EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 20.5.2015
COM(2015) 205 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE,

milles käsitletakse päritoluriigi või lähtekoha kohustuslikku märkimist piima ja piimatoodetes koostisainena kasutatava piima puhul ning liha puhul, v.a veise-, sea-, lamba-, kitse- ja kodulinnuliha

1. SISSEJUHATUS

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) nr 1169/2011, milles käsitletakse toidualase teabe esitamist tarbijatele (edaspidi „toidualase teabe määrus”),[1] on esitatud toiduainete päritolumärgistust käsitlevad sätted.

Toidualase teabe määruse artikli 26 lõigetes 5 ja 6 on sätestatud, et komisjon peab esitama Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruanded, milles käsitletakse võimalust laiendada päritolumärgistuse kohustust ka muudele toiduainetele. Esimene aruanne kohustusliku päritolumärgistuse kohta pakendatud toidus koostisainena kasutatava liha puhul võeti vastu 17. detsembril 2013[2].

Käesolev aruanne lähtub komisjoni kohustusest esitada 13. detsembriks 2014 Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruanded, milles käsitletakse päritoluriigi või lähtekoha kohustuslikku märkimist piima ja koostisainena piimatoodetes kasutatava piima puhul ning liha puhul, v.a veise-, sea-, lamba-, kitse- ja kodulinnuliha. Käesolevas aruandes kasutatakse mõisteid „piim” ja „piimatooted” määruse (EL) nr 1308/2013 VII lisa III osas esitatud määratluse tähenduses. Asjaomased lihaliigid on värske ja külmutatud hobuse-, küüliku-, põhjapõdra- ja hirveliha, tehistingimustes peetavate ja looduslike ulukite liha ning linnuliha (v.a kana-, kalkuni-, pardi-, hane- ja pärlkanaliha).

Vastavalt toidualase teabe määruse artikli 26 lõikele 7 on käesolevas aruandes võetud arvesse järgmist:

– tarbija teavitamise vajadus;

– toidu päritoluriigi või lähtekoha kohustusliku märkimise teostatavus;

– selliste meetmete võtmise kulude ja tulude (nii toidukäitlejate kui ka haldusasutuste jaoks) analüüs, sealhulgas siseturu õiguslikke aspektid ja mõju rahvusvahelisele kaubandusele.

Selleks et paremini hinnata päritolumärgistuse kohustust käesolevas aruandes käsitletava toidu suhtes, tegi komisjon sõltumatule konsultandile ülesandeks viia läbi uuring[3] (edaspidi „uuring”) eesmärgiga analüüsida erinevate märgistusvõimaluste mõju. Käesolevas aruandes antakse ülevaade uuringu peamistest järeldustest. Vabatahtlikku ja kohustuslikku päritolumärgistust hinnati üheksas liikmesriigis joogipiima puhul ja sellistes toodetes nagu juust, jogurt jms, koostisainena kasutatava piima puhul ning suuremates tootjariikides hobuse-, küüliku- ja ulukiliha puhul.

2. VABATAHTLIK JA KOHUSTUSLIK PÄRITOLUMÄRGISTUS

Kohustusliku päritolumärgistuse eeskirjad on olemas selliste toodete jaoks, nagu mesi,[4] puu- ja köögivili,[5] töötlemata kala,[6] loomaliha,[7] oliiviõli,[8] vein,[9] munad,[10]

---

1 Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1169/2011, 25. oktoober 2011, milles käsitletakse toidualase teabe esitamist tarbijatele ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusi (EÜ) nr 1924/2006 ja (EÜ) nr 1925/2006 ning tunnistatakse kehtetuks komisjoni direktiiv 87/250/EMÜ, nõukogu direktiiv 90/496/EMÜ, komisjoni direktiiv 1999/10/EÜ, Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2000/13/EÜ, komisjoni direktiivid 2002/67/EÜ ja 2008/5/EÜ ning komisjoni määrus (EÜ) nr 608/2004 (ELT L 304, 22.11.2011, lk 18).

2 COM(2013) 755, 17.12.2013.

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

4 Nõukogu direktiiv 2001/110/EÜ mee kohta (ELT L 164, 3.6.2014, lk 1).

imporditud linnuliha[11] ja piiritusjoogid[12]. Kooskõlas toidualase teabe määrusega võttis komisjon vastu üksikasjalikud eeskirjad kohustusliku päritolumärgistuse kohta värske, jahutatud ja külmutatud sea-, lamba-, kitse- ja kodulinnuliha puhul[13]. Nende eeskirjade kohaselt on kohustuslik märkida riik, kus looma on suurem osa aega kasvatatud, ja riik, kus ta on tapetud. Uued nõuded hakkavad kehtima alates 1. aprillist 2015 kinnispakis liha suhtes, kuid liikmesriigid võivad neid nõudeid laiendada ka pakendamata lihale.

Kuigi vabatahtlikes märgistusskeemides osalevate toidutoodete turuosa hindamiseks puuduvad vajalikud üksikasjalikud andmed, võib olemasolevate inventeerimisandmete põhjal väita, et piima- ja lihasektoris on toidumärgistusskeemid suhteliselt hästi levinud. ELi turul kaubeldavaid piima- ja lihatooteid juba märgistatakse vabatahtlikult kas mõnda ELi skeemi (PDO, PGI või TSG[14]) kasutades või era- või riiklike organisatsioonide kaudu (nt käitleja või jaemüüjarühmad ning riiklikud asutused või vabaorganisatsioonid). Selline märgistus viitab tavaliselt liikmesriigile või madalamale geograafilisele tasandile (piirkond). Vabatahtlikes skeemides kasutatavad kriteeriumid teatavate omaduste sidumiseks geograafilise lähtekohaga võivad olla väga erinevad.

3. PIIM JA MUUD LIIKI LIHA: SEKTORITE ÜLEVAADE

3.1. Tarne- ja töötlemisahelad

Meiereid, tapamajad ja töötlemisettevõtjad on peamised päritoluteabe edastajad järgmisele toiduahela lülile. Mida suurem on vertikaalne integreerimine, seda lihtsam

---

5 Komisjoni rakendusmäärus (EL) nr 543/2011, 7. juuni 2011, millega kehtestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 1234/2007 üksikasjalikud rakenduseeskirjad seoses puu- ja köögiviljasektori ning töödeldud puu- ja köögivilja sektoriga (ELT L 157, 15.6.2011, lk 1).

6 Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1379/2013, 11. detsember 2013, kalapüügi- ja vesiviljelustoodete turu ühise korralduse kohta, (ELT L 354, 28.12.2013, lk 1).

7 Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1760/2000 veiste identifitseerimise ja registreerimise süsteemi loomise, veiseliha ja veiselihatoodete märgistamise kohta (EÜT L 204, 11.8.2000, lk 1).

8 Komisjoni rakendusmäärus (EL) nr 29/2012, 13. jaanuar 2012, oliiviõli turustusnormide kohta (ELT L 12, 14.1.2012, lk 14).

9 Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1308/2013, 17. detsember 2013, millega kehtestatakse põllumajandustoodete ühine turukorraldus ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EMÜ) nr 922/72, (EMÜ) nr 234/79, (EÜ) nr 1037/2001 ja (EÜ) nr 1234/2007 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 671).

10 Komisjoni määrus (EÜ) nr 589/2008, 23. juuni 2008, millega sätestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 1234/2007 üksikasjalikud rakenduseeskirjad munade turustusnormide kohta (ELT L 163, 24.6.2008, lk 6).

11 Komisjoni määrus (EÜ) nr 543/2008, 16. juuni 2008, millega kehtestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 1234/2007 (teatavate kodulinnuliha turustusnormide kohta) üksikasjalikud rakenduseeskirjad (ELT L 157, 17.6.2008, lk 46).

12 Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 110/2008, 15. jaanuar 2008, piiritusjookide määratlemise, kirjeldamise, esitlemise, märgistamise ja geograafiliste tähiste kaitse kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EMÜ) nr 1576/89 (ELT L 39, 13.2.2008, lk 16).

13 Komisjoni rakendusmäärus (EL) nr 1337/2013, 13. detsember 2013, milles sätestatakse eeskirjad Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1169/2011 kohaldamiseks seoses värske, jahutatud ja külmutatud sea-, lamba-, kitse- ja kodulinnuliha päritoluriigi või lähtekoha tähisega (ELT L 335, 14.12.2013, lk 19).

14 PDO = *Protected Designation of Origin* ehk kaitstud päritolunimetus (KPN); PGI = *Protected Geographical Indication* ehk kaitstud geograafiline tähis (KGT); TSG = *Traditional Speciality Guaranteed* ehk garanteeritud traditsiooniline toode (GTT).

on tagada päritoluteabe edastamist ahelas. Mida komplekssem ja keerukam on töötlemine, seda vaevarikkam on päritolumärgistust tagada.

2009. aasta oktoobrist novembrini läbiviidud uuringust pärit andmed ELi piimasektori struktuuri kohta näitavad, et väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjad (toodavad alla 100 000 tonni piima) moodustavad 81 % kõigist piimatöötlejatest ja nad töötlesid 28,5 % piimatoodangu kogumahust. Suurtes tootjariikides töötlevad viis suuremat ettevõtjat kogu toodangust ligikaudu 50 %. Põllumajandustootjad on suurel määral sõltuvad kohalikest töötlejatest, sest toodang on riknev ja tootmisvoog peab olema pidev. Piimatöötlejad ostavad toorpiima ja muud koostisained eri allikatest ja äärepoolsematel aladel on tavaks, et eri allikatest pärit piima töödeldakse üheskoos samas ettevõttes.

Käesolevas aruandes käsitletavad lihatooted on samuti lühikese tarneahelaga, piirdudes tihtipeale ühe liikmesriigiga. Jaemüüjad ostavad liha peamiselt hetketurgudelt, tapamajadest või lihalõikusettevõtjatelt. Hobuseliha tarneahel võib olla pikem, sest selles toimib arvukalt käitlejaid nii sise- kui ka väliskaubanduse raames.

3.2. Piima ja piimatoodete ning käesolevas aruandes käsitletavate lihaliikide tarbimine

ELis on aasta keskmine tarbimine inimese kohta järgmine: joogipiima tarbitakse 62 kg, juustu 17 kg, hapendatud piima 16 kg, koort 5 kg, võid 4 kg ja muid värskeid piimatooteid 9 kg (Eurostat, 2013).

ELi piimaturg on väljakujunenud, mistõttu suuremaid muutusi võib esineda üksnes viimasel kümnendil ELiga ühinenud liikmesriikides, kuid n.ö vanades liikmesriikides võib tarbimine suureneda väga vähesel määral.

Käesolevas aruandes käsitletav liha moodustab üksnes 3 % kogu ELi lihatarbimisest,[15] ehkki liikmesriikidest saadud andmed ei ole alati ajakohastatud. Hobuse- ja küülikuliha tarbitakse rohkem Itaalias, Prantsusmaal, Hispaanias, Belgias ja Madalmaades. Ulukiliha tarbitakse enamasti jahihooajal, st oktoobrist detsembrini.

3.3. Tootmine ja kauplemine

EL toodab ise piisavas koguses piima ja piimatooteid, kusjuures ligikaudu 65 % kogutud piimast töödeldakse tarbekaupadeks, mis lastakse enamasti siseturule. Juust ja värsked piimatooted on kõige olulisemad sektori segmendid, mis kasutavad piima toorainena (vastavalt 53 ja 43 miljonit tonni piimaekvivalendina arvestatult). Koguse poolest on pulbri (täispiima-, lõssi- ja vadakupulbri) ja või tootmine oluliselt väiksem (vastavalt 12 ja 25 miljonit tonni piimaekvivalendina arvestatult). ELi siseturul kaubeldakse nendega ometi märkimisväärselt (vastavalt 1,6 ja 0,6 miljonit tonni), kuid siiski vähem kui juustuga (3,6 miljonit tonni). Kogused varieeruvad veidi aastate lõikes sõltuvalt tarnetest ja turutingimustest.

Piimatoodete import piirdub eelisjuurdepääsu loomisega mõnele kolmandale riigile kahe- või mitmepoolsete lepingute raames, samas kui eksport moodustab 10 % piimatoodangust. EL on üldiselt piimatoodete netoeksportija.

---

[15] Mõjuhindamine – komisjoni talituste töödokument – Kohustuslik päritolumärgistus töötlemata sea-, kodulinnu-, lamba- ja kitseliha puhul.
http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2013/ia_meat_origin_labelling.pdf

Käesolevas aruandes käsitletava muud liiki liha aastatoodang moodustab hinnanguliselt vaid 2 % lihatoodangust kogu ELis. Küüliku-, hobuse- ja ulukiliha toodetakse vastavalt 490 000, 73 000 ja 131 000 tonni (FAO, 2012), samas kui muude käesolevas aruandes käsitletavate lihaliikide tootmisnäitajad on oluliselt väiksemad. ELi sisekaubanduse jaoks toodetakse ligikaudu 52 000 tonni hobuse- ja 22 000 tonni küülikuliha. Kolmandatest riikidest pärit hobuse- ja küülikuliha import (hobuseliha Argentinast, USAst, Kanadast ja Mehhikost ning küülikuliha – enam kui 7 000 tonni – peamiselt Hiinast) moodustab ligikaudu 25 000 tonni. Hirveliha imporditakse peamiselt Uus-Meremaalt.

3.4. ELi jälgitavussüsteemid

ELi toiduainete jälgitavussüsteemi eesmärk on tagada toiduohutus. See ei pruugi sobida päritoluteabe edastamiseks toiduahelas.

– Toiduohutuse[16] tarbeks registreeritakse teavet toiduahelas vahetult eelneva ja vahetult järgneva etapi kohta: toidukäitlejatel on vaja teada, millised ettevõtjad on neile toorainet tarninud ja millistele ettevõtjatele nad ise on tarneid teinud. Loomset päritolu toidu kohta kehtivad üksikasjalikumad teabenõuded,[17] kuid puudub nõue, et süsteemis tuleks näidata kasutatud tooraine päritolu- või lähteriiki.

– Loomsete saaduste märgistusel peab olema tervise- või tunnusmärk, mis viitab viimasele tootmis-/töötlemis-/pakendamisettevõttele ja selle asukohariigile (määruse 853/2004 artikkel 5 ja II lisa I jagu),[18] kuid see ei pruugi tähistada tooraine päritolu- või lähtekohta.

– Kuigi on loodud elusloomade identifitseerimise ja registreerimise süsteemid, toimivad nad loomaliigist olenevalt erineval viisil ning enamik neist ei sisalda piisavalt teavet täieliku päritolumärgistuse (sündinud/kasvatatud/tapetud) loomiseks.

– Käesolevas aruandes käsitletavate lihatoodete osas on hobuslased (nt hobused) ainsad, kelle jaoks on olemas elusloomade identifitseerimise ja registreerimise süsteem. Kooskõlas komisjoni otsusega 2000/68/EÜ ja komisjoni määrusega (EÜ) nr 504/2008, milles on sätestatud liidus sündinud või liitu imporditud hobuslaste identifitseerimise eeskirjad, peab hobuslastel ELis liikumise korral olema kaasas identifitseerimist võimaldav dokument või pass. Süsteem aga ei sisalda kohustuslikku keskset andmebaasi loomade liikumise jälgimiseks. Töö registreerimisnõuete tugevdamise nimel jätkub ja uusi nõudeid hakatakse kohaldama alates 2016. aastast[19].

---

16 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. jaanuari 2002. aasta määruse (EÜ) nr 178/2002 (millega sätestatakse toidualaste õigusnormide üldised põhimõtted ja nõuded, asutatakse Euroopa Toiduohutusamet ja kehtestatakse toidu ohutusega seotud menetlused) artikkel 18 (EÜT L 31, 1.2.2002, lk 1).

17 Komisjoni rakendusmäärus (EL) nr 931/2011, 19. september 2011, loomset päritolu toidu suhtes Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EÜ) nr 178/2002 kehtestatud jälgitavuse nõuete kohta (ELT L 242, 20.9.2011, lk 2).

18 Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 853/2004, 29. aprill 2004, millega sätestatakse loomset päritolu toidu hügieeni erireeglid (ELT L 139, 30.4.2004, lk 55).

19 Komisjoni rakendusmäärus (EL) nr 2015/262, 17. veebruar 2015, milles sätestatakse hobuslaste identifitseerimise meetodeid käsitlevad eeskirjad kooskõlas nõukogu direktiividega 90/427/EMÜ ja 2009/156/EÜ (hobusepassi käsitlev määrus) (ELT L 59, 3.3.2015, lk 1).

4. TARBIJATE HOIAKUD SEOSES PIIMA JA MUUD LIIKI LIHA KOHUSTUSLIKU PÄRITOLUMÄRGISTUSEGA

Vastavalt Eurobaromeetri 2013. aasta uuringule[20] peab enamik ELi kodanikke (84 %) piima päritolu märkimist vajalikuks, olenemata sellest, kas tegemist on lihtsalt piima või piimatoodetes koostisainena kasutatava piimaga. Sarnane tulemus (88 %) saadi ka käesolevas aruandes käsitletavate lihaliikide osas. Kuid see, millist päritoluga seotud teavet tarbijad konkreetselt teada saada soovivad, on ka eespool kirjeldatud juhtudel väga erinev.

Piima ja piimatoodete puhul peeti oluliseks märkida riik, kus toimus lüpsmine või töötlemine, liha puhul huvituti peamiselt kohast, kus loom üles kasvatati ja tapeti, samas kui sünniriigi vastu tunti vähem huvi. Liikmesriigi või kolmanda riigi tasandi teavet peeti asjakohasemaks kui piirkonna tasandil või EL/mitte-EL liigituse tasandil.

Tarbijauuringud näitavad, et päritoluteave on piima, piimatoodete ja lihatoodete ostmisel oluline, kuid hind, maitse ja „parim enne” kuupäev on tähtsamad.

Enamikus uuringutes leiti, et tarbijate eelistused olid liikmesriigiti märkimisväärselt erinevad; lahknevused esinesid ka tarbijate huvis päritolumärgistuse vastu ja nende valmisolekus sellise teabe eest maksta. Seega ei ole tarbijad tingimata valmis maksma kõrgemat hinda kõnealuse teabe tootele lisamise eest, olgugi et nad soovivad seda teavet saada. Erinevate meetoditega saadud tulemused näitavad, et tarbijate tegelikku valmisolekut kõrgemaks hinnaks on raske hinnata; põhjus võib olla metoodika kallutatuses või ka selles, et tarbija antud vastus ei ole kooskõlas tema tegeliku ostukäitumisega. 2013. aasta Eurobaromeetri andmetel märkisid vaid pooled tarbijad, et nad on valmis maksma 1–2 % kõrgemat hinda, et saada teavet käesolevas aruandes käsitletavate toodete päritolu kohta.

5. VÕIMALIKUD PÄRITOLUMÄRGISTUSE VALIKUD JA NENDE MÕJU

Piim ja piimatoodetes koostisainena kasutatav piim

Vaadeldakse järgmisi valikuid.

– Valik nr 1: säilitatakse praegune olukord (vabatahtlik päritolumärgistus).

– Valik nr 2: kohustuslik päritolumärgistus (nt „EL/mitte-EL” või „EL/kolmas riik”.

– Valik nr 3: kohustuslik päritolumärgistus, millel märgitakse liikmesriik või kolmas riik, kus toimus a) lüpsmine või b) piima töötlemine.

Liha

Vaadeldakse järgmisi valikuid.

– Valik nr 4: säilitatakse praegune olukord (vabatahtlik päritolumärgistus).

– Valik nr 5: kohustuslik päritolumärgistus, millel märgitakse liikmesriik või kolmas riik, kus looma enne tapmist pikemat aega peeti, ja samuti tapmispaik.

– Valik nr 6: kohustuslik päritolumärgistus, millel märgitakse liikmesriik või kolmas riik, kus loom sündis, kasvas ja tapeti.

Looduslike ulukite liha puhul kaalutakse ainsa valikuna jahipidamiskoha märkimist.

---

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

Käesolevas aruandes käsitletavate lihaliikide puhul välistati märgistus „EL/mitte-EL" või „EL/kolmas riik", sest puudus tarbijate nõudlus sedavõrd põhjaliku geograafilise määratluse järele, nagu selgus kohustusliku päritolumärgistusega seoses tehtud uuringust ja mõjuhinnangust sea-, kodulinnu-, lamba- ja kitseliha puhul[21].

Kõrvale jäeti kohustuslik märgistus piirkonna tasandil ELi piires mõlema tooterühma osas, sest rakenduskulud osutusid äärmiselt suureks (tuleks luua veelgi põhjalikumad jälgitavussüsteemid ning veelgi rohkem segmenteerida tarneahelat) ja puudus kogu liidu piires kehtiv ühtne õiguslik määratlus sellise geograafilise tasandi jaoks.

6. ERI VALIKUTE MÕJUHINNANG NING KULUDE-TULUDE ANALÜÜS

6.1. Mõju tarbija käitumisele

Päritolumärgistuse mõju tarbija käitumisele on kulude-tulude analüüsi abil keeruline näidata. Päritolumärgistus annab tarbijale lisateavet, mis aitab teha teadlikke valikuid tarbitava toidu osas. Tarbijad üldiselt leiavad, et päritolumärgistusega kaasneb palju positiivset, k.a kvaliteet.

Kui valida praeguse olukorra säilitamine (vabatahtlik päritolumärgistus), siis saab tarbija toote päritolu kohta just nii palju teavet, kui ta küsib. See aga ei rahulda tarbijate nõudlust süstemaatiliselt esitatud päritoluteabe järele, vaid kajastab olukorda, kus tarbija pigem ei soovi maksta kohustuslikus korras esitatud päritoluteabe eest.

Kui käitlejad võivad ise otsustada päritolumärgistuse üle, lisab see tootele väärtust ja mõjutab nende tarbijate ostuotsuseid, kellele selline teave on oluline.

Piim ja piimatoodetes koostisainena kasutatav piim

Kohustusliku päritolumärgistuse valikuga (märgistus „EL/mitte-EL" või „EL/kolmas riik") saavutatakse tarbijate süstemaatiline päritolust teavitamine.

Valik „EL/mitte-EL" lihtsalt eristab ELi toodangu ja kolmandate riikide toodangu. Seda peetakse liiga üldiseks ja sellega ei kaasne hinnatõusu tarbija jaoks. Kuid liikmesriigi märkimine päritolumärgistusel on tarbijate sõnul kasulikum, eriti kui märgitud on piima väljalüpsmise koht, samas kui meiereid eelistavad töötlemiskoha märkimist; viimast on ka lihtsam ellu viia.

Liha

Uuringud näitavad, et tarbijaid huvitab peamiselt, kus loom üles kasvatati ja tapeti (või jahil tapeti).

Hobuselihasektoris hiljuti aset leidnud skandaalsed juhtumid ja avalikkuse reaktsioon on andnud tõuke märksa põhjalikuma teabe nõudmiseks paljude organisatsioonide ja asutuste poolt.

6.2. Majanduslik mõju

6.2.1. Toidukäitlejate tegevuskulud

Uuringu tulemusena selgus, et uued kohustuslikud märgistusnõuded toovad toidukäitlejate jaoks kaasa lisakulud; vabatahtliku märgistuse puhul jäävad tegevuskulud samaks.

---

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

Piim ja piimatoodetes koostisainena kasutatav piim

Kui valida märgistus „EL/mitte-EL” või „EL/kolmas riik”, lisandub probleeme tegevustasandil, mis nõuavad põhjalikke ümberkorraldusi, eriti seoses piima koostisainetega, mis on erinevat päritolu.

Joogipiima päritolumärgistuse maksumus sõltub kehtestatud eeskirjadest ja iga üksiku ettevõtja olukorrast. Töötlemiskoha märkimine on lihtne, kuid lüpsmiskohta on töötlejatel väga raske näidata, sest nad koguvad piima eri kohtadest, mistõttu nõude rakendamisel tekiks täiendavaid tegevuskulusid. Konkreetse toote päritolumärgistuse kulud võivad olla erinevad, sõltuvalt märgistusse kantavate eri liikmesriikide / kolmandate riikide kombinatsioonist. Lisaks on vaja teha tehnilist laadi toiminguid, et kindlaks määrata lubatud hälve ja miinimumpiirid, mille ületamisel tuleks märkida päritoluliikmesriik (piim kui vedelik seguneb kokkuvalamisel).

Erinevalt otsetarbimiseks ettenähtud piimast on piimatoodetes koostisainena kasutatava piima päritolumärgistust tegelikkuses väga keeruline ja ka oluliselt kulukam teha, eriti mitmeetapilise tootmisprotsessiga ja tugevasti töödeldud piimatoodete puhul, mille koostisaineid tarnitakse pikkade vahemaade tagant. Piima koostisainena kasutavatele toidukäitlejatele, kes tarnivad seda mitmest eri allikast, avaldaks kõnealune valik negatiivset mõju.

– Uuringus on olulisena välja toodud kuluartiklid, mis on seotud tarnimistavade muutmisega, mõne tarnija võimaliku väljavahetamisega, üleminekuga väiksematele tootepartiidele, tootmisprotsessi liigendamisega toormaterjali päritoluteabe säilitamiseks ning muutustega pakendamises/märgistuses ja jälgitavussüsteemi muutmise või juurutamisega.

– Kulud võivad varieeruda sõltuvalt toidukäitleja olukorrast, konkreetsest piimatootest ja koostisainest ning jälgitavussüsteemist.

Analüüsi kohaselt võivad lisakulud olla tühised, kuid võivad ulatuda ka 8 %ni tootmiskuludest töötleja kohta. Mõned ettevõtjad väidavad, et eriti ebasoodsates oludes võib lisakulu ulatuda kuni 45 %ni.

Liha

– Kulud on hulgihinnaga võrreldes suhteliselt väikesed (alla 3 %) ja sõltuvad ettevõtja suurusest ja asukohast. Suuremad ettevõtjad, kes tarnivad koduriigist või ühest kolmandast riigist, saavad lisakuludega hajutamisega hästi hakkama. Nende kulud oleksid seotud jälgitavuse tugevdamisega, eriti tarne- ja töötlusahela algusetappides.

– Mida keerukamad on märgistuseeskirjad, seda kulukamaks muutub elusloomade identifitseerimissüsteemide kohandamine.

– Toidukäitlejad, kes kasutavad eri lähtekohtadest tarnitud liha, püüaksid tegevuskulude vähendamise eesmärgil teha oma tarned võimalikult ühest kohast.

6.2.2. Konkurentsivõime, kaubandus ja investeeringuvood

Uuringut juhtinud konsultantide hinnangul võib kohustuslik päritolumärgistus anda tarbijatele tõuke kodumaiste toodete eelistamiseks. Seega võib siseturul toimuda teatav riiklike turgude taaselavnemine.

Piim ja piimatoodetes koostisainena kasutatav piim

– Valikuga „EL/mitte-EL” ei kaasne siseturul märgatavaid muutusi. Võimalik, et koostisainena kasutatava piima töötlejad üritavad vähendada tarnijate arvu, et vältida EList ja kolmandatest riikidest pärit tarnijate paljususega seotud keerukat asjaajamist; see võib omakorda mõjutada rahvusvahelist kaubandust.

– Kui liikmesriigi märkimine märgistusele saab kohustuslikuks, väheneks piima ja koostisainena kasutatava erineva päritoluga piima müügipunktide arv. Toidukäitlejad satuksid olukorda, kus nende tooraine kallineb, samas kui tarneallikaid jääb vähemaks.

Liha

– Kõnealustel valikutel on enamikule käesolevas aruandes käsitletavatele lihaliikidele tagasihoidlik mõju. Samas võib hobuseliha tarneahelas toimuvate muutustega kaasneda ELi sisekaubanduse segmenteerumine ja vahendajate arvu vähenemine. Toidukäitlejad võivad otsustada, et muutused tarnete struktuuris (tarneallikad, partiide suurus, vahendajate arvu vähendamine) on kulutasuvamad kui jälgitavussüsteemi ajakohastamine, mis oleks mitme eri päritoluga tooraineallika üheaegseks haldamiseks vajalik.

– Kohustuslik päritolumärgistus mõjutaks eriti neid kolmandaid riike, kes praegu ekspordivad liitu töötlemata liha. Väliskaubandus väikeste ulukite ja metslindude liha osas praktiliselt puudub ja ka siseturul kaubeldakse sellise lihaga vähe.

6.2.3. Regulatiivne koormus ettevõtjale

Toidukäitleja täiendav halduskulu tuleneb vajadusest dokumenteerida tarnete päritolu ja teha kohandusi oma jälgitavussüsteemis.

Kohalikku toorainet kasutavate väiksemate meiereide lisakoormus on ilmselt väiksem kui suurte ettevõtjate kogumiskeskustel. Väiksemad tapamajad ja lihalõikusettevõtjad, kes varuvad loomi kohapeal, ei pea samuti oma tarnimistavasid oluliselt muutma ega ka muretsema suurte lisakulude pärast. Koormusprobleemid mõjutavad seega neid meiereisid ja tapamaju, mis asuvad piirialadel ja aladel, kus puudub kohapealne toorpiim/-liha.

Uuring näitab, et joogipiima puhul jääb regulatiivne koormus päritolumärgistuse vabatahtliku rakendamise korral endiseks või suureneb üsna vähe, kui päritoluriigi märkimine muutub kohustuslikuks.

Lisakoormus võib siiski osutuda märkimisväärseks, kui päritoluriigi märkimine muutub kohustuslikuks liit- ja tugevasti töödeldud toodete puhul, nagu jogurt ja piimapõhised magustoidud. Suur kontrollikoormus sunniks toidutootjaid varuma piima vähematest riikidest, mis kahjustaks siseturgu.

Käesolevas aruandes käsitletavate lihaliikidega seoses leiavad uuringu konsultandid, et ettevõtjad on võimelised teatava vajaliku kohanemisperioodi järel vähendama lisanduvat ühikukulu, eriti halduskulude osas. Märkimisväärsest mõjust saab rääkida vaid hobuseliha käitlejate puhul, kusjuures spetsiaalsete hobuseliha tootvate majandite olukord (arvulises mõttes väheoluline) on muudest ettevõtjatest erinev.

6.2.4. Koormus ametiasutustele

Kuigi uuringus ei ole toodud täpseid arve, prognoositakse vähest kontrollikulude suurenemist kohustusliku märgistuse „EL/mitte-EL” kehtestamisel joogipiima suhtes.

Liikmesriigi kohustusliku märkimise korral oleksid kulud suuremad ja sõltuksid suuresti nõutava päritoluteabe detailsuse astmest (st kasvatamise/lüpsmise või töötlemise/tapmise koht)

Märgistust „sündinud/kasvatatud/tapetud" oleks kulukas rakendada hobuseliha puhul. Pädevad asutused ei saa praegusest identifitseerimis- ja jälgitavussüsteemist sageli täielikku teavet hobuste sünni- ja kasvatamiskoha kohta.

Koormuse suurenemine toob tavaliselt kaasa vajaduse värvata rohkem töötajaid, kes dokumente kontrolliksid. Kui riigi eelarves kontrolliasutustele ettenähtud vahendeid ei suurendata, võib personali suurenev ajaline koormus viia kontrollisageduse vähenemiseni või prioriteetide muutmiseni, mistõttu võib kasvada pettuste oht. Ametiasutuste koormuse leevendamiseks võiks kaaluda ametlike kontrollitoimingute tasustamist. Sellised kulutused hajutatakse toidukäitlejate poolt tavaliselt kogu ahela ulatuses ja kantakse üle hindadesse.

6.2.5. Kulud tarbijatele

Praeguse olukorra säilitamine ei too kaasa üldisi hinnamuutusi. Päritolumärgistusega toodete puhul kantakse lisakulud üldiselt üle tarbijatele ja neid tooteid müüakse tavalisest kallima hinnaga.

Kui kehtestatakse kohustuslik päritolumärgistus liikmesriigi tasandil, võib oodata suuremaid kulusid, mis tõenäoliselt kantakse üle peamiselt tarbijatele, kuid ka tootjatele. Täpsed määrad varieeruvad olenevalt sektorist, liikmesriigist ning vertikaalse integreerituse astmest ja turu kontsentratsioonist.

6.2.6. Mõju keskkonnale ja ühiskonnale

Uuringus neid mõjusid ei käsitletud. Samas võib oletada, et kui tarbijad saavad rohkem üksikasjalikku teavet toodete päritolu kohta, kalduvad nende eelistused kohaliku toidu poole või nad keelduvad otsustavalt muude riikide toodangust. See võib mõjutada elusloomade, toorpiima, koostisainena kasutatava piima ning piima- ja lihatoodete transporti. Võimatu on hinnata, kas keskkonnale avalduv mõju osutub positiivseks (nt kasvuhoonegaaside vähendamisega seoses), sest suurem osa ELi sisekaubandusest toimub naaberriikide vahel, kus vahemaad võivad on lühemad kui mõnede liikmeriikide vahel. Kõigi valikutega (v.a vabatahtlik märgistus) kaasneb tootejäätmete koguste teatav suurenemine.

Valikud, mis muudavad liikmeriigi märkimise tootel kohustuslikuks, tõenäoliselt edendavad kohalikku toodangut eelistavat ostukäitumist, tuues kaasa muutused tarbimisharjumustes ning vähendades vahendajate ja tarnijate arvu ning soodustades muudatusi töötlemisprotsessis. Kõrvalmõjud võivad puudutada isegi tööhõivet, juhul kui tarbimine arvatava hinnatõusu mõjul kahaneb.

6.3. Piima ja koostisainena piimatoodetes kasutatava piima ning teatavate lihaliikide kohustusliku päritolumärgistuse võimalike valikute eelised ja puudused

Järgmises tabelis on kokkuvõtlikult esitatud kohustusliku päritolumärgistuse võimalike valikute eelised ja puudused:

– piima ja piimatoodetes koostisainena kasutatava piima puhul

Kohustusliku märgistuse valik		Eelised	Puudused
Piim	Esimese töötlemise koht	– Väikesed kulud (< 1%)	– Toorpiima päritolu ei ole teada
	Lüpsmise koht	– Väikesed kulud (< 1%) – Kasulik teave tarbijale liikmesriigi/riigi tasandil	– Ettevõtjad, kes tarnivad piima eri kohtadest, vajavad täiendavaid jälgitavussüsteeme – Tehniliselt keerukas tarnijate paljususe korral – Mõju piirülesele kauplemisele – Vajadus kehtestada miinimumpiir päritoluliikmesriikide arvule
Piimatoodete koostisainena kasutatav piim	Toorpiima esimese töötlemise koht	– Väikesed kulud (<1%) valikus „EL/mitte-EL”, v.a tugevasti töödeldud toodete puhul	– Toorpiima päritolu ei ole teada – Ettevõtjad, kes tarnivad piima eri kohtadest, vajavad täiendavaid jälgitavussüsteeme – Tehniliselt keerukas tarnijate paljususe korral – Mõju kaubavoogudele – Vajadus kehtestada miinimumpiir päritoluliikmesriikide arvule – Suured kulud paljude päritoluriikide korral (kuni 8 % liikmesriigi tasandil ja kuni 45 % üksiku tootja tasandil)
	Lüpsmise koht	Kasulik teave tarbijale liikmesriigi/riigi tasandil	– Ettevõtjad, kes tarnivad piima eri kohtadest, vajavad täiendavaid jälgitavussüsteeme – Tehniliselt keerukas tarnijate paljususe korral – Mõju kaubavoogudele – Vajadus kehtestada miinimumpiir päritoluliikmesriikide

			– arvule – Suured kulud paljude päritoluriikide korral (kuni 8 % liikmesriigi tasandil ja kuni 45 % üksiku tootja tasandil)

– käesolevas aruandes käsitletavate lihaliikide puhul

Kohustusliku märgistuse valik		**Eelised**	**Puudused**
Hobuseliha	Sünnikoht, kasvatamise koht ja tapmise koht	– Kasulik teave tarbijale liikmesriigi/riigi tasandil – Suurendab tarbija usaldust	– Täiendavad jälgitavussüsteemid – Keerukas sünnikohaandmete puhul, kui identifitseerimiseeskirjade täitmist ei kontrollita korralikult – Keerukas, kui tegemist on mitme hobusekasvatusega – Vähekasutatav, sest kinnispakis hobuseliha esineb vähe
	Tapmisele eelnenud minimaalse kasvatusperioodi koht ja tapmiskoht	– Suurem tähelepanu looma viimastele eluetappidele	– Täiendavad jälgitavussüsteemid – Vajadus kehtestada minimaalne kasvatusperiood looma elukestva pidamise korral – Vähekasutatav, sest kinnispakis hobuseliha esineb vähe
Küülikuliha ning tehistingimustes peetavate ulukite ja linnuliha	Sünnikoht, kasvatamise koht ja tapmise koht	– Kasulik teave tarbijale liikmesriigi/riigi tasandil	– Sünnikoht: ei ole asjakohane lühikese tootmistsükli korral – Täiendav identifitseerimissüsteem – Täiendavad jälgitavussüsteemid – Võimalik mõju kaubandusvoogudele
	Tapmisele eelnenud minimaalse kasvatusperioodi koht ja tapmiskoht	– Suurem tähelepanu loomade kasvatus- ja tapmiskohtadele – Kasulik teave tarbijale liikmesriigi/riigi	– Täiendavad jälgitavussüsteemid – Vajadus kehtestada minimaalne kasvatusperiood looma lühikese

		tasandil	elutsükli korral – Võimalik mõju kaubandusvoogudele
Looduslike ulukite ja metslindude liha	Jahipidamiskoht	– Kasulik teave tarbijale liikmesriigi/riigi tasandil	– Täiendavad jälgitavussüsteemid – Võimalik mõju kaubandusvoogudele – Vähekasutatav, sest kinnispakis liha esineb vähe

7. KOKKUVÕTE

Käesolevas aruandes käsitletava toiduainete puhul võivad tarbijad praegu soovi korral valida, kas osta või mitte osta piima- või lihatooteid, millele toidukäitleja on vabatahtlikult lisanud päritolumärgistuse. See valik ei põhjusta lisakoormust tööstusharu ega ametiasutuste jaoks.

Kohustusliku päritolumärgistusega seondub suurem regulatiivne koormus enamiku aruandes käsitletud toodete puhul ja seepärast on oluline hinnata, kas kulude tulude suhe õigustab märgistuse kohustuslikuks muutmist.

Aruande põhjal võib teha veel mõned tähelepanekud.

– Vaatamata asjaolule, et tarbijad tunnevad huvi piima ja piimatoodetes koostisainena kasutatava piima ning käesolevas aruandes käsitletavate lihaliikide päritolu vastu, on nende valmisolek sellise teabe eest maksta siiski vähene.

– Seoses päritolumärgistuse kohustuslikuks muutmise võimalike valikutega tundub, et tarbijad eelistavad liikmesriigi tasandi teavet.

– Kui üldiselt on piima päritolumärgistuse kulud tühised, siis käitlejate lõikes jaotuvad need ebaühtlaselt; mõned käitlejad, eriti need, mis asuvad piirialadel ja aladel, kus puudub kohapealne toorpiim, peaksid käivitama täiendava jälgitavussüsteemi, mis tekitab olulist lisakulu.

– Uuringust selgub, et koostisainena piimatoodetes kasutatava piima kohustuslik päritolumärgistus võib mõjutada majandust negatiivselt, põhjustada uusi jälgitavusnõudeid ja koormata tootjaid, kes valmistavad tugevasti töödeldud tooteid.

– Kohustusliku päritolumärgistuse rakendamine käesolevas aruandes käsitletavate lihaliikide puhul nõuab täiendavaid tegevuskulusid.