności z przepisami. Odstępstwa przewidziane dla mięsa mielonego i mięsa drobnego umożliwiły podmiotom gospodarczym korzystającym ze złożonych źródeł zaopatrzenia wybór uproszczonych strategii etykietowania.

3. Zakres, w jakim informacje są możliwe do sprawdzenia przez właściwe organy

Właściwe organy i podmioty gospodarcze nie zgłosiły żadnych systematycznych trudności ani problemów związanych z wykonaniem rozporządzenia. Ponadto właściwe organy nie napotkały żadnych szczególnych problemów przy sprawdzaniu zgodności z wymogami określonymi w rozporządzeniu, szczególnie w odniesieniu do wymogu dotyczącego okresu chowu.

4. Jakość informacji przekazywanych konsumentom

Z badania konsumentów wynika, że kraj pochodzenia jest istotnym czynnikiem przy zakupie mięsa ze świń, drobiu lub owiec i kóz. Większość konsumentów preferuje mięso pochodzenia krajowego, uważając, że mięso wyprodukowane w ich państwie jest bezpieczniejsze lub lepszej jakości, a poziom zadowolenia z informacji znajdujących się na etykiecie był ogólnie wysoki.

W badaniu odnotowano jednak niski poziom zrozumienia pojęć „miejsce chowu” i „pochodzenie”. Większość konsumentów interpretuje pojęcie „miejsce chowu” jako

państwo, w którym zwierzę spędziło całe swoje życie, lub jako państwo urodzenia zwierzęcia. Niektórzy konsumenci mogą zatem uważać etykietę dotyczącą okresu chowu za (nieumyślnie) wprowadzającą w błąd. Można to przypisać głównie brakowi jasnej komunikacji i konkretnej wiedzy, a nie samemu rozporządzeniu.

5. Wpływ na handel wewnętrzny

Aby zbadać potencjalny wpływ na handel wewnątrz UE i ewentualną renacjonalizację rynku, przeanalizowano przepływy handlowe przed wejściem w życie rozporządzenia i po jego wejściu w życie. Istniejące wewnątrzunijne przepływy handlowe żywych zwierząt lub mięsa nie zmieniły się znacznie po wejściu w życie rozporządzenia, co może wynikać z dwóch głównych powodów:

- w przedmiotowych sektorach żywe zwierzęta są przywożone w wieku, który nie wpływa na ostateczne oznaczenie na etykiecie dotyczące miejsca chowu;
- udział w rynku mięsa krajowego sprzedawanego na etapie sprzedaży detalicznej był już wysoki przed wejściem w życie rozporządzenia.

6. Korzyści materialne i niematerialne

W odniesieniu do korzyści wynikających z wejścia w życie rozporządzenia ponad połowa podmiotów gospodarczych, z którymi przeprowadzono konsultacje, nie zgłosiła żadnych konkretnych korzyści materialnych związanych z wdrożeniem rozporządzenia; niektóre podmioty gospodarcze z sektora mięsa ze świni zgłosiły nieznaczne zwiększenie dostępu do rynku krajowego tylko w kilku państwach członkowskich (IE, EL, DE, DK), ale nie doprowadziło to do osiągnięcia wyższych cen producenta. Podmioty gospodarcze z innych państw członkowskich nie zgłosiły żadnych zmian w dynamice rynku krajowego. Wśród korzyści niematerialnych najczęściej zgłaszano wzrost przejrzystości, a w konsekwencji wzrost zaufania konsumentów.

3.2 Spójność rozporządzenia z innymi przepisami i rozporządzeniami

Głównym celem rozporządzenia jest zapewnienie konsumentom jasnych, dokładnych i istotnych informacji na temat pochodzenia świeżego, schłodzonego i zamrożonego mięsa ze świń, z owiec, kóz i drobiu, a cel ten jest związany z celami stanowiącymi

przedmiot rozporządzenia (UE) nr 1169/2011 w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności.

Na ten sam cel ukierunkowane jest rozporządzenie (WE) nr 1760/2000 Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające system identyfikacji i rejestracji bydła i dotyczące etykietowania mięsa wołowego i produktów z mięsa wołowego; pod tym względem oba rozporządzenia są w pełni spójne, mimo że rozporządzenie (WE) nr 1760/2000 na szerszy zakres stosowania, jak wyjaśniono poniżej.

Większość respondentów biorących udział w badaniu łańcucha dostaw nie stwierdziła żadnych niespójności ani konfliktów między celami rozporządzenia (UE) nr 1337/2013 a celami określonymi w jakichkolwiek innych przepisach UE.

Niewielki odsetek respondentów zgłosił ewentualne niespójności lub konflikty między obowiązkowym oznaczeniem kraju pochodzenia a celem polegającym na zapewnieniu sprawnego funkcjonowania jednolitego rynku, ponieważ wskazanie miejsca pochodzenia mogłoby prowadzić do renacjonalizacji rynków. Nie stwierdzono jednak żadnych konkretnych zmian w dynamice rynku UE, a analiza wykazała, że nie ma dowodów świadczących o tym, że rozporządzenie stymulowało lub utrudniało sprawne funkcjonowanie jednolitego rynku.

Przepisy dotyczące wskazania miejsca pochodzenia mięsa wołowego są inne i bardziej rygorystyczne niż w przypadku innych rodzajów mięsa, co niektóre podmioty gospodarcze zgłosiły jako możliwą niespójność. W rzeczywistości etykietowanie mięsa wołowego zawsze obejmuje wskazanie państwa urodzenia, czego nie uwzględniono w zakresie stosowania rozporządzenia, z wyjątkiem przypadków, w których stosuje się oznaczenie „pochodzenie” i w związku z tym podaje się informację o państwie urodzenia.

Należy jednak wziąć pod uwagę, że przepisy dotyczące wskazania miejsca pochodzenia mięsa wołowego określone w rozporządzeniu (UE) nr 1760/2000 przyjęto w bezpośrednim następstwie kryzysu spowodowanego gąbczastą encefalopatią bydła ze względu na zdrowie publiczne i bezpieczeństwo żywności oraz w celu przywrócenia zaufania konsumentów po poważnych zakłóceniach rynku. W związku z tym zakres określonych w nich celów był szerszy niż zakres celów rozporządzenia i wymagał bardziej rygorystycznego podejścia¹¹.

¹¹ Szczegółowa analiza znajduje się w sprawozdaniu pt. „Evaluation of EU beef labelling rules” [„Ocena unijnych przepisów w sprawie etykietowania mięsa wołowego”]. <https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/bda60704-8451-11e5-b8b7-01aa75ed71a1>

Podobnie w trakcie badania oceniającego nie stwierdzono żadnych niespójności w definicjach ani w wymogach dotyczących identyfikowalności i etykietowania w odniesieniu do innych przepisów UE.

Biorąc pod uwagę odstępstwa dozwolone w odniesieniu do przywożonego mięsa oraz mięsa mielonego i mięsa drobnego, odstępstwa przewidziane w rozporządzeniu (UE) nr 1760/2000 w przypadku mięsa wołowego różnią się od odstępstw przewidzianych w rozporządzeniu (UE) nr 1337/2013 i nie są oparte na systematycznym stosowaniu uproszczonych oznaczeń miejsca pochodzenia „UE”/„spoza UE”.

W badaniach nie uznano jednak tych różnic za znaczące, a duża przewaga pozytywnych opinii wśród zainteresowanych stron z łańcucha dostaw i właściwych organów pozwala stwierdzić, że odstępstwa przewidziane w rozporządzeniu są lepiej dostosowane do rzeczywistej sytuacji w zakresie produkcji mięsa mielonego w przypadku tych rodzajów mięsa.

W rzeczywistości w badaniu łańcucha dostaw nie stwierdzono żadnej niespójności w porównaniu z odstępstwami dotyczącymi etykietowania przewidzianymi w innych odpowiednich przepisach UE.

W szczególności stosowanie uproszczonego oznaczenia miejsca pochodzenia „UE”/„spoza UE” dozwolonego w rozporządzeniu w odniesieniu do mięsa mielonego i mięsa drobnego jest również dozwolone w przypadku konkretnych typologii produktów (miodu, świeżych owoców i warzyw, oliwy z oliwek)¹², pochodzących często z mniej lub bardziej złożonych kombinacji podstawowych składników pochodzących z wielu miejsc w UE i spoza UE, które mogą również ulegać dość częstym zmianom, co sprawia, że segregacja produktów ze względu na różne miejsca pochodzenia staje się uciążliwa lub bezsensowna.

Ponadto uproszczone oznaczenie miejsca pochodzenia „UE”/„spoza UE” jest również jedną z możliwości wskazania kraju lub miejsca pochodzenia podstawowego składnika środka spożywczego zgodnie z art. 2 rozporządzenia (UE) 2018/775¹³ w przypadku, gdy

¹² Dyrektywa 2001/110/WE dotycząca miodu (Dz.U. L 147 z 31.5.2001, s. 41), rozporządzenie (UE) nr 543/2011 dotyczące świeżych owoców i warzyw (Dz.U. L 157 z 15.6.2011, s. 1) oraz rozporządzenie (UE) nr 29/2012 dotyczące oliwy z oliwek (Dz.U. L 12 z 14.1.2012, s. 14).

¹³ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2018/775 ustanawiające zasady stosowania art. 26 ust. 3 rozporządzenia (UE) nr 1169/2011 w sprawie przekazywania informacji na temat kraju lub miejsca pochodzenia podstawowego składnika środka spożywczego, w przypadku gdy kraj lub miejsce

pochodzenie podstawowego składnika nie jest tożsame z pochodzeniem produktu końcowego. Ponieważ mięso mielone i mięso drobne jest stosowane jako podstawowy składnik wielu wyrobów, wymogi określone w rozporządzeniu (UE) nr 1337/2013 i rozporządzeniu (UE) 2018/775 wydają się w pełni spójne.

3.3 Zasadność rozporządzenia

Z badania łańcucha dostaw i badania konsumenckiego jasno wynika, że przekazywanie konsumentom jasnych, dokładnych i istotnych informacji ma nadal duże znaczenie. Jest to zgodne z bieżącą dyskusją polityczną na temat ewentualnego rozszerzenia obowiązków w zakresie wskazania miejsca pochodzenia na szerszy zbiór kategorii produktów. Podobnie, choć z mniejszym naciskiem, cel polegający na unikaniu niepotrzebnego obciążenia dla podmiotów gospodarczych, handlu, administracji i środowiska nadal uważa się za istotny.

Prawie trzy czwarte respondentów biorących udział w badaniu łańcucha dostaw nie wskazało żadnych nowych potrzeb, które pojawiły się od czasu opracowania rozporządzenia. Nowe potrzeby wskazane przez mniejszość respondentów można podsumować w następujący sposób:

- rozszerzenie zakresu obowiązkowego wskazania miejsca pochodzenia na sektor usług gastronomicznych i cateringu, na wyroby i mięso wykorzystywane jako składnik żywności przetworzonej;
- włączenie nieopakowanego mięsa do kategorii, dla których informacje o miejscu pochodzenia powinny być obowiązkowe;
- włączenie mięsa z królika.

Poglądy na temat tych nowych potrzeb nie są szeroko podzielane, a niektóre z nich (tj. włączenie mięsa z królika) nie są przewidziane w obecnej podstawie prawnej (rozporządzenie (UE) nr 1169/2011).

Analiza zmiany kontekstu wykazała rosnące wykorzystanie internetu do robienia zakupów spożywczych (zakupy przez internet). W związku z tym potrzeba dostępności wiarygodnych informacji w internecie jest również postrzegana jako istotny czynnik, który należy uwzględnić w nadchodzących latach.

pochodzenia są inne niż podane w odniesieniu do tego środka spożywczego (Dz.U. L 131 z 29.5.2018, s. 8).

Podsumowując, większość respondentów biorących udział w badaniu z udziałem zainteresowanych stron z łańcucha dostaw oraz w badaniu z udziałem właściwych organów krajowych uznała, że rozporządzenie jest nadal „w pełni” albo „w dużym stopniu” zasadne.

3.4 Unijna wartość dodana rozporządzenia

Aby ocenić wartość dodaną rozporządzenia UE w sprawie obowiązkowego wskazania kraju pochodzenia lub miejsca pochodzenia przedmiotowych rodzajów mięsa, zbadano następujące aspekty:

- kwestię, czy państwa członkowskie podjęłyby działania w celu wprowadzenia podobnych przepisów w przypadku braku rozporządzenia, oraz ewentualne skutki posiadania niezharmonizowanego systemu;
- korzyści na rynku wewnętrznym wynikające z posiadania zharmonizowanych przepisów przewidzianych w rozporządzeniu;
- ocenę obowiązujących przepisów krajowych wydanych przez państwa członkowskie oprócz przepisów zawartych w rozporządzeniu (UE) nr 1169/2011 w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności oraz w rozporządzeniu, a także powodów wprowadzenia takich przepisów.

Opinie właściwych organów rozłożyły się po równo między te, które prawdopodobnie wprowadziłyby przepisy krajowe, a te, które nie wprowadziłyby ich w przypadku braku rozporządzenia.

Wśród państw członkowskich, które wprowadziłyby przepisy, głównym powodem byłoby zapotrzebowanie konsumentów na takie informacje. Tylko jedna trzecia respondentów uznała jednak, że wprowadzenie przepisów krajowych byłoby „raczej wykonalne”, a żaden z nich nie uznał tego za „całkowicie wykonalne”. W tym względzie rozporządzenie ułatwiło wprowadzenie takich przepisów w państwach członkowskich bardziej skłonnych do uregulowania kwestii wskazania miejsca pochodzenia.

Znaczna większość właściwych organów, organizacji na szczeblu UE oraz krajowych organizacji branżowych uznała, że przepisy krajowe nie spełniłyby w pełni celów unijnych określonych w rozporządzeniu. Tylko jedna piąta właściwych organów uznała, że przepisy krajowe spełniłyby cele rozporządzenia. Większość uznała, że wprowadzenie

przepisów krajowych doprowadziłoby do braku harmonizacji, co mogłoby mieć konsekwencje dla handlu w ramach jednolitego rynku lub do ewentualnego wprowadzenia konsumentów w błąd, ponieważ przepisy krajowe mają zastosowanie wyłącznie do produktów krajowych. Stanowiska zainteresowanych stron różniły się w zależności od stopnia, w jakim krajowy łańcuch dostaw jest uzależniony od handlu wewnętrznego. Tam, gdzie zależność ta jest większa (na przykład w przypadku trzody chlewnej i drobiu w Niemczech, drobiu w Niderlandach i trzody chlewnej w Hiszpanii), panowała opinia, że w przypadku braku rozporządzenia przepisy krajowe nie spełniłyby celów UE lub spełniłyby je tylko w ograniczonym zakresie.

Chociaż – jak już wcześniej stwierdzono – wejście w życie rozporządzenia nie utrudniło rozwoju wewnętrznego handlu żywymi zwierzętami lub świeżym mięsem ani nie zakłóciło funkcjonowania jednolitego rynku UE, główne zagrożenia związane z posiadaniem niezharmonizowanego systemu były następujące:

- różny zakres informacji przekazywanych konsumentom;
- potencjalny problem barier w handlu w ramach jednolitego rynku;
- różne warunki działania dla podmiotów gospodarczych.

Wejście w życie rozporządzenia skutecznie zapobiegło wszystkim tym potencjalnym negatywnym skutkom. Konsumentom w UE otrzymują obecnie te same informacje dotyczące produktów objętych zakresem stosowania rozporządzenia, a wszystkie podmioty gospodarcze w UE muszą przestrzegać tych samych przepisów, bez różnic między państwami członkowskimi.

Niektóre państwa członkowskie uchwaliły przepisy krajowe ustanawiające system kontroli (DK, IE, IT), a inne zmieniły obowiązujące przepisy krajowe w celu zapewnienia zgodności z rozporządzeniem (EL, PL, RO).

W dwóch państwach członkowskich (EL, PL) w przepisach krajowych określono również dodatkowy wymóg podawania informacji o kraju pochodzenia świeżego, schłodzonego i zamrożonego mięsa ze świń, z owiec, kóz i drobiu sprzedawanego luzem (tj. nieopakowanego).

Dwa państwa członkowskie (FI i FR) wydały dodatkowe przepisy krajowe w celu rozszerzenia zakresu stosowania rozporządzenia na mięso wykorzystywane jako składnik lub mięso sprzedawane w restauracjach i w ramach usług gastronomicznych.

Z badań wynika, że te przepisy krajowe nie miały bezpośredniego wpływu na wykonanie

rozporządzenia.

4. WNIOSKI

Systemy identyfikowalności opracowane w ramach ogólnego prawa żywnościowego wykazały swoją skuteczność w zapewnianiu zgodności z rozporządzeniem i jedynie minimalne zmiany (głównie na etapie przetwarzania) były wymagane w celu zapewnienia właściwego przekazywania informacji. Nie ma dowodów świadczących o tym, że konkretne informacje dotyczące właściwego wskazania miejsca pochodzenia są systematycznie niewystarczające.

Sektory mogły zatem sprostać wymogom bez nadmiernego obciążenia administracyjnego i kosztów, w szczególności dzięki odstępstwom dotyczącym mięsa mielonego i mięsa drobnego.

Minimalne koszty ponoszone przez podmioty gospodarcze nie były przenoszone wzdłuż łańcucha i nie miały wpływu na ostateczne ceny konsumpcyjne.

Rozporządzenie miało minimalny wpływ na handel w ramach jednolitego rynku UE; dzięki ustanowieniu zharmonizowanych przepisów rozporządzenie przyczyniło się do odpowiedniego funkcjonowania jednolitego rynku przez zapewnienie podmiotom gospodarczym z UE wspólnych warunków działania.

W związku z tym i biorąc pod uwagę fakt, że cele określone w rozporządzeniu są nadal uważane za istotne, unijna wartość dodana miała zapewnić konsumentom z UE taki sam poziom informacji, bez uszczerbku dla jednolitego rynku UE i handlu wewnątrzunijnego.

Dostarczone informacje okazały się wiarygodne i zgodne z definicjami etykietowania oraz w pełni możliwe do sprawdzenia przez właściwe organy bez większego wysiłku czy obciążenia.

Poziom zrozumienia tych definicji przez konsumentów jest jednak niski. Szczególnie niski jest poziom zrozumienia przez konsumentów pojęcia „miejsce chowu” określonego w art. 5 rozporządzenia, które jest często rozumiane jako miejsce, gdzie zwierzę urodziło się i spędziło całe swoje życie. W związku z tym nie można stwierdzić, że informacje są w pełni jasne i użyteczne dla konsumentów. Kwestia ta nie jest jednak związana z wykonaniem rozporządzenia, ale można ją rozwiązać przez zapewnienie lepszej komunikacji, w szczególności na poziomie sprzedaży detalicznej.

Z analizy wynika, że rozporządzenie jest spójne z innymi przepisami UE dotyczącymi

wskazania miejsca pochodzenia, pomimo różnic w stosunku do przepisów dotyczących etykietowania mięsa wołowego, uzasadnionych różnymi kontekstami i okresami, w których opracowano te dwa akty prawne.

Podsumowując, rozporządzenie opracowano w taki sposób, aby miało minimalny wpływ na sektor, a jednocześnie zapewniało konsumentom odpowiednie informacje przy podejmowaniu decyzji o zakupie. Dowody wskazują na to, że osiągnięto te cele. Nie ma zatem potrzeby dokonywania przeglądu obecnych przepisów na tym etapie. Wniosek ten pozostaje bez uszczerbku dla ogólnego przeglądu informacji dla konsumentów, o którym mowa w strategii „Od pola do stołu”.