EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 20.5.2015
COM(2015) 205 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

maidon, maitotuotteissa ainesosana käytettävän maidon sekä muiden lihalajien kuin naudan-, sian-, lampaan-, vuohen- ja siipikarjanlihan alkuperämaan tai lähtöpaikan pakollisesta ilmoittamisesta

1. JOHDANTO

Elintarviketietojen antamisesta kuluttajille annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 1169/2011[1], jäljempänä 'elintarviketietoasetus', vahvistetaan säännöksiä, jotka koskevat elintarvikkeiden alkuperämerkintöjä.

Elintarviketietoasetuksen 26 artiklan 5 ja 6 kohdassa edellytetään, että komissio toimittaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksia mahdollisuudesta ulottaa pakollinen alkuperämerkintä koskemaan muitakin elintarvikkeita. Ensimmäinen kertomus[2] valmiiksi pakatuissa elintarvikkeissa ainesosana käytettävän lihan pakollisesta alkuperämerkinnästä annettiin 17. joulukuuta 2013.

Tämä kertomus kattaa komission velvollisuuden toimittaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle 13. joulukuuta 2014 mennessä kertomuksia maidon, maitotuotteissa ainesosana käytettävän maidon sekä muiden lihalajien kuin naudan-, sian-, lampaan-, vuohen- ja siipikarjanlihan alkuperämaan tai lähtöpaikan pakollisesta ilmoittamisesta. Tässä kertomuksessa viitataan maitoon ja maitotuotteisiin sellaisina kuin ne on määritelty asetuksen (EU) N:o 1308/2013 liitteessä VII olevassa III osassa. Lihalajit, joihin viitataan, ovat tuore ja jäädytetty hevosen-, kanin-, poron- ja hirvenliha, tarhatun ja luonnonvaraisen riistan liha sekä muiden lintujen kuin kanojen, kalkkunoiden, ankkojen, hanhien ja helmikanojen liha.

Elintarviketietoasetuksen 26 artiklan 7 kohdan mukaisesti tässä kertomuksessa otetaan huomioon seuraavat:

– kuluttajainformaation tarve,

– alkuperämaata tai lähtöpaikkaa koskevien pakollisten ilmoitusten antamisen toteuttamiskelpoisuus eri tuotteiden osalta ja

– analyysi tällaisten vaatimusten käyttöönoton kustannuksista ja hyödyistä sekä elintarvikealan toimijoiden että viranomaisten kannalta samoin kuin niiden vaikutukset sisämarkkinoihin ja kansainväliseen kauppaan.

Voidakseen arvioida huolellisesti tämän kertomuksen piiriin kuuluvien elintarvikkeiden pakollisia alkuperämerkintöjä komission yksiköt teettivät riippumattomalla konsultilla kyselyn[3], jäljempänä 'tutkimus', jossa analysoidaan eri merkintävaihtoehtojen vaikutusta. Tässä kertomuksessa käsitellään tutkimuksen päätuloksia. Vapaaehtoista tai pakollista alkuperämerkintää arvioitiin kulutukseen tarkoitetun maidon ja maitoa ainesosana käyttävien tuotteiden, kuten juuston ja jogurtin, osalta yhdeksässä jäsenvaltiossa sekä hevosen-, kanin- ja riistanlihan osalta suurissa tuottajamaissa.

---

1 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1169/2011, annettu 25 päivänä lokakuuta 2011, elintarviketietojen antamisesta kuluttajille, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 1924/2006 ja (EY) N:o 1925/2006 muuttamisesta sekä komission direktiivin 87/250/ETY, neuvoston direktiivin 90/496/ETY, komission direktiivin 1999/10/EY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/13/EY, komission direktiivien 2002/67/EY ja 2008/5/EY sekä komission asetuksen (EY) N:o 608/2004 kumoamisesta (EUVL L 304, 22.11.2011, s. 18).

2 COM(2013) 755, 17.12.2013.

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

2. PAKOLLINEN JA VAPAAEHTOINEN ALKUPERÄMERKINTÄ

Pakollista alkuperämerkintää koskevia sääntöjä on voimassa useiden tuotteiden, kuten hunajan[4], hedelmien ja vihannesten[5], käsittelemättömän kalan[6], naudanlihan[7], oliiviöljyn[8], viinin[9], kananmunien[10], tuodun siipikarjanlihan[11] ja väkevien alkoholijuomien[12] osalta. Komissio on antanut elintarviketietoasetuksen mukaisesti yksityiskohtaisia sääntöjä tuoreen, jäähdytetyn ja jäädytetyn sian-, lampaan-, vuohen- ja siipikarjanlihan pakollisesta alkuperämerkinnästä.[13] Näissä säännöissä edellytetään pakollista merkintää maasta, jossa eläin kasvatettiin suurimman osan elämästään, sekä merkintää teurastusmaasta. Uusia vaatimuksia sovelletaan 1. huhtikuuta 2015 alkaen valmiiksi pakattuun lihaan, mutta jäsenvaltiot voivat päättää laajentaa vaatimukset koskemaan myös muuta kuin valmiiksi pakattua lihaa.

Vaikkakaan saatavilla ei ole tarkkoja tietoja, jotta voitaisiin arvioida vapaaehtoisten merkintäjärjestelmien piiriin kuuluvien elintarvikkeiden markkinaosuus, käytettävissä olevat tiedot osoittavat, että maito- ja liha-alan osuus elintarvikkeiden merkintäjärjestelmissä on suhteellisen suuri. EU:n markkinoilla myytävät maito- ja lihatuotteet merkitään jo vapaaehtoisesti joko jonkin EU:n järjestelmän kautta (SAN, SMM tai APT[14]) tai jonkin yksityisen tai julkisen organisaation kautta (esim. toimijoiden ryhmä, vähittäismyyjät, kansalaisjärjestöt tai viranomaiset). Tällaisissa merkinnöissä viitataan yleensä jäsenvaltioon tai alempaan alueelliseen tasoon (alueeseen). Näissä vapaaehtoisissa järjestelmissä käytettävät kriteerit, joilla tietyt ominaisuudet liitetään maantieteelliseen alkuperään, voivat vaihdella huomattavasti.

---

4 Neuvoston direktiivi 2001/110/EY hunajasta (EUVL L 164, 3.6.2014, s. 1).

5 Komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 543/2011, annettu 7 päivänä kesäkuuta 2011, neuvoston asetuksen (EY) N:o 1234/2007 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä hedelmä- ja vihannesalan sekä hedelmä- ja vihannesjalostealan osalta (EUVL L 157, 15.6.2011, s. 1).

6 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1379/2013, annettu 11 päivänä joulukuuta 2013, kalastus- ja vesiviljelytuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä (EUVL L 354, 28.12.2013, s. 1).

7 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1760/2000 nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän käyttöönottamisesta sekä naudanlihan ja naudanlihatuotteiden pakollisesta merkitsemisestä (EYVL L 204, 11.8.2000, s. 1).

8 Komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 29/2012, annettu 13 päivänä tammikuuta 2012, oliiviöljyn kaupan pitämistä koskevista vaatimuksista (EUVL L 12, 14.1.2012, s. 14).

9 Asetus (EU) N:o 1308/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, maataloustuotteiden yhteisestä markkinajärjestelystä ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 922/72, (ETY) N:o 234/79, (EY) N:o 1037/2001 ja (EY) N:o 1234/2007 kumoamisesta (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 671).

10 Komission asetus (EY) N:o 589/2008, annettu 23 päivänä kesäkuuta 2008, neuvoston asetuksen (EY) N:o 1234/2007 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä munien kaupan pitämisen vaatimusten osalta (EUVL L 163, 24.6.2008, s. 6).

11 Komission asetus (EY) N:o 543/2008, annettu 16 päivänä kesäkuuta 2008, neuvoston asetuksen (EY) N:o 1234/2000 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä siipikarjanlihan kaupan pitämisen vaatimusten osalta (EUVL L 157, 17.6.2008, s. 46).

12 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 110/2008, annettu 15 päivänä tammikuuta 2008, tislattujen alkoholijuomien määritelmistä, kuvauksesta, esittelystä, merkinnöistä ja maantieteellisten merkintöjen suojaamisesta sekä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1576/89 kumoamisesta (EUVL L 39, 13.2.2008, s. 16).

13 Komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 1337/2013, annettu 13 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1169/2011 soveltamissäännöistä tuoreen, jäähdytetyn tai jäädytetyn sianlihan, lampaan- tai vuohenlihan ja siipikarjan lihan alkuperämaan tai lähtöpaikan ilmoittamisen osalta (EUVL L 335, 14.12.2013, s. 19).

14 SAN = suojattu alkuperänimitys; SMM = suojattu maantieteellinen merkintä; APT = aito perinteinen tuote.

3. MAITO JA MUUT LIHALAJIT – YLEISKATSAUS

3.1. Toimitus- ja jalostusketju

Meijerit, teurastamot ja jalostuslaitokset ovat keskeisessä asemassa alkuperätietojen toimittamisessa elintarvikeketjun seuraavalle toimijalle. Mitä suurempaa vertikaalinen integraatio on, sitä helpompaa on varmistaa, että alkuperätiedot toimitetaan eteenpäin elintarvikeketjussa. Mitä monimutkaisempaa ja edistyneempää jalostus taas on, sitä suurempi rasite alkuperämerkinnöistä aiheutuu.

EU:n meijeriteollisuuden rakenteesta loka-marraskuussa 2009 tehdystä kyselystä saatujen tietojen mukaan pienten ja keskisuurten yritysten, jotka tuottavat maitoa alle 100 000 tonnia, osuus maidon jalostajista on 81 prosenttia, ja ne jalostavat 28,5 prosenttia maidon kokonaismäärästä. Suurissa tuottajajäsenvaltiossa noin 50 prosenttia jalostuksesta on usein keskittynyt viiteen suureen yritykseen. Maidontuottajat ovat erittäin riippuvaisia paikallisista jalostajista, koska tuote pilaantuu helposti ja tuotannon on oltava jatkuvaa. Maidon jalostajat ostavat yleensä raakamaitoa ja muita maidon ainesosia useista lähteistä, ja raja-alueilla sijaitsevissa meijereissä on yleistä, että samassa laitoksessa jalostetaan yhdessä useista lähteistä tulevaa maitoa.

Tämän kertomuksen piiriin kuuluviin lihalajeihin liittyy yleensä lyhyt toimitusketju usein saman jäsenvaltion sisällä. Vähittäismyyjät ostavat lihan pääasiassa kauppiailta spot-markkinoilta, teurastamoista tai leikkaamoista. Hevosenlihalla voi olla pidempi toimitusketju, jossa on mukana useampia toimijoita ja enemmän EU:n sisäistä ja ulkoista kauppaa.

3.2. Tämän kertomuksen piiriin kuuluvien maidon, maitotuotteiden ja lihalajien kulutus

Kulutukseen tarkoitettua maitoa käytetään EU:ssa keskimäärin henkeä kohti 62 kg, juustoa 17 kg, hapatettua maitoa 16 kg, kermaa 5 kg, voita 4 kg ja muita tuoreita maitotuotteita 9 kg (Eurostat, 2013).

EU:n maitomarkkinat ovat melko vakiintuneet, ja merkittävää kulutuksen lisääntymistä henkeä kohti todennäköisesti tapahtuu vain jäsenvaltioissa, jotka liittyivät EU:hun viime vuosikymmenen aikana, kun taas ”vanhoissa” jäsenvaltioissa kulutuksen odotetaan kasvavan vain marginaalisesti.

Kertomuksen piiriin kuuluvien lihalajien kulutuksen osuus EU:n kaikesta lihankulutuksesta on vain 3 prosenttia[15], vaikkakaan jäsenvaltioista saatavilla olevat tiedot eivät välttämättä ole ajantasaisia. Hevosen- ja kaninlihan kulutus on suurempaa Italiassa, Ranskassa, Espanjassa, Belgiassa ja Alankomaissa. Riistanlihaa kulutetaan pääasiassa metsästyskaudella eli lokakuusta joulukuuhun.

3.3. Tuotanto ja kauppa

EU on suureksi osaksi omavarainen maidon ja maitotuotteiden osalta: lähes 65 prosenttia kerätystä maidosta jalostetaan kulutustuotteiksi, enimmäkseen kotimaan markkinoita varten. Maidon käytön osalta tärkeimpiä segmenttejä ovat juustojen (53 miljoonaa tonnia maitoekvivalenttia) ja tuoretuotteiden (43 miljoonaa tonnia maitoekvivalenttia) valmistus. Määrällisesti suhteellisesti pienempää on

[15] Vaikutustenarviointi – komission yksiköiden valmisteluasiakirja – Mandatory Origin indication for Unprocessed Pig, Poultry, Sheep and Goat Meat.
http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2013/ia_meat_origin_labelling.pdf

maitojauheiden (rasvaton maitojauhe, täysmaitojauhe ja herajauhe – 12 miljoonaa tonnia maitoekvivalenttia) ja voin (25 miljoonaa tonnia maitoekvivalenttia) tuotanto. Niiden EU:n sisäinen kauppa on kuitenkin merkittävää (1,6 ja 0,6 miljoonaa tonnia), mutta vähäisempää kuin juustojen kauppa (3,6 miljoonaa tonnia). Määrät vaihtelevat hieman vuosittain tarjonnan ja markkinaolosuhteiden mukaan.

Maitotuotteita tuovat vain jotkin kolmannet maat, joille on myönnetty kahden- tai monenvälisillä sopimuksilla etuuskohteluun perustuva pääsy markkinoille, kun taas maitotuotteiden viennin osuus on noin 10 prosenttia maidontuotannosta. EU on kaiken kaikkiaan maitotuotteiden nettoviejä.

Tämän kertomuksen piiriin kuuluvien muiden lihalajien vuotuisen tuotannon arvioidaan olevan vain 2 prosenttia EU:n koko lihantuotannosta. Kanin lihan osuus on noin 490 tuhatta tonnia, hevosen 73 tuhatta tonnia ja riistan 131 tuhatta tonnia (FAO, 2012), ja muiden kertomuksen piiriin kuuluvien lihalajien tuotantoluvut ovat huomattavasti pienemmät. EU:n sisäinen hevosen lihan kauppa on lähes 52 tuhatta tonnia ja kanin lihan 22 tuhatta tonnia, ja kolmansista maista tuodaan hevosen lihaa noin 25 tuhatta tonnia (pääasiassa Argentiinasta, Yhdysvalloista, Kanadasta ja Meksikosta) ja kanin lihaa (pääasiassa Kiinasta) yli 7 tuhatta tonnia. Riistaa tuodaan ensisijaisesti Uudesta-Seelannista.

3.4. EU:n jäljitettävyysjärjestelmät

EU:n elintarvikkeiden jäljitettävyysjärjestelmillä pyritään turvaamaan elintarvikkeiden turvallisuus, eikä niillä välttämättä pystytä siirtämään alkuperätietoja eteenpäin elintarvikeketjussa. Tämä johtuu seuraavista syistä:

– Elintarviketurvallisuudessa[16] edellytetään, että tiedot rekisteröidään elintarvikeketjussa ”askel taaksepäin ja askel eteenpäin”: elintarvikealan toimijoiden on pystyttävä tunnistamaan ne yritykset, joille niiden tuotteita on toimitettu, ja ne, joilta ne ovat hankkineet raaka-aineita. Eläinperäisten elintarvikkeiden osalta vaaditaan tarkempia tietoja[17] muttei kuitenkaan järjestelmällisesti linkkiä käytetyn raaka-aineen alkuperämaahan tai lähtöpaikkaan.

– Eläinperäisten tuotteiden merkintään on sisällyttävä terveys- tai tunnistusmerkki, jossa ilmoitetaan viimeisin tuotanto-/jalostus-/pakkauslaitos ja jäsenvaltio, jossa se sijaitsee (asetuksen (EY) N:o 853/2004[18] 5 artikla ja liitteessä II oleva I jakso), mutta tämä ei välttämättä liity käytetyn raaka-aineen alkuperään tai lähtöpaikkaan.

– Elävien eläinten osaltakin on olemassa tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmiä, mutta niiden toiminta vaihtelee lajin mukaan, eikä suurimmasta osasta niistä saada riittäviä tietoja alkuperää koskeviin kattaviin merkintöihin (syntynyt/kasvatettu/teurastettu).

---

16 Elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä menettelyistä 28 päivänä tammikuuta 2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 178/2002 18 artikla (EYVL L 31, 1.2.2002, s. 1).

17 Komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 931/2011, annettu 19 päivänä syyskuuta 2011, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 178/2002 eläinperäisille elintarvikkeille asetetuista jäljitettävyysvaatimuksista (EUVL L 242, 20.9.2011, s. 2).

18 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 853/2004, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, eläinperäisiä elintarvikkeita koskevista erityisistä hygieniasäännöistä (EUVL L 139, 30.4.2004, s. 55).

– Tämän kertomuksen piiriin kuuluvien lihojen osalta elävien eläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmä on olemassa vain hevoseläinten (esim. hevosten) tapauksessa. Kun hevoseläimiä siirretään EU:ssa, niiden mukana on oltava tunnistusasiakirja tai passi komission päätöksen 2000/68/EY ja komission asetuksen (EY) N:o 504/2008 mukaisesti; niissä annetaan sääntöjä unionissa syntyneiden tai sinne tuotujen hevoseläinten tunnistusmenetelmistä. Järjestelmään ei kuitenkaan sisälly pakollista keskitettyä tietokantaa, jolla jäljitetään eläinten siirtoja. Rekisteröintivaatimusten vahvistamiseen liittyviä toimia on käynnissä, ja uusia vaatimuksia sovelletaan vuodesta 2016 alkaen[19].

4. KULUTTAJIEN SUHTAUTUMINEN MAIDON JA MUIDEN LIHALAJIEN PAKOLLISEEN ALKUPERÄMERKINTÄÄN

Vuoden 2013 Eurobarometri-kyselyn[20] mukaan useimmat EU:n kansalaiset (84 %) pitävät välttämättömänä maidon alkuperän merkitsemistä, kun sitä myydään sellaisenaan tai käytetään maitotuotteiden ainesosana. Samanlainen prosenttiosuus (88 %) on kirjattu tämän kertomuksen piiriin kuuluvien lihojen osalta. Näissäkin tapauksissa odotukset tarkoista tiedoista, joita kuluttajat haluaisivat saada alkuperästä, vaihtelevat suuresti.

Maidon ja maitotuotteiden osalta suosittiin lypsy- tai jalostusmaan ilmoittamista, kun taas lihan osalta eniten kiinnostusta herätti eläimen kasvatus- ja teurastuspaikka eikä niinkään syntymäpaikka. Tietojen ilmoittamista jäsenvaltion tai kolmannen maan tasolla pidettiin asianmukaisempana kuin alueellista tasoa tai EU-/ei-EU-tasoa.

Kuluttajakyselyjen mukaan alkuperä on tärkeä maidon sekä maito- ja lihatuotteiden ostoon vaikuttava tekijä mutta vasta hinnan, maun ja parasta ennen -päivämäärän jälkeen.

Useimpien kyselyjen mukaan jäsenvaltioiden välillä on suuria eroja kuluttajien mieltymyksissä, ja kuluttajien kiinnostus alkuperämerkintöihin ja heidän halukkuutensa maksaa näistä tiedosta ovat ristiriidassa keskenään. Sen vuoksi vaikka kuluttajat ovat kiinnostuneita saamaan tietoja, he eivät välttämättä ole valmiita maksamaan tuotteista enempää näiden tietojen saamiseksi. Erilaiset menetelmät osoittavat, että maksamisen todellista halukkuutta on vaikea arvioida joko menetelmän vääristävän vaikutuksen vuoksi tai siksi, että kuluttajien vastaukset kyselyihin eivät aina vastaa heidän ostokäyttäytymistään. Vuoden 2013 Eurobarometri-kyselyssä vain noin puolet kuluttajista ilmoitti olevansa halukkaita maksamaan 1–2 prosenttia enemmän saadakseen alkuperätietoja tämän kertomuksen piiriin kuuluvista tuotteista.

5. ALKUPERÄMERKINTÖIHIN LIITTYVIÄ MAHDOLLISIA VAIHTOEHTOJA JA TOIMINTATAPOJA

Maito ja ainesosana käytettävä maito

Tässä tarkastellaan seuraavia vaihtoehtoja:

– Vaihtoehto 1 – Nykytilanne (vapaaehtoiset alkuperämerkinnät);

[19] Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2015/262, annettu 17 päivänä helmikuuta 2015, neuvoston direktiivien 90/427/ETY ja 2009/156/EY mukaisten sääntöjen vahvistamisesta hevoseläinten tunnistusmenetelmien osalta (hevospassista annettu asetus) (EUVL L 59, 3.3.2015, s. 1).

[20] http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_419_400_en.htm

– Vaihtoehto 2 – Pakollinen alkuperämerkintä, jonka perustana on EU/ei-EU tai EU/kolmas maa;

– Vaihtoehto 3 – Pakollinen alkuperämerkintä, jossa ilmoitetaan jäsenvaltio tai kolmas maa, jossa maito a) lypsettiin tai b) jalostettiin.

Lihalajit

Tässä tarkastellaan seuraavia vaihtoehtoja:

– Vaihtoehto 4 – Nykytilanne (vapaaehtoiset alkuperämerkinnät);

– Vaihtoehto 5 – Pakollinen alkuperämerkintä, jossa ilmoitetaan jäsenvaltio tai kolmas maa, jossa eläintä on kasvatettu merkittävän ajanjakson ajan ennen teurastusta, sekä teurastuspaikka;

– Vaihtoehto 6 – Pakollinen alkuperämerkintä, jossa ilmoitetaan jäsenvaltio tai kolmas maa, jossa eläin on syntynyt, kasvatettu ja teurastettu.

Luonnonvaraisen riistanlihan osalta ainoa tarkasteltu vaihtoehto oli metsästyspaikan ilmoittaminen.

Lisäksi tämän kertomuksen piiriin kuuluvien lihalajien osalta hylättiin vaihtoehto EU/ei-EU (tai EU/kolmas maa), koska kuluttajat eivät olleet kiinnostuneita näin laajoista maantieteellisistä puitteista; tämä vahvistettiin tutkimuksen aikana ja vaikutustenarvioinnissa, joka koski sian-, siipikarjan-, lampaan- ja vuohenlihan pakollisia alkuperämerkintöjä[21].

Vaihtoehto pakollisesta merkinnästä alueellisella tasolla EU:n sisällä jätettiin huomiotta, koska täytäntöönpanokustannukset olisivat erittäin korkeat (edellyttäisi tarkempien jäljitettävyysjärjestelmien perustamista ja hankintaketjun parempaa segmentointia) ja koska tämän maantieteellisen tason yhdenmukaistettu oikeudellinen määritelmä koko unionissa puuttuu.

6. ERI VAIHTOEHTOJEN VAIKUTUSTEN SEKÄ KUSTANNUSTEN JA HYÖTYJEN ANALYYSI

6.1. Kuluttajien käyttäytymiseen liittyvät vaikutukset

Alkuperämerkintöjen vaikutuksia kuluttajiin on vaikea arvioida kustannus-hyötyanalyysin kannalta. Alkuperämerkinnät antavat kuluttajille lisätietoja, jotka auttavat heitä tekemään elintarvikkeiden ostamiseen ja kuluttamiseen liittyviä valistuneita päätöksiä. Yleisesti ottaen kuluttajat yhdistävät alkuperämerkintöihin erilaisia positiivisia ominaisuuksia, kuten laadun.

Vaihtoehdoissa, joissa tilanne ei muutu ja alkuperämerkinnät pysyvät vapaaehtoisina, tuotteen lähtöpaikkaa koskevat tiedot annettaisiin siinä laajuudessa kuin kuluttajat vaativat. Tämä ei täyttäisi täysin kuluttajien vaatimusta järjestelmällisistä alkuperätiedoista mutta vastaisi enemmän kuluttajien vähäistä halukkuutta maksaa pakollisista alkuperätiedoista.

Jos toimijat päättävät vapaaehtoisesti merkitä alkuperätiedot, tämän katsotaan lisäävän tuotteen arvoa ja vaikuttavan niiden kuluttajien ostopäätöksiin, joille nämä tiedot ovat tärkeitä.

Maito ja ainesosana käytettävä maito

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

Vaihtoehdot, joissa alkuperämerkintä on pakollinen (joko ”EU/ei-EU” tai ”jäsenvaltio”), antavat järjestelmällisesti kuluttajille tietoa alkuperästä.

Vaihtoehto ”EU/ei-EU” erottaisi yksinkertaisesti EU-tuotannon kolmansien maiden tuotannosta. Kuluttajien näkökulmasta se ei vaikuta olevan hinnankorotusten arvoinen, koska sitä pidetään liian yleisluonteisena. Sitä vastoin vaihtoehto, jossa ilmoitetaan ”jäsenvaltio”, vaikuttaa merkityksellisemmältä kuluttajien kannalta, etenkin jos alkuperämerkintä annetaan lypsypaikan osalta. Meijerit puolestaan suosivat jalostuspaikan merkitsemistä, koska se on paljon helpompi toteuttaa.

Lihalajit

Kyselyiden mukaan kuluttajat ovat enimmäkseen kiinnostuneita paikasta, jossa eläin kasvatettiin ja teurastettiin (tai metsästettiin).

Hevosenlihasektorin hiljattaiset skandaalit ja niistä seurannut negatiivinen julkinen huomio ovat saaneet eri organisaatiot ja instituutiot vaatimaan kattavampia tietoja.

6.2. Taloudelliset vaikutukset

6.2.1. Elintarvikealan toimijoille aiheutuvat kustannukset

Tutkimuksessa havaittiin, että lukuun ottamatta vapaaehtoisia merkintöjä, joissa toimintakustannukset pysyisivät ennallaan, uusista pakollisista merkintävelvoitteista syntyisi lisäkustannuksia elintarvikealan toimijoille.

Maito ja ainesosana käytettävä maito

Vaihtoehdot ”EU/ei-EU” ja ”jäsenvaltio” aiheuttaisivat toiminnallisia haasteita ja edellyttäisivät perusteellisia mukautuksia etenkin silloin, kun kyseessä ovat useasta paikasta tulevat maidon ainesosat.

Kulutukseen tarkoitetun maidon alkuperämerkintöjen kustannukset riippuisivat määritettävistä säännöistä ja kunkin laitoksen ominaisuuksista. Jalostuspaikan merkintä olisi paljon yksinkertaisempaa, mutta lypsypaikan ilmoittamisesta aiheutuisi haasteita jalostajille, jotka hankkivat maitoa useista lähteistä, ja sen täytäntöönpanosta aiheutuisi ylimääräisiä toimintakustannuksia. Seka-alkuperää olevan tietyn tuotteen kustannukset voivat olla erilaiset, jos merkinnöissä ilmoitetaan useita jäsenvaltioita/kolmansia maita. Jos tämä vaihtoehto hyväksyttäisiin, tarvittaisiin lisää teknistä selvitystyötä sellaisten sietorajojen ja alimpien tasojen määrittämiseksi, jotka edellyttävät alkuperäjäsenvaltion ilmoittamista (koska maito on neste, se sekoittuu luonnollisesti, kun eri lähteistä tuleva maito yhdistetään).

Maitotuotteissa ainesosana käytetyn maidon alkuperämerkinnät vaikuttavat käytännössä paljon vaikeammilta ja näin ollen kalliimmilta kuin suoraan kulutukseen tarkoitetun maidon, etenkin erittäin jalostettujen maitotuotteiden osalta, joissa on useita valmistusvaiheita ja maidon ainesosat kuljetetaan pitkien välimatkojen päästä. Elintarvikealan toimijoihin, jotka käyttävät useista lähteistä tulevia maidon ainesosia, kohdistuisi kielteisiä vaikutuksia seuraavista syistä:

– Tutkimuksessa esiin tulleet suurimmat kustannuserät liittyvät hankintakäytäntöjen mukauttamiseen, mahdollisiin muutoksiin toimittajakunnassa, siirtymiseen pienempiin tuotantoeriin, tuotantoprosessin mukauttamiseen raaka-aineiden erottamiseksi alkuperän mukaan, pakkaamisen ja merkitsemisen mukauttamiseen ja jäljitettävyysjärjestelmien käyttöönottoon tai mukauttamiseen.

– Kustannukset voivat olla erilaiset elintarvikealan toimijan erityisen toimintatilanteen, kyseisen maitotuotteen ja maidon ainesosan sekä käytössä olevan jäljitettävyysjärjestelmän mukaan.

Analyysissä kävi ilmi, että lisäkustannukset todennäköisesti vaihtelevat jalostajan tasolla mitättömistä 8 prosenttiin tuotantokustannuksista, mutta jotkin yritykset väittivät, että ne voivat olla jopa 45 prosenttia erityisen epäedullisissa olosuhteissa.

Lihalajit

– Kustannukset olisivat suhteellisen vähäiset (alle 3 %) verrattuna tukkumyyntihintaan ja vaihtelisivat yrityksen koon ja sijainnin perusteella. Suuremmat yritykset, jotka hankkivat kotimaan markkinoilta tai yhdestä kolmannesta maasta, selviytyisivät kustannuksista helpommin. Osa näistä kustannuksista syntyy tarpeesta vahvistaa jäljitettävyyttä tuotantoketjun loppupäässä jalostus- ja toimitusketjun kautta.

– Mitä monimutkaisemmat merkintäsäännöt ovat, sitä enemmän kustannuksia elävien eläinten tunnistusjärjestelmän mukauttamisesta syntyy.

– Toimijat, jotka käsittelevät useista lähteistä tulevia lihoja, muuttaisivat toimintakustannusten alentamiseksi hankintakäytäntöjään niin, että lihojen alkuperä yhtenäistyisi.

6.2.2. Kilpailukyky, kauppa ja investointivirrat

Tutkimuksesta vastaavat konsultit arvioivat, että pakollinen alkuperämerkintä mahdollisesti kannustaisi kuluttajia kohti kotimarkkinoilla tuotettuja tuotteita. Tämän tuloksena sisämarkkinoilla tapahtuisi tiettyä kansallistumista.

Maito ja ainesosana käytettävä maito

– Vaihtoehdon ”EU/ei-EU” ei odoteta suuremmin vaikuttavan sisämarkkinoihin. On todennäköistä, että jalostajat ryhtyvät hankkimaan maidon ainesosia harvemmilta toimittajilta välttääkseen ongelmat, joita liittyy useista EU:n ja kolmansien maiden lähteistä hankkimiseen, ja tällä saattaa olla vaikutusta kansainväliseen kauppaan.

– Seka-alkuperää olevien maidon ja maidon ainesosien myyntikanavat vähenisivät, jos jäsenvaltion merkitsemisestä tulee pakollinen. Elintarvikealan toimijat todennäköisesti havaitsisivat, että niiden raaka-aineiden hinnat kohoavat, kun yleinen hankintapohja supistuu.

Lihalajit

– Eri vaihtoehtojen vaikutusten laajuus olisi vähäinen useimpien tämän kertomuksen piiriin kuuluvien lihojen osalta. Muutokset hevosten toimitusketjussa sitä vastoin saattavat johtaa EU:n sisäisen kaupan segmentoitumiseen ja vähentää välittäjien lukumäärää. Elintarvikealan toimijat saattavat lisäksi pitää kustannustehokkaampana hankintarakenteensa mukauttamista (hankintalähteet, eräkoot, välittäjien vähentäminen) kuin sisäisten jäljitettävyysjärjestelmien päivittämistä voidakseen hankkia samanaikaisesti useista lähteistä.

– Alkuperämerkintöjä koskevan velvoitteen vaikutukset kohdistuisivat etenkin niihin kolmansiin maihin, joista nykyään viedään jonkin verran jalostamatonta lihaa unioniin. Pienriistan ja luonnonvaraisten lintujen lihan ulkoinen kauppa

on käytännöllisesti katsoen olematonta ja unionin sisäinenkin kauppa on erittäin vähäistä.

6.2.3. Yrityksille sääntelystä aiheutuva rasite

Elintarvikealan toimijoille aiheutuisi hallinnollisia lisäkustannuksia tarpeesta kirjata hankintojen alkuperä ja mukauttaa jäljitettävyysjärjestelmiä.

Yleisesti ottaen tämä vaikuttaisi vähemmän pieniin meijereihin, jotka ovat riippuvaisia paikallisista hankinnoista, kuin suurempien yritysten keräyskeskuksiin. Pienempiä teurastamoja ja leikkaamoja, jotka yleensä hankkivat eläimet paikallisesti, ei myöskään velvoitettaisi muuttamaan merkittävästi hankintakäytäntöjään, eikä niille aiheutuisi suuria lisäkustannuksia. Sen vuoksi suurin rasite kohdistuisi meijereihin/teurastamoihin, jotka toimivat raja-alueilla ja sellaisilla alueilla, jotka eivät ole omavaraisia raakamaidon/lihan suhteen.

Tutkimuksessa arvioitiin, että rasite ei muuttuisi nykytilanteesta, jossa alkuperämerkinnät ovat vapaaehtoisia, ja sen odotetaan muuttuvan vain kohtuullisesti, jos jäsenvaltion ilmoittaminen tulee pakolliseksi kulutukseen tarkoitetun maidon osalta.

Lisärasite saattaa sitä vastoin olla merkittävä, jos alkuperäjäsenvaltio on merkittävä pitkälle jalostettuihin tuotteisiin ja yhdistelmätuotteisiin, kuten jogurtteihin ja maitopohjaisiin jälkiruokatuotteisiin. Elintarvikkeiden valmistajiin kohdistuva raskas valvontarasite painostaisi niitä hankkimaan maidon harvemmista maista, mikä olisi haitallista sisämarkkinoiden kannalta.

Tämän kertomuksen piiriin kuuluvien lihojen osalta tutkimuksesta vastaavat konsultit katsovat, että yritykset onnistuisivat vähentämään ylimääräisiä yksikkökustannuksia tarvittavan siirtymäkauden jälkeen, etenkin hallinnollisten kustannusten osalta. Vaikutus olisi huomattava ainoastaan hevosenliha-alan toimijoille; erikoistuneissa kasvatusjärjestelmissä lihantuotantoa varten kasvatettujen hevosten (joiden merkitys määrällisesti on vähäinen) ja muiden välillä on huomattava ero.

6.2.4. Viranomaisille aiheutuva rasite

Tutkimuksessa ei anneta tarkkoja lukuja, mutta siinä annetaan ymmärtää, että valvontakustannukset kohoaisivat vain vähän, jos käyttöön otettaisiin pakollinen EU-/ei-EU-merkintä kulutukseen tarkoitetun maidon osalta.

Jos jäsenvaltion merkitseminen olisi pakollista, kustannukset olisivat korkeammat ja riippuisivat merkittävästi vaadittujen alkuperätietojen tarkkuudesta, esim. kasvatus-/lypsypaikka tai jalostus-/teurastuspaikka.

Malli, jossa ilmoitettaisiin syntymä-/kasvatus-/teurastuspaikka, olisi kallis toteuttaa hevosenliha-alalla. Toimivaltaiset viranomaiset eivät aina saa nykyisistä jäljitettävyys- ja tunnistusjärjestelmistä kattavia tietoja siitä, missä hevonen on syntynyt ja kasvatettu.

Yleisesti ottaen rasitteen kasvaminen näkyy siinä, että tarvitaan lisää henkilöstöä suorittamaan asiakirjatarkastuksia. Jos valvontaviranomaisille valtion varoista osoitettava rahoitus ei kasva, työaikaosuuden odotettu kasvu voi johtaa tarkastusten harvenemiseen tai prioriteettien muuttamiseen, mikä puolestaan voi lisätä petosriskiä. Viranomaisiin kohdistuvaa rasitetta voitaisiin keventää, jos virallisista

tarkastuksista perittäisiin maksu. Elintarvikealan toimijat siirtävät tällaiset kustannukset normaalisti alaspäin hankintaketjussa hintojen kautta.

6.2.5. Kuluttajille aiheutuvat kustannukset:

Tilanteen pysyminen ennallaan ei todennäköisesti aiheuta yleistä hintojen nousua. Jos alkuperä ilmoitetaan, lisäkustannukset yleensä siirtyvät kuluttajille tuotteiden hintalisän kautta.

Pakollisten alkuperätietojen tarjoamisen jäsenvaltioiden tasolla odotetaan aiheuttavan lisäkustannuksia, joiden arvioidaan siirtyvän pääasiassa kuluttajien mutta myös tuottajien maksettavaksi. Tarkat osuudet saattavat vaihdella sektorin, jäsenvaltion sekä vertikaalisen integraation ja markkinoiden keskittymisasteen mukaan.

6.2.6. Ympäristö- ja sosiaaliset vaikutukset

Näitä vaikutuksia ei arvioitu tutkimuksessa. Voidaan kuitenkin olettaa, että jos kuluttajille annettaisiin tarkempia tietoja alkuperästä, he suosisivat paikallisia elintarvikkeita tai jopa aktiivisesti kieltäytyisivät ostamasta muista maista tulevia tuotteita. Tällä saattaisi olla vaikutusta elävien eläinten, raakamaidon, maidon ainesosien ja maito-/lihatuotteiden kuljetuksiin. On mahdotonta vahvistaa, olisiko tällä positiivista vaikutusta ympäristöön (esim. kasvihuonekaasupäästöjen vähenemisen kautta), koska suurin osa EU:n sisäisestä kaupasta tapahtuu naapurivaltioiden välillä, ja etäisyydet saattavat itse asiassa olla lyhempiä kuin tiettyjen jäsenvaltioiden sisällä. Muut vaihtoehdot kuin vapaaehtoiset merkinnät saattavat johtaa vähäiseen tuotteiden hävikin lisääntymiseen.

Vaihtoehdot, joissa tehdään jäsenvaltion ilmoittaminen merkinnässä pakolliseksi, saattavat myös suosia ostokäyttäytymistä, jossa suuntaudutaan yhä enemmän paikallisiin tuotteisiin, ja ne saattavat muuttaa kulutusta, hankintaa ja jalostusta ja vähentää välittäjiä. Tähän voi jopa sisältyä työllisyyteen kohdistuvia seurannaisvaikutuksia, jos hinnankorotukset johtavat kulutuksen supistumiseen.

6.3. Maidon, maitotuotteissa ainesosana käytettävän maidon sekä muiden lihalajien pakollisen alkuperämerkintäjärjestelmän edut ja haitat

Seuraavissa taulukoissa esitetään tiivistetysti mahdollisten pakollisten alkuperämerkintäjärjestelmien edut ja haitat:

– Maito ja ainesosana käytettävä maito

Pakollinen alkuperän ilmoittaminen		Edut	Haitat
Maito	Ensimmäinen jalostuspaikka	– Alhaiset kustannukset (< 1%)	– Ei tietoja raakamaidon alkuperästä
	Lypsypaikka	– Alhaiset kustannukset (< 1%) – Merkityksellinen tieto kuluttajille jäsenvaltion/maan tasolla	– Ylimääräisten jäljitettävyysjärjestelmien tarve laitoksille, jotka hankkivat maitoa useista alkuperäpaikoista – Teknisesti haastava, jos alkuperäpaikkoja on useita – Vaikutukset valtioiden rajat

			ylittävään kauppaan – Tarve vahvistaa vähimmäissietoraja, jos hankinta tapahtuu useasta lähteestä
Maitotuotteiden ainesosana käytettävä maito	Raakamaidon ensimmäinen jalostuspaikka	– Alhaiset kustannukset (< 1%), jos valitaan vaihtoehto EU/ei-EU, lukuun ottamatta pitkälle jalostettuja tuotteita	– Ei tietoja maidon alkuperästä – Ylimääräisten jäljitettävyysjärjestelmien tarve laitoksille, jotka hankkivat maitoa useista alkuperäpaikoista – Teknisesti haastava, jos alkuperäpaikkoja on useita – Vaikuttaa kauppavirtoihin – Tarve vahvistaa vähimmäissietoraja, jos hankinta tapahtuu useasta lähteestä – Korkeat kustannukset, jos valitaan vaihtoehto ”peräisin monesta maasta” (jopa 8 % jäsenvaltion ja 45 % yksittäisen laitoksen tasolla)
	Lypsypaikka	Merkityksellinen tieto kuluttajille jäsenvaltion/maan tasolla	– Ylimääräisten jäljitettävyysjärjestelmien tarve laitoksille, jotka hankkivat maitoa useista alkuperäpaikoista – Erityisen haasteellinen, jos alkuperäpaikkoja on useita – Vaikuttaa kauppavirtoihin – Tarve vahvistaa vähimmäissietoraja, jos hankinta tapahtuu useasta lähteestä – Korkeat kustannukset, jos valitaan vaihtoehto ”peräisin monesta maasta” (jopa 8 % jäsenvaltion ja 45 % yksittäisen laitoksen

			tasolla)

– Tutkimuksen piiriin kuuluvat lihalajit

Pakollinen alkuperän ilmoittaminen		**Edut**	**Haitat**
Hevosenliha	Syntymä-, kasvatus- ja teurastuspaikka	– Merkityksellinen tieto kuluttajille jäsenvaltion/maan tasolla – Vahvistaa kuluttajien luottamusta	– Lisää jäljitettävyysjärjestelmiä – Haasteellinen syntymätietojen osalta, jos tunnistusta koskevia sääntöjä ei seurata moitteettomasti – Haasteellinen, jos kasvatuspaikkoja on useita – Vähäinen käyttö valmiiksi pakatun hevosenlihan vähäisyyden vuoksi
	Paikka, jossa eläintä on kasvatettu vähimmäisaika ennen teurastamista, ja teurastuspaikka	– Eläimen elämän loppuvaiheet korostuvat	– Lisää jäljitettävyysjärjestelmiä – Tarve vahvistaa kasvatusta koskeva vähimmäisaika eläimen elinikänä – Vähäinen käyttö valmiiksi pakatun lihan vähäisyyden vuoksi
Kaninliha + riistanliha ja lintujen liha	Syntymä-, kasvatus- ja teurastuspaikka	– Merkityksellinen tieto kuluttajille jäsenvaltion/maan tasolla	– Syntymäpaikka: Ei merkityksellinen lyhyissä tuotantosykleissä – Edellyttää ylimääräistä tunnistusjärjestelmää – Lisää jäljitettävyysjärjestelmiä – Voi vaikuttaa kauppavirtoihin
	Paikka, jossa eläintä on kasvatettu vähimmäisaika ennen teurastamista, ja teurastuspaikka	– Eläimen kasvupaikka ja lopullinen lopetuspaikka korostuvat – Merkityksellinen tieto kuluttajille jäsenvaltion/maan tasolla	– Lisää jäljitettävyysjärjestelmiä – Tarve vahvistaa kasvatusta koskeva vähimmäisaika, jos eläimen elinkaari on lyhyt

			– Voi vaikuttaa kauppavirtoihin
Luonnonvarainen riistanliha ja lintujen liha	Metsästyspaikka	– Merkityksellinen tieto kuluttajille jäsenvaltion/maan tasolla	– Lisää jäljitettävyysjärjestelmiä – Voi vaikuttaa kauppavirtoihin – Vähäinen käyttö valmiiksi pakatun lihan vähäisyyden vuoksi

7. PÄÄTELMÄT

Tällä hetkellä kuluttajat voivat tämän kertomuksen piiriin kuuluvien elintarvikkeiden osalta halutessaan valita maito- tai lihatuotteita, joihin elintarvikealan toimijat ovat vapaaehtoisesti merkinneet alkuperätiedot. Tämä saattaa olla soveltuva vaihtoehto, jolla ei aiheuteta lisärasitetta teollisuudelle ja viranomaisille.

Pakollinen alkuperämerkintä tarkoittaisi suurempaa sääntelyrasitetta useimpien kertomuksessa arvioitujen tuotteiden osalta, minkä vuoksi pitäisi arvioida, onko kustannusten ja etujen suhde sellainen, että se oikeuttaa pakollisten merkintöjen käyttöönoton.

Kertomuksesta tulee esiin seuraavia lisähavaintoja:

– Siitä huolimatta, että kuluttajat ovat kiinnostuneita maidon, maitotuotteissa ainesosana käytettävän maidon ja kertomuksen piiriin kuuluvien lihojen alkuperästä, heidän halukkuutensa maksaa näistä tiedoista vaikuttaa vähäiseltä.

– Jos tarkastellaan pakollisia alkuperämerkintäjärjestelmiä, kuluttajat vaikuttavat suosivan sitä, että alkuperä ilmoitetaan jäsenvaltion tasolla.

– Vaikka maidon alkuperämerkinnän kustannukset voisivat yleisesti olla vähäiset, sen vaikutus toimijoihin on epätasainen, koska joidenkin niistä – etenkin sellaisten, jotka sijaitsevat raja-alueilla tai alueilla, jotka eivät ole omavaraisia maidon suhteen – on otettava käyttöön ylimääräisiä jäljitettävyysjärjestelmiä, jotka lisäävät kustannuksia merkittävästi.

– Tutkimuksessa osoitetaan, että maitotuotteissa ainesosana käytettävän maidon pakollinen alkuperämerkintä voi johtaa kielteisiin taloudellisiin vaikutuksiin ja jäljitettävyyttä koskeviin lisävaatimuksiin ja voi koitua rasitteeksi pitkälle jalostettujen tuotteiden osalta.

– Pakollisen alkuperämerkinnän käyttöönotosta tämän kertomuksen piiriin kuuluvissa lihoissa aiheutuu ylimääräisiä toimintakustannuksia.