



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 30.1.2008
SEC(2008) 93

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

придружаващ

Предложението за

РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

относно предоставянето на информация за храните на потребителите

ОБОБЩЕНИЕ НА ДОКЛАДА ЗА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО
ОТНОСНО ОСНОВНИТЕ ВЪПРОСИ, СВЪРЗАНИ С
ЕТИКЕТИРАНЕТО НА ХРАНИТЕ

{COM(2008) 40 окончателен}
{SEC(2008) 92}
{SEC(2008) 94}
{SEC(2008) 95}

ОБЪЩЕНА

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Основното етикетирание на хранителните стоки се определя от Директива 2000/13/ЕО, кодифицирана версия на Директива 79/112/ЕО. Въпреки последното въвеждане на едно съществено изменение през 2003 г. (алергенни съставки), повечето разпоредби датират от 1978 г. Развитието както на пазара на храните, така и на очакванията на потребителите, прави необходимо осъвременяването и модернизацията на това законодателство.

Преразглеждането на законодателството на Общността във връзка с основното етикетирание на хранителните стоки и етикетирането за хранителна стойност на храните е включено в работната програма на Комисията за опростяване.

2. ПРОЦЕДУРНИ ВЪПРОСИ И КОНСУЛТИРАНЕ НА ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ

Главните заинтересовани страни бяха консултирани през периода 2003 г. – 2007 г. В основата на процеса на консултиране беше заключението от едно проучване, извършено през 2003 г., за оценка на законодателството за етикетирането на храните. Заключениеята от това проучване определиха ключовите въпроси, върху които Комисията следва да фокусира вниманието си в контекста на предложението, имащо за цел модернизиранието на законодателството на Комисията относно етикетирането и отговор на желанията на потребителите.

Бяха извършени обстойни запитвания на всички заинтересовани страни, като се търсеха техните гледни точки по съществуващото законодателство и потребностите от промяна. Открита консултация беше проведена по интернет за времето от 13.3.2006 г. до 16.6.2006 г.

Беше сформирана междуведомствена Група за оценка на въздействието към Комисията. Резултатите от оценката на въздействието бяха щателно прегледани от Съвета за оценка на въздействието на Европейската комисия (IAB), който даде становище.

3. ИДЕНТИФИЦИРАНЕ НА ПРОБЛЕМА

Оценката на въздействието засяга преразглеждането на Директива 2000/13/ЕО, която предвижда задължителна информация върху етикета на хранителните стоки. Главната цел на това законодателство не беше поставена под въпрос от заинтересованите страни по време на обширните консултации. Основното съдържание на съществуващите изисквания се счита за ценна придобивка и изглежда, че няма желание от страна на заинтересованите страни за промяна на базовите компоненти на законодателството.

Съществуват обаче определени аспекти от законодателството, които не работят ефективно и не съответстват изцяло на първоначалните цели. Има принципна критика във връзка с несистематизирания подход при представянето на целия обхват на законодателството на Общността относно етикетирането, и по-специално липсата на координация на датите на прилагане. За хоризонталното етикетирание на хранителните стоки беше изразено безпокойство във връзка с липсата на яснота и законова сигурност и неуспеха на правилата да отговорят на действителните нужди и очаквания на заинтересованите страни (които са се променили с времето).

Процесът на консултиране демонстрира, че определени основни въпроси се нуждаят от преразглеждане. Заинтересованите страни обаче имат много различни гледни точки как трябва да се решат тези въпроси.

4. Цели

Главните цели на законодателството, свързано с етикетирането на храните, са:

- да даде възможност на потребителите да направят информиран, безопасен, здравословен и устойчив избор;
- да предостави на потребителите уместна, полезна и оправдано очаквана информация;
- да осигури безпроблемно функциониране на вътрешния пазар;
- да насърчава благоприятна за конкуренцията пазарна среда.

Като се вземе предвид тази цел, широкият обхват на преразглеждането следва да отрази следните конкретни цели:

- да осигурява последователност и яснота в предоставянето на информация;
- да защитава здравето на потребителите и да отговаря на конкретни искания на потребителите за информация;
- да избягва подвеждащи обозначения и да елиминира съществуващи непоследователности;

- да позволи и поощрява нововъведенията в индустрията, като ѝ позволи да се възползва изцяло от силата на етикетирането, за да продава своите продукти.

5. ГЛАВНИ ВЪПРОСИ НА ПОЛИТИКАТА И ОЧАКВАНИ ПРЕДИМСТВА ОТ ОПРОСТЯВАНЕТО

С оглед на постигане на целите и в съзвучие с процеса на опростяване, бяха разгледани няколко мерки. Като се отчетоха изцяло потребностите от опростяване, които възникнаха при консултациите, тези мерки бяха разделени на две категории:

5.1. Основни инструменти на опростяването:

- Създаване на гъвкав механизъм отдолу нагоре (ново управление на етикетирането), което би позволило на индустрията да прави нововъведения, а на правилата на етикетиране да се приспособяват към различни и постоянно променящи се пазари и изисквания на потребителите;
- Преработване на различните хоризонтални разпоредби относно етикетирането. Сливането на тези текстове ще доведе до максимум синергия, минимум припокриване и дублиране и ще повиши яснотата и последователността на правилата на Общността. Това е ефективен метод на опростяване, който ще предостави на икономическите субекти и изпълнителните органи по-ясна и по-ефективна рамка на правната уредба. Беше отделено внимание на възможността цялото законодателство относно етикетирането, включително вертикалните изисквания, да се съгласува в един текст, но това би довело дори до по-сложен подход;
- Елиминиране на несъответствията между хоризонталните и вертикални правила, където е възможно;
- Рационализиране (осъвременяване, уточняване, отстраняване на дублирания) на задължителната информация, която се изисква по член 3.1 от Директива 2000/13/ЕО.

5.2. Мерки, които по време на консултациите бяха определени като имащи по-важни въздействия и за които трябва да се извърши по-подробен анализ. Решаването на следните въпроси би допринесло за опростяване от гледна точка на по-лесното съблюдаване на изискванията и по-голяма яснота за заинтересованите страни:

- **Четливост на етикетите** – целта е да се опрости и подобри начинът, по който информацията се предоставя на потребителите, а за субектите да стане по-лесно да се придържат към общите изисквания за четливи и ясни етикети.

- Липса на информация за **алергенни съставки** в неупаковани предварително храни – целта е да се защити здравето на потребителите и да се осигури последователност в предоставянето на информация.
- **Етикетиране на произхода** – целта е да се опрости текущата ситуация, където поради несигурност има нарастване на подвеждащи доброволни обозначения за произход и безкраен дебат как да се реши повтарящото се искане на потребителите за информация за произхода на храните. Решаването на този въпрос би дало яснота в законодателството, би улеснило съблюдаването на изискванията за субектите и би подобрило разбирането на потребителя за обозначенията за произход.
- Противоречива информация за съставките и по-специално **изброяването на съставките за алкохолните напитки** – целта е да се рационализира настоящата ситуация като се уточни съществуващото законово състояние на неопределеност.

6. ОСНОВНИ ВЪЗМОЖНОСТИ

В Доклада за оценка на въздействието са описани различни възможности за действие на Общността с цел разрешаването тези въпроси, които варират от липса на всякакво действие до установени със закон действия. Въпреки че бяха разгледани така наречените „основни подходи“, като се има предвид, че въпросната инициатива засяга преразглеждане, за което чрез обстойни консултации бяха определени ясни области на действие, подробният анализ на въздействията се базира на възможностите за действие по четирите основни въпроса, които бяха определени за възможно преразглеждане в законодателството.

6.1. Липсата на намеса би продължила сегашната ситуация с разпокъсано законодателство със следните отрицателни ефекти:

- откъслечни и противоречащи си правила, които пречат на ефективното прилагане;
- неоправдана тежест върху сектора на хранителните продукти поради остарели, дублиращи се или неясни изисквания;
- непоследователна потребителска употреба на етикети;
- неефективност на етикетирането като средство за комуникация;
- неуспех на законодателството да се пригоди към променящите се пазари и основателните искания на потребителите.

6.2. **Намесата** беше разгледана в контекста на дерегулацията, националното законодателство, ненормативния подход или осъвременяването на законодателството на Общността.

- 6.2.1. Подходът на дерегулация би довел до премахване на основните инструменти на политиката на хоризонталните правила за етикетиране на храните с пряко въздействие върху вертикалните правила за етикетиране. Нехармонизираните правила биха довели до влошаване на вътрешния пазар, слаба информираност и намаляване равнището на защита на потребителите. Разрушаването на съществуващите правила би срещнало съпротива от повечето държави-членки и потребителите с оглед на това, че те са свикнали с текущите изисквания и всяка промяна може да се разглежда като изоставяне на ценни „достигания“. По тази причина дерегулацията не беше сметната за осъществим подход.
- 6.2.2. Национално законодателство и отмяна на правилата на Общността би довело до различни национални правила и в резултат на това до затруднения във вътрешния пазар; изкривяване на лоялната конкуренция; увеличаване на административната тежест за индустрията; непоследователен подход в съдържанието и достъпността на информацията, създаващи объркване за потребителите; различно равнище на защита на гражданите на ЕС.
- 6.2.3. Алтернативен ненормативен подход – Различните характеристики на информацията за потребителите и текущите *тенденции* към развитие на „нова законова култура“ направиха необходима оценката на подход, който би могъл да установи равновесие между гъвкавост и предписание, и между действие на национално равнище и действие на равнището на ЕС. Управление отдолу нагоре на няколко нива, основано на принципа на ангажимента за най-добра практика и съвместно използване на данни между заинтересованите страни, би могло да бъде целесъобразна алтернатива за някои аспекти на законодателството и този новаторски механизъм беше оценен като възможност.

7. ВЪПРОСИ НА ПОЛИТИКАТА И КОНКРЕТНИ ВЪЗМОЖНОСТИ

7.1. Въпрос на политиката 1: Четливост на информацията

7.1.1. Текущи проблеми

Въпреки че рамковата директива изисква задължителните изисквания да бъдат лесни за разбиране, отбелязани на видно място и по такъв начин, че *лесно да се виждат, ясно да се четат и да не се изтриват*, широко разпространено е оплакването, че етикетите нито са четливи, нито са разбираеми. Най-честото оплакване е свързано по-специално с размера на шрифта.

7.1.2. Възможности на политиката

Бяха проучени възможностите за липса на действие от страна на ЕС, доброволен подход, нормативен подход, включващ стандартизация на етикетите или определящ минимален размер на шрифта.

7.1.3. Основни изводи

Анализът показва, че конкретни правила за размера на шрифта биха решили един от фундаменталните въпроси, свързан с четливостта на информацията. Установява се обаче, че това не е единственият аспект на въпроса. Ако за други аспекти на четливостта се счита, че създават значителен проблем за потребителите, то в бъдеще може да е необходимо да се разгледа целесъобразността на хармонизирането на тези фактори.

Няма достатъчно информация, за да се оцени въздействието на промяна в законодателството, с която да се включи минимален размер на шрифта, като все пак производителите вече трябва да следват принципа, че техните етикети трябва да са четливи, така че включването на конкретни изисквания в законодателството по отношение на четливостта следва да обезпечи рамка, чрез която да може да се очаква, че етикетите ще бъдат четливи от обикновения потребител.

Заинтересованите страни от сектора се възпротивиха на допълнителни предписания във връзка с четливостта на етикетите върху храните, доколкото те се опасяват, че това ще повиши разходите за етикетиране на храните и ще намали тяхната гъвкавост. Това обаче е един от ключовите въпроси на преразглеждането, тъй като няма смисъл да се създават задължения за предоставяне на информация на потребителя, ако той не може да се възползва от нея. По тази причина се счита, че няма да има полза от каквато и да е промяна в законодателството за етикетиране, ако тя не доведе до по-четливи етикети.

7.2. **Въпрос на политиката 2: Липса на информация за алергенни съставки върху неупаковани предварително храни**

7.2.1. Текущи проблеми

Интересите на потребителите, които имат алергии или нетърпимост към някои съставки в храните, са в голяма степен защитени от текущото законодателство по отношение на предоставянето на информация върху опаковани храни. Тези храни обаче съставляват само една част от хранителния режим на такива потребители и има все повече искания изискванията за опаковани храни да се разпрострат върху неупакованите такива, най-вече защото съществуват потенциални последици за здравето, ако се предостави или се подразбира погрешна информация.

7.2.2. Възможности на политиката

Бяха проучени възможностите за липса на действие от страна на ЕС, доброволен подход и нормативен подход, за да се разшири задължителното отбелязване на алергени с етикети върху неупаковани предварително храни.

7.2.3. Основни изводи

Анализът показва, че предоставянето на информация за наличието на алергени би отговорило на загрижеността за безопасността и здравето, изразена от потребителите. Въпреки че от гледна точка на засегнатите стопански субекти общите разходи вероятно ще бъдат значителни, оперативните разходи трудно могат да се определят количествено. Самото производство на физически етикет за продаваните в насипно състояние храни по-скоро ще бъде безпроблемно, но могат да възникнат проблеми при генерирането и актуализирането на информация. Гарантирането, че изискваната информация е лесно достъпна за търговците на дребно, които продават неупаковани предварително храни и за ресторантите от техните доставчици, би намалило разходите за информация. Гъвкавостта за държавите-членки при прилагането би позволила приспособяване на мерките към местните характеристики на търговците на дребно и сектора на общественото хранене във всяка държава-членка и може да направи възможен един по-рентабилен режим.

При доброволния подход е по-малко вероятно да има последователност при предоставянето на надеждна и точна информация.

7.3. Въпрос на политиката 3: Уточняване на употребата на етикетирането на произхода върху храните

7.3.1. Текущи проблеми

Подробности във връзка с произхода на продуктите често се срещат върху етикетите на храните, или защото законодателството изисква те да са налице, или защото даден производител доброволно решава да предостави такава информация. Въпреки че липсва подробна информация по въпроса, изглежда, че все повече продукти съдържат някакво означение за произход. Това води до очаквания от страна на потребителите както за повече етикетиране на произхода, така и за гаранции, че когато информацията е предоставена те могат да бъдат сигурни, че информацията не е грешна или подвеждаща. Последният въпрос представлява интерес, не на последно място, и за индустрията, тъй като употребата на етикетиране на произхода може да даде конкурентно предимство. Следователно те биха желали да имат еднородна конкурентна среда в целия ЕС с ясни „правила“ за етикетиране на произхода. Въпреки това на хоризонталното равнище на законодателството такива правила не съществуват.

7.3.2. Възможности на политиката

Бяха проучени възможностите за липса на действие от страна на ЕС, доброволен подход и нормативен подход, изискващ задължително етикетиране на произхода за всички непреработени хранителни продукти, или да се решат конкретни обосновани искания за етикетиране на произхода или да се зложат критерии, които да дадат рамка на доброволното етикетиране на произхода.

7.3.3. Основни изводи

Потребителите в целия Европейски съюз ценят информацията за страната на произход върху храните. Разходите за задължително етикетирание на страната на произход са различни и зависят от степента на изискването. Потенциалните разходи обаче се редуцират поради броя на производителите, които вече предоставят такава информация и поради съществуващите системи за проследяване и локализиране. Уместен преходен период, който ще позволи всички промени в етикетирането, които би могло да бъдат изискани, да се включат в обичайния цикъл на етикетирание, би помогнал да се намалят всички директни разходи, свързани с промени в законодателството.

Като отговаря на исканията на потребителите и допринася за информиран избор, въвеждането на различни степени на етикетирание на произхода за различните храни, моделирано според различните искания на потребителите за етикетирание, би представлявало предимство в сравнение с настоящата ситуация. За да се осигурят обаче тези преимущества, етикетът за страна на произход трябва да бъде ясен, разбираем и да не подвежда потребителя. Настоящите практики в етикетирането са трудноразбираеми за потребителите, а понякога са дори подвеждащи. Уточняването относно използването на етикетирането за произход би било преимущество както за потребителите, така и за индустрията и изпълнителните органи.

7.4. Въпрос на политиката 4: Последователно прилагане на правилата за изброяване на съставки

7.4.1. Текущи проблеми

Понастоящем за алкохолните напитки не се изисква да носят списък на съставките. Тази ситуация не е резултат от ясната дерогация, дадена от Директива 2000/13/ЕО, а от **законово състояние на неопределеност**, което се корени в съзнанието, че за вписването на съставките на алкохолните напитки са необходими специални правила, което се дължи на техните особени характеристики и методи на производство. Поради това, макар и в текущото законодателство да съществува теоретично задължение за алкохолните напитки да етикетират своите съставки, в действителност това изискване никога не е било действащо поради липсата на конкретни правила.

7.4.2. Възможности на политиката

Бяха проучени възможностите за липса на действие от страна на ЕС, доброволен подход и нормативен подход за освобождаване на всички или част от алкохолните напитки от изброяване на съставките или обратно – настоящите правила да станат действащи.

7.4.3. Основни изводи

Има малко данни за въздействията от разширяването на хоризонталните изисквания за задължително изброяване на съставките върху алкохолни напитки, които до сега бяха освободени от регулация, а нивото на интерес на потребителите към етикетиране на съставките на алкохолните напитки е неясно.

Въпреки че беше постигнат значителен напредък по отношение на етикетирането на алергени, ситуацията все още е непроменена за други съставки, които може да съществуват в алкохолните напитки и не са етикетираны, като хранителни добавки и ароматизатори, които се използват в много от тях, включително в готови за пиене напитки, без всякаква информация за потребителите. Потребителите следва да получат информация, която е полезна и крайно необходима, за да им се даде възможност да вземат информирано решение и, често, за да ги предпази от това да бъдат подведени. Следователно, нормално е като резултат да се очаква задължително етикетиране за използването на субстанции, които вероятно могат да повлияят на избора на потребителя поради тяхното наличие или технологичен ефект върху крайния продукт.

Въвеждането на изброяване на съставките ще наложи известни малки разходи на производителите, за да променят и отпечатат нови етикети, като в същото време действителният списък на съставките трябва да е на разположение на производителя.

8. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Обсъждайки различните възможности и съответните им въздействия, основното предизвикателство за Комисията е как да направи по-ефективно и опростено етикетирането на храните без да подкопае високото равнище на защита на потребителя, което е постоянна цел на Общността. Въздействието на всеки нормативен подход би могло да бъде сведено до минимум като се предвидят преходни периоди, които ще дадат възможност промените в етикетирането да се извършат по време на стандартния цикъл за промени в етикетирането, които действат в рамките на предприятието.