EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 20.5.2015
COM(2015) 205 final

# POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

## o obvezni navedbi države izvora ali kraja porekla za mleko, mleko, ki se uporablja kot sestavina v mlečnih proizvodih, in vrste mesa, ki ni goveje, prašičje, ovčje, kozje in perutninsko meso

## 1. UVOD

Uredba (EU) št. 1169/2011 Evropskega parlamenta in Sveta o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom (v nadaljnjem besedilu: uredba IŽP)[1] uvaja sklop določb o označevanju izvora za živila.

Zlasti člena 26(5) in (6) uredbe IŽP določata, da Komisija Evropskemu parlamentu in Svetu predloži niz poročil o možnosti za razširitev obveznega označevanja izvora za druga živila. Prvo poročilo o obveznem označevanju izvora za meso, uporabljeno kot sestavina v predpakiranih živilih, je bila sprejeto 17. decembra 2013.[2]

To poročilo zajema obveznost Komisije, da do 13. decembra 2014 predloži poročila Evropskemu parlamentu in Svetu v zvezi z obvezno navedbo države izvora ali kraja porekla za mleko, mleko, ki se uporablja kot sestavina v mlečnih proizvodih, in vrste mesa, ki ni goveje, prašičje, ovčje, kozje in perutninsko meso. Za namene tega poročila se uporablja opredelitev mleka in mlečnih proizvodov iz dela III Priloge VII k Uredbi (EU) št. 1308/2013, . Zadevne vrste mesa so sveže in zamrznjeno konjsko, kunčje meso, meso severnih jelenov in jelenov, gojena in prostoživeča divjačina ter meso ptic, razen piščančjega, puranjega, račjega, gosjega mesa in mesa pegatk.

Kot je navedeno v členu 26(7) uredbe IŽP, se v tem poročilu upošteva:

– potreba po obveščanju potrošnika;

– izvedljivost obvezne navedbe države izvora ali kraja porekla za različne proizvode in

– analiza stroškov in koristi uvedbe takih zahtev za nosilce živilske dejavnosti in uprave ter njihov vpliv na notranji trg in mednarodno trgovino.

Z namenom natančne ocene obveznega označevanje izvora za živila iz tega poročila so službe Komisije pooblastile neodvisnega svetovalca za izvedbo raziskave[3] (v nadaljnjem besedilu: študija), da bi analizirale učinke različnih možnosti označevanja. Glavne ugotovitve iz študije so obravnavane v tem poročilu. Prostovoljno ali obvezno označevanje izvora je bilo ocenjeno v 9 državah članicah za konzumno mleko in proizvode, katerih sestavina je mleko, kot so sir, jogurt itd., ter v državah, ki proizvedejo največ konjskega in kunčjega mesa ter divjačine.

## 2. OBVEZNO IN PROSTOVOLJNO OZNAČEVANJE IZVORA

Obvezno označevanje izvora obstaja za več izdelkov, kot so med[4], sadje in zelenjava[5], nepredelane ribe[6], goveje meso[7], oljčno olje[8], vino[9], jajca[10], uvoženo

---

1 Uredba (EU) št. 1169/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2011 o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom, spremembah uredb (ES) št. 1924/2006 in (ES) št. 1925/2006 Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Direktive Komisije 87/250/EGS, Direktive Sveta 90/496/EGS, Direktive Komisije 1999/10/ES, Direktive 2000/13/ES Evropskega parlamenta in Sveta, direktiv Komisije 2002/67/ES in 2008/5/ES in Uredbe Komisije (ES) št. 608/2004, (UL L 304, 22.11.2011, str. 18).

2 COM(2013)755 z dne 17.12.2013.

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

4 Direktiva Sveta 2001/110/ES o medu (UL L 164, 3.6.2014, str. 1).

5 Izvedbena uredba Komisije (EU) št. 543/2011 z dne 7. junija 2011 o določitvi podrobnih pravil za uporabo Uredbe Sveta (ES) št. 1234/2007 za sektorja sadja in zelenjave ter predelanega sadja in zelenjave (UL L 157, 15.6.2011, str. 1).

6 Uredba (EU) št. 1379/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2013 o skupni ureditvi trgov za ribiške proizvode in proizvode iz ribogojstva (UL L 354, 28.12.2013, str. 1).

piščančje meso[11] in žgane pijače[12]. Kot je določeno v uredbi IŽP, je Komisija sprejela podrobna pravila glede obveznega označevanja izvora za sveže, ohlajeno in zamrznjeno prašičje, ovčje, kozje in perutninsko meso[13]. Ta pravila določajo, da je obvezna navedba države, v kateri je bila žival rejena velik del svojega življenja, in navedba države zakola. Nove zahteve se bodo uporabljale od 1. aprila 2015 za predpakirano meso, države članice pa lahko same odločijo, ali bodo te zahteve veljale tudi za meso, ki ni predpakirano.

Čeprav natančni podatki za oceno tržnega deleža živilskih proizvodov, vključenih v sheme prostovoljnega označevanja živil, niso na voljo, obstoječe zaloge kažejo, da je v mlečnem in mesnem sektorju uporaba shem označevanja živil relativno večja. Mlečni in mesni proizvodi, ki se prodajajo na trgu EU, se že označujejo prostovoljno, in sicer prek sistema EU (ZOP, ZGO ali ZTP[14]) ali prek zasebnih ali javnih organizacij (kot so skupine proizvajalcev, trgovci na drobno, nevladne organizacije ali javni organi). Tako označevanje se običajno nanaša na državo članico ali na nižjo geografsko raven (regijo). Merila, ki v okviru teh prostovoljnih shem povezujejo določene lastnosti z geografskim poreklom, se lahko med seboj občutno razlikujejo.

## 3. MLEKO IN DRUGE VRSTE MESA – PREGLED SEKTORJEV

### 3.1. Dobavne in predelovalne verige

Mlekarne, klavnice in predelovalni obrati so glavni akterji pri posredovanju informacij o izvoru naslednjemu udeležencu v prehranski verigi. Višja kot je stopnja vertikalne integracije, laže je zagotoviti posredovanje informacij o izvoru v prehranski verigi. Nasprotno pa bolj kot je predelava zapletena in izpopolnjena, bolj obremenjujoče bo označevanje izvora.

Podatki o strukturi sektorja mleka in mlečnih proizvodov EU, ki jih je zagotovila poizvedba, izvedena med oktobrom in novembrom 2009, kažejo, da mala in srednje velika podjetja, ki proizvedejo manj kot 100 000 ton mleka, predstavljajo 81 % predelovalcev mleka in predelajo 28,5 % celotne količine mleka. V državah članicah,

---

7 Uredba (ES) št. 1760/2000 Evropskega parlamenta in Sveta o uvedbi sistema za identifikacijo in registracijo govedi ter o označevanju govejega mesa in proizvodov iz govejega mesa (UL L 204, 11.8.2000, str. 1).

8 Izvedbena uredba Komisije (EU) št. 29/2012 z dne 13. januarja 2012 o tržnih standardih za oljčno olje (UL L 12, 14.1.2012, str. 14).

9 Uredba (EU) št. 1308/2013 z dne 17. decembra 2013 o vzpostavitvi skupne ureditve trgov kmetijskih proizvodov in razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 922/72, (EGS) št. 234/79, (ES) št. 1037/2001 in (ES) št. 1234/2007 ( UL L 347, 20.12.2013, str. 671).

10 Uredba Komisije (ES) št. 589/2008 z dne 23. junija 2008 o podrobnih pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1234/2007 glede tržnih standardov za jajca (UL L 163, 24.6.2008, str. 6).

11 Uredba Komisije (ES) št. 543/2008 z dne 16. junija 2008 o uvedbi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1234/2007 glede tržnih standardov za perutninsko meso (UL L 157, 17.6.2008, str. 46).

12 Uredba (ES) št. 110/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. januarja 2008 o opredelitvi, opisu, predstavitvi, označevanju in zaščiti geografskih označb žganih pijač ter razveljavitvi Uredbe Sveta (EGS) št. 1576/89 (UL L 39, 13.2.2008, str. 16).

13 Izvedbena uredba Komisije (EU) št. 1337/2013 z dne 13. decembra 2013 o določitvi pravil za uporabo Uredbe (EU) št. 1169/2011 Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi z navedbo države izvora ali kraja porekla za sveže, ohlajeno in zamrznjeno prašičje, ovčje, kozje in perutninsko meso (OJ L 335, 14.12.2013, str. 19).

14 ZOP = zaščitena označba porekla; ZGO = zaščitena geografska označba; ZTP = zajamčena tradicionalna posebnost.

ki so velike proizvajalke mleka, se približno 50 % predelave izvede v 5 največjih družbah. Kmetje so zaradi pokvarljivosti proizvodov in neprekinjenega toka proizvodnje močno odvisni od lokalnih predelovalcev. Predelovalci mleka običajno kupujejo surovo mleko in druge mlečne sestavine od več virov, v mlekarnah iz obmejnih regij pa je običajno, da se mleko različnega izvora predela skupaj, v istem obratu.

Vrste mesa, za katere velja to poročilo, pogosto vključujejo tudi kratke dobavne verige, pogosto v isti državi članici. Trgovci na drobno to meso večinoma kupujejo od trgovcev na promptnih trgih, v klavnicah ali razsekovalnicah. Konjsko meso ima lahko daljše dobavne verige z več gospodarskimi subjekti in več trgovanja znotraj in zunaj EU.

### 3.2. Poraba mleka, mlečnih proizvodov in vrst mesa, za katere velja to poročilo

Povprečna poraba na prebivalca v EU je približno 62 kg za konzumno mleko, 17 kg za sir, 16 kg za kislo mleko, 5 kg za smetano, 4 kg za maslo in 9 kg za druge sveže mlečne proizvode (Eurostat, 2013).

Trg mleka EU je precej zrel in občutno povečanje porabe na prebivalca je verjetno samo za države članice, ki so pristopile v zadnjem desetletju, medtem ko naj bi se v „starih“ državah članicah poraba po pričakovanjih le malo povečala.

Porabo različnih vrst mesa, za katere velja to poročilo, predstavlja le 3 % celotne porabe mesa v EU[15], čeprav se podatki, ki so na voljo v državah članicah, ne posodabljajo vedno. Poraba konjskega in kunčjega mesa je večja v Italiji, Franciji, Španiji, Belgiji in na Nizozemskem. Meso divjadi se uživa predvsem med lovno dobo, tj. od oktobra do decembra.

### 3.3. Proizvodnja in trgovina

EU je v veliki meri samozadostna z mlekom in mlečnimi proizvodi, pri čemer se skoraj 65 % zbranega mleka predela v potrošniške izdelke, večinoma za domači trg. Proizvodnja sirov in svežih proizvodov predstavlja najpomembnejša področja porabe mleka (53 milijonov ton ekvivalenta mleka se porabi za sir in 43 milijonov za sveže izdelke). Količinsko sta proizvodnja mlečnih proizvodov v prahu (posneto, polnomastno mleko in sirotke) in masla relativno manjša (12 oziroma 25 milijonov ton ekvivalenta mleka). Trgovina znotraj EU je kljub temu pomembna (1,6 oziroma 0,6 milijona ton), vendar manj pomembna kot za sire (3,6 milijona ton). Količine vsako leto nekoliko nihajo glede na zaloge in tržne pogoje.

Uvoz mlečnih proizvodov je omejen na prednostni dostop, dodeljen nekaterim tretjim državam v okviru dvo- ali večstranskih sporazumov, medtem ko izvoz mlečnih proizvodov predstavlja okrog 10 % proizvodnje mleka. Na splošno je EU neto izvoznica mlečnih proizvodov.

Letna proizvodnja drugih vrst mesa, za katere velja to poročilo, po ocenah znaša samo 2 % skupne proizvodnje mesa v EU. Kunčje in konjsko meso ter divjačina predstavljajo približno 490, 73 oziroma 131 tisoč ton (FAO, 2012), medtem ko so številke o proizvodnji drugih vrst mesa, za katere velja to poročilo, bistveno nižje.

---

15 Ocena učinka – delovni dokument služb Komisije – Mandatory Origin indication for Unprocessed Pig, Poultry, Sheep and Goat Meat (Obvezna navedba izvora za nepredelano prašičje, perutninsko, ovčje in kozje meso).
http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2013/ia_meat_origin_labelling.pdf

Trgovina znotraj EU zajema skoraj 52 tisoč ton konjskega in 22 tisoč ton kunčjega mesa, medtem ko se uvozi približno 25 tisoč ton obeh vrst mesa iz tretjih držav, in sicer konjskega mesa zlasti iz Argentine, ZDA, Kanade in Mehike, kunčjega mesa pa zlasti iz Kitajske (več kot 7 tisoč ton). Divjačina se uvaža predvsem iz Nove Zelandije.

### 3.4. Sistemi sledljivosti v EU

Namen sistema sledljivosti živil v EU je zagotoviti varnost hrane in ni nujno, da je sistem primeren za posredovanje informacij v prehranski verigi.

– Varnost hrane[16]zahteva registracijo podatkov „en korak nazaj − en korak naprej“ v prehranski verigi: nosilci živilske dejavnosti morajo biti sposobni prepoznati podjetja, katerim dobavljajo svoje proizvode, in tista, od katerih kupujejo svoje sestavine. Za živila živalskega izvora veljajo podrobnejše zahteve glede informacij[17], vendar se ne zahteva sistematična povezava z državo izvora ali krajem porekla uporabljene surovine.

– Oznaka zdravstvene ustreznosti ali identifikacijska oznaka, na kateri je naveden zadnji obrat proizvodnje/predelave/pakiranja, in država članica, v kateri se obrat nahaja, morata biti prikazani na označbi proizvodov živalskega izvora (člen 5 in oddelek I Priloge II k Uredbi 853/2004)[18], vendar se to ne nanaša nujno na izvor ali poreklo uporabljene surovine.

– Čeprav sistemi identifikacije in registracije za žive živali obstajajo, se njihovo delovanje razlikuje od vrste do vrste in v večini primerov ne predstavljajo zadostne podlage za pridobivanje informacij za polno označevanje izvora (rojstvo/reja/zakol).

– Od vrst mesa, za katere velja to poročilo, sistem identifikacije in registracije za žive živali obstaja samo za enoprste kopitarje (npr. konje). Enoprste kopitarje mora pri gibanju po EU spremljati identifikacijski dokument ali potni list v skladu z Odločbo Komisije 2000/68/ES in Uredbo Komisije (ES) št. 504/2008 o identifikaciji enoprstih kopitarjev, rojenih v Uniji ali uvoženih v Unijo. Vendar pa ta sistem ne vključuje obvezne centralizirane zbirke podatkov za sledenje gibanja živali. Prizadevanja za krepitev zahtev po registraciji že potekajo in nove zahteve se bodo uporabljale od leta 2016[19].

## 4. ODNOS POTROŠNIKOV DO OBVEZNEGA OZNAČEVANJA IZVORA ZA MLEKO IN DRUGE VRSTE MESA

Glede na raziskavo Eurobarometra iz leta 2013[20] večina državljanov EU meni, da je treba navesti izvor mleka, če se prodaja kot tako ali če je uporabljeno kot sestavina v

---

16 Člen 18 Uredbe (ES) št. 178/2002 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2002 o določitvi splošnih načel in zahtevah živilske zakonodaje, ustanovitvi Evropske agencije za varnost hrane in postopkih, ki zadevajo varnost hrane (UL L 31, 1.2.2002, str. 1).

17 Izvedbena uredba Komisije (EU) št. 931/2011 z dne 19. septembra 2011 o zahtevah glede sledljivosti iz Uredbe (ES) št. 178/2002 Evropskega parlamenta in Sveta za hrano živalskega izvora (UL L 242, 20.9.2011, str. 2).

18 Uredba (ES) št. 853/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o posebnih higienskih pravilih za živila živalskega izvora (UL L 139, 30.4.2004, str. 55).

19 Izvedbena uredba Komisije (EU) št. 2015/262 z dne 17. februarja 2015 o določitvi pravil v skladu z direktivama Sveta 90/427/EGS in 2009/156/ES v zvezi z metodami za identifikacijo enoprstih kopitarjev (uredba o potnih listih za enoprste kopitarje) (UL L 59, 3.3.2015, str. 1).

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

mlečnih proizvodih (84 %). Podoben odstotek (88 %) je bil zabeležen za vrste mesa, za katere velja to poročilo. Vendar pa se celo v teh primerih pričakovanja o natančnih informacijah, ki bi jih želeli prejeti potrošniki pod pojmom „izvor“, močno razlikujejo.

Za mleko in mlečne proizvode je bolj zaželena država molže ali predelave, pri mesu je bilo največ zanimanja za kraj, kjer je bila žival vzrejena in zaklana, za kraj rojstva pa je bilo manj zanimanja. Informacije na ravni države članice ali tretje države so veljale za primernejše od informacij na regionalni ravni ali ravni „EU/izven EU“.

Raziskave med potrošniki kažejo, da je izvor pomemben dejavnik pri nakupu mleka, mlečnih in mesnih proizvodov, vendar šele za ceno, okusom in rokom uporabnosti.

Vendar pa večina raziskav kaže tudi, da obstajajo velike razlike med željami potrošnikov v različnih državah članicah in neskladja med zanimanjem potrošnikov za označevanje izvora in njihovo pripravljenostjo, da plačajo za to informacijo. Zato kljub zanimanju potrošnikov za te informacije ni nujno, da bodo zaradi njih pripravljeni plačati višjo ceno za proizvod. Različne metodologije kažejo, da je resnično pripravljenost za plačilo težko oceniti, in sicer zaradi neobjektivne metodologije ali zato, ker odgovori potrošnikov na raziskave ne ustrezajo vedno njihovim nakupovalnim navadam. V raziskavi Eurobarometra iz leta 2013 je le približno polovica potrošnikov izrazila pripravljenost, da plačajo 1–2 % več za informacije o izvoru proizvodov, za katere velja to poročilo.

## 5. MOŽNOSTI IN NAČINI OZNAČEVANJA IZVORA

*Za mleko in mleko, ki se uporablja kot sestavina*

Proučene so bile naslednje možnosti:

– možnost 1 – ohranitev trenutnega stanja (prostovoljno označevanje izvora);

– možnost 2 – obvezno označevanje izvora kot „EU/zunaj EU“ (ali „EU/tretja država“);

– možnost 3 – obvezno označevanje izvora z navedbo države članice ali tretje države, kjer je bilo mleko (a) pomolzeno ali (b) predelano.

*Za vrste mesa*

Proučene so bile naslednje možnosti:

– možnost 4 – ohranitev trenutnega stanja (prostovoljno označevanje izvora);

– možnost 5 – obvezno označevanje izvora z navedbo države članice ali tretje države, kjer je žival preživela daljše obdobje vzreje pred zakolom, in kraj zakola;

– možnost 6 – obvezno označevanje izvora z navedbo države članice ali tretje države, kjer je bila žival rojena, vzrejena in zaklana.

Za meso divjadi je bila proučena le možnost navedbe kraja lova.

Poleg tega je bila možnost „EU/izven EU“ (ali „EU/tretja država“) zavrnjena za meso, za katerega velja to poročilo, zaradi omejenega zanimanja potrošnikov za tako

širok geografski okvir, potrjen z raziskavo in oceno učinka o obveznem označevanju izvora za prašičje, perutninsko, ovčje in kozje meso[21].

Poleg tega je možnost obveznega označevanja na regionalni ravni v EU zavrnjena zaradi zelo visokih stroškov izvajanja (vzpostaviti bi bilo treba sisteme sledenja in natančneje razdeliti dobavno verigo) in odsotnosti usklajene pravne opredelitve te geografske ravni po vsej Uniji.

## 6. ANALIZA UČINKOV IN STROŠKOV TER KORISTI RAZLIČNIH MOŽNOSTI

### 6.1. Učinek v zvezi z nakupovalnimi navadami potrošnikov

V analizi stroškov in koristi je težko oceniti vpliv označevanja izvora na potrošnike. Označevanje izvora potrošnikom zagotavlja dodatne informacije pri odločanju o nakupu ali uživanju živil. Označevanje izvora potrošniki povezujejo s številnimi prednostmi, vključno s kakovostjo.

V primeru možnosti ohranitve trenutnega stanja s prostovoljnim označevanjem izvora bi bil obseg informacij o poreklu proizvoda zagotovljen glede na povpraševanje potrošnikov. V tem primeru zahteve potrošnikov po sistematični informiranosti o izvoru ne bi bile v celoti izpolnjene, vendar bi se bolj upoštevala omejena pripravljenost potrošnikov, da plačajo za obvezne informacije o izvoru.

Kadar se nosilci dejavnosti prostovoljno odločijo za označevanje proizvodov z informacijami o izvoru, je to predstavljeno kot dodajanje vrednosti proizvodu in vplivanje na odločitve o nakupu tistih potrošnikov, ki so jim te informacije pomembne.

*Za mleko in mleko, ki se uporablja kot sestavina*

Možnosti obveznega označevanja izvora z „EU/izven EU“ ali „država članica“ bi potrošnikom sistematično zagotovile informacije o izvoru.

Možnost „EU/izven EU“ bi preprosto razlikovala med proizvodnjo v EU od tiste v tretjih državah. Ker ta možnost velja za preveč generično, se z vidika potrošnikov višanje cene ne zdi potrebno. Nasprotno pa se zdi možnosti „država članica“ bolj smiselna za potrošnike, zlasti kadar gre za označevanje izvora glede na kraj molže. Po drugi strani pa je pri mlečnih izdelkih na prvem mestu navedba kraja predelave, kar je veliko laže izvajati.

*Za vrste mesa*

Raziskave kažejo, da potrošnike zanima predvsem kraj, kjer je bila žival vzrejena in zaklana (ali ulovljena).

Primer sektorja konjskega mesa je zaradi nedavnih škandalov in posledičnega negativnega javnega mnenja povzročil, da različne organizacije in institucije zahtevajo več informacij.

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

## 6.2. Gospodarski vplivi

*6.2.1. Operativni stroški nosilcev živilske dejavnosti*

Raziskava je pokazala, da bi, razen v primeru prostovoljnega označevanja, kjer bi operativni stroški ostali nespremenjeni, nove obveznosti v zvezi označevanjem povzročile dodatne stroške za nosilce živilske dejavnosti.

*Za mleko in mleko, ki se uporablja kot sestavina*

Možnosti „EU/izven EU“ in „država članica“ bi povzročali težave pri izvajanju in zahtevali obsežne spremembe, zlasti v zvezi z mlečnimi sestavinami različnega izvora.

Stroški označevanja izvora konzumnega mleka bi bili odvisni od določenih pravil in značilnosti posameznega obrata. Medtem ko bi bilo označevanje kraja predelave veliko preprosteje, bi navajanje kraja molže predstavljalo težavo za predelovalce, ki uporabljajo mleko različnega izvora, in bi povzročalo dodatne operativne stroške. V primeru različnih izvorov za določen izdelek se lahko pri označevanju več držav članic/tretjih držav stroški razlikujejo. V primeru sprejetja teh možnosti bi bilo potrebno nadaljnje tehnično delo za določitev sprejemljivih odstopanj in najnižjih vrednosti, nad katerimi bi morala biti država članica izvora navedena (ker je mleko tekočina, se mleko različnega izvora pri združevanju naravno zmeša).

Za razliko od mleka za neposredno uživanje bi bilo označevanje izvora za mleko, ki se uporablja kot sestavina v mlečnih proizvodih, v praksi veliko težje in zato tudi dražje, zlasti za zelo predelane mlečne proizvode z več proizvodnimi fazami in v primerih, ko mlečne sestavine prepotujejo velike razdalje. Nosilci živilske dejavnosti, ki uporabljajo mlečne sestavine različnega izvora, bi občutili naslednje negativne posledice:

– najpomembnejši stroškovni elementi, izpostavljeni v raziskavi, se nanašajo na to prilagoditev praks dobave iz virov, morebitne spremembe kombinacije dobaviteljev, preusmeritev na manjše proizvodne serije, prilagoditev proizvodnih procesov za doseganje ločevanja po izvoru, prilagoditev pakiranja/označevanja in izvajanje/prilagoditev sistemov sledljivosti;

– stroški se lahko razlikujejo glede na poseben operativni položaj zadevnih nosilcev živilske dejavnosti, zadevne mlečne proizvode in mlečne sestavine ter sisteme sledljivosti, ki se uporabljajo.

Analiza je pokazala, da bodo dodatni stroški verjetno imeli razpon od zanemarljivih stroškov do 8 % proizvodnih stroškov na ravni predelovalca, vendar nekatere družbe trdijo, da lahko v posebno neugodnih okoliščinah dosežejo 45 %.

*Za vrste mesa*

– Stroški bi bili razmeroma majhni (manj kot 3 %) v primerjavi z veleprodajno ceno in bi se razlikovali glede na velikost in lokacijo podjetja. Večja podjetja, ki jih oskrbujejo domači proizvajalci ali ena tretja država, bi laže prenesla stroške. Ti bi vključevali potrebo po krepitvi sledljivosti navzdol po predelovalni in dobavni verigi.

– Bolj kot bi bila zapletena pravila označevanja, dražja bi bila prilagoditev identifikacijskih sistemov za žive živali.

– Nosilci živilske dejavnosti, ki delajo z mesom različnega porekla, bi skušali čim več svojih zalog pridobivati od istega dobavitelja, da bi tako zmanjšali operativne stroške.

*6.2.2. Konkurenčnost, trgovina in investicijski tokovi*

Svetovalci, ki so zadolženi za raziskavo, ocenjujejo, da bi obvezno označevanje izvora spodbudilo potrošnike h kupovanju proizvodov domače proizvodnje. To bo do neke mere povzročilo ponovno nacionalizacijo enotnega trga.

*Za mleko in mleko, ki se uporablja kot sestavina*

– Možnosti „EU/izven EU“ po pričakovanjih ne bosta pomembno vplivali na notranji trg. Verjetno se bodo predelovalci usmerili k manjšemu številu dobaviteljev, da bi se tako izognili zapletom, povezanim z izvorom iz različnih držav EU in tretjih držav, kar bi lahko vplivalo na mednarodno trgovino.

– Trgi za mleko in mlečne sestavine različnega izvora bi v primeru obveznega navajanja države članice postali bolj omejeni. Cena surovin nosilcev živilske dejavnosti bi verjetno narasla, saj bi skupni dobavni viri postali bolj omejeni.

*Za vrste mesa*

– Posledice različnih možnosti bi bile manj pomembne za večino vrst mesa, za katere velja to poročilo. Nasprotno pa lahko spremembe v dobavni verigi za konje povzročijo razdrobljenost trgovine znotraj EU in zmanjšanje števila posrednikov. Poleg tega lahko nosilci živilske dejavnosti menijo, da je stroškovno učinkovitejše prilagoditi strukturo dobave (dobavo iz virov, velikost serij, zmanjšanje števila posrednikov) kot posodobiti notranje sisteme sledljivosti, da bi lahko istočasno delali z več dobavnimi viri.

– Učinki obveznega označevanja izvora bi zadevali predvsem tiste tretje države, ki trenutno izvažajo določeno količino nepredelanega mesa v Unijo. Zunanja trgovina z mesom male divjadi in divjih ptic tako rekoč ne obstaja in trgovina znotraj Unije je zelo omejena.

*6.2.3. Regulativno breme za podjetja*

Nosilci živilske dejavnosti bi imeli dodatne upravne stroške zaradi potrebe po evidentiranju izvora dobave in prilagoditvi sistema sledljivosti.

Na splošno bi bile manjše mlekarne, odvisne od lokalne dobave, manj prizadete kot zbirni centri velikih podjetij. Poleg tega manjšim klavnicam in razsekovalnicam, ki živali na splošno nabavljajo lokalno, ne bi bilo treba znatno prilagoditi svojih nabavnih praks, kar tudi ne bi povzročilo visokih dodatnih stroškov. Zato bi večji del bremena zadeval mlekarne/klavnice, ki delujejo v obmejnih regijah, in tiste na območjih, ki niso samozadostna s surovim mlekom/mesom.

V študiji je bilo ocenjeno, da se breme glede na sedanje stanje z ohranitvijo prostovoljnega označevanja izvora ne bi spremenilo in naj bi se po pričakovanjih le nekoliko povečalo, če bi navedba države članice postala obvezna za konzumno mleko.

Nasprotno bi lahko bilo dodatno breme znatno, če bi bilo treba označiti državo članico izvora zelo predelanih in sestavljenih proizvodov, kot so jogurti in sladice na mlečni osnovi. Veliko breme nadzora bi proizvajalce živil prisililo v nabavljanje mleka iz manjšega števila držav, kar bi škodilo enotnemu trgu.

Svetovalci, pristojni za študijo, glede mesa iz tega poročila menijo, da bi podjetja uspela zmanjšati dodatne stroške na enoto po potrebnem prilagoditvenem obdobju, in sicer zlasti z vidika upravnih stroškov. Učinek bi bil omembe vreden samo za nosilce dejavnosti na področju proizvodnje konjskega mesa, pri čemer bi bile znatne razlike med konji, rejenimi za meso v specializiranih sistemih kmetovanja (z omejenim pomenom v kvantitativnem smislu), in ostalimi konji.

*6.2.4. Breme za javne organe*

Študija sicer ne navaja podrobnih številk, kaže pa na majhno zvišanje stroškov nadzora v primeru obveznega označevanja „EU/zunaj EU“ za konzumno mleko.

V primeru obveznega označevanja države članice bi bili stroški višji in znatno odvisni od podrobnosti zahtevanih informacij o izvoru, tj. kraja kmetovanja/molže ali predelave/zakola.

Izvedba modela „rojstvo/reja/zakol“ bi bila za konjsko meso draga. Poleg tega sedanji sistem sledljivosti in identifikacije pristojnemu organu ne zagotavlja vedno celovitih informacij o tem, kje je bil konj rojen in vzrejen.

Na splošno je zaradi povečanja bremena potrebnega več osebja za opravljanje pregledov dokumentacije. Če se sredstva, ki se nadzornim organom dodeljujejo na podlagi državnih proračunov, ne zvišajo, lahko pričakovano povečanje časa osebja povzroči zmanjšanje pogostosti nadzora ali spremembo prednostnih nalog, zaradi česar se lahko poveča tudi tveganje goljufij. Breme za javne organe bi se lahko ublažilo, če bi se uvedle pristojbine za izvajanje uradnega nadzora. Take stroške bi nosilci živilske dejavnosti prek cen praviloma prenesli po verigi navzdol.

*6.2.5. Stroški za potrošnike*

Z ohranitvijo trenutnega stanja se cene na splošno verjetno ne bi povišale. Pri navedbi izvora se dodatni stroški običajno prenesejo na potrošnike, saj se proizvodi prodajajo po višjih cenah.

Zagotavljanje obveznih informacij o izvoru na ravni države članice bi po pričakovanjih zvišalo stroške, ti pa naj bi se prenesli zlasti na potrošnike, pa tudi na proizvajalce. Natančni deleži se razlikujejo glede na sektor, zadevno državo članico ter stopnjo vertikalne integracije in koncentracije na trgu.

*6.2.6. Okoljski in socialni vplivi*

Ti vplivi v študiji niso bili analizirani. Vendar se lahko predpostavlja, da bi potrošniki, ki bi imeli na voljo podrobnejše informacije o izvoru, dajali prednost „lokalnim živilom“ ali celo aktivno zavračali proizvode iz drugih držav. To bi lahko vplivalo na prevoz živih živali, surovega mleka, mlečnih sestavin in mlečnih/mesnih proizvodov. V kolikšni meri bi to lahko bilo pozitivno za okolje (npr. v smislu zmanjšanja emisij toplogrednih plinov), je nemogoče z gotovostjo trditi, saj večina trgovine znotraj EU poteka med sosednjimi državami, pri čemer so razdalje lahko dejansko krajše kot znotraj nekaterih držav članic. Scenariji, ki ne vključujejo prostovoljnega označevanja, lahko rahlo povečajo ostanke, ki nastanejo pri proizvodnji.

Vsakršna možnost obvezne navedbe države članice na označbi bi lahko poleg tega spodbudila vse večjo usmerjenost nakupovalnih navad v lokalne proizvode ter povzročila morebitne spremembe v potrošnji, odpravi posrednikov, nabavi in

predelavi. To bi lahko imelo celo posredne učinke na zaposlovanje, če bi se zaradi dviga cen potrošnja do neke mere skrčila.

### 6.3. Prednosti in pomanjkljivosti načinov obveznega označevanja izvora mleka, mleka, ki se uporablja kot sestavina v mlečnih proizvodih, in drugih vrst mesa

V spodnjih preglednicah so povzete prednosti in pomanjkljivosti možnih načinov obveznega označevanja izvora:

– mleka in mleka, ki se uporablja kot sestavina:

| Način obveznega označevanja izvora | | Prednosti | Pomanjkljivosti |
|---|---|---|---|
| Mleko | Kraj prve predelave | – Nizki stroški (< 1 %) | – Nobenih informacij o izvoru surovega mleka |
| | Kraj molže | – Nizki stroški (< 1 %);<br>– pomembne informacije za potrošnika na ravni države članice/nacionalni ravni. | – Za obrate, ki nabavljajo mleko različnega izvora, so potrebni dodatni sistemi sledljivosti;<br>– tehnično zahtevno, če so različni izvori;<br>– vpliv na čezmejno trgovino;<br>– potreba po določitvi minimalnega odstopanja za dobavo iz več virov. |
| Mleko, ki se uporablja kot sestavina v mlečnih proizvodih | Kraj prve predelave surovega mleka | – Nizki stroški (< 1 %) v primeru EU/zunaj EU razen za zelo predelane proizvode | – Nobenih informacij o izvoru mleka;<br>– za obrate, ki nabavljajo mleko različnega izvora, so potrebni dodatni sistemi sledljivosti;<br>– tehnično zahtevno, kadar so različni izvori;<br>– vpliv na trgovinske tokove;<br>– potreba po določitvi minimalnega odstopanja za dobavo iz več virov;<br>– visoki stroški v primeru izvora iz več držav (do 8 % na ravni države članice in do 45 % na ravni posameznega obrata). |
| | Kraj molže | Pomembne informacije za | – Za obrate, ki nabavljajo mleko |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | potrošnika na ravni države članice/nacionalni ravni | različnega izvora, so potrebni dodatni sistemi sledljivosti;<br>– zelo zahtevno, kadar so različni izvori;<br>– vpliv na trgovinske tokove;<br>– potreba po določitvi minimalnega odstopanja za dobavo iz več virov;<br>– visoki stroški v primeru izvora iz več držav (do 8 % na ravni države članice in do 45 % na ravni posameznega obrata). |

– vrst mesa iz te študije:

| **Način obveznega označevanja izvora** | | **Prednosti** | **Pomanjkljivosti** |
|---|---|---|---|
| Konjsko meso | Kraj rojstva, kraj vzreje in kraj zakola | – Pomembne informacije za potrošnika na ravni države članice/nacionalni ravni;<br>– krepitev zaupanja potrošnikov. | – Dodatni sistemi sledljivosti;<br>– zahtevno glede informacij o rojstvu, če se pravila o identifikaciji ne spremljajo pravilno;<br>– zahtevno, kadar je več krajev vzreje;<br>– omejena uporaba zaradi majhnega deleža predpakiranega konjskega mesa. |
| | Kraj najkrajše vzreje pred zakolom in kraj zakola | – Večji poudarek na zadnjih fazah življenja živali | – Dodatni sistemi sledljivosti;<br>– potreba po določitvi najkrajšega obdobja vzreje med življenjsko dobo živali;<br>– omejena uporaba zaradi majhne prisotnosti predpakiranega mesa. |
| Kunčje meso ter meso gojene divjadi in gojenih ptic | Kraj rojstva, kraj vzreje in kraj zakola | – Pomembne informacije za potrošnika na ravni države članice/nacionalni ravni | – Kraj rojstva: nepomemben v primeru kratkih proizvodnih ciklov;<br>– potreben dodaten |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | | sistem identifikacije;<br>– dodatni sistemi sledljivosti;<br>– možen vpliv na trgovinske tokove. |
| | Kraj najkrajše vzreje pred zakolom in kraj zakola | – Večji poudarek na kraju vzreje in končnega zakola živali;<br>– pomembne informacije za potrošnika na ravni države članice/nacionalni ravni. | – Dodatni sistemi sledljivosti;<br>– potreba po določitvi najkrajšega obdobja vzreje med kratkim življenjskim ciklom;<br>– možen vpliv na trgovinske tokove. |
| Meso divjadi in divjih ptic | Kraj ulova | – Pomembne informacije za potrošnika na ravni države članice/nacionalni ravni | – Dodatni sistemi sledljivosti;<br>– možen vpliv na trgovinske tokove;<br>– omejena uporaba zaradi majhne prisotnosti predpakiranega mesa. |

## 7. SKLEPI

Trenutno se lahko potrošniki pri živilih iz tega poročila, če tako želijo, odločijo za mlečne ali mesne proizvode, katerih informacije o izvoru nosilci živilske dejavnosti zagotavljajo prostovoljno. To je lahko ustrezna možnost, ki podjetjem in javnim organom ne nalaga dodatnega bremena.

Obvezno označevanje izvora bi pomenilo večje regulativno breme za večino proizvodov, ocenjenih v poročilu, zato bi bilo treba presoditi, ali je ravnovesje med stroški in koristmi takšno, da upravičuje obvezno navajanje.

Druge ugotovitve iz tega poročila so:

– Kljub zanimanju potrošnikov za izvor mleka, mleka, ki se uporablja kot sestavina v mlečnih proizvodih, in mesa iz tega poročila se na splošno zdi, da je pripravljenost potrošnikov plačati za te informacije šibka.

– Pri scenarijih obveznega označevanja izvora se zdi, da so potrošniki bolj naklonjeni takemu navajanju na ravni države članice.

– Čeprav bi lahko bili stroški označevanja izvora mleka na splošno nizki, bi bili učinki na nosilce neenakomerni, saj bi nekateri morali uvesti dodatne sisteme sledljivosti, s čimer bi imeli znatno višje stroške; to velja zlasti za tiste v obmejnih regijah ali na območjih, ki z mlekom niso samozadostna.

– Ugotovitve študije kažejo, da lahko obvezno označevanje izvora mleka, ki se uporablja kot sestavina v mlečnih proizvodih, škodljivo vpliva na gospodarstvo, postavlja dodatne zahteve glede sledljivosti in bi bilo obremenjujoče v primeru zelo predelanih proizvodov.

– Zaradi uvedbe obveznega označevanja izvora mesa iz tega poročila bi nastali dodatni stroški poslovanja.