



Brussel, 20.5.2015
COM(2015) 204 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**betreffende de verplichte aanduiding van het land van oorsprong of de plaats van
herkomst voor onverwerkte levensmiddelen, producten met maar één ingrediënt en
ingrediënten die meer dan 50 % van een levensmiddel uitmaken**

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	3
2.	Verplichte en vrijwillige oorsprongsetikettering	4
3.	Definitie van de betrokken levensmiddelen.....	4
4.	Overzicht van de sector en de voorzieningsketen	5
4.1.	Overzicht van de EU-levensmiddelensector	5
4.2.	Overzicht van de voorzieningsketen voor de voedselproductie.....	5
4.3.	Gebruik van vrijwillige oorsprongsetikettering en EU-kwaliteitsregelingen	5
5.	Houding van de consument tegenover informatie over de oorsprong van levensmiddelen.....	6
6.	Mogelijke scenario's en toepassingswijzen voor oorsprongsetikettering bij onverwerkte levensmiddelen, producten met maar één ingrediënt en ingrediënten die meer dan 50 % van een levensmiddel uitmaken	7
7.	Kosten-batenanalyse van de verschillende scenario's	7
7.1.	Effecten op het consumentengedrag	7
7.2.	Economische effecten	8
7.2.1.	Exploitatiekosten van de exploitanten van levensmiddelenbedrijven	8
7.2.2.	Effecten op de interne markt en op de internationale handel.....	9
7.2.3.	Administratieve lasten voor bedrijven	9
7.2.4.	Extra lasten voor overheidsinstanties.....	9
7.2.5.	Kosten voor de consument	9
7.2.6.	Milieu-effecten.....	10
7.3.	Kosten-batenanalyse van de verschillende scenario's	10
8.	Conclusies	12

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende de verplichte aanduiding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst voor onverwerkte levensmiddelen, producten met maar één ingrediënt en ingrediënten die meer dan 50 % van een levensmiddel uitmaken

1. INLEIDING

In artikel 26, leden 5 en 6, van Verordening (EU) nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten (hierna de "VIC-verordening" genoemd)¹ is bepaald dat de Commissie bij het Europees Parlement en de Raad een aantal verslagen moet indienen over de mogelijkheid om verplichte oorsprongsetikettering uit te breiden naar de volgende categorieën levensmiddelen:

- a) andere vleessoorten dan runds-, varkens-, schapen-, geiten- en pluimveevlees;
- b) melk;
- c) melk die als ingrediënt in zuivelproducten wordt gebruikt;
- d) onverwerkte levensmiddelen;
- e) producten met maar één ingrediënt;
- f) ingrediënten die meer dan 50 % van een levensmiddel uitmaken.

Het onderhavige verslag heeft betrekking op onverwerkte levensmiddelen, producten met maar één ingrediënt en ingrediënten die meer dan 50 % van een levensmiddel uitmaken.

Ingevolge artikel 26, lid 7, van de VIC-verordening dient het verslag de volgende elementen te analyseren:

- de behoefte van de consument om te worden geïnformeerd,
- de haalbaarheid van dergelijke etikettering, en
- de kosten en baten van de invoering van dergelijke maatregelen, waaronder de juridische gevolgen voor de interne markt en de gevolgen voor de internationale handel.

Dit verslag is hoofdzakelijk gebaseerd op de resultaten van een externe studie in opdracht van DG SANTE die is uitgevoerd door het Food Chain Evaluation Consortium (FCEC)² en waarbij gebruik werd gemaakt van rondvragen bij

¹ Verordening (EU) nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten (PB L 304 van 22.11.2011, blz. 18).

² Study on the mandatory indication of country of origin or place of provenance of unprocessed foods, single ingredient products and ingredients that represent more than 50% of a food - Final report - Food Chain Evaluation Consortium (FCEC) (Studie inzake de verplichte aanduiding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst voor onverwerkte levensmiddelen, producten met maar één ingrediënt en ingrediënten die meer dan 50 % van een levensmiddel uitmaken - Eindverslag - FCEC) -

consumenten, exploitanten van levensmiddelenbedrijven en bevoegde autoriteiten van lidstaten, alsook van casestudies, maar ook op andere bronnen over dit onderwerp.

In de FCEC-studie zijn resultaten geïntegreerd van een kmo-test die werd uitgevoerd door DG GROW.

2. VERPLICHTE EN VRIJWILLIGE OORSPRONGSETIKETERING

Op dit moment bestaan er bindende voorschriften inzake oorsprongsetikettering voor verscheidene sectoren, waaronder honing³, groenten en fruit⁴, vis⁵ (niet voor visproducten, zoals bewerkte of bewaarde vis), rund en rundvleesproducten⁶, olijfolie⁷, wijn⁸, eieren⁹ en ingevoerd pluimvee¹⁰.

Bij de VIC-verordening zijn voorschriften vastgesteld inzake verplichte oorsprongsetikettering voor vers, gekoeld of bevroren vlees van varkens, schapen, geiten en pluimvee. De nadere bepalingen zijn vastgesteld bij Uitvoeringsverordening (EU) nr. 1337/2013 van de Commissie¹¹.

Naast deze verplichte oorsprongsetikettering staat het de exploitanten van levensmiddelenbedrijven vrij om op eigen initiatief het land of de regio van

http://ec.europa.eu/food/food/labellingnutrition/foodlabelling/index_en.htm

³ Verordening (EU) Nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 671).

⁴ Verordening (EG) nr. 1234/2007 van 22 oktober 2007 houdende een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten en specifieke bepalingen voor een aantal landbouwproducten ("Integrale-GMO-verordening") en Uitvoeringsverordening (EU) nr. 543/2011 van de Commissie van 7 juni 2011 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad, wat de sectoren groenten en fruit en verwerkte groenten en fruit betreft (PB L 157 van 15.6.2011, blz. 1).

⁵ Verordening (EU) Nr. 1379/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 houdende een gemeenschappelijke marktordening voor visserijproducten en aquacultuurproducten, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1184/2006 en (EG) nr. 1224/2009 van de Raad en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 104/2000 van de Raad (PB L 354 van 28.12.2013, blz. 1).

⁶ Verordening (EG) nr. 1760/2000 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een identificatie- en registratieregeling voor runderen en inzake de etikettering van rundvlees en rundvleesproducten (PB L 204 van 11.8.2000, blz. 1).

⁷ Uitvoeringsverordening (EU) nr. 29/2012 van de Commissie van 13 januari 2012 betreffende de handelsnormen voor olijfolie (PB L 12 van 14.1.2012, blz. 14).

⁸ Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad van 22 oktober 2007 houdende een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten en specifieke bepalingen voor een aantal landbouwproducten ("integrale GMO"-verordening).

⁹ Verordening (EG) nr. 589/2008 van de Commissie van 23 juni 2008 tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad, wat betreft de handelsnormen voor eieren (PB L 163 van 24.6.2008, blz. 6).

¹⁰ Verordening (EG) nr. 543/2008 van de Commissie van 16 juni 2008 houdende uitvoeringsbepalingen voor Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad wat betreft de handelsnormen voor vlees van pluimvee (PB L 157 van 17.6.2008, blz. 46).

¹¹ Uitvoeringsverordening (EU) nr. 1337/2013 van de Commissie tot vaststelling van de regels voor de toepassing van Verordening (EU) nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad, wat betreft het vermelden van het land van oorsprong of de plaats van herkomst voor vers, gekoeld of bevroren vlees van varkens, schapen, geiten en pluimvee (PB L 335 van 14.12.2013, blz. 19).

oorsprong aan te brengen op het etiket, op voorwaarde dat zij de toepasselijke bepalingen van de VIC-verordening naleven.

3. DEFINITIE VAN DE BETROKKEN LEVENSMIDDELEN

De term "onverwerkte producten" wordt gedefinieerd in de VIC-verordening en verwijst naar levensmiddelen die geen behandeling hebben ondergaan, met inbegrip van producten die zijn verdeeld, in partjes, plakken of stukken gesneden, uitgebeend, gehakt, van de huid ontdaan, gemalen, versneden, gereinigd, bijgesneden, gepeld, geplet, gekoeld, bevroren, diepgevroren of ontdooid. Zo worden bijvoorbeeld bloem, rijst en gesneden groene groenteslaatjes als onverwerkte producten beschouwd.

De term "producten met maar één ingrediënt" is in de VIC-verordening evenwel niet gedefinieerd. In het kader van dit verslag wordt met deze term verwezen naar producten die slechts één ingrediënt of grondstof bevatten. Voorbeelden van dergelijke producten zijn suiker, tomatenpuree, plantaardige olie op basis van één gewas en bevroren friet waaraan geen additieven of zout zijn toegevoegd.

In de VIC-verordening is de term "ingrediënten die meer dan 50 % van een levensmiddel uitmaken" evenmin gedefinieerd en er wordt niet omschreven waarnaar de 50 %-drempel precies verwijst (volume, gewicht, ...). Onder deze categorie vallen bijvoorbeeld de tomaat in tomatensaus, het fruit in fruitsap en de bloem in brood (bakkerijsector).

4. OVERZICHT VAN DE SECTOR EN DE VOORZIENINGSKETEN

4.1. Overzicht van de EU-levensmiddelensector

De sector voeding en dranken in de EU heeft een omzet van 1 048 miljoen euro, genereert een toegevoegde waarde van 206 miljard euro. Met zijn 4,2 miljoen werknemers is het de grootste verwerkende sector en meteen ook de voornaamste werkgever in de EU.

Deze sector omvat 286 000 bedrijven, waarvan 99 % kmo's zijn (met inbegrip van micro-ondernemingen).

4.2. Overzicht van de voorzieningsketen voor de voedselproductie

In de meeste voedingssectoren betrekken exploitanten van levensmiddelenbedrijven in de EU grondstoffen van verschillende bronnen. Voor basisproducten als koffie of bloem moeten de verschillende grondstofleveranciers permanent de gewenste kwaliteit leveren en moeten ze seizoensgebonden schommelingen vermijden. Aangezien ook de prijs een cruciale rol speelt, wordt vaak voor een andere oorsprong van de grondstoffen gekozen om de kosten te beperken. Waar gebruik wordt gemaakt van meerdere leveranciers, wijzigt 50 % van de exploitanten de oorsprong van hun ingrediënten volgens de FCEC-studie minstens 3 maal per jaar. Hoe complexer en gesofisticeerder de voorzieningsketen, hoe bewerkelijker de oorsprongsetikettering.

Wat de door de EU-regelgeving inzake voedselveiligheid¹² vereiste traceerbaarheid betreft, moeten exploitanten van levensmiddelenbedrijven hun onmiddellijke

¹² 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

leveranciers en klanten kunnen identificeren. De "één stap achteruit - één stap vooruit"-traceerbaarheid is meestal de enige vorm van gegarandeerde traceerbaarheid en slechts 29 % van de exploitanten van levensmiddelenbedrijven gaan verder dan dat en zetten een volledig traceerbaarheidssysteem op.

4.3. Gebruik van vrijwillige oorsprongsetikettering en EU-kwaliteitsregelingen

Bij raadpleging van de belanghebbenden is gebleken dat nauwelijks gebruik werd gemaakt van vrijwillige oorsprongsetikettering voor de voedingssectoren waarop dit verslag betrekking heeft. Wanneer dergelijke regelingen worden toegepast, is dit slechts voor een zeer klein deel van de totale productie van een bepaald product (bv. minder dan 1 % van de totale koffiemarkt) en voornamelijk voor het hoogwaardige segment. De producten met een logo van een EU-kwaliteitsregeling, zoals een beschermde oorsprongsbenaming (BOB), beschermde geografische aanduiding (BGA) of gegarandeerde traditionele specialiteit (GTS), vallen voor het grootste deel onder andere levensmiddelen categorieën dan die welke in dit verslag worden bedoeld. Dergelijke aanduidingen zijn niet altijd aanduidingen over de herkomst van de grondstoffen, maar kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op lokale knowhow of op de productieplaats.

5. HOUDING VAN DE CONSUMENT TEGENOVER INFORMATIE OVER DE OORSPRONG VAN LEVENSMIDDELEN

Onderzoek bij consumenten heeft uitgewezen dat de factoren die het koopgedrag beïnvloeden, in de eerste plaats prijs, smaak, vervaldatum/minimumhoudbaarheidsdatum, gemak en/of uitzicht zijn, en dan pas oorsprongsetikettering.

Hoewel kennelijk minder belang wordt gesteld in het etiketteren van de oorsprong op de producten die in deze studie aan bod komen, geeft drie kwart van de consumenten die hebben meegewerkt aan de FCEC-studie, toch blijk van belangstelling voor deze soort etikettering. In de FCEC-studie geven de consumenten aan dat ze de plaats waar het product wordt gekweekt of geteeld, even belangrijk vinden als de productieplaats, maar wanneer naar concrete gevallen wordt verwezen, verkiest de consument duidelijk informatie over de productieplaats.

De overgrote meerderheid van de ondervraagde consumenten verkiest oorsprongsinformatie op niveau van het land.

De redenen waarom de consument oorsprongsetikettering wenst, verschillen aanzienlijk tussen de lidstaten. 42,8 % van de ondervraagde EU-consumenten zou de oorsprongsetikettering gebruiken om nationale of lokale producten te kiezen boven producten van een andere oorsprong. 12,9 % van de EU-consumenten vindt dat oorsprongsetikettering een bevestiging is van de kwaliteit van het levensmiddel. Milieugerelateerde redenen zijn een drijfveer voor 12,8 % van de EU-consumenten. Voorts zou 10,8 % zich dankzij oorsprongsetikettering gerust voelen over de veiligheid van het voedsel dat ze kopen.

Wel dient te worden opgemerkt dat naast een aantal legitieme motieven voor de belangstelling in de oorsprong van levensmiddelen (steun aan lokale productie,

oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden (PB L 31 van 1.2.2002, blz. 1).

kenmerken van het product, milieuaspecten, enz.), ook redenen zijn aangehaald die niet relevant zijn. Dit geldt met name wanneer oorsprong in verband wordt gebracht met veiligheid, aangezien producten die waar dan ook in de EU zijn geproduceerd of in de EU zijn ingevoerd, "veilig" moeten zijn. Het hoofddoel van de EU-levensmiddelenregelgeving is immers voedselveiligheid te waarborgen. Uit de door de bevoegde dienst van de Commissie (het Voedsel- en Veterinair Bureau van het directoraat-generaal Gezondheid en Voedselveiligheid) uitgevoerde audits in de lidstaten blijkt duidelijk een consistent hoog veiligheidsniveau, als voorgeschreven door de EU-regelgeving. Evenzo worden audits uitgevoerd in derde landen om te waarborgen dat de uitgevoerde producten voldoen aan de EU-veiligheidsnormen.

De gegevens over de bereidheid van de consument om te betalen voor oorsprongsinformatie zijn sporadisch en soms tegenstrijdig. Dit is mogelijk toe te schrijven aan de toepassing van een ongeschikte methode. Eerdere studies over de bereidheid van de consument om te betalen, hebben aangetoond dat de consument wel bepaalde informatie wil, maar daarvoor niet méér wil betalen¹³. Volgens de FCEC-studie zou er echter een grote bereidheid bestaan om te betalen voor oorsprongsinformatie op de producten die onder de studie vallen (+30 % voor informatie op EU-niveau en +40-50 % voor informatie op landniveau). Ook dient te worden opgemerkt dat er een aanzienlijke kloof bestaat tussen de intenties van de consument en zijn daadwerkelijke gedrag.

6. MOGELIJKE SCENARIO'S EN TOEPASSINGSWIJZEN VOOR OORSPRONGSETIKETTERING BIJ ONVERWERKTE LEVENSMIDDELEN, PRODUCTEN MET MAAR ÉÉN INGREDIËNT EN INGREDIËNTEN DIE MEER DAN 50 % VAN EEN LEVENSMIDDEL UITMAKEN

Voor de doeleinden van dit verslag zijn de volgende scenario's onderzocht:

- scenario 1: vrijwillige oorsprongsetikettering (status quo);
- scenario 2: verplichte oorsprongsetikettering in de vorm van "EU/niet-EU" of "EU/derde land";
- scenario 3: verplichte oorsprongsetikettering met vermelding van de lidstaat of het derde land;
- scenario 4: verplichte etikettering met vermelding van andere geografische eenheden (regio).

Voor de scenario's 2, 3 en 4 zijn verschillende toepassingswijzen onderzocht voor elk van de drie belangrijkste productcategorieën:

- toepassingswijze a): plaats van productie: de oorsprong als bepaald in het douanewetboek, nl. land waar het ingrediënt geheel is verkregen of de laatste ingrijpende be- of verwerking heeft ondergaan;
- toepassingswijze b): plaats waar de hoofdgrondstof is geteeld of gekweekt, nl. plaats van de oogst (voor fruit, groenten en granen) en plaats van de vangst (voor verwerkte visserijproducten);

¹³ 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 (COM(2013)755).

- toepassingswijze c): een combinatie van a en b.

7. KOSTEN-BATENANALYSE VAN DE VERSCHILLENDE SCENARIO'S

7.1. Effecten op het consumentengedrag

Bij scenario 1 bepaalt de vraag van de consument hoe uitgebreid de oorsprongsinformatie moet zijn. Deze optie zou in de smaak vallen bij consumenten die veel belang hechten aan de voedselprijzen, aangezien deze laatste niet wijzigen. Hoe dan ook zouden de nieuwe voorschriften inzake vrijwillige oorsprongsetikettering ervoor zorgen dat de consument niet wordt misleid aangaande de werkelijke oorsprong van het primaire ingrediënt van levensmiddelen waarop een bepaalde oorsprong vermeld staat. Indien de oorsprong van dat primaire ingrediënt verandert, moet dit immers worden gemeld.

Scenario 2 zal enkel aan de wensen van de consumenten tegemoetkomen indien het product in hun ogen veiliger of kwaliteitsvoller is in vergelijking met niet-EU-landen, wat niet zeker is. Ook wordt dit niveau van informatie vaak als te algemeen beschouwd en dus de extra kosten voor de eindverbruiker niet waard, ook al liggen deze extra kosten waarschijnlijk lager dan bij de scenario's 3 en 4.

Scenario 3 zal wellicht tot grotere tevredenheid bij de consument leiden, maar zal meer gevolgen hebben voor de productiekosten dan scenario 2 en zal bijgevolg leiden tot een grotere prijsstijging voor de consument. Een ander gevolg van dergelijke oorsprongsetikettering zal ongetwijfeld een voorkeur voor nationale producten zijn.

Scenario 4 lijkt voor de consument niet te verkiezen boven de optie van oorsprongsetikettering op landniveau. Naar verwachting zal deze optie ook veel hogere extra kosten met zich meebrengen voor de exploitanten van levensmiddelenbedrijven en zal ze dus leiden tot hogere consumentenprijzen.

7.2. Economische effecten

Aangezien de exploitanten van levensmiddelenbedrijven de haalbaarheid van scenario 4 betwijfelen en de consument niet meer belangstelling toont in deze optie dan in scenario 3, zijn enkel de economische effecten van de eerste drie scenario's weergegeven.

De studie had betrekking op een hele waaier aan levensmiddelen categorieën, waardoor het niet mogelijk was gegevens inzake de economische effecten samen te voegen. De kwantificatie van de economische effecten is daarom beperkt gebleven tot concrete casestudies en wordt weergegeven in de FCEC-studie.

7.2.1. Exploitatiekosten van de exploitanten van levensmiddelenbedrijven

Bij scenario 1 blijven de exploitatiekosten op hun huidige niveau gehandhaafd. Scenario's 2 en 3 brengen extra (eenmalige en periodieke) exploitatiekosten met zich mee voor exploitanten van levensmiddelenbedrijven die kiezen voor een enkele oorsprong of een beperkt aantal plaatsen van oorsprong, gezien de noodzakelijke aanpassingen van inkooppraktijken, traceerbaarheidssystemen, productieproces, verpakking- en marketingpraktijken. Bij scenario 3 zullen de exploitatiekosten naar schatting 10 tot 15 % stijgen voor de sectoren die niet met een groot aantal plaatsen van oorsprong werken, maar in veel gevallen kan die stijging oplopen tot 30 %.

Sommige van die kosten kunnen worden verlaagd indien wordt geopteerd voor scenario 2 of indien bij scenario 3 de mogelijkheid bestaat verschillende landen op het etiket te vermelden (waarbij het wordt toegestaan om voor een bepaald product een "gemengde" oorsprong of verschillende plaatsen van oorsprong te vermelden naargelang van het productieproces). De exploitanten van levensmiddelenbedrijven gaan ervan uit dat de toepassingswijze waarbij wordt vereist de productieplaats te vermelden, in het algemeen minder duur zal uitvallen dan die waarbij de kweek-/teeltplaats wordt vermeld, omdat het aantal productieplaatsen beperkter is dan het aantal plaatsen van oorsprong van de grondstof en omdat dan een minder uitgebreid traceerbaarheidssysteem nodig is.

7.2.2. *Effecten op de interne markt en op de internationale handel*

Wellicht heeft scenario 2 geen effecten op de interne markt, aangezien voor de oorsprong geen onderscheid wordt gemaakt tussen de lidstaten. Daarentegen kan de internationale handel wel gevolgen ondervinden, afhankelijk van de reactie van de consumenten op de vermelding "EU/niet-EU" en van de aanpassing van de inkooppraktijken van de exploitanten van levensmiddelenbedrijven. In dat opzicht moet er rekening mee worden gehouden dat voor sommige producten die bij de studies aan bod kwamen, zoals suiker, internationale handelsovereenkomsten bestaan. Derde landen hebben zich ook bezorgd getoond over een mogelijke daling van hun export naar de EU, vanwege extra productie- en etiketteringskosten en vanwege de voorspelde overschakeling van EU-exploitanten van levensmiddelenbedrijven naar EU-leveranciers.

Scenario 3 zal een vergelijkbare impact hebben op de internationale handel, maar kan ook repercussies hebben voor de interne markt, als gevolg van een mogelijke nationalisering van de voedselvoorzieningsketens, aangezien bijna de helft van de bevroegde consumenten beweert de voorkeur te zullen geven aan producten uit eigen land. Ook al kunnen EU-producten bij dit scenario voordeel halen uit de voorkeur van de consumenten op de EU-markt, dan zullen de extra lasten en de starheid van de inkooppraktijken zouden de EU-exploitanten van levensmiddelenbedrijven afstraffen op de internationale markt.

7.2.3. *Administratieve lasten voor bedrijven*

Bij exploitanten van levensmiddelenbedrijven die grondstoffen uit verschillende plaatsen van oorsprong betrekken, zouden de extra administratieve lasten toe te schrijven zijn aan de registratie van de oorsprong voor de aanvoer van leveringen en aan de aanpassing van het traceerbaarheidssysteem. De vaste kosten zouden een aanzienlijk deel van de extra lasten uitmaken en zouden veel zwaarder doorwegen voor kmo's. Enkel kmo's die grondstoffen van slechts één of enkele plaatsen van oorsprong betrekken, zouden niet worden afgestraft.

Scenario 1 leidt tot verwaarloosbare administratieve lasten, en uitsluitend voor de bedrijven die de oorsprong van het eindproduct vermelden en wanneer deze bovendien verschilt van de oorsprong van het primaire ingrediënt (of de primaire ingrediënten). Ook worden de totale lasten voor scenario 2 lager geraamd dan voor scenario 3 en lager voor toepassingswijze a) dan voor toepassingswijze b).

7.2.4. *Extra lasten voor overheidsinstanties*

De door de lidstaten opgestelde ramingen van de stijging van de controlekosten voor de overheidsinstanties lopen sterk uiteen. In de veronderstelling dat de middelen uit de nationale begroting die worden toegewezen aan de controle-autoriteiten niet worden verhoogd, kunnen dergelijke nieuwe voorschriften leiden tot een afname van de controlefrequentie of tot een verandering in de prioriteiten. Samen met het ontbreken van een analysemethode om de oorsprong van levensmiddelen na te gaan, kan dit leiden tot een verhoogd risico op fraude.

7.2.5. *Kosten voor de consument*

De verstrekking van oorsprongsinformatie zal naar verwachting tot hogere kosten leiden, die zonder twijfel vooral aan de consument zullen worden doorberekend (volgens de FCEC-studie). Volgens deze studie zal deze stijging variëren van onbetekenend tot hoog, naargelang van het levensmiddel, de sector, maar ook de lidstaat.

Scenario 1 zal waarschijnlijk niet tot een algemene prijsstijging leiden. Enkel de producten met vrijwillige oorsprongsinformatie kunnen eventueel gevolgen ondervinden.

Scenario's 2 en 3 leiden waarschijnlijk wel tot een algemene stijging van de consumentenprijs, die in het laatste geval veel hoger zou zijn. Als dusdanig kan scenario 3 - en in mindere mate scenario 2 - leiden tot een daling in de consumptie van de levensmiddelen die in het verslag aan bod komen, indien de prijsstijging aanzienlijk is, of tot een verhoging van het consumentenbudget dat aan de aankoop van deze levensmiddelen, vaak basisproducten, wordt besteed.

Ook dient te worden opgemerkt dat de nationalisering van de voedselketen bij scenario 3 gevolgen kan hebben voor de werkgelegenheid gezien de reorganisatie van de voedselproductieketen. In sommige gevallen zullen dit positieve gevolgen zijn, in andere gevallen negatieve.

7.2.6. *Milieu-effecten*

De invoering van bindende voorschriften inzake oorsprongsinformatie kan leiden tot meer voedselafval en een lagere energie-efficiëntie door de toename van de productielijnen of productiepartijen, de toename van het aantal verschillende levensmiddelen (Stock Keeping Units) op de EU-markt en van de distributiekkanalen die nodig zijn om ze te verdelen. Deze effecten zullen meer uitgesproken zijn bij scenario 3 dan bij scenario 2, terwijl er geen of nauwelijks effecten zullen zijn bij scenario 1.

Omdat scenario's 2 en 3 de consument echter kunnen aanzetten om meer lokaal geproduceerde producten te kiezen, kunnen er ook positieve milieu-effecten zijn in de vorm van minder vervuiling door transport.

7.3. **Kosten-batenanalyse van de verschillende scenario's**

De tabel hieronder toont een overzicht van de voor- en nadelen van de verschillende scenario's voor oorsprongsetikettering.

Scenario's	Effecten voor de consument volgens de FCEC-studie	Economische effecten volgens de FCEC-studie
------------	---	---

Scenario's		Effecten voor de consument volgens de FCEC-studie	Economische effecten volgens de FCEC-studie
Scenario 1 – behoud van de vrijwillige oorsprongsetikettering	Kosten	Geen garantie dat de consumenten systematisch oorsprongsinformatie krijgen	Extra exploitatiekosten beperkt tot een minimum Beperkte administratieve lasten voor de bedrijven en de overheidsinstanties Geen of weinig prijsstijgingen
	Baten	Voedselprijzen blijven op hun huidige niveau, behalve wanneer vrijwillige etikettering wordt toegepast en het primaire ingrediënt een andere oorsprong heeft dan het eindproduct De extra kosten voor de etikettering zijn niet voor rekening van consumenten die geen specifiek belang hechten aan de oorsprong Consumenten die wel geïnteresseerd zijn in de oorsprong, kunnen kiezen voor producten waarop deze informatie is vermeld	Geen segmentatie van de interne markt en dus geen gevolgen voor de intra-EU-handel Geen extra lasten en dus behoud van het concurrentievermogen van de EU-bedrijven op de internationale markt
Scenario 2 – verplichte oorsprongsetikettering in de vorm van "EU/niet-EU" of "EU/derde land"	Kosten	De verstrekte oorsprongsinformatie is weinig waardevol, wegens te algemeen De informatie kan verdere vragen over de precieze oorsprong van het levensmiddel oproepen, zelfs bij consumenten die a priori niet om dergelijke informatie hadden verzocht. Dit zou tot een zekere frustratie leiden De extra kosten zullen wellicht aan de consument worden doorberekend	Levensmiddelenbedrijven moeten bepaalde exploitatiekosten maken voor de aanpassing van de voorzieningsketen en van de productie Voor de meeste sectoren worden deze kosten geraamd op verwaarloosbaar tot matig voor toepassingswijze a) en op matig tot hoog voor toepassingswijzen b) en c) Extra administratieve lasten voor bedrijven en overheidsinstanties, maar minder dan bij scenario 3
	Baten	Garandeert dat de consumenten systematisch oorsprongsinformatie krijgen Kan als een label voor voedselkwaliteit- en voedselveiligheidslabel worden geïnterpreteerd	Flexibelere inkooppraktijken dan bij scenario 3 Aangezien de voedselkwaliteit en voedselveiligheid in de EU is erkend, kan dit bijdragen tot een betere positie voor de EU-voedselproductie in de internationale handel
Scenario 3 – verplichte oorsprongsetikettering met vermelding van de lidstaat of het derde	Kosten	Het effect op de prijs van het eindproduct zal aanzienlijk groter zijn dan bij scenario 2 Dit kan een invloed hebben op het budget dat de consument besteedt aan zijn voeding, aangezien veel producten onder deze wettelijke	Alle levensmiddelenbedrijven zouden bepaalde exploitatiekosten moeten maken voor de verdubbeling van de opslagfaciliteiten, de fragmentering van de productieprocessen, uitgebreidere traceerbaarheidssystemen, wijzigingen van de etikettering

Scenario's		Effecten voor de consument volgens de FCEC-studie	Economische effecten volgens de FCEC-studie
land		vereiste vallen	Volgens de FCEC-studie zullen de exploitatiekosten naar schatting 10 tot 15 % stijgen voor de sectoren die niet met een groot aantal verschillende plaatsen van oorsprong werken, maar in veel gevallen kan die stijging oplopen tot 30 % De administratieve lasten voor de levensmiddelenbedrijven en de controle-autoriteiten zullen hoger liggen dan bij scenario 2 Leidt tot meer marktsegmentatie van de verschillende levensmiddelensectoren, nationalisering van de voedselvoorzieningsketen en minder concurrentie op de internationale markt
	Baten	Garandeert dat de consumenten systematisch oorsprongsinformatie krijgen Verhoogt het vertrouwen van de consument in levensmiddelen	Kan de binnenlandse verkoop van bepaalde producten een forse impuls geven door "voedselnationalisme"
Scenario 4 – verplichte oorsprongsetikettering op een lager niveau (regio)		Niet meer belangstelling van de consument dan bij scenario 3	Meer effect dan bij scenario 3

8. CONCLUSIES

De factoren die het koopgedrag van de consument beïnvloeden, zijn in de eerste plaats prijs, smaak, vervaldatum/minimumhoudbaarheidsdatum, gemak en/of uitzicht, en dan pas oorsprongsetikettering. Twee derde tot drie vierde van de consumenten toont weliswaar belangstelling voor oorsprongsetikettering voor onverwerkte levensmiddelen, producten met maar één ingrediënt en ingrediënten die meer dan 50 % van een levensmiddel uitmaken, maar die belangstelling ligt lager dan bij voedingscategorieën zoals vlees, vleesproducten of zuivel.

De consumenten leggen een verband tussen oorsprongsetikettering en verscheidene productaspecten, zoals kwaliteit, veiligheid of milieuaspecten, en geven aan dat zij nationale producten zouden kopen om de economie van hun land te steunen, waarbij er aanzienlijk verschillen zijn tussen de lidstaten. Zij verkiezen oorsprongsinformatie op landniveau boven informatie in de vorm van EU/niet-EU en lijken meer geïnteresseerd in de productieplaats dan in de plaats waar de grondstof is gekweekt of geteeld.

Onverwerkte levensmiddelen, producten met maar één ingrediënt en ingrediënten die meer dan 50 % van een levensmiddel uitmaken, zijn voedselcategorieën die zeer uiteenlopende producten omvatten. De belangstelling van de consument in

oorsprongsinformatie en de economische impact van een verplichting tot oorsprongsetikettering verschillen dan ook zeer sterk naargelang van het product.

Uit de voorzieningsketen voor de drie levensmiddelen categorieën die in dit verslag aan bod komen, blijkt dat de oorsprong van de ingrediënten vaak varieert met het oog op het behoud van lage inkooprijzen en van de kwaliteit van het eindproduct. Bijgevolg is de invoering van verplichte oorsprongsetikettering op EU-niveau, en al helemaal op landniveau, in veel voedingssectoren zeer complex, met aanzienlijke stijgingen van de productiekosten tot gevolg, die uiteindelijk zouden worden doorberekend aan de consument.

Oorsprongsetikettering op vrijwillige basis zou het minst marktversturende scenario zijn, waarbij de productiekosten op het huidige niveau gehandhaafd blijven. Deze optie biedt geen bevredigende oplossing voor de vraag van de consument naar systematische oorsprongsinformatie, maar de consumenten die dat wensen, kunnen kiezen voor levensmiddelen waarop de exploitanten van levensmiddelenbedrijven vrijwillige oorsprongsinformatie vermelden. Verplichte oorsprongsetikettering op EU-niveau (EU/niet-EU of EU/derde land) leidt, in vergelijking met verplichte oorsprongsetikettering op landniveau, tot een beperktere toename van de productiekosten en minder lasten voor de exploitanten van levensmiddelenbedrijven en voor de bevoegde autoriteiten van de lidstaten, maar de consument zou minder tevreden zijn. In tegenstelling tot oorsprongsetikettering op EU-niveau kan oorsprongsetikettering op landniveau belangrijke gevolgen hebben op de interne markt en voor bepaalde markten tot een toename in de consumptie van lokale levensmiddelen leiden.

Zowel verplichte oorsprongsetikettering op EU-niveau als verplichte oorsprongsetikettering op landniveau kan invloed hebben op de internationale handel en kan in strijd zijn met het bestaande handelsovereenkomsten met derde landen. Extra etiketteringsvoorschriften kunnen het concurrentievermogen van exploitanten van levensmiddelenbedrijven in de EU op de internationale markt beknotten. Exploitanten van derde landen maken zich dan weer zorgen over mogelijke extra productiekosten en dalende export naar de EU omdat de consumenten levensmiddelen uit de EU zouden verkiezen.

Ten slotte zou verplichte oorsprongsetikettering zeker in het huidige economische klimaat extra lasten meebrengen voor de bevoegde autoriteiten van de lidstaten indien hun nieuwe controletaken worden opgelegd in verband met dergelijke extra vereisten.

In dit opzicht en in het licht van het beleid van de Commissie voor een betere regelgeving lijkt de meest geschikte oplossing een combinatie van vrijwillige oorsprongsetikettering met de reeds bestaande bindende oorsprongsetiketteringsregelingen voor specifieke levensmiddelen of categorieën van levensmiddelen. Op die manier blijven de verkoopprijzen gehandhaafd op het huidige niveau en kunnen consumenten toch kiezen voor producten met een specifieke oorsprong indien zij dat wensen. Bovendien wordt niet getornd aan het concurrentievermogen van de exploitanten van levensmiddelenbedrijven en wordt geen schade toegebracht aan de interne markt noch aan de internationale handel.