KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 20.5.2015 r.
COM(2015) 205 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie obowiązkowego określenia kraju lub miejsca pochodzenia mleka, mleka wykorzystywanego jako składnik w przetworach mlecznych oraz rodzajów mięsa innych niż mięso wołowe, wieprzowe, baranie, kozie i drobiowe

1. WPROWADZENIE

W rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności (zwanym dalej „rozporządzeniem w sprawie informacji o żywności”)[1] wprowadzono szereg przepisów dotyczących wskazania miejsca pochodzenia żywności.

Zgodnie z art. 26 ust. 5 i 6 rozporządzenia w sprawie informacji o żywności Komisja jest zobowiązana do przedkładania Parlamentowi Europejskiemu i Radzie szeregu sprawozdań dotyczących możliwości rozszerzenia obowiązkowego wskazywania miejsca pochodzenia żywności na inne produkty spożywcze. Pierwsze sprawozdanie dotyczące obowiązkowego wskazywania miejsca pochodzenia w odniesieniu do mięsa wykorzystywanego jako składnik w żywności opakowanej zostało przyjęte w dniu 17 grudnia 2013 r.[2].

Niniejsze sprawozdanie jest realizacją obowiązku przedłożenia przez Komisję sprawozdań Parlamentowi Europejskiemu i Radzie do 13 grudnia 2014 r. w sprawie obowiązkowego określenia kraju lub miejsca pochodzenia mleka, mleka wykorzystywanego jako składnik w przetworach mlecznych oraz rodzajów mięsa innych niż mięso wołowe, wieprzowe, baranie, kozie i drobiowe. Jeśli chodzi o zakres sprawozdania, za mleko i przetwory mleczne uznaje się produkty zdefiniowane w części III załącznika VII do rozporządzenia (UE) nr 1308/2013. Rodzaje mięsa objęte sprawozdaniem to świeże i mrożone mięso z koni, królików, reniferów i jeleniowatych, mięso ze zwierząt dzikich, w tym utrzymywanych w warunkach fermowych, jak również mięso ptaków innych niż kurczęta, indyki, kaczki, gęsi i perlice.

Jak określono w art. 26 ust. 7 rozporządzenia w sprawie informacji o żywności, niniejsze sprawozdanie uwzględnia:

– potrzebę uzyskania informacji przez konsumenta;

– wykonalność obowiązku wskazania kraju lub miejsca pochodzenia w odniesieniu do różnych produktów oraz

– analizę kosztów i korzyści z wprowadzenia takich wymogów zarówno dla podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa spożywcze, jak i administracji oraz ich wpływu na rynek wewnętrzny oraz handel międzynarodowy.

W celu dokładnej oceny obowiązkowego wskazywania miejsca pochodzenia żywności w ramach tego sprawozdania służby Komisji zleciły niezależnemu konsultantowi badanie[3] (zwane dalej „badaniem”), aby przeanalizować skutki różnych wariantów znakowania. Najważniejsze wyniki badania są przedmiotem niniejszego sprawozdania. Dobrowolne lub obowiązkowe oznaczanie pochodzenia zostało poddane ocenie w 9 państwach członkowskich w przypadku mleka spożywczego oraz produktów na bazie mleka takich jak ser, jogurt itp., jak również w największych krajach producentach mięsa z koni, królików i zwierząt łownych.

---

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

2 COM(2013) 755 z 17.12.2013 r.

3 http://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/index_en.htm

2. OBOWIĄZKOWE I DOBROWOLNE OZNACZANIE POCHODZENIA

Obowiązkowe oznaczanie pochodzenia jest wymagane w przypadku szeregu produktów takich jak: miód[4], owoce i warzywa[5], nieprzetworzone ryby[6], wołowina[7], oliwa z oliwek[8], wino[9], jaja[10], importowany drób[11] i napoje spirytusowe[12]. Jak przewidziano w rozporządzeniu w sprawie informacji o żywności, Komisja przyjęła szczegółowe przepisy dotyczące obowiązkowego oznaczania pochodzenia świeżego, schłodzonego i mrożonego mięsa ze świń, owiec, kóz i drobiu[13]. Zgodnie z tymi przepisami obowiązkowe jest oznaczenie kraju, w którym zwierzę było chowane przez znaczną część swojego życia, wraz ze wskazaniem kraju uboju. Jeśli chodzi o mięso pakowane, od dnia 1 kwietnia 2015 r. obowiązywać będą nowe wymogi, przy czym państwa członkowskie mogą rozszerzyć te wymogi również na mięso niepakowane.

Nie są dostępne szczegółowe dane umożliwiające ocenę udziału rynkowego produktów żywnościowych objętych dobrowolnymi systemami znakowania żywności; z dostępnych danych jednak wynika, że systemy znakowania są stosunkowo popularne w sektorach mleka i mięsa. Przetwory mleczne i produkty mięsne sprzedawane na rynku UE są znakowane dobrowolnie w ramach systemów UE (ChNP, ChOG lub GTS[14]) lub za pośrednictwem organizacji prywatnych lub publicznych (takich jak grupy przedsiębiorców, sprzedawcy, organizacje pozarządowe lub organy publiczne). Znakowanie tego rodzaju odnosi się zwykle do państwa członkowskiego lub mniejszej jednostki geograficznej (region). Kryteria stosowane w tych dobrowolnych systemach, polegające na łączeniu pewnych cech z pochodzeniem geograficznym, mogą się znacznie różnić między sobą.

---

4 Dyrektywa Rady 2001/110/WE odnosząca się do miodu (Dz.U. L 164 z 3.6.2014, s. 1).

5 Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 543/2011 z dnia 7 czerwca 2011 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do sektora owoców i warzyw oraz sektora przetworzonych owoców i warzyw (Dz.U. L 157 z 15.6.2011, s. 1).

6 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1379/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków produktów rybołówstwa i akwakultury (Dz.U. L 354 z 28.12.2013, s. 1).

7 Rozporządzenie (WE) nr 1760/2000 Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające system identyfikacji i rejestracji bydła i dotyczące etykietowania wołowiny i produktów z wołowiny (Dz.U. L 204 z 11.8.2000, s. 1).

8 Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 29/2012 z dnia 13 stycznia 2012 r. w sprawie norm handlowych w odniesieniu do oliwy z oliwek (Dz.U. L 12 z 14.1.2012, s. 14).

9 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 671).

10 Rozporządzenie Komisji (WE) nr 589/2008 z dnia 23 czerwca 2008 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonywania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w sprawie norm handlowych w odniesieniu do jaj (Dz.U. L 163 z 24.6.2008, s. 6).

11 Rozporządzenie Komisji (WE) nr 543/2008 z dnia 16 czerwca 2008 r. wprowadzające szczegółowe przepisy wykonawcze do rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w sprawie niektórych norm handlowych w odniesieniu do mięsa drobiowego (Dz.U. L 157 z 17.6.2008, s. 46).

12 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 110/2008 z dnia 15 stycznia 2008 r. w sprawie definicji, opisu, prezentacji, etykietowania i ochrony oznaczeń geograficznych napojów spirytusowych oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 1576/89 (Dz.U. 39 z 13.2.2008, s. 16).

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

14 ChNP = chroniona nazwa pochodzenia; ChOG = chronione oznaczenie geograficzne; GTS = gwarantowana tradycyjna specjalność.

3. MLEKO I INNE RODZAJE MIĘSA – PRZEGLĄD SEKTORÓW

3.1. Łańcuchy dostaw i przetwarzania

Mleczarnie, rzeźnie i zakłady przetwórstwa odgrywają ważną rolę w przekazywaniu informacji o pochodzeniu podmiotom działającym na kolejnych etapach łańcucha żywnościowego. Im wyższy jest poziom integracji pionowej, tym łatwiej zapewnić przekazywanie informacji o pochodzeniu na kolejnych etapach łańcucha żywnościowego. Z drugiej strony im bardziej złożone i zaawansowane jest przetwarzanie jest, tym bardziej uciążliwe staje się znakowanie.

Dane dotyczące struktury przemysłu mleczarskiego UE pochodzące z badania przeprowadzonego w październiku i listopadzie 2009 r. wskazują, że małe i średnie przedsiębiorstwa wytwarzające mniej niż 100 000 ton mleka stanowią 81 % przetwórców mleka, przy czym przetwarzają one 28,5 % łącznej ilości mleka. W państwach członkowskich o wysokiej produkcji około 50 % przetwórstwa jest często skupione w 5 największych przedsiębiorstwach. Rolnicy są w dużym stopniu zależni od lokalnych przetwórców w związku z nietrwałym charakterem produktów i ciągłością produkcji. Przetwórcy mleka najczęściej kupują surowe mleko i inne składniki mleczarskie z różnych źródeł; w mleczarniach usytuowanych w regionach granicznych mleko różnego pochodzenia jest często przetwarzane w tym samym zakładzie.

Rodzaje mięsa, których dotyczy niniejsze sprawozdanie, charakteryzują się również krótkimi łańcuchami dostaw, często w tym samym państwie członkowskim. Detaliści kupują mięso tych zwierząt głównie od sprzedawców na giełdach, w rzeźniach lub zakładach rozbioru. Łańcuchy dostaw koniny mogą być dłuższe i uczestniczyć w nich może większa liczba przedsiębiorców, zarówno z UE, jak i spoza niej.

3.2. Spożycie mleka, przetworów mlecznych i rodzajów mięsa objętych niniejszym sprawozdaniem

Średnie spożycie w UE w przeliczeniu na mieszkańca wynosi: około 62 kg mleka spożywczego, 17 kg sera, 16 kg mleka ukwaszonego, 5 kg śmietany, 4 kg masła i 9 kg innych świeżych przetworów mlecznych (Eurostat, 2013 r.).

Unijny rynek mleczarski jest raczej dojrzały i znaczny wzrost spożycia na osobę jest możliwy jedynie w państwach członkowskich, które przystąpiły do UE w ostatniej dekadzie, podczas gdy spożycie w „starych" państwach członkowskich może wzrosnąć tylko nieznacznie.

Spożycie rodzajów mięsa objętych niniejszym sprawozdaniem stanowi tylko 3 % łącznego spożycia mięsa w UE[15], chociaż dostępne dane z państw członkowskich nie zawsze są aktualne. Spożycie mięsa koni i królików ma największe znaczenie we Włoszech, Francji, Hiszpanii, Belgii i Holandii. Dziczyzna jest spożywana głównie w sezonie łowieckim, tj. od października do grudnia.

[15] Ocena skutków – dokument roboczy służb Komisji – obowiązkowe wskazywanie miejsca pochodzenia nieprzetworzonego mięsa wieprzowego, drobiowego, baraniego i koziego. http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2013/ia_meat_origin_labelling.pdf

3.3. Produkcja i handel

UE jest w znacznej mierze samowystarczalna, jeśli chodzi o mleko i przetwory mleczne: prawie 65 % uzyskiwanego mleka jest przetwarzane na produkty konsumpcyjne z przeznaczeniem przede wszystkim na rynek krajowy. Produkcja sera i świeżych produktów to najważniejsze segmenty wykorzystania mleka (odpowiednio 53 i 43 mln ton ekwiwalentu mleka). Produkty w proszku (mleko odtłuszczone i pełne, serwatka) oraz masło są objętościowo mniejszymi segmentami (odpowiednio 12 i 25 mln ton ekwiwalentu mleka). Handel wewnątrzunijny tymi produktami jest jednak dynamiczny (odpowiednio 1,6 i 0,6 mln ton), choć w mniejszym stopniu niż w przypadku serów (3,6 mln ton). Wielkość handlu zmienia się nieznacznie co roku w zależności od warunków podażowych i rynkowych.

Przywóz przetworów mlecznych jest ograniczony do preferencyjnego dostępu przyznanego niektórym krajom trzecim w ramach umów dwustronnych lub wielostronnych; wywóz przetworów mlecznych stanowi natomiast ok. 10 % produkcji mleka. Ogólnie rzecz biorąc, UE jest eksporterem netto przetworów mlecznych.

Roczna produkcja innych rodzajów mięsa objętych niniejszym sprawozdaniem jest szacowana na 2 % łącznej produkcji mięsa w UE. Produkcja mięsa z królików, koni oraz dziczyzny wynosi odpowiednio 490, 73 i 131 tys. ton (FAO, 2012), a produkcja innych rodzajów mięsa objętych niniejszym sprawozdaniem jest znacznie mniejsza. Przedmiotem handlu wewnątrzunijnego jest odpowiednio 52 i 22 tys. ton mięsa z królików i koni, podczas gdy przywóz mięsa koni z państw trzecich, głównie z Argentyny, Stanów Zjednoczonych, Kanady i Meksyku, to ok. 25 tys. ton, a mięsa z królików, przywożonego przede wszystkim z Chin, to ponad 7 tys. ton. Przywóz mięsa jeleniowatych pochodzi przede wszystkim z Nowej Zelandii.

3.4. Systemy identyfikowania w UE

Celem systemu identyfikowania produktów spożywczych w UE jest zapewnienie bezpieczeństwa żywności; nie jest on dostosowany do przekazywania informacji wzdłuż łańcucha dostaw żywności:

– Bezpieczeństwo żywności[16] wymaga rejestrowania informacji dotyczących poprzedniego i kolejnego etapu wzdłuż całego łańcucha dostaw: podmioty prowadzące przedsiębiorstwa spożywcze muszą potrafić zidentyfikować przedsiębiorstwa, do których dostarczono ich produkty, jak również te, z których pochodzi zakupiony materiał. W przypadku żywności pochodzenia zwierzęcego nakładane są bardziej szczegółowe wymogi informacyjne[17], jednak bez konieczności podawania systematycznego powiązania z krajem pochodzenia lub miejscem pochodzenia używanych surowców.

– W znakowaniu produktów pochodzenia zwierzęcego wymagany jest znak identyfikacyjny lub znak jakości zdrowotnej ostatniego zakładu produkcji, przetwarzania lub pakowania wraz ze wskazaniem państwa członkowskiego, w

[16] Art. 18 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.U. L 31 z 1.2.2002, s. 1).

[17] Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 931/2011 z dnia 19 września 2011 r. w sprawie wymogów dotyczących możliwości śledzenia ustanowionych rozporządzeniem (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego (Dz.U. L 242 z 20.9.2011, s. 2).

którym dany zakład się mieści (art. 5 oraz sekcja I załącznika II do rozporządzenia 853/2004)[18], ale nie zawsze jest to jednoznaczne z miejscem pochodzenia lub pochodzeniem wykorzystanego surowca.

– Chociaż istnieją systemy identyfikacji i rejestracji zwierząt żywych, ich funkcjonowanie różni się w zależności od gatunku i dla większości z nich nie stanowi wystarczającej podstawy do uzyskiwania informacji do pełnego oznaczania pochodzenia (urodzenie/chów/ubój).

– W przypadku mięsa objętego niniejszym sprawozdaniem, jedynym istniejącym systemem identyfikacji i rejestracji zwierząt żywych jest system dla koniowatych (np. dla koni). Koniowate mogą być przewożone na obszarze UE z paszportem lub dokumentem identyfikacyjnym zgodnie z decyzją Komisji 2000/68/WE i rozporządzeniem Komisji (WE) nr 504/2008 określającym przepisy dotyczące identyfikacji koniowatych urodzonych w Unii lub przywożonych do Unii. System ten nie obejmuje jednak obowiązkowej centralnej bazy danych umożliwiającej śledzenie przemieszczania zwierząt. Prace nad uściśleniem wymogów rejestracji są w toku i nowe wymogi będą obowiązywać od 2016 r.[19].

4. POSTAWA KONSUMENTÓW WOBEC OBOWIĄZKOWEGO WSKAZYWANIA MIEJSCA POCHODZENIA MLEKA I DODATKOWYCH RODZAJÓW MIĘSA

Według badania Eurobarometru z 2013 r.[20] większość obywateli UE uznaje konieczność wskazywania pochodzenia mleka, sprzedawanego jako mleko lub stosowanego jako składnik w przetworach mlecznych (84 %). Podobny odsetek (88 %) odnotowano w odniesieniu do mięsa objętego niniejszym sprawozdaniem. Jednakże nawet w tych przypadkach oczekiwania konsumentów co do dokładności informacji na temat pochodzenia znacznie się różnią.

W przypadku mleka i przetworów mlecznych preferowano wariant kraju udoju lub przetwarzania, natomiast w przypadku mięsa miejsce chowu i uboju były znacznie ważniejsze niż miejsce urodzenia. Wskazanie państwa członkowskiego lub państwa trzeciego pochodzenia uznawano jako właściwsze niż wskazanie regionu albo rozróżnienie „UE”/„spoza UE”.

Sondaże konsumenckie pokazują, że pochodzenie jest ważnym czynnikiem zakupu mleka, przetworów mlecznych i mięsnych, jednak dopiero po uwzględnieniu takich czynników jak: cena, smak i termin przydatności do spożycia.

Niemniej jednak większość sondaży dowodzi znacznych różnic w preferencjach konsumentów w różnych państwach członkowskich, jak również w poziomie zainteresowania oznaczaniem pochodzenia oraz gotowości konsumentów do płacenia za te informacje. Zatem pomimo zainteresowania informacją, konsumenci niekoniecznie są gotowi do zakupu produktów po wyższych cenach, aby dysponować tymi informacjami. Różne metodologie dowodzą trudności w oszacowaniu faktycznej gotowości do ponoszenia kosztów, albo z powodu błędu

[18] Rozporządzenie (WE) nr 853/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego (Dz.U. L 139 z 30.4.2004, s. 55).

[19] Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/262 z dnia 17 lutego 2015 r. określające, na podstawie dyrektyw Rady 90/427/EWG i 2009/156/WE, zasady dotyczące metod identyfikacji koniowatych (rozporządzenie w sprawie paszportu konia) (Dz.U. L 59 z 3.3.2015, s. 1).

[20] http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_419_400_fr.htm

metodologicznego, albo w związku z tym, że odpowiedzi konsumentów w ankietach nie zawsze odpowiadają ich zachowaniom rynkowym. W badaniu Eurobarometru z 2013 r. jedynie około połowa konsumentów zadeklarowała gotowość do zapłaty 1-2 % więcej za informacje o pochodzeniu produktów objętych niniejszym sprawozdaniem.

5. MOŻLIWE WARIANTY I SPOSOBY OZNACZANIA POCHODZENIA

Dla mleka oraz mleka wykorzystywanego jako składnik

Rozpatrywane są następujące warianty:

– Wariant 1 – utrzymanie *status quo* (dobrowolne oznaczanie pochodzenia);

– Wariant 2 – obowiązkowe wskazywanie miejsca pochodzenia „UE/spoza UE" (lub „UE/państwo trzecie);

– Wariant 3 – obowiązkowe wskazywanie miejsca pochodzenia z państwa członkowskiego lub państwa trzeciego, w którym a) przeprowadzono udój lub b) mleko zostało przetworzone.

Dla rodzajów mięsa

Rozpatrywane są następujące warianty:

– Wariant 4 – utrzymanie *status quo* (dobrowolne oznaczanie pochodzenia);

– Wariant 5 – obowiązkowe wskazywanie miejsca pochodzenia z państwa członkowskiego lub państwa trzeciego, w którym zwierzę spędziło znaczną część okresu chowu przed ubojem, jak również wskazywanie miejsca uboju;

– Wariant 6 – obowiązkowe wskazywanie miejsca pochodzenia z państwa członkowskiego lub państwa trzeciego, w którym zwierzę urodziło się, było chowane i zostało ubite.

W przypadku mięsa dzikich zwierząt łownych jedynym rozpatrywanym wariantem jest wskazanie miejsca polowań.

Ponadto wariant „UE/spoza UE" (lub „UE/państwo trzecie") został odrzucony dla mięsa objętego niniejszym sprawozdaniem w związku z ograniczonym zainteresowaniem konsumentów takim szerokim geograficznie wskazaniem, co potwierdziło badanie i ocena skutków obowiązkowego oznaczania pochodzenia wieprzowiny, mięsa drobiowego, baraniego i koziego[21].

Ponadto wariant obowiązkowego znakowania na poziomie regionalnym w UE został pominięty ze względu na bardzo wysokie koszty wdrożenia (wymóg ustanowienia bardziej szczegółowych systemów identyfikowania, przy jednoczesnej większej segmentacji łańcucha dostaw) oraz brak zharmonizowanej definicji prawnej tego poziomu geograficznego w całej Unii.

[21] http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2013/ia_meat_origin_labelling.pdf

6. ANALIZA SKUTKÓW ORAZ KOSZTÓW I KORZYŚCI WYNIKAJĄCYCH Z RÓŻNYCH WARIANTÓW

6.1. Wpływ na zachowanie konsumentów

Trudno jest oszacować wpływ znakowania pochodzenia na konsumentów w formie analizy kosztów i korzyści. Znakowanie pochodzenia zapewnia konsumentom dodatkowe informacje będące podstawą do podejmowania świadomych decyzji dotyczących kupowanej i spożywanej żywności. Ogólnie rzecz biorąc, znakowanie pochodzenia jest utożsamiane przez konsumentów z szeregiem pozytywnych cech, w tym z jakością.

W wariantach *status quo* z dobrowolnym oznaczaniem pochodzenia, zakres informacji na temat pochodzenia produktu byłby uzależniony od zapotrzebowania ze strony konsumentów. Nie odpowiadałoby to w pełni na zapotrzebowanie konsumentów na systematyczną informację o pochodzeniu, ale przystawałoby z kolei ograniczonej gotowości konsumentów do płacenia za obowiązkowe informacje o pochodzeniu.

Jeżeli producenci dobrowolnie decydują się na podawanie informacji o pochodzeniu, jest to przedstawiane jako wartość dodana produktu i ma wpływ na decyzje zakupowe konsumentów, dla których informacja ta jest istotna.

Dla mleka oraz mleka wykorzystywanego jako składnik

Warianty zakładające obowiązkowe oznaczanie pochodzenia na „UE/spoza UE" lub „państwo członkowskie" zapewniłyby systematyczne przekazywanie konsumentom informacji o pochodzeniu.

Wariant „UE/spoza UE", byłby po prostu sposobem odróżnienia produkcji UE od produkcji państw trzecich. Informacja ta jest uważana za zbyt ogólną i z punktu widzenia konsumentów nie wartą podwyższonej ceny. Z kolei wariant „państwo członkowskie" wydaje się bardziej istotny dla konsumentów, zwłaszcza gdy oznaczenie pochodzenia jest podane na podstawie miejsca udoju. Zakłady przetwórstwa mleka wolałyby natomiast wskazywać miejsce przetwarzania, co jest znacznie prostsze do realizacji.

Dla rodzajów mięsa

Z badań wynika, że konsumenci są zainteresowani przede wszystkim miejscem, w którym zwierzę było chowane i poddane ubojowi (lub upolowane).

Przypadek sektora mięsa koni, z niedawnymi skandalami i wynikającym z nich negatywnym odbiorem społecznym, poskutkował prośbami ze strony różnych organizacji i instytucji o więcej informacji.

6.2. Skutki gospodarcze

6.2.1. Koszty operacyjne podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa spożywcze (PPPS)

Z badania wynika, że z wyjątkiem przypadków dobrowolnego oznaczania, kiedy to koszty operacyjne pozostałyby niezmienione, nowe obowiązki oznaczania pociągałyby dodatkowe koszty dla PPPS.

Dla mleka oraz mleka wykorzystywanego jako składnik

Warianty „UE/spoza UE" i „państwo członkowskie" wiązałyby się z wyzwaniami operacyjnymi i wymagałyby sporych dostosowań, zwłaszcza jeśli chodzi o składniki mleczarskie o mieszanym pochodzeniu.

Koszt oznaczania pochodzenia mleka spożywczego zależałby od zdefiniowanych zasad oraz od charakterystyki każdego zakładu. O ile oznaczanie miejsca przetwarzania byłoby znacznie prostsze, o tyle oznaczanie miejsca udoju byłoby dużym wyzwaniem dla przetwórców zaopatrujących się w mleko z różnych źródeł i jego wdrożenie wiązałoby się z dodatkowymi kosztami operacyjnymi. W przypadku mieszanego pochodzenia składników danego produktu koszty mogą być różne, jeżeli znakowanie obejmuje kilka państw członkowskich lub państw trzecich. W razie wyboru tego wariantu, niezbędne byłyby dalsze prace techniczne pozwalające ustalić tolerancje i dolne limity, powyżej których państwo członkowskie pochodzenia musiałoby być oznaczone (mleko jest produktem płynnym, a zatem łatwo miesza się ze sobą).

W przeciwieństwie do mleka przeznaczonego do bezpośredniego spożycia, oznaczanie pochodzenia mleka wykorzystywanego jako składnik w przetworach mlecznych wydaje się dużo trudniejsze w praktyce, a tym samym kosztowne, zwłaszcza w przypadku wysoko przetworzonych przetworów mlecznych o wielu etapach produkcji, których składniki mleczarskie przebywają duże odległości. PPPS, które wykorzystują składniki mleczarskie z różnych źródeł, odczułyby skutki w następujący sposób:

– Najważniejsze pozycje kosztowe w badaniu odnoszą się do dostosowania praktyk zaopatrzeniowych, ewentualnych zmian w doborze dostawców, przestawienia się na produkcję mniejszych partii, dostosowania procesu produkcji w sposób pozwalający na osiągnięcie podziału według miejsca pochodzenia, dostosowania pakowania/znakowania oraz wdrożenia/dostosowania systemów identyfikowania.

– Koszty mogą się różnić w zależności od szczególnej sytuacji operacyjnej danego PPPS, od przetworu mlecznego lub składnika mleczarskiego, oraz od już wdrożonych systemy identyfikowania.

Analiza wykazała, że dodatkowe koszty prawdopodobnie wahałyby się między poziomem nieistotnym a poziomem 8 % kosztów produkcji na poziomie przetwórców, ale niektórzy przedsiębiorcy twierdzą, że w szczególnie niekorzystnych okolicznościach koszty mogą wzrosnąć nawet o 45 %.

Dla rodzajów mięsa

– Koszty są stosunkowo niewielkie (poniżej 3 %) w odniesieniu do cen hurtowych i zmieniają się w zależności od wielkości i lokalizacji firmy. Większe przedsiębiorstwa zaopatrujące się na rynku krajowym lub w jednym państwie trzecim mogłyby swobodniej wchłonąć koszty. Koszty te obejmowałyby konieczność poprawy identyfikowalności na wcześniejszych etapach łańcuchów przetwarzania i dostaw.

– Czym bardziej złożone zasady znakowania, tym kosztowniejsze byłoby dostosowanie systemów identyfikowania zwierząt żywych.

– Podmioty zaopatrujące się w mięso z różnych źródeł zmieniałyby źródła dostaw, aby osiągnąć bardziej jednorodne pochodzenie w celu zmniejszenia kosztów operacyjnych.

6.2.2. Konkurencyjność, handel i przepływy inwestycyjne

Konsultanci przeprowadzający badanie szacują, że obowiązkowe znakowanie pochodzenia prawdopodobnie skłoniłoby konsumentów do większych zakupów

towarów produkcji krajowej. W konsekwencji doprowadzi to do pewnego poziomu renacjonalizacji jednolitego rynku.

Dla mleka oraz mleka wykorzystywanego jako składnik

– W wariancie „UE/spoza UE" nie oczekuje się dużego wpływu na rynek wewnętrzny. Korzystanie przez przetwórców z mniejszej liczby dostawców składników mleczarskich jest prawdopodobne, ponieważ pozwoli to uniknąć złożoności sytuacji, w której część składników pochodzi z UE, a część z państw trzecich, co z kolei może mieć wpływ na handel międzynarodowy.

– Rynek zbytu mleka i składników mleczarskich mieszanego pochodzenia skurczyłby się w przypadku obowiązkowego wskazania państwa członkowskiego pochodzenia. PPPS prawdopodobnie musiałyby się liczyć ze wzrostem cen surowców, gdyż ich ogólna baza dostaw byłaby znacznie bardziej ograniczona.

Dla rodzajów mięsa

– Skala wpływu różnych wariantów byłaby umiarkowana dla większości rodzajów mięsa objętych niniejszym sprawozdaniem. Natomiast zmiany w łańcuchu dostaw koni mogą doprowadzić do segmentacji wewnątrzunijnego handlu i spadku liczby pośredników. Ponadto PPPS mogą uznać za bardziej opłacalne dostosowanie struktury dostaw (zaopatrzenie, wielkość partii, ograniczenie liczby pośredników) niż modernizację wewnętrznych systemów identyfikowania, aby móc korzystać równocześnie z kilku źródeł pochodzenia.

– Skutki wymogu znakowania pochodzenia dotyczyłyby w szczególności tych państw trzecich, które obecnie eksportują pewne ilości nieprzetworzonego mięsa do Unii. Handel zewnętrzny mięsem małych zwierząt łownych i dzikiego ptactwa praktycznie nie istnieje, a handel wewnątrzunijny jest bardzo ograniczony.

6.2.3. Obciążenie regulacyjne przedsiębiorców

Dodatkowe koszty administracyjne dla PPPS byłyby spowodowane koniecznością odnotowania pochodzenia dostaw i dostosowania systemów identyfikowania.

Ogólnie rzecz biorąc, mniejsze zakłady mleczarskie zależne od lokalnych dostawców odczułyby różnicę w mniejszym stopniu niż duże ośrodki skupu. Ponadto mniejsze rzeźnie i zakłady rozbioru, które zazwyczaj zaopatrują się w zwierzęta lokalnie, nie musiałyby wprowadzać dużych zmian w praktykach zaopatrzeniowych, ani nie poniosłyby dużych kosztów. Duża część kosztów dotyczyłaby zatem zakładów mleczarskich/mięsnych w regionach przygranicznych oraz na obszarach, które nie są samowystarczalne w zakresie produkcji surowego mleka/mięsa.

Z badania wynika, że obciążenie nie zmieniłoby się w porównaniu do obecnej sytuacji, w której oznaczanie pochodzenia pozostaje dobrowolne, a wzrosłoby tylko nieznacznie, gdyby wskazanie państwa członkowskiego stało się obowiązkowe dla mleka spożywczego.

Natomiast dodatkowe obciążenia mogą być znaczne, jeżeli państwo członkowskie pochodzenia miałoby być podane na wysoko przetworzonych i złożonych produktach, takich jak jogurty i desery na bazie mleka. Wysokie obciążenie producentów żywności związane z kontrolą nakłoniłoby ich do zaopatrywania się w mleko w mniejszej liczbie krajów, ze szkodą dla jednolitego rynku.

W przypadku mięsa objętego niniejszym sprawozdaniem konsultanci przeprowadzający badanie są zdania, że przedsiębiorcy zdołaliby obniżyć dodatkowe koszty jednostkowe po niezbędnym okresie dostosowania, w szczególności koszty administracyjne. Skutki będzie można jedynie dostrzec w odniesieniu do producentów koniny, przy czym istnieją istotne różnice między końmi chowanymi na ubój w specjalnych systemach chowu (ograniczone przypadki pod względem ilościowym) a pozostałymi końmi.

6.2.4. Obciążenie organów publicznych

Badanie nie zawiera szczegółowych danych liczbowych, ale wskazuje na nieznaczne obniżenie kosztów kontroli w przypadku obowiązkowego znakowania mleka spożywczego w systemie „UE/spoza UE".

W przypadku obowiązkowego wskazywania państwa członkowskiego koszty byłyby wyższe i zależałyby od poziomu szczegółowości wymaganej informacji o pochodzeniu, tj. miejsca produkcji/udoju lub przetwarzania/uboju.

Model „urodzenie/chów/ubój" byłby kosztowny do wdrożenia w odniesieniu do koniny. Ponadto obecny system identyfikowania nie zawsze zapewnia właściwemu organowi wyczerpujące informacje na temat miejsca urodzenia i chowu koni.

Ogólnie rzecz biorąc, wzrost obciążenia oznacza większą liczbę pracowników niezbędnych do prowadzenia kontroli dokumentów. Jeżeli finansowanie organów kontroli z budżetów krajowych nie zostanie zwiększone, oczekiwany wzrost nakładu pracy może prowadzić do mniejszej częstotliwości kontroli lub zmiany priorytetów, a co za tym idzie zwiększonego ryzyka występowania oszustw. Obciążenie organów publicznych mogłoby zostać zmniejszone poprzez wprowadzenie opłat za przeprowadzanie kontroli urzędowych. Koszty te byłyby przenoszone w dół łańcucha dostaw przez PPPS za pośrednictwem cen.

6.2.5. Koszty ponoszone przez konsumentów

Zastosowanie wariantu *status quo* prawdopodobnie nie przyniosłoby ogólnego wzrostu cen. Jeżeli pochodzenie jest podawane, dodatkowe koszty są z reguły przenoszone na konsumentów poprzez sprzedaż produktów po wyższej cenie.

Obowiązkowe wskazywanie państwa członkowskiego pochodzenia prawdopodobnie doprowadzi do wzrostu kosztów, które zostałyby przeniesione przede wszystkim na konsumentów, lecz również na producentów. Dokładne wartości mogą różnić się w zależności od sektora, danego państwa członkowskiego oraz stopnia integracji pionowej i koncentracji na rynku.

6.2.6. Oddziaływanie na środowisko naturalne i skutki społeczne

Oddziaływanie takie nie zostało poddane analizie w badaniu. Jednakże można założyć, że w przypadku bardziej szczegółowych informacji na temat pochodzenia, konsumenci będą preferować „żywność lokalną", a nawet aktywnie odrzucać produkty z innych krajów. Może to mieć wpływ na transport żywych zwierząt, surowego mleka, składników mleczarskich i przetworów mlecznych i produktów mięsnych. Trudno stwierdzić, czy będzie to mieć pozytywne skutki dla środowiska (np. poprzez zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych), ponieważ większość handlu wewnątrzunijnego odbywa się między sąsiadującymi państwami, gdzie odległość może być krótsza niż na terenie niektórych państw członkowskich. Warianty inne niż dobrowolne znakowanie mogą prowadzić do niewielkiego zwiększenia odpadów produktowych.

Każdy z wariantów, w którym wskazanie państwa członkowskiego jest obowiązkowe, może również promować zachowania polegające na kupowaniu produktów lokalnych oraz możliwe zmiany w konsumpcji, eliminację pośredników, zmiany w zaopatrzeniu i przetwarzaniu. Może to również obejmować wpływ na zatrudnienie, jeżeli wzrost cen doprowadzi do spadku spożycia.

6.3. Zalety i wady sposobów obowiązkowego wskazania miejsca pochodzenia mleka, mleka wykorzystywanego jako składnik w przetworach mlecznych i dodatkowych rodzajów mięsa

W poniższych tabelach przedstawiono podsumowanie zalet i wad możliwych sposobów obowiązkowego wskazania miejsca pochodzenia:

– dla mleka oraz mleka wykorzystywanego jako składnik:

Model obowiązkowego określenia miejsca pochodzenia		**Zalety**	**Wady**
Mleko	Miejsce pierwszego przetwarzania	– Niskie koszty (< 1 %).	– Brak informacji na temat pochodzenia mleka surowego.
	Miejsce udoju	– Niskie koszty (< 1 %); – Istotne informacje dla konsumentów na poziomie państwa członkowskiego/kraju.	– Dodatkowe systemy identyfikowania niezbędne w przypadku zakładów zaopatrujących się w mleko z różnych źródeł; – Technicznie trudne w przypadku wielu miejsc pochodzenia; – Wpływ na handel transgraniczny; – Potrzeba określenia minimalnej tolerancji przy wielu źródłach zaopatrzenia.
Mleko wykorzystywane jako składnik w przetworach mlecznych	Miejsce pierwszego przetworzenia mleka surowego	– Niskie koszty (< 1 %), w wariancie „UE/spoza UE”, z wyjątkiem produktów wysoko przetworzonych.	– Brak informacji na temat pochodzenia mleka; – Dodatkowe systemy identyfikowania niezbędne w przypadku zakładów zaopatrujących się w mleko z różnych źródeł; – Technicznie trudne w przypadku wielu miejsc pochodzenia; – Wpływ na przepływy handlowe; – Potrzeba określenia minimalnej tolerancji przy wielu źródłach

			zaopatrzenia; – Wysokie koszty w przypadku pochodzenia z różnych krajów (do 8 % na poziomie państwa członkowskiego i do 45 % na poziomie konkretnego zakładu).
	Miejsce udoju	Istotne informacje dla konsumentów na poziomie państwa członkowskiego/kraju.	– Dodatkowe systemy identyfikowania niezbędne w przypadku zakładów zaopatrujących się w mleko z różnych źródeł; – Szczególnie trudne w przypadku wielu miejsc pochodzenia; – Wpływ na przepływy handlowe; – Potrzeba określenia minimalnej tolerancji przy wielu źródłach zaopatrzenia; – Wysokie koszty w przypadku pochodzenia z różnych krajów (do 8 % na poziomie państwa członkowskiego i do 45 % na poziomie konkretnego zakładu).

– dla rodzajów mięsa objętych badaniem:

Model obowiązkowego określenia miejsca pochodzenia		Zalety	Wady
Konina	Miejsce urodzenia + miejsce chowu + miejsce uboju	– Istotne informacje dla konsumenta na poziomie państwa członkowskiego/kraju; – Wzrost zaufania konsumentów.	– Dodatkowe systemy identyfikowania; – Problemy z informacją o urodzeniu, jeżeli przepisy dotyczące identyfikacji nie są właściwie monitorowane; – Trudne w przypadku kilku miejsc chowu; – Ograniczone zastosowanie ze względu na małe ilości pakowanego mięsa końskiego.
	Miejsce minimalnego okresu chowu przed ubojem + miejsce uboju	– Kładzie większy nacisk na ostatnie etapy życia zwierzęcia.	– Dodatkowe systemy identyfikowania; – Należy określić minimalny okres chowu w czasie życia zwierzęcia; – Ograniczone zastosowanie ze względu na małe ilości pakowanego mięsa.
Mięso królicze + Mięso dzikich zwierząt i ptactwa utrzymywanych w warunkach fermowych	Miejsce urodzenia + miejsce chowu + miejsce uboju	– Istotne informacje dla konsumenta na poziomie państwa członkowskiego/kraju;	– Miejsce urodzenia: nieistotne w przypadku krótkich cyklów produkcyjnych – Wymagałoby dodatkowego systemu identyfikacji; – Dodatkowe systemy identyfikowania; – Możliwa zmiana przepływów handlowych.
	Miejsce minimalnego okresu chowu przed ubojem + miejsce uboju	– Kładzie większy nacisk na miejsce chowu i uboju zwierzęcia. – Istotne informacje dla konsumenta na poziomie państwa członkowskiego/kraju.	– Dodatkowe systemy identyfikowania; – Potrzeba określenia minimalnego okresu chowu w krótkim cyklu życia; – Możliwa zmiana przepływów handlowych.
Mięso dzikich zwierząt łownych	Miejsce polowania	– Istotne informacje	– Dodatkowe systemy identyfikowania;

i ptactwa łownego		dla konsumenta na poziomie państwa członkowskiego/kraju;	– Możliwa zmiana przepływów handlowych; – Ograniczone zastosowanie ze względu na małe ilości pakowanego mięsa.

7. WNIOSKI

Jeśli chodzi o żywność objętą niniejszym sprawozdaniem, konsumenci mogą obecnie wybierać produkty mleczne i mięsne, których pochodzenie zostało wskazane przez podmioty prowadzące przedsiębiorstwa spożywcze na zasadzie dobrowolności. Może to być odpowiednim rozwiązaniem nienakładającym dodatkowych obciążeń na sektor spożywczy i organy publiczne.

Obowiązkowe oznaczanie pochodzenia pociągałoby za sobą większe obciążenia regulacyjne w przypadku większości produktów objętych sprawozdaniem, a zatem konieczna jest ocena, czy bilans kosztów i korzyści uzasadnia obowiązkowość znakowania.

Dalsze wnioski wynikające z niniejszego sprawozdania są następujące:

– Pomimo zainteresowania konsumentów pochodzeniem mleka, mleka wykorzystywanego jako składnik w przetworach mlecznych oraz mięsa objętego niniejszym sprawozdaniem, konsumenci nie wydają się być gotowi do poniesienia kosztów tej informacji.

– W wariantach oznaczania miejsca pochodzenia konsumenci raczej wolą oznaczenia na poziomie państwa członkowskiego.

– Chociaż koszty oznaczania pochodzenia mleka mogą być niewielkie, ich wpływ na przedsiębiorców będzie nierówny – niektórzy będą musieli wprowadzić dodatkowe systemy identyfikowania, co znacznie podniesie koszty zwłaszcza dla tych, którzy mają siedzibę w regionach przygranicznych lub regionach, które nie są samowystarczalne, jeśli chodzi o zaopatrzenie w mleko.

– Z badania wynika, że obowiązkowe znakowanie pochodzenia w przypadku mleka używanego jako składnik w przetworach mlecznych może mieć niekorzystne skutki gospodarcze, może prowadzić do dalszych wymogów w zakresie identyfikowalności oraz byłoby uciążliwe w przypadku wysoko przetworzonych produktów.

– Obowiązkowe znakowanie miejsca pochodzenia w przypadku mięsa objętego niniejszym sprawozdaniem wiąże się z dodatkowymi kosztami operacyjnymi.