

Βρυξέλλες, 10.8.2021
COM(2021) 462 final

**ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ**

**στην οποία αξιολογείται η υποχρεωτική αναγραφή της χώρας καταγωγής ή του τόπου
προέλευσης για τα κρέατα χοιροειδών, πουλερικών, προβατοειδών και αιγοειδών**

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ο εκτελεστικός κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1337/2013¹ (στο εξής: κανονισμός), σε συμμόρφωση με το άρθρο 26 παράγραφος 2 στοιχείο β) του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1169/2011², επέβαλε την υποχρεωτική αναγραφή της χώρας καταγωγής ή του τόπου προέλευσης για τα κρέατα χοιροειδών, πουλερικών, προβατοειδών και αιγοειδών από την 1η Απριλίου 2015.

Σύμφωνα με το άρθρο 26 παράγραφος 4 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1169/2011, εντός 5 ετών από την ημερομηνία έναρξης εφαρμογής των νέων κανόνων, η Επιτροπή υποβάλλει έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο στην οποία αξιολογείται η υποχρεωτική αναγραφή της χώρας καταγωγής ή του τόπου προέλευσης για τα εν λόγω προϊόντα κρέατος.

Η παρούσα έκθεση εγκύπτει στην εφαρμογή και στον αντίκτυπο του κανονισμού από την άποψη της αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας, της συνοχής, της συνέπειας και της προστιθέμενης αξίας για την ΕΕ.

Δεν εξετάζονται άλλες παράμετροι που αφορούν το γενικό ζήτημα της επισήμανσης της καταγωγής και την πιθανή επέκταση σε άλλες κατηγορίες προϊόντων (μη προσυσκευασμένο κρέας ή κρέας που χρησιμοποιείται ως συστατικό σε παρασκευάσματα και μεταποιημένα προϊόντα), καθώς θα αποτελέσουν αντικείμενο ειδικών εκτιμήσεων επιπτώσεων που θα διενεργηθούν από την Επιτροπή στο πλαίσιο της στρατηγικής «Από το αγρόκτημα στο πιάτο»³.

2. ΙΣΤΟΡΙΚΟ ΚΑΙ ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Ο κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1169/2011 αποτελεί τη βάση για την εξασφάλιση υψηλού επιπέδου προστασίας των καταναλωτών όσον αφορά τις πληροφορίες για τα τρόφιμα,

¹ Εκτελεστικός κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1337/2013 της Επιτροπής, της 13ης Δεκεμβρίου 2013, για τη θέσπιση κανόνων εφαρμογής του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1169/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά την ένδειξη της χώρας καταγωγής ή του τόπου προέλευσης για τα νωπά, διατηρημένα με απλή ψύξη ή κατεψυγμένα κρέατα χοιροειδών, προβατοειδών, αιγοειδών και πουλερικών (ΕΕ L 335 της 14.12.2013, σ. 19).

² Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1169/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Οκτωβρίου 2011, σχετικά με την παροχή πληροφοριών για τα τρόφιμα στους καταναλωτές, την τροποποίηση των κανονισμών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (ΕΚ) αριθ. 1924/2006 και (ΕΚ) αριθ. 1925/2006 και την κατάργηση της οδηγίας 87/250/ΕΟΚ της Επιτροπής, της οδηγίας 90/496/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της οδηγίας 1999/10/ΕΚ της Επιτροπής, της οδηγίας 2000/13/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, των οδηγιών της Επιτροπής 2002/67/ΕΚ και 2008/5/ΕΚ και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 608/2004 της Επιτροπής (ΕΕ L 304 της 22.11.2011, σ. 18).

³ Από το αγρόκτημα στο πιάτο - Μια στρατηγική για ένα δίκαιο, υγιές και φιλικό προς το περιβάλλον σύστημα τροφίμων. COM(2020) 381 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:52020DC0381>

λαμβανομένων υπόψη των διαφορών αντίληψης των καταναλωτών και των αναγκών τους για πληροφόρηση και με παράλληλη διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς. Για την περίπτωση των νωπών, διατηρημένων με απλή ψύξη ή κατεψυγμένων κρεάτων χοιροειδών, προβατοειδών, αιγοειδών και πουλερικών, προβλέπει ότι η αναγραφή της χώρας καταγωγής ή του τόπου προέλευσης θα είναι υποχρεωτική και εξουσιοδοτεί την Επιτροπή να εκδώσει εκτελεστική πράξη για την εξειδίκευση των κανόνων.

Η υποχρέωση αφορά τα μη μεταποιημένα, προσυσκευασμένα νωπά, διατηρημένα με απλή ψύξη και κατεψυγμένα κρέατα σε οποιοδήποτε είδος τεμαχίου συμπεριλαμβανομένου του κιμά.

Στην εκτίμηση επιπτώσεων που διενεργήθηκε κατά την προπαρασκευή της νομοθετικής πράξης⁴, η Επιτροπή εξέτασε τρεις επιλογές πολιτικής: το απλό μοντέλο, με την ένδειξη ΕΕ/ τρίτες χώρες, το ενδιάμεσο μοντέλο, με υποχρεωτική επισήμανση της χώρας εκτροφής και σφαγής και το μοντέλο που εφαρμόζεται στα βοοειδή, το οποίο περιλαμβάνει επίσης υποχρεωτική αναγραφή της χώρας γέννησης. Με δεδομένη ως αφετηρία μια κατάσταση στην οποία δεν παρεχόταν στους καταναλωτές καμία πληροφορία σχετικά με την καταγωγή ή τον τόπο προέλευσης, επιλέχθηκε το ενδιάμεσο μοντέλο, καθώς θεωρήθηκε η καλύτερη δυνατή λύση για την παροχή ορθών, σαφών και χρήσιμων πληροφοριών, χωρίς υπερβολική διοικητική επιβάρυνση για τις επιχειρήσεις τροφίμων και τις αρμόδιες αρχές.

Οι βασικές συνιστώσες του κανονιστικού πλαισίου όπως έχουν σχεδιαστεί από τον κανονισμό είναι οι εξής:

- 1) το σύστημα ιχνηλασιμότητας (άρθρο 3), με το οποίο διασφαλίζεται η διαβίβαση αξιόπιστων πληροφοριών σε όλο το μήκος της αλυσίδας ως τους τελικούς καταναλωτές·
- 2) οι κανόνες για τη σύσταση των παρτίδων (άρθρο 4), καθώς οι τελευταίες είναι δυνατό να επηρεάσουν σημαντικά τη συνήθη ροή εργασιών και τις πρακτικές εφοδιασμού·

⁴ Εκτίμηση επιπτώσεων: «Υποχρεωτική αναγραφή καταγωγής για τα μη μεταποιημένα κρέατα χοιροειδών, πουλερικών, προβατοειδών και αιγοειδών»: · Εξωτερική μελέτη: «Μελέτη σχετικά με την υποχρεωτική επισήμανση της καταγωγής για τα μη μεταποιημένα κρέατα χοιροειδών, πουλερικών, προβατοειδών και αιγοειδών»: https://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/origin-labelling-2013_en

- 3) τα κριτήρια για τη σύνδεση των σταδίων παραγωγής με τις πληροφορίες στη σήμανση (άρθρο 5), καθώς τα ζώα εκτρέφονται πολλές φορές σε περισσότερες από μία χώρες·
- 4) η ανάγκη για ευελιξία στην περίπτωση του κιμά ή των τριμμάτων κρέατος (άρθρο 7): εφαρμόζονται ειδικοί απλουστευμένοι κανόνες για τις συγκεκριμένες κατηγορίες προϊόντων, καθώς οι παραγόμενες ποσότητες και η αλυσίδα μεταποίησης δυσχεραίνουν τον φυσικό διαχωρισμό των διαφορετικών παρτίδων.

Ο κανονισμός εφαρμόζεται άμεσα σε όλα τα κράτη μέλη από την 1η Απριλίου 2015.

3. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ

Η παρούσα έκθεση βασίζεται σε μεγάλο βαθμό στο έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής με τίτλο «Αξιολόγηση της υποχρεωτικής αναγραφής της χώρας καταγωγής ή του τόπου προέλευσης για τα νωπά, διατηρημένα με απλή ψύξη ή κατεψυγμένα κρέατα χοιροειδών, πουλερικών, προβατοειδών και αιγοειδών»⁵ στο οποίο περιέχονται όλες οι λεπτομέρειες σχετικά με τη μεθοδολογία που χρησιμοποιήθηκε για τη συγκέντρωση των στοιχείων καθώς και οι λεπτομέρειες της διαδικασίας αξιολόγησης. Επιπροσθέτως, η ΓΔ AGRI ανέθεσε εξωτερική μελέτη προς υποστήριξη της εσωτερικής αξιολόγησης η οποία πραγματοποιήθηκε από εξωτερικό ανάδοχο⁶, ενώ διενεργήθηκε δημόσια διαβούλευση από τις 9 Δεκεμβρίου 2019 έως τις 2 Μαρτίου 2020⁷.

Τα στοιχεία που συγκεντρώθηκαν χρησιμοποιήθηκαν για την αξιολόγηση του κανονισμού από την άποψη της αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας, της συνοχής, της συνάφειας και της προστιθέμενης αξίας για την ΕΕ.

3.1 Αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα του κανονισμού

Εξετάστηκαν οι ακόλουθες πτυχές:

⁵ SWD(2021)218 – Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής: Αξιολόγηση της υποχρεωτικής αναγραφής της επισήμανσης καταγωγής για ορισμένα κρέατα.

⁶ (Agra Ceas Consulting SA/ IHS Market and Areté Srl: «Μελέτη αξιολόγησης της υποχρεωτικής επισήμανσης της χώρας καταγωγής για ορισμένα κρέατα», 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>

1. ο βαθμός στον οποίο οι επιχειρήσεις τροφίμων υποχρεώθηκαν να τροποποιήσουν το υφιστάμενο σύστημα ιχνηλασιμότητας και τις στρατηγικές εφοδιασμού, οι επιπτώσεις των απαιτήσεων σχετικά με τις παρτίδες και εάν οι τρεις αυτές πτυχές είχαν επιπτώσεις στο κόστος·
 2. οι επιπτώσεις του κανονισμού για τους διάφορους παράγοντες της τροφικής αλυσίδας, οι επιπτώσεις όσον αφορά τη διοικητική επιβάρυνση και το επιπλέον κόστος που ενδεχομένως προέκυψε, και κατά πόσον το κόστος μετακυλιέται στους τελικούς καταναλωτές·
 3. σε ποιο βαθμό οι πληροφορίες είναι ελέγξιμες από τις αρμόδιες αρχές·
 4. σε ποιο βαθμό παρέχονται στους καταναλωτές σαφείς και ορθές πληροφορίες·
 5. οι θετικές/αρνητικές επιπτώσεις στην ενιαία αγορά της ΕΕ και στην ενδεχόμενη επανεθνικοποίηση της αγοράς κρέατος·
 6. ποια είναι τα απτά και τα άυλα οφέλη.
1. Απαιτούμενες αλλαγές στα υφιστάμενα συστήματα και στρατηγικές και επιπτώσεις για τις επιχειρήσεις τροφίμων

Τα υφιστάμενα συστήματα ιχνηλασιμότητας που θεσπίστηκαν σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΕ) 178/2002⁸ σε συνδυασμό με τη νομοθεσία σχετικά με την αναγνώριση και την καταγραφή του ζωικού κεφαλαίου⁹, μπορούν γενικά να παράσχουν όλες τις πληροφορίες που χρειάζονται οι επιχειρήσεις τροφίμων για τη σωστή επισήμανση του κρέατος όσον αφορά τη χώρα καταγωγής ή τον τόπο προέλευσης. Οι παρεχόμενες πληροφορίες θεωρούνται αξιόπιστες τόσο από τις αρμόδιες αρχές όσο και από τις επιχειρήσεις της αλυσίδας εφοδιασμού.

Η βασική διαφορά μεταξύ των απαιτήσεων που αφορούν τις πληροφορίες αφενός για την

⁸ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 178/2002 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 28ης Ιανουαρίου 2002, για τον καθορισμό των γενικών αρχών και απαιτήσεων της νομοθεσίας για τα τρόφιμα, για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Αρχής για την Ασφάλεια των Τροφίμων και τον καθορισμό διαδικασιών σε θέματα ασφαλείας των τροφίμων (ΕΕ L 31 της 1.2.2002, σ. 1).

⁹ - Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1760/2000 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Ιουλίου 2000, για τη θέσπιση συστήματος αναγνώρισης και καταγραφής των βοοειδών και την επισήμανση του βοείου κρέατος και των προϊόντων με βάση το βόειο κρέας, καθώς και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 820/97 του Συμβουλίου (ΕΕ L 204 της 11.8.2000, σ. 1).
 - Οδηγία 2008/71/ΕΚ του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 2008, για την αναγνώριση και την καταγραφή των χοίρων (ΕΕ L 213 της 8.8.2008, σ. 31).
 - Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 21/2004 του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2003, για τη θέσπιση συστήματος αναγνώρισης και καταγραφής των αιγοπροβάτων και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1782/2003 και των οδηγιών 92/102/ΕΟΚ και 64/432/ΕΟΚ (ΕΕ L 005 της 9.1.2004, σ. 8).

ιχνηλασιμότητα και αφετέρου για την επισήμανση της καταγωγής συνίσταται στην προσβασιμότητα των πληροφοριών: οι πληροφορίες για την ιχνηλασιμότητα συνήθως δεν χρειάζεται να είναι άμεσα διαθέσιμες και, ως εξ αυτού, ενδέχεται να απαιτούνται πιο πολύπλοκα συστήματα πληροφοριών για την πρόσβαση στις πληροφορίες καταγωγής για τους σκοπούς της επισήμανσης. Από την αξιολόγηση δεν προέκυψε ότι οι πληροφορίες που παρέχονταν βάσει των κανόνων ιχνηλασιμότητας ήταν ανεπαρκείς για τη συμμόρφωση με τις απαιτήσεις του κανονισμού σχετικά με την επισήμανση. Υπάρχει υψηλό επίπεδο εκπεφρασμένης εμπιστοσύνης στην αποτελεσματικότητα του συστήματος ιχνηλασιμότητας.

Οι επιχειρήσεις τροφίμων κλήθηκαν να προχωρήσουν σε πολύ μικρές τροποποιήσεις των ήδη χρησιμοποιούμενων συστημάτων ιχνηλασιμότητας προκειμένου να συμμορφωθούν με τους νέους κανόνες. Οι αλλαγές αποσκοπούσαν κυρίως στη διασφάλιση της ορθής διαβίβασης των πληροφοριών που συλλέγονται κατά μήκος της τροφικής αλυσίδας και στην προσαρμογή του εσωτερικού συστήματος ώστε να διασφαλιστεί σωστός διαχωρισμός των ζώντων ζώων και των προϊόντων κρέατος. Οι τροποποιήσεις αυτές αφορούσαν κατά κύριο λόγο τις επιχειρήσεις τροφίμων που χρησιμοποιούν τόσο εγχώρια όσο και εισαγόμενα ζώα και/ή κρέατα.

Η πλειονότητα των επιχειρήσεων τροφίμων που προμηθεύονται από πολλές χώρες, δεν τροποποίησαν τις πρακτικές εφοδιασμού τους, αλλά βελτίωσαν το σύστημα διαχωρισμού των ζώντων ζώων και του κρέατος ώστε να διασφαλίζεται η σωστή επισήμανση. Κατά τον ίδιο τρόπο, οι απαιτήσεις σχετικά με τις παρτίδες¹⁰ δεν προκάλεσαν αλλαγές στις πρακτικές εφοδιασμού καθώς οι τυποποιημένες διαδικασίες που εφαρμόζονται στις περισσότερες περιπτώσεις περιλάμβαναν ήδη σαφείς κανόνες σχετικά με τη σύσταση των παρτίδων για τους σκοπούς της ιχνηλασιμότητας.

Αναφέρθηκαν ορισμένες αρνητικές επιπτώσεις (όπως τις αντιλαμβάνονται οι επιχειρήσεις τροφίμων) με σποραδικό τρόπο στις διάφορες έρευνες:

- ο κανονισμός ενδέχεται να ενισχύει την αντίληψη των καταναλωτών ότι τα εισαγόμενα προϊόντα είναι κατώτερης ποιότητας με αποτέλεσμα αυτά να χρησιμοποιούνται όλο και περισσότερο από τις επιχειρήσεις τροφίμων στη βιομηχανία μεταποίησης κρέατος και όχι για νωπή κατανάλωση·

- πιθανή απώλεια ευελιξίας όσον αφορά τον εφοδιασμό, καθώς οι επιχειρήσεις τροφίμων δεν είναι εύκολο να στραφούν σε προμηθευτές από άλλα κράτη μέλη σε περιόδους

¹⁰ Όπως ορίζεται στο άρθρο 2 παράγραφος 2 στοιχείο β) του εκτελεστικού κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1337/2013, «παρτίδα» είναι το σύνολο των κρεάτων τα οποία έχουν ληφθεί από ένα μόνο είδος κρέατος (χοιροειδών, προβατοειδών, αιγοειδών ή πουλερικών), με ή χωρίς κόκαλο, τεμαχισμένο ή μη, αλεσμένο ή μη και τα οποία έχουν κοπεί, αλεστεί ή συσκευαστεί υπό πρακτικά ταυτόσημες συνθήκες.

έλλειψης.

Ωστόσο, οι αρνητικές αυτές επιπτώσεις που αναφέρθηκαν από λίγες επιχειρήσεις τροφίμων στην έρευνα αλυσίδας εφοδιασμού δεν διαπιστώθηκαν με συστηματικό και ποσοτικοποιήσιμο τρόπο κατά τη διαδικασία αξιολόγησης.

2. Επιπτώσεις όσον αφορά το κόστος και την νέα διοικητική επιβάρυνση

Η έρευνα αλυσίδας εφοδιασμού και οι μελέτες περιπτώσεων κατέδειξαν ότι οι αλλαγές που προκλήθηκαν είχαν μικρό αντίκτυπο στο κόστος καθώς οι ήδη υφιστάμενες δαπάνες για τους γενικούς κανόνες ιχνηλασιμότητας απορρόφησαν το κόστος που προέκυψε από την εφαρμογή των νέων κανόνων. Οι εκτιμήσεις που παρασχέθηκαν δείχνουν ότι η αύξηση του κόστους κυμαινόταν από αμελητέες τιμές έως 2 % το πολύ στην αλυσίδα εφοδιασμού χοιρινού κρέατος και πουλερικών, ενώ δεν κατέστη δυνατό να παρασχεθούν εκτιμήσεις για τον τομέα του κρέατος προβατοειδών/αιγοειδών.

Αυτές οι ελάχιστες αυξήσεις του κόστους δεν μετακυλίστηκαν κατά μήκος της αλυσίδας, και η μελέτη δεν διαπίστωσε μεταβολές στις τιμές καταναλωτή ως αποτέλεσμα της εφαρμογής του κανονισμού.

Η νέα διοικητική επιβάρυνση που δημιούργησε ο κανονισμός θεωρήθηκε πολύ μικρή: τα συστήματα ιχνηλασιμότητας υπήρχαν ήδη πριν από την έναρξη ισχύος του κανονισμού και οι επιχειρήσεις τροφίμων με πολύπλοκες στρατηγικές εφοδιασμού μπορούσαν να επιλέξουν τη χρήση των απλουστευμένων ενδείξεων επισήμανσης οι οποίες συνεπάγονταν ελαχιστοποίηση των τροποποιήσεων που απαιτούνταν για τη συμμόρφωση. Οι παρεκκλίσεις που προβλέπονται για τον κιμά και τα τρίμματα κρέατος έδωσαν στις επιχειρήσεις τροφίμων με πολύπλοκα συστήματα εφοδιασμού τη δυνατότητα να επιλέξουν τις απλουστευμένες στρατηγικές επισήμανσης.

3. Δυνατότητα ελέγχου των πληροφοριών από τις αρμόδιες αρχές

Οι αρμόδιες αρχές και οι επιχειρήσεις τροφίμων δεν ανέφεραν συστηματικές δυσκολίες ή προβλήματα στην εφαρμογή του κανονισμού. Επιπλέον, οι αρμόδιες αρχές δεν συνάντησαν ιδιαίτερα προβλήματα στον έλεγχο των απαιτήσεων του κανονισμού, ειδικά όσον αφορά την απαίτηση σχετικά με την περίοδο εκτροφής.

4. Ποιότητα των πληροφοριών που παρέχονται στους καταναλωτές

Η έρευνα καταναλωτών έδειξε ότι η χώρα καταγωγής αποτελεί σημαντική παράμετρο κατά την αγορά κρέατος χοιροειδών, πουλερικών ή προβατοειδών και αιγοειδών. Οι περισσότεροι καταναλωτές προτιμούν κρέατα εγχώριας προέλευσης, θεωρώντας ότι το κρέας που παράγεται στη χώρα τους είναι πιο ασφαλές ή καλύτερης ποιότητας και ο βαθμός ικανοποίησης όσον αφορά τις πληροφορίες που αναγράφονται στην ετικέτα ήταν γενικά υψηλός.

Ωστόσο, η έρευνα κατέγραψε χαμηλό επίπεδο κατανόησης των όρων «εκτροφή σε» και «καταγωγή». Η πλειονότητα των καταναλωτών ερμηνεύουν τον όρο «εκτροφή σε» ως αναφερόμενο στη χώρα στην οποία το ζώο πέρασε όλη του τη ζωή ή στη χώρα γέννησης του ζώου. Ορισμένοι καταναλωτές είναι συνεπώς πιθανό να θεωρήσουν ότι παραπλανήθηκαν (ακουσίως) από την επισήμανση όσον αφορά την περίοδο εκτροφής. Αυτό μπορεί να αποδοθεί πρωτίστως σε έλλειμμα σαφούς επικοινωνίας και ειδικών γνώσεων και όχι στον κανονισμό αυτό καθαυτό.

5. Επιπτώσεις στο ενδοκοινοτικό εμπόριο

Για να διερευνηθούν οι δυνητικές επιπτώσεις στο ενδοκοινοτικό εμπόριο και η πιθανή επανεθνικοποίηση της αγοράς, αναλύθηκαν οι εμπορικές ροές πριν και μετά από την έναρξη ισχύος του κανονισμού. Οι υφιστάμενες ενδοκοινοτικές εμπορικές ροές ζωντανών ζώων ή κρέατος δεν μεταβλήθηκαν σημαντικά μετά την έναρξη ισχύος του κανονισμού και αυτό μπορεί να αποδοθεί σε δύο βασικές αιτίες:

- στους συγκεκριμένους τομείς, τα ζώντα ζώα εισάγονται σε ηλικία η οποία δεν επηρεάζει την τελική ένδειξη στην επισήμανση για τον τόπο εκτροφής·
- το μερίδιο αγοράς του εγχώριου κρέατος που διατίθεται στη λιανική πώληση ήταν ήδη υψηλό πριν από την έναρξη ισχύος του κανονισμού.

6. Απτά και άυλα οφέλη

Όσον αφορά τα οφέλη που αποκομίστηκαν από την έναρξη ισχύος του κανονισμού, πάνω από το ήμισυ των επιχειρήσεων τροφίμων που ερωτήθηκαν δεν ανέφεραν συγκεκριμένα απτά οφέλη από την εφαρμογή του κανονισμού· κάποιες επιχειρήσεις τροφίμων στον τομέα του χοιρινού κρέατος σε μικρό αριθμό κρατών μελών (IE, EL, DE, DK) ανέφεραν ελαφρά βελτίωση της πρόσβασης στην εγχώρια αγορά χωρίς, ωστόσο, αυτό να συμβάλει στην αύξηση των τιμών παραγωγού. Επιχειρήσεις τροφίμων από άλλα

κράτη μέλη δεν ανέφεραν μεταβολές στη δυναμική της εγχώριας αγοράς. Όσον αφορά τα άυλα οφέλη, αυτό που κυρίως αναφέρθηκε ήταν η ενίσχυση της διαφάνειας και, ως εκ τούτου, της εμπιστοσύνης των καταναλωτών.

3.2 Συνοχή του κανονισμού με άλλους κανόνες και κανονισμούς

Βασικός στόχος του κανονισμού είναι να παρασχεθούν στους καταναλωτές σαφείς, ακριβείς και ουσιαστικές πληροφορίες σχετικά με την καταγωγή του νωπού, διατηρημένου με απλή ψύξη και κατεψυγμένου κρέατος χοίρου, αιγοπροβάτων και πουλερικών, σχετίζεται δε με τους στόχους που επιδιώκει ο κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1169/2011 σχετικά με την παροχή πληροφοριών για τα τρόφιμα στους καταναλωτές.

Τον ίδιο στόχο επιδιώκει και ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1760/2000 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση συστήματος αναγνώρισης και καταγραφής των βοοειδών και την επισήμανση του βοείου κρέατος και των προϊόντων με βάση το βόειο κρέας· από την άποψη αυτή, οι δύο κανονισμοί είναι πλήρως συνεκτικοί, παρά το γεγονός ότι ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1760/2000 έχει ευρύτερο πεδίο εφαρμογής, όπως εξηγείται παρακάτω.

Η πλειονότητα των ερωτηθέντων στην έρευνα για την αλυσίδα εφοδιασμού δεν εντόπισε ασυνέπειες ή συγκρούσεις μεταξύ των στόχων του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1337/2013 και των στόχων οιασδήποτε άλλης νομοθεσίας της ΕΕ.

Μειοψηφία των ερωτηθέντων ανέφερε πιθανές ασυνέπειες ή συγκρούσεις μεταξύ της υποχρεωτικής επισήμανσης της χώρας καταγωγής και του στόχου της διασφάλισης της ομαλής λειτουργίας της ενιαίας αγοράς, καθώς η επισήμανση καταγωγής θα μπορούσε να οδηγήσει σε επανεθνικοποίηση των αγορών. Ωστόσο, δεν εντοπίστηκε απτή αλλαγή στη δυναμική της αγοράς της ΕΕ και η ανάλυση κατέδειξε ότι δεν υπάρχουν αποδείξεις ότι ο κανονισμός υποκίνησε ή παρεμπόδισε την ομαλή λειτουργία της ενιαίας αγοράς.

Οι κανόνες για την επισήμανση καταγωγής για το βόειο κρέας είναι διαφορετικοί και αυστηρότεροι από ό,τι για άλλους τύπους κρέατος και αυτό αναφέρθηκε ως πιθανή ασυνέπεια από ορισμένους φορείς εκμετάλλευσης. Στην ουσία, η επισήμανση για το βόειο κρέας περιλαμβάνει πάντοτε την ένδειξη της χώρας γέννησης, η οποία λείπει από τον κανονισμό, εκτός εάν χρησιμοποιείται η ονομασία «Προέλευση» και συνεπώς παρέχονται πληροφορίες ως προς τη χώρα γέννησης.

Ωστόσο, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι οι κανόνες για την επισήμανση καταγωγής βοείου κρέατος που ορίζονται στον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1760/2000 εγκρίθηκαν αμέσως μετά την κρίση της σπογγώδους εγκεφαλοπάθειας των βοοειδών για λόγους δημόσιας υγείας και ασφάλειας των τροφίμων, καθώς και για την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των καταναλωτών μετά τη σοβαρή διαταραχή της αγοράς. Επομένως, οι στόχοι τους ήταν ευρύτεροι από τους στόχους του κανονισμού και απαιτούσαν αυστηρότερη προσέγγιση¹¹.

Παρομοίως, δεν εντοπίστηκαν ασυνέπειες στους ορισμούς, την ιχνηλασιμότητα και τις απαιτήσεις επισήμανσης σε σχέση με άλλα ενωσιακά νομοθετήματα κατά τη διάρκεια της μελέτης αξιολόγησης.

Όσον αφορά τις παρεκκλίσεις που επιτρέπονται για το εισαγόμενο κρέας, τον κιμά και τα τρίμματα κρέατος, οι παρεκκλίσεις που προβλέπονται στον κανονισμό (ΕΕ) 1760/2000 στην περίπτωση του βοείου κρέατος είναι διαφορετικές από τις προβλεπόμενες στον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1337/2013 και δεν βασίζονται στη συστηματική χρήση της απλουστευμένης ένδειξης καταγωγής «ΕΕ/τρίτη χώρα».

Ωστόσο, οι διαφορές αυτές δεν θεωρήθηκαν σημαντικές από τις έρευνες και τα υψηλά ποσοστά θετικών απόψεων τόσο από τους ενδιαφερόμενους φορείς της αλυσίδας εφοδιασμού όσο και από τις αρμόδιες αρχές επιτρέπουν το συμπέρασμα ότι οι παρεκκλίσεις που προβλέπονται από τον κανονισμό ταιριάζουν περισσότερο στην πραγματική κατάσταση παραγωγής κιμά για αυτούς τους τύπους κρέατος.

Στην πραγματικότητα, η έρευνα για την αλυσίδα εφοδιασμού δεν κατέδειξε ασυνέπεια σε σύγκριση με τις παρεκκλίσεις σχετικά με την επισήμανση, οι οποίες προβλέπονται σε άλλα σχετικά ενωσιακά νομοθετήματα.

Συγκεκριμένα, η χρήση της απλοποιημένης ένδειξης καταγωγής «ΕΕ/τρίτη χώρα», που επιτρέπεται για τον κιμά και τα τρίμματα κρέατος στον κανονισμό, επιτρέπεται επίσης για συγκεκριμένες τυπολογίες προϊόντων (μέλι, νωπά φρούτα και λαχανικά, ελαιόλαδο)¹² τα οποία συχνά προέρχονται από λίγο-πολύ σύνθετους συνδυασμούς πρωταρχικών

¹¹ Για λεπτομερή ανάλυση, βλ. την έκθεση για την αξιολόγηση των κανόνων επισήμανσης του βοείου κρέατος της ΕΕ, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/bda60704-8451-11e5-b8b7-01aa75ed71a1>

¹² Οδηγία 2001/110/ΕΚ για το μέλι (ΕΕ L 147 της 31.5.2001, σ. 41), κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 543/2011 για τα νωπά οπωροκηπευτικά (ΕΕ L 157 της 15.6.2011, σ. 1) και κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 29/2012 για το ελαιόλαδο (ΕΕ L 12 της 14.1.2012, σ. 14).

συστατικών με πολλαπλές καταγωγές, από την ΕΕ και τρίτες χώρες, τα οποία μπορεί επίσης να αλλάζουν μάλλον συχνά, καθιστώντας έτσι επαχθή ή χωρίς νόημα τον διαχωρισμό των προϊόντων λόγω διαφορετικής καταγωγής.

Τέλος, η απλοποιημένη ένδειξη καταγωγής «ΕΕ/τρίτη χώρα» αποτελεί μία επίσης από τις επιλογές για την ένδειξη της χώρας καταγωγής ή του τόπου προέλευσης του πρωταρχικού συστατικού ενός τροφίμου σύμφωνα με το άρθρο 2 του κανονισμού (ΕΕ) 2018/775¹³ όταν η καταγωγή του πρωταρχικού συστατικού δεν είναι η ίδια με την καταγωγή του τελικού προϊόντος. Δεδομένου ότι ο κιμάς και τα τρίμματα κρέατος χρησιμοποιούνται ως πρωταρχικά συστατικά σε πολλά παρασκευάσματα, οι απαιτήσεις του κανονισμού (ΕΕ) 1337/2013 και του κανονισμού (ΕΕ) 2018/775 φαίνεται να είναι απόλυτα συνεκτικές.

3.3 Συνάφεια του κανονισμού

Οι έρευνες αλυσίδας εφοδιασμού και καταναλωτών κατέδειξαν σαφώς ότι παραμένει εξαιρετικά σημαντικό να παρέχονται σαφείς, ακριβείς και ουσιαστικές πληροφορίες στους καταναλωτές. Κάτι τέτοιο συνάδει με την τρέχουσα πολιτική συζήτηση σχετικά με την πιθανή επέκταση των υποχρεώσεων επισήμανσης καταγωγής σε ένα ευρύτερο σύνολο κατηγοριών προϊόντων. Ομοίως, αλλά με λιγότερη έμφαση, εξακολουθεί να θεωρείται σημαντικός ο στόχος για την αποφυγή περιττών επιβαρύνσεων για τους φορείς εκμετάλλευσης, το εμπόριο, τη διοίκηση και το περιβάλλον.

Σχεδόν τα τρία τέταρτα των ερωτηθέντων στην έρευνα για την εφοδιαστική αλυσίδα δεν εντόπισαν τυχόν νέες ανάγκες που προέκυψαν μετά τη σύνταξη του κανονισμού. Οι νέες ανάγκες που προσδιορίζονται από τη μειοψηφία των ερωτηθέντων μπορούν να συνοψιστούν στα εξής σημεία:

- επέκταση της υποχρεωτικής επισήμανσης καταγωγής στους τομείς των μονάδων εστίασης και τροφοδοσίας, στα παρασκευάσματα και στο κρέας που χρησιμοποιείται ως συστατικό σε μεταποιημένα τρόφιμα·
- συμπερίληψη του μη προσυσκευασμένου κρέατος στις κατηγορίες για τις οποίες

¹³ Εκτελεστικός κανονισμός (ΕΕ) 2018/775 της Επιτροπής περί καθορισμού κανόνων για την εφαρμογή του άρθρου 26 παράγραφος 3 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1169/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την παροχή πληροφοριών για τα τρόφιμα στους καταναλωτές όσον αφορά τους κανόνες για την ένδειξη της χώρας καταγωγής ή του τόπου προέλευσης του πρωταρχικού συστατικού ενός τροφίμου όπου είναι διαφορετικό από αυτό που δίνεται για το τρόφιμο (ΕΕ L 131 της 29.5.2018, σ. 8).

- θα πρέπει να είναι υποχρεωτικές οι πληροφορίες καταγωγής·
- συμπερίληψη του κρέατος κουνελιού.

Οι αντιλήψεις σχετικά με τις νέες αυτές ανάγκες δεν είναι ευρέως αποδεκτές και ορισμένες εξ αυτών (δηλαδή η συμπερίληψη του κρέατος κουνελιού) δεν προβλέπονται στην τρέχουσα νομική βάση [κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1169/2011].

Η ανάλυση της εξέλιξης του πλαισίου κατέδειξε αυξανόμενη χρήση του διαδικτύου για τις αγορές τροφίμων (ηλεκτρονικές αγορές). Κατά συνέπεια, η ανάγκη να διατίθενται διαδικτυακά αξιόπιστες πληροφορίες γίνεται επίσης αντιληπτή ως σημαντικός παράγοντας που πρέπει να αντιμετωπιστεί τα επόμενα χρόνια.

Εν κατακλείδι, η πλειονότητα των ερωτηθέντων στην έρευνα των ενδιαφερομένων μερών όσον αφορά την αλυσίδα εφοδιασμού και στην έρευνα των εθνικών αρμόδιων αρχών θεώρησε ότι ο κανονισμός παραμένει είτε «πλήρως» σχετικός είτε σχετικός σε «μεγάλο βαθμό».

3.4 Ενωσιακή προστιθέμενη αξία του κανονισμού

Για να εκτιμηθεί η προστιθέμενη αξία της ύπαρξης κανονισμού της ΕΕ σχετικά με την υποχρεωτική ένδειξη καταγωγής ή τόπου προέλευσης για τους σχετικούς τύπους κρέατος, διερευνήθηκαν οι ακόλουθες πτυχές:

- κατά πόσον θα ενεργούσαν τα κράτη μέλη για τη θέσπιση ανάλογων κανόνων ελλείψει του κανονισμού και οι πιθανές επιπτώσεις ενός μη εναρμονισμένου συστήματος·
- τα οφέλη για την εσωτερική αγορά από την ύπαρξη των εναρμονισμένων κανόνων που προβλέπονται στον κανονισμό·
- αξιολόγηση των υφιστάμενων εθνικών κανόνων που εκδίδουν τα κράτη μέλη, πέραν όσων προβλέπονται στον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1169/2011 σχετικά με την παροχή πληροφοριών για τα τρόφιμα στους καταναλωτές και στον παρόντα κανονισμό, καθώς και των λόγων που υπαγορεύουν τους κανόνες αυτούς.

Οι απόψεις των αρμόδιων αρχών ήταν ισορροπημένες μεταξύ όσων πιθανότατα θα εισήγαγαν εθνικούς κανόνες και όσων δεν θα το έπρατταν ελλείψει του κανονισμού.

Όσον αφορά τα κράτη μέλη που θα θέσπιζαν κανόνες, ο κύριος λόγος θα ήταν το αίτημα των καταναλωτών για τέτοιου είδους πληροφορίες. Ωστόσο, μόνο το ένα τρίτο των

ερωτηθέντων πίστευε ότι θα ήταν «σχετικά εφικτό» να θεσπιστούν εθνικοί κανόνες και κανένας δεν το θεωρούσε «πλήρως εφικτό». Υπό την έννοια αυτή, ο κανονισμός διευκόλυνε την εισαγωγή τέτοιου είδους κανόνων στα κράτη μέλη που τείνουν περισσότερο να ρυθμίζουν την επισήμανση καταγωγής.

Η μεγάλη πλειονότητα των αρμόδιων αρχών, των οργανισμών σε επίπεδο ΕΕ και των εθνικών επαγγελματικών οργανώσεων θεώρησε ότι οι εθνικοί κανόνες δεν εκπληρώνουν πλήρως τους στόχους της ΕΕ που επιδιώκει ο κανονισμός. Μόνο το ένα πέμπτο των αρμόδιων αρχών θεώρησε ότι οι εθνικοί κανόνες θα είχαν επιτύχει τους ίδιους στόχους με τον κανονισμό. Η πλειοψηφία θεώρησε ότι οι εθνικοί κανόνες θα οδηγούσαν σε έλλειψη εναρμόνισης με πιθανές συνέπειες στο εμπόριο εντός της ενιαίας αγοράς ή σε ενδεχόμενη παραπλάνηση των καταναλωτών, δεδομένου ότι οι εθνικοί κανόνες ισχύουν μόνο για τα εγχώρια προϊόντα. Οι θέσεις των ενδιαφερομένων αποκλίνουν ανάλογα με τον βαθμό στον οποίο η εγχώρια αλυσίδα εφοδιασμού εξαρτάται από το ενδοκοινοτικό εμπόριο. Όπου η εξάρτηση αυτή είναι μεγαλύτερη (για παράδειγμα, χοίροι και πουλερικά στη Γερμανία, πουλερικά στις Κάτω Χώρες και χοίροι στην Ισπανία), κυριαρχούσε η άποψη ότι οι εθνικοί κανόνες δεν εκπληρώνουν τους στόχους της ΕΕ ή τους εκπληρώνουν σε περιορισμένο μόνο βαθμό, ελλείπει του κανονισμού.

Ενώ, όπως γίνεται φανερό προηγουμένως, η έναρξη ισχύος του κανονισμού δεν παρεμπόδισε την εξέλιξη του ενδοκοινοτικού εμπορίου ζώντων ζώων ή νωπού κρέατος, ούτε διατάραξε τη λειτουργία της ενιαίας αγοράς της ΕΕ, οι κύριοι κίνδυνοι που εντοπίστηκαν λόγω του μη εναρμονισμένου συστήματος ήταν οι εξής:

- ο διαφορετικός βαθμός πληροφοριών που παρέχονται στους καταναλωτές,
- το πιθανό ζήτημα των εμποδίων στο εμπόριο εντός της ενιαίας αγοράς,
- το διαφορετικό επίπεδο ανταγωνισμού για τους φορείς εκμετάλλευσης.

Όλες αυτές οι πιθανές αρνητικές επιπτώσεις απειράπησαν αποτελεσματικά με την έναρξη ισχύος του κανονισμού. Στους καταναλωτές της ΕΕ παρέχονται πλέον οι ίδιες πληροφορίες όσον αφορά τα προϊόντα που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού και όλοι οι φορείς εκμετάλλευσης της ΕΕ πρέπει να συμμορφώνονται με τους ίδιους κανόνες, χωρίς διαφορές μεταξύ των κρατών μελών.

Ορισμένα κράτη μέλη θέσπισαν εθνικούς νόμους για την καθιέρωση καθεστώτος ελέγχου (DK, IE, IT), ενώ άλλα τροποποίησαν την υφιστάμενη εθνική νομοθεσία για να διασφαλίσουν συμμόρφωση με τον κανονισμό (EL, PL, RO).

Σε δύο κράτη μέλη (EL, PL), η εθνική νομοθεσία θεσπίζει επίσης την πρόσθετη απαίτηση να παρέχονται πληροφορίες για τη χώρα καταγωγής για το νωπό, διατηρημένο με απλή ψύξη και κατεψυγμένο κρέας χοίρου, αιγοπροβάτων και πουλερικών που πωλείται χύμα (δηλαδή όχι προσσκευασμένο).

Δύο κράτη μέλη (FI και FR) έχουν εκδώσει πρόσθετους εθνικούς κανόνες ώστε να επεκτείνουν το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού στο κρέας που χρησιμοποιείται ως συστατικό ή στο κρέας που πωλείται σε εστιατόρια και μονάδες τροφοδοσίας.

Η μελέτη κατέδειξε ότι οι εθνικοί αυτοί κανόνες δεν είχαν άμεσες επιπτώσεις στην εφαρμογή του κανονισμού.

4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Τα συστήματα ιχνηλασιμότητας που αναπτύχθηκαν στο πλαίσιο της γενικής νομοθεσίας για τα τρόφιμα κατέδειξαν την αποτελεσματικότητά τους στη διασφάλιση συμμόρφωσης με τον κανονισμό, απαιτήθηκαν δε ελάχιστες μόνο αλλαγές (κυρίως στο στάδιο της επεξεργασίας) για τη διασφάλιση της ορθής μετάδοσης των πληροφοριών. Όσον αφορά τις συγκεκριμένες πληροφορίες για την ορθή επισήμανση καταγωγής, δεν διαπιστώθηκε ότι είναι συστηματικά ανεπαρκείς.

Οι κλάδοι μπόρεσαν επομένως να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις χωρίς υπερβολικό διοικητικό φόρτο και κόστος, χάρη ιδίως στις παρεκκλίσεις για τον κιμά και τα τρίμματα κρέατος.

Το ελάχιστο κόστος που βάρυνε τους φορείς εκμετάλλευσης δεν μετακυλίστηκε κατά μήκος της αλυσίδας και δεν είχε αντίκτυπο στις τελικές τιμές καταναλωτή.

Ο κανονισμός είχε ελάχιστο αντίκτυπο στο εμπόριο εντός της ενιαίας αγοράς της ΕΕ: ορίζοντας εναρμονισμένους κανόνες, ο κανονισμός βοήθησε στη λειτουργία της ενιαίας αγοράς παρέχοντας κοινό πλαίσιο ανταγωνισμού για τους φορείς εκμετάλλευσης της ΕΕ. Υπό αυτήν την έννοια, και λαμβάνοντας υπόψη ότι οι στόχοι του κανονισμού εξακολουθούν να θεωρούνται σχετικοί, η προστιθέμενη αξία της ΕΕ έγκειτο στο γεγονός ότι παρέχει στους ενωσιακούς καταναλωτές το ίδιο επίπεδο πληροφοριών, χωρίς να διακυβεύεται η ενιαία αγορά της ΕΕ και το ενδοκοινοτικό εμπόριο.

Οι παρεχόμενες πληροφορίες αποδείχθηκαν αξιόπιστες, σύμφωνες με τους ορισμούς επισήμανσης και πλήρως επαληθεύσιμες από τις αρμόδιες αρχές χωρίς πολλή προσπάθεια ή επιβάρυνση.

Ωστόσο, η κατανόηση των ορισμών αυτών από τους καταναλωτές είναι χαμηλή. Συγκεκριμένα, σημειώνεται χαμηλή κατανόηση από τον καταναλωτή του όρου «*Εκτροφή* σε» όπως ορίζεται στο άρθρο 5 του κανονισμού, όρος ο οποίος συχνά θεωρείται ως ο τόπος όπου το ζώο γεννήθηκε και πέρασε ολόκληρη τη ζωή του. Κατά συνέπεια, δεν μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι οι πληροφορίες είναι απολύτως σαφείς και χρήσιμες για τους καταναλωτές. Ωστόσο, το ζήτημα αυτό δεν σχετίζεται με την εφαρμογή του κανονισμού, θα μπορούσε όμως να αντιμετωπιστεί μέσω καλύτερης επικοινωνίας, ιδίως σε επίπεδο λιανικής.

Η ανάλυση κατέδειξε ότι ο κανονισμός συνάδει με τη λοιπή νομοθεσία της ΕΕ σχετικά με την ένδειξη καταγωγής, παρά τις διαφορές με τη νομοθεσία περί επισήμανσης του βοείου κρέατος, οι οποίες δικαιολογούνται από το διαφορετικό πλαίσιο και την περίοδο κατά την οποία σχεδιάστηκαν τα δύο νομοθετήματα.

Εν κατακλείδι, ο κανονισμός σχεδιάστηκε ώστε να έχει τον ελάχιστο αντίκτυπο στον τομέα, παρέχοντας παράλληλα στους καταναλωτές τις κατάλληλες πληροφορίες για την απόφαση αγοράς τους. Τα στοιχεία καταδεικνύουν ότι οι στόχοι αυτοί έχουν επιτευχθεί. Επομένως, δεν υπάρχει ανάγκη επανεξέτασης σε αυτό το στάδιο των εν ισχύ διατάξεων. Αυτό το συμπέρασμα δεν αφορά τη γενική επισκόπηση των πληροφοριών ενημέρωσης των καταναλωτών για την οποία γίνεται λόγος στο πλαίσιο της στρατηγικής «Από το αγρόκτημα στο πιάτο».