



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 30.1.2008
SEC(2008) 95

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 ВЪПРОСИТЕ, СВЪРЗАНИ С ЕТИКЕТИРАНЕТО НА
ХРАНИТЕЛНАТА СТОЙНОСТ

{COM(2008) 40 окончателен}
{SEC(2008) 92}
{SEC(2008) 93}
{SEC(2008) 94}

ОБЩЕЩЕ

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Публикуваната наскоро Бяла книга относно Стратегия за Европа по отношение на храненето, наднорменото тегло и здравословните проблеми, свързани със затлъстяването¹ подчерта необходимостта потребителите да имат достъп до ясна, последователна и базирана на доказателства информация, когато решават кои хранителни продукти да купуват. Етикетирането на хранителната стойност е установен начин за предоставяне на информация на потребителите в подкрепа на съзнателното вземане на решения, свързани със здравето, при покупката на хранителни продукти. Понастоящем в Европа съществува широко единомислие, че може да се засили ефективността на етикетирането на хранителната стойност като канал за информация към потребителите, който да подпомага тяхната способност да избират балансирано хранене.

Преразглеждането на законодателството на Общността във връзка с общите изисквания за етикетиране на храните (Директива 2000/13/ЕО) и етикетиране на хранителната стойност (Директива 90/496/ЕО) бяха включени в работната програма на Комисията за опростяване.

2. ПРОЦЕДУРНИ ВЪПРОСИ И КОНСУЛТИРАНЕ НА ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ

Основните заинтересовани страни бяха консултирани през периода 2003 – 2007 г. във връзка с преразглеждането на Директива 90/496/ЕО относно етикетирането за питателност на храните. Бяха извършени обстойни проучвания на всички заинтересовани страни, като се търсеха техните гледни точки по условията и прилагането на съществуващото законодателство и нуждата от промяна. Респондентите бяха от правителствени и неправителствени организации, индустрията и отделни лица. Някои консултации бяха насочени към държави членки, индустрията или потребителите. Заедно с приноса от различните дискусии в рамките на комитетите и консултативните групи на Комисията, беше проведена открита консултация по Интернет за времето от 13.3.2006 г. до 16.6.2006 г.

Беше сформирана междуетатствена група на Комисията. Оценката на въздействието беше щателно прегледана от експерти от различни генерални дирекции на Комисията, представени в групата, както и от Съвета за оценка на въздействието на Европейската комисия, който даде становище.

¹ Европейска комисия (2007), Бяла книга относно Стратегия за Европа по отношение на храненето, наднорменото тегло и здравословните проблеми, свързани със затлъстяването - COM (2007) 279.

3. ИДЕНТИФИЦИРАНЕ НА ПРОБЛЕМА

Оценката на въздействието засяга промяната на Директива 90/496/ЕО, която предоставя рамката за представянето на информация за хранителната стойност върху етикетите на хранителните продукти. Основната цел на законодателство за етикетиране – да информира потребителите, да осигурява безпроблемно функциониране на вътрешния пазар и еднакви условия на конкуренция – не беше поставено под въпрос от заинтересованите страни по време на обстояните консултации.

Откликът е, че има неудовлетворение между заинтересованите страни във връзка с настоящото законодателство, но има различни гледни точки как би могло да се подобри законодателството. Например много потребители са на мнение, че етикетите за хранителната стойност трудно се използват, но проучването не посочва дали причината за проблема е количеството информация, или други фактори като форматът на представяне, липсата на разбиране на термините, разположението на информацията, размера на шрифта и др. Потребителите желаят повече и „по-добра“ информация върху етикетите и са заинтересовани да получат ясна, проста, подробна, стандартизирана и вдъхваща доверие информация. Индустрията счита, че има твърде много изисквания към етикетирането, които предполагат използването на подробни, технически правила. Разходите за извършване на промените са грижа за индустрията и трябва да се вземе под внимание потенциалното въздействие върху международния пазар. Държавите-членки желаят да балансират нуждите на потребителите и индустрията, като държат сметка за всякакви въпроси, които са специфични за тяхната държава.

Ясно е, че етикетите могат да бъдат сложни, а повечето потребители биха желали проста, ясна, разбираема, стандартизирана и вдъхваща доверие информация за хранителната стойност. В същото време, макар че производителите подкрепя тази цел, те изразяват загриженост за задължителния характер на действащото законодателство и последствията върху разходите вследствие на потенциални промени.

По време на процеса на консултиране бяха определени четири основни въпроса за по-нататъшно изучаване:

- Разлики при включването на етикетирането на хранителната стойност върху предварително опаковани храни.
- Разглеждане на елементите, свързани с хранителната стойност, които следва да се включат в етикетирането на хранителната стойност.
- Опростено етикетиране на хранителната стойност – по-специално включването на информацията за съдържанието на хранителни вещества на предната страна на опаковката.
- Четливост на информацията.

4. ЦЕЛИ

Главните цели на законодателството, свързано с етикетирането на хранителната стойност, са:

- да направи по-широко достъпна ключовата информация за хранителната стойност;
- да направи етикетирането на хранителната стойност по-лесно разбираемо за потребителите; и
- да създаде однородна конкурентна среда за производителите.

Като се вземе предвид тази цел, широкият обхват на преразглеждането следва да отговори на потребностите на потребителите и индустрията и да отрази следните конкретни цели:

- предоставяне на ключова информация за хранителната стойност – което означава, че хранителните елементи, които следва да се включат в етикета за хранителната стойност, трябва да се преразгледат;
- повишаване наличието на информация за потребителя с информация за хранителната стойност, включена върху почти всички имащи отношение предварително опаковани продукти;
- информацията да се представя по начин, който улеснява потребителя да я намери, разбере и използва, включително нейната четливост;
- да се изясни законовата ситуация за информацията за хранително съдържание, представена на предната страна на опаковката;
- гъвкавост, която да позволява на индустрията да прави нововъведения в етикетирането на хранителна стойност, да се приспособява към различни пазари и искания на потребителите, и да взема предвид разликите в опаковките (големина, форма и др.);
- за да се избегне възпрепятстването на единствения пазар и за да се отговори на очакванията на потребителите и индустрията, следва да има механизми на място, които да контролират степента на всяка гъвкавост на национално ниво и ниво ЕС.

5. ГЛАВНИ ВЪПРОСИ НА ПОЛИТИКАТА И ОЧАКВАНИ ПРЕДИМСТВА ОТ ОПРОСТЯВАНЕТО

С оглед постигане на целите и в съзвучие с процеса на опростяване, бяха разгледани няколко мерки за преразглеждане на законодателството на Общността в цялото законодателство за етикетиране на хранителни продукти. По отношение на законодателството, свързано с етикетирането на хранителна стойност, главният аспект на опростяване е:

5.1. Общи инструменти за опростяване за да се приведе законовият текст в съответствие с други ЕС политики (включително По-добра правна уредба):

- Създаване на гъвкав механизъм отдолу нагоре (ново управление на етикетирването), което би позволило на индустрията да прави нововъведения в етикетирването на хранителните продукти, а правилата на етиктиране да се приспособяват към различни и постоянно променящи се пазари и искания на потребителите;
- Преработване на различните хоризонтални разпоредби относно етикетирването. Сливването на хоризонталните текстове ще доведе до максимум синергия 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.

6. ОСНОВНИ ВЪЗМОЖНОСТИ

В доклада за оценка на въздействието са описани различни възможности за действие на Общността с цел разрешаването на тези въпроси, които варират от липса на всякакво действие (основен сценарий) до установени със закон действия.

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

- несистематизирани и противоречащи си правила, които спъват ефективното прилагане;
- неоправдана тежест върху сектора на хранителните продукти поради остарели, дублиращи се или неясни изисквания;
- непоследователно използване на етикетите от потребителите;
- неефективност на етикетирването 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 хранителни продукти с пряко въздействие върху вертикалните правила за етикетиране. Въпреки че производителите на хранителни продукти биха продължили да прилагат настоящите правила за кратък период от време, те биха отстранили прогресивно информацията, която считат за обременяваща. Нехармонизирани правила биха довели до влошаване на вътрешния пазар, лоша информация и намаляване на нивото на защита на потребителите. Съществуващите правила са се доказали като са направили възможни свободното движение на стоки и защитата на потребителите. Разграждането им 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 ценна „придобивка“. По тази причина дерегулацията не беше сметната за целесъобразен подход.
- 6.2.2. Национално законодателство и отмяна на хармонизираните правила 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 ниво на защита на гражданите на ЕС.
- 6.2.3. Алтернативен ненормативен подход (саморегулиране, съвместно регулиране, ръководство) – 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 ниво и действие на ниво ЕС. Управление отдолу нагоре на няколко нива (местно/национално/общностно), основано на принципа на ангажимента за официална, измерима 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**

Въпреки че бяха разгледани така наречените основни алтернативни подходи, като се има предвид, че въпросната инициатива засяга преразглеждането на законодателството, за което чрез обстойни консултации бяха идентифицирани ясни области на действие, подробният анализ на въздействията се базираше на възможностите за действие по четирите основни въпроса, които бяха определени за преразглеждане в законодателството.

7.1. **Въпрос на политиката 1: Разлики при включването на етикетиране на хранителната стойност върху предварително опаковани храни**

7.1.1. Текущи проблеми

Счита се, че предоставянето на информация за хранителната стойност е важно, за да се даде възможност на потребителите да правят информиран избор. Включването на такава информация обаче не е унифицирано нито в категориите продукти, нито в държавите-членки. Информацията е по-малко вероятна върху продукти, които имат отрицателни характеристики, като например високо съдържание на мазнини.

7.1.2. Възможности на политиката

Бяха проучени възможностите за липса на действие от страна на ЕС, доброволен подход и нормативен подход, включващ задължителното етикетиране на продуктите.

7.1.3. Основни изводи

Възможността за ненамеса и чисто доброволният подход не биха преодолели дефинирания проблем, по-специално по отношение предоставянето на информация върху продукти с отрицателни характеристики.

Въвеждането на задължително етикетиране беше проучено на базата на прилагането му към цялата индустрия или с изключения за МСП като цяло или с изключения само за микро-предприятия. От гледна точка на потенциалното въздействие върху индустрията, прилагането на задължително етикетиране на хранителната стойност без никакви изключения би имало най-големи последици, ако се приложи незабавно. При преходен период от 3 години обаче беше изчислено, че разходите биха намалели значително до около 1,2 млрд. EUR. Що се отнася до целта информацията да стане по-широко достъпна за потребителите, възможността, която би довела до най-широко включване на информация, е задължителното етикетиране на всички предварително опаковани храни. Изключенията за микро-предприятията се очаква да доведат до етикетирането на около 90 % от предварително опакованите храни. Предвижда се, че по-широката достъпност на информация за хранителната стойност би довела до промени в поведението на потребителите с потенциални преимущества за общественото здраве.

7.2. Въпрос на политиката 2 – Колко информация за хранителна стойност трябва да се включи върху етикета – разглеждане на хранителните елементи, които следва да се включат в етикетирането на хранителната стойност

7.2.1. Текущи проблеми

Целта на етиктирането на хранителната стойност е да се информират потребителите и да се улесни тяхната способност да избират балансиран хранителен режим и следователно въпросът е каква информация следва да се включи върху етикета за хранителна стойност, за да се постигне тази цел. Понастоящем етиктирането на хранителната стойност трябва да включва най-малко енергийна стойност, белтъчини, въглехидрати и мазнини. В Глобалната стратегия по отношение на храненето, физическата активност и здравето на СЗО² се отбелязва, че следните хранителни вещества се свързват с повишен риск от незаразни болести: мазнини, наситени мазнини, трансмазнини, свободни въглехидрати и сол (натрий). Те приблизително съвпадат с най-често споменаваните хранителни елементи в консултацията от 2006 г. Някои заинтересовани страни обаче поискаха включване на девет хранителни елемента в етиктирането. Други заинтересовани страни възразяват, че дълъг списък хранителни вещества води до объркване за потребителите. Балансът между предоставянето на информация за компонентите, които са най-съществени за общественото здраве, и нуждите от изчерпателна информация подлежи на уточнение на фона на разбирането от страна на потребителите и риска от претоварване с информация.

7.2.2. Възможности на политиката

Бяха разгледани възможностите за липса на действие, доброволен подход и нормативен подход, за да се конкретизират главните елементи за етиктиране на хранителната стойност.

7.2.3. Основни изводи

Подходът на ненамеса и доброволният подход биха означавали, че предоставяната информация няма непременно да съвпада с хранителните елементи, които представляват най-голям интерес за потребителите. Всяка промяна на съществуващите изисквания би имала потенциално въздействие върху стопанските субекти, които ще трябва да събират информация за различния хранителен състав на своите продукти. Беше изчислено, че разходите за индустрията не са значителни (ако необходимият компютърен софтуер е налице, за да позволи бързо изчисление на хранителното съдържание на храните) на 3.7 млрд. EUR, ако информацията е събрана чрез химически анализ на продукта. Би могло да има потенциални преимущества за потребителите, ако информацията, която се включва покрива хранителните компоненти, които най-често се търсят, както и онези, които са важни от гледна точка на общественото здраве, тъй като се свързват с риска от развитие на някои незаразни болести.

7.3. Въпрос на политиката 3 – Опростено етиктиране на хранителната стойност – по-специално включването на информация за хранителното съдържание на предната страна на опаковката

²

Резолюция на Световната здравна асамблея 57.17, 2004 г., Глобална стратегия по отношение на храненето, физическата активност и здравето.

7.3.1. Текущи проблеми

Включването на информация за хранителното съдържание в опростена форма нараства през последните години поради поощряването на такива схеми от органите на отделни държави-членки и представителни организации на индустрията. Ситуацията във връзка с тези представяния, по-специално онези, за които се поощрява употребата на предната страна на опаковката, не е ясна в съществуващото законодателство, което води до нуждата от уточняване. Освен това прилагането на различни схеми би могло потенциално да доведе до объркване за потребителите и до бариери за индустрията в търговията.

7.3.2. Възможности на политиката

Бяха оценени възможностите за липса на действие, доброволен подход и нормативен подход – да се забрани такова представяне или да се предостави рамка за доброволен подход, или информацията да се включи на задължителна основа.

7.3.3. Основни изводи

От анализа следва, че възможността за ненамеса или тази за доброволния подход биха означавали продължаване на разпространението на различни схеми. Има необходимост за яснота на ситуацията, обаче забраняването на такова етикетиране потенциално би имало отрицателни последици за индустрията и потребителите. Поради това, предоставянето на рамка за етикетиране на предната страна на опаковката ще облагодетелства и потребителя (като намали риска от объркване), и индустрията (като намали риска от създаване на бариери пред свободното движение на стоки). Включването на информацията на задължителна основа потенциално би повишило въздействието на етикетирането на хранителната стойност върху поведението на потребителите, тъй като данните свидетелстват, че потребителите вземат предвид информацията на предната страна на опаковката по-често, отколкото когато тя се намира на гърба на опаковката.

7.4. Въпрос на политиката 4 – Четливост на информацията

7.4.1. Текущи проблеми

Не би имало особена полза за потребителите, ако информацията за хранителната стойност се чете трудно. Въпросът за четливостта засяга различни аспекти на представянето като размер на шрифта, стил и цвят на шрифта, контраст спрямо фона и т.н. Главната причина за оплакване е размерът на шрифта, по-специално по отношение на информацията на гърба на опаковките. Необходимо е да се обсъди дали законодателството трябва да се приспособи и да даде рамка за общото положение, че етикетите трябва да бъдат четливи. Този въпрос има отношение към цялата информация, която се предоставя върху етикетите на хранителните продукти, не само информацията за хранителната стойност.

7.4.2. *Възможности на политиката*

Бяха оценени възможностите за липса на действие, доброволен подход и нормативен подход.

7.4.3. *Основни изводи*

В анализа на възможностите се оказа, че подходите на ненамеса или на доброволния принцип не биха довели до значително подобрене в положението. Включването на минимален размер на шрифта върху етикетите на храните би помогнало да се реши главното оплакване от страна на потребителите.

8. **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Като предпочитана възможност беше определно задължителното етикетироване на информация за хранителната стойност за енергия, мазнини, наситени мазнини, въглехидрати и сол в главното ползване (предната страна на опаковката) с доброволно деклариране на други хранителни елементи. Въздействието върху производителите може да се сведе до минимум като се предвидят преходни периоди, които дават възможност промените в етикетироването да се извършат по време на нормалния цикъл на промени в етикетироването, който действа в рамките на даден производител. Освен това наличието на компютърни системи, които позволяват лесното изчисляване на хранителния състав на даден продукт, съществено би намалило разходите, свързани с получаването на такава информация.