EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 20.5.2015
COM(2015) 204 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

jalostamattomien elintarvikkeiden, yhdestä ainesosasta koostuvien tuotteiden ja ainesosien, joiden osuus on yli 50 prosenttia elintarvikkeesta, alkuperämaan tai lähtöpaikan pakollisesta ilmoittamisesta

SISÄLLYSLUETTELO

1. Johdanto 2

2. Pakolliset ja vapaaehtoiset merkinnät 3

3. Kertomuksen piiriin kuuluvien elintarvikkeiden määritelmät 4

4. Yleiskatsaus alaan ja toimitusketjuun 4

4.1. Yleiskatsaus EU:n elintarvikealaan 4

4.2. Yleiskatsaus elintarviketuotannon toimitusketjuun 4

4.3. Vapaaehtoisen alkuperämerkinnän ja EU:n laatujärjestelmien käyttö 5

5. Kuluttajien asenteet elintarvikkeiden alkuperätietoihin 5

6. Mahdollisia vaihtoehtoja ja toimintatapoja, jotka koskevat jalostamattomien elintarvikkeiden, yhdestä ainesosasta koostuvien tuotteiden ja ainesosien, joiden osuus on yli 50 prosenttia elintarvikkeesta, alkuperämerkintöjen esittämistä 6

7. Eri vaihtoehtojen kustannusten ja hyötyjen analyysi 7

7.1. Kuluttajien käyttäytymiseen liittyvät vaikutukset 7

7.2. Taloudelliset vaikutukset 7

7.2.1. Elintarvikealan toimijoiden toimintakustannukset 7

7.2.2. Vaikutus sisämarkkinoihin ja kansainväliseen kauppaan 8

7.2.3. Yrityksille aiheutuva hallinnollinen rasite 8

7.2.4. Viranomaisille aiheutuva lisärasite 9

7.2.5. Kuluttajille aiheutuvat kustannukset 9

7.2.6. Ympäristövaikutukset 9

7.3. Eri vaihtoehtojen kustannukset ja hyödyt 9

8. Päätelmät 11

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

jalostamattomien elintarvikkeiden, yhdestä ainesosasta koostuvien tuotteiden ja ainesosien, joiden osuus on yli 50 prosenttia elintarvikkeesta, alkuperämaan tai lähtöpaikan pakollisesta ilmoittamisesta

1. JOHDANTO

Elintarviketietojen antamisesta kuluttajille annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1169/2011[1], jäljempänä 'elintarviketietoasetus', 26 artiklan 5 ja 6 kohdassa edellytetään, että komissio toimittaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksia mahdollisuudesta ulottaa pakollinen alkuperämerkintä koskemaan seuraavia elintarvikkeiden luokkia:

a) muut lihalajit kuin naudanliha, sianliha, lampaan- ja vuohenliha sekä siipikarjanliha;

b) maito;

c) maitotuotteiden ainesosana käytettävä maito;

d) jalostamattomat elintarvikkeet;

e) tuotteet, jotka koostuvat yhdestä ainoasta ainesosasta;

f) ainesosat, joiden osuus on yli 50 prosenttia elintarvikkeesta.

Tässä kertomuksessa käsitellään jalostamattomia elintarvikkeita, yhdestä ainoasta ainesosasta koostuvia tuotteita sekä ainesosia, joiden osuus on yli 50 prosenttia elintarvikkeesta.

Elintarviketietoasetuksen 26 artiklan 7 kohdan mukaisesti tässä kertomuksessa olisi analysoitava seuraavia:

– kuluttajainformaation tarve,

– merkintöjen toteutettavuus ja

– tällaisten toimenpiteiden käyttöönoton kustannukset ja edut, myös niiden oikeudellinen vaikutus sisämarkkinoihin ja vaikutus kansainväliseen kauppaan.

Tämä kertomus pohjautuu pääasiassa terveyden ja elintarviketurvallisuuden pääosaston teettämään ulkoiseen tutkimukseen[2], jonka toteutti Food Chain

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1169/2011, annettu 25 päivänä lokakuuta 2011, elintarviketietojen antamisesta kuluttajille (EUVL L 304, 22.11.2011, s. 18).

[2] Study on the mandatory indication of country of origin or place of provenance of unprocessed foods, single ingredient products and ingredients that represent more than 50% of a food – Final report – Food

Evaluation Consortium (FCEC) -yhteenliittymä ja jossa on käytetty kuluttajille, elintarvikealan toimijoille ja jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille suunnattuja kyselyjä sekä tapaustutkimuksia. Myös muita alalla käytettävissä olevia lähteitä on hyödynnetty.

Sisämarkkinoiden, teollisuuden, yrittäjyyden ja pk-yritystoiminnan pääosasto teki pk-yritystestin, jonka tulokset sisällytettiin FCEC:n tutkimukseen.

2. PAKOLLISET JA VAPAAEHTOISET MERKINNÄT

Pakollista alkuperämerkintää koskevia sääntöjä on voimassa useilla aloilla, esimerkiksi hunajan[3], hedelmien ja vihannesten[4], kalan[5] (ei kalatuotteet kuten jalostetut tai säilötyt kalat), naudanlihan ja naudanlihatuotteiden[6], oliiviöljyn[7], viinin[8], kananmunien[9] sekä tuodun siipikarjanlihan[10] alalla.

Elintarviketietoasetuksella otettiin tuoreen, jäähdytetyn tai jäädytetyn sianlihan, lampaan- tai vuohenlihan ja siipikarjan lihan osalta käyttöön pakollinen alkuperämerkintäjärjestelmä, jonka soveltamista koskevia sääntöjä on annettu komission täytäntöönpanoasetuksella (EU) N:o 1337/2013[11].

Näitä pakollisia alkuperämerkintäsääntöjä lukuun ottamatta elintarvikealan toimijat voivat vapaasti merkitä omasta aloitteestaan alkuperämaan tai -alueen, edellyttäen että ne noudattavat elintarviketietoasetuksen sovellettavia sääntöjä.

Chain Evaluation Consortium (FCEC) – http://ec.europa.eu/food/food/labellingnutrition/foodlabelling/index_en.htm

3 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1308/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, maataloustuotteiden yhteisestä markkinajärjestelystä (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 1671).

4 Neuvoston asetus (EY) N:o 1234/2007, annettu 22 päivänä lokakuuta 2007, maatalouden yhteisestä markkinajärjestelystä ja tiettyjä maataloustuotteita koskevista erityissäännöksistä (yhteisiä markkinajärjestelyjä koskeva asetus) sekä 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).

5 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).

6 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1760/2000, annettu 17 päivänä heinäkuuta 2000, nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän käyttöönottamisesta sekä naudanlihan ja naudanlihatuotteiden pakollisesta merkitsemisestä (EYVL L 204, 11.8.2000, s. 1).

7 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).

8 Neuvoston asetus (EY) N:o 1234/2007, annettu 22 päivänä lokakuuta 2007, maatalouden yhteisestä markkinajärjestelystä ja tiettyjä maataloustuotteita koskevista erityissäännöksistä (yhteisiä markkinajärjestelyjä koskeva asetus).

9 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).

10 Komission asetus (EY) N:o 543/2008, annettu 16 päivänä kesäkuuta 2008, neuvoston asetuksen (EY) N:o 1234/2007 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä siipikarjanlihan kaupan pitämisen vaatimusten osalta (EUVL L 157, 17.6.2008, s. 46).

11 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).

3. KERTOMUKSEN PIIRIIN KUULUVIEN ELINTARVIKKEIDEN MÄÄRITELMÄT

Termi ’jalostamattomat elintarvikkeet’ on määritelty elintarviketietoasetuksessa, ja sillä tarkoitetaan elintarvikkeita, joille ei ole tehty jalostamiskäsittelyä, mukaan luettuna tuotteet, jotka on jaettu, ositettu, annosteltu, viipaloitu, leikattu luuttomiksi, jauhettu massaksi, nyljetty, murskattu, leikattu, puhdistettu, siistitty, kuorittu, jauhettu jauheeksi, jäähdytetty, jäädytetty, pakastettu tai sulatettu. Esimerkiksi jauhoja, riisiä ja leikattuja vihreitä vihanneksia sisältäviä salaatteja pidetään jalostamattomina tuotteina.

Elintarviketietoasetuksessa ei kuitenkaan määritellä ’tuotteita, jotka koostuvat yhdestä ainoasta ainesosasta’. Tässä kertomuksessa tällaisilla tuotteilla tarkoitetaan tuotteita, jotka sisältävät vain yhden ainesosan tai raaka-aineen. Esimerkkejä ovat sokeri, tomaattisose, yhdestä kasvista peräisin olevat kasvisöljyt ja pakastetut ranskanperunat, jos näihin tuotteisiin ei ole lisätty mitään lisäaineita tai suolaa.

Elintarviketietoasetuksessa ei myöskään määritellä ’ainesosia, joiden osuus on yli 50 prosenttia elintarvikkeesta’ eikä vahvisteta, mihin 50 prosentin raja-arvo viittaa (määrään, painoon jne.). Tähän ryhmään kuuluvia ainesosia voivat olla esimerkiksi tomaatti tomaattikastikkeessa, hedelmä hedelmämehussa tai jauho leivässä (leipomotuotteet).

4. YLEISKATSAUS ALAAN JA TOIMITUSKETJUUN

4.1. Yleiskatsaus EU:n elintarvikealaan

EU:n elintarvike- ja juomateollisuuden liikevaihto on 1,048 miljardia euroa, sen tuottama lisäarvo on 206 miljardia euroa, ja se työllistää 4,2 miljoonaa ihmistä, mikä tekee siitä suurimman tuotantosektorin ja johtavan työllistäjän EU:ssa.

Alalla toimii 286 000 yritystä, joista 99 prosenttia on pk-yrityksiä (myös mikroyrityksiä).

4.2. Yleiskatsaus elintarviketuotannon toimitusketjuun

EU:n elintarvikealan toimijat hankkivat raaka-aineita useista lähteistä useimmilla elintarvikesektoreilla. Esimerkiksi kahvin ja jauhon kaltaisten hyödykkeiden osalta tarvitaan eri raaka-ainelähteitä, jotta voidaan säilyttää tuotteen haluttu laatu ja välttää kausivaihteluja. Myös hinta on tärkeä muuttuja, ja raaka-aineen alkuperää vaihdetaankin usein kustannusten minimoimiseksi. Useita hankintalähteitä käyttävistä elintarvikealan toimijoista 50 prosenttia vaihtaa ainesosiensa alkuperää vähintään kolme kertaa vuodessa FCEC:n tutkimuksen mukaan. Mitä monimutkaisempi toimitusketju on, sitä suurempi rasite alkuperämerkinnöistä aiheutuu.

Elintarvikealan toimijoiden on pystyttävä yksilöimään välittömät toimittajat ja asiakkaat, kuten EU:n elintarviketurvallisuutta koskevassa lainsäädännössä[12]

[12] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 178/2002, annettu 28 päivänä tammikuuta 2002, elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan

edellytetään jäljitettävyyden osalta. Jäljitettävyys taataan yleensä pelkästään tämän ”askel taaksepäin ja askel eteenpäin” -mallin mukaan, ja vain 29 prosenttia elintarvikealan toimijoista menee tätä vaatimusta pidemmälle ja ottaa käyttöön kattavamman jäljitettävyysjärjestelmän.

4.3. Vapaaehtoisen alkuperämerkinnän ja EU:n laatujärjestelmien käyttö

Sidosryhmien kuulemisessa kävi ilmi, että kertomuksen piiriin kuuluvilla elintarvikesektoreilla käytetään vapaaehtoista alkuperämerkintää vain harvoin. Jos tällaista järjestelmää käytetään, sitä käytetään vain vähäiseen osaan tietyn tuotteen kokonaistuotannosta (esim. alle 1 prosentti koko kahvimarkkinoista) ja pääasiassa kalleimmissa tuotteissa. Tuotteet, joilla on jonkin EU-laatujärjestelmän logo, kuten suojattu alkuperänimitys (SAN), suojattu maantieteellinen merkintä (SMM) tai aito perinteinen tuote (APT), eivät ole enemmistönä useimmissa kertomuksen piiriin kuuluvissa elintarvikeryhmissä. Näissä merkinnöissä ei välttämättä ole kyse raaka-aineen lähtöpaikan merkinnästä, vaan ne liittyvät esimerkiksi alueelliseen osaamiseen ja viittaavat tuotantopaikkaan.

5. KULUTTAJIEN ASENTEET ELINTARVIKKEIDEN ALKUPERÄTIETOIHIN

Kuluttajatutkimukset osoittavat, että kuluttajien käyttäytymiseen vaikuttavista tekijöistä alkuperämerkinnät sijoittuvat vasta hinnan, maun, parasta ennen -päiväyksen, helppokäyttöisyyden ja/tai ulkonäön jälkeen.

Kiinnostus alkuperämerkintöjä kohtaan on yleensä vähäisempää tämän tutkimuksen kohteena olevien tuotteiden osalta, mutta FCEC:n tutkimukseen vastanneista kuluttajista sen mainitsi silti kolme neljännestä. Kyseisessä tutkimuksessa kuluttajat ilmoittivat olevansa yhtä kiinnostuneita kasvatuspaikasta kuin tuotantopaikasta, mutta kun pyydettiin konkreettisia esimerkkejä, kuluttajat pitivät selvästi tärkeämpinä tuotantopaikkaan liittyviä tietoja.

Valtaosa haastatelluista kuuluttajista kannatti maan tasolla ilmoitettavia alkuperätietoja.

Tarkasteltaessa syitä, joiden vuoksi kuluttajat haluavat alkuperämerkintöjä, jäsenvaltioiden välillä on suuria eroja. Haastatelluista EU:n kuluttajista 42,8 prosenttia käyttäisi alkuperämerkintöjä suosiakseen kansallisesti tai paikallisesti tuotettuja elintarvikkeita muualta tulevien elintarvikkeiden sijaan ja 12,9 prosenttia pitää alkuperämerkintää takeena elintarvikkeen laadusta. Noin 12,8 prosenttia EU:n kuluttajista on kiinnostunut merkinnöistä ympäristöön liittyvistä syistä ja 10,8 prosenttia pitää alkuperämerkintää takeena ostettujen elintarvikkeiden turvallisuudesta.

On kuitenkin huomattava, että vaikka joitakin elintarvikkeen alkuperään kohdistuvan kiinnostuksen taustalla olevia syitä voidaan pitää perusteltuina (esim. tuki paikallistuotannolle, tuotteen ominaisuudet ja ympäristönäkökohdat), muut syyt eivät

---

elintarviketurvallisuusviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä menettelyistä (EYVL L 31, 1.2.2002, s. 1).

ole relevantteja. Näin on erityisesti silloin, kun alkuperä ja turvallisuus yhdistetään toisiinsa, koska kaikkien EU:ssa tuotettujen tai EU:hun tuotujen tuotteiden on oltava turvallisia. EU:n elintarvikelainsäädännön ensisijaisena tavoitteena onkin elintarviketurvallisuuden takaaminen. Asiasta vastaavan komission yksikön (terveyden ja elintarviketurvallisuuden pääosaston elintarvike- ja eläinlääkintätoimisto) jäsenvaltioissa tekemät tarkastukset tarjoavat runsaasti näyttöä siitä, että turvallisuuden taso on jatkuvasti EU-lainsäädännön täytäntöönpanon edellyttämällä korkealla tasolla. Myös kolmansissa maissa tehdään tarkastuksia sen varmistamiseksi, että viedyt tuotteet täyttävät EU:n turvallisuusvaatimukset.

Näyttö alkuperätietojen maksamiseen liittyvästä kuluttajien halukkuudesta on hajanaista ja toisinaan myös ristiriitaista, mikä saattaa johtua menetelmän vääristävästä vaikutuksesta. Kuluttajien maksuhalukkuutta kartoittavat aiemmat tutkimukset[13] osoittavat, että tiettyjä tietoja koskevasta kiinnostuksesta huolimatta kuluttajat eivät ole valmiita maksamaan tuotteista kalliimpaa hintaa näiden tietojen saamiseksi. FCEC:n tutkimuksessa kuitenkin arvioitiin, että tutkimuksen piiriin kuuluvia tuotteita koskevista tiedoista ollaan erittäin halukkaita maksamaan (+30 % tiedoista EU-tasolla, +40–50 % jäsenvaltion tasolla). On kuitenkin syytä ottaa huomioon, että kuluttajien aikeiden ja tosiasiallisen käyttäytymisen välillä on suuri ero.

6. MAHDOLLISIA VAIHTOEHTOJA JA TOIMINTATAPOJA, JOTKA KOSKEVAT JALOSTAMATTOMIEN ELINTARVIKKEIDEN, YHDESTÄ AINESOSASTA KOOSTUVIEN TUOTTEIDEN JA AINESOSIEN, JOIDEN OSUUS ON YLI 50 PROSENTTIA ELINTARVIKKEESTA, ALKUPERÄMERKINTÖJEN ESITTÄMISTÄ

Tässä kertomuksessa tarkastellaan seuraavia vaihtoehtoja:

– Vaihtoehto 1: Vapaaehtoiset alkuperämerkinnät (ei muutosta nykytilanteeseen)

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

– Vaihtoehto 3: Pakollinen alkuperämerkintä, jossa ilmoitetaan jäsenvaltio tai kolmas maa

– Vaihtoehto 4: Pakollinen alkuperämerkintä, jossa ilmoitetaan muu maantieteellinen yksikkö (alue).

Vaihtoehdoista 2, 3 ja 4 on tutkittu eri toimintatapoja kunkin kolmen tärkeimmän tuoteryhmän osalta:

– Toimintatapa a: tuotantopaikka: alkuperä määritetään tullikoodeksissa, eli maa, jossa tuote on tuotettu kokonaan tai jossa sille suoritettiin viimeinen merkittävä valmistustoimi

– Toimintatapa b: pääraaka-aineen kasvatuspaikka eli hedelmien, vihannesten ja viljojen korjuupaikka tai jalostettujen kalastustuotteiden osalta kalastuspaikka

[13] Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle ainesosana käytettävän lihan alkuperämaan tai lähtöpaikan pakollisesta ilmoittamisesta (COM(2013) 755).

– Toimintatapa c: molemmat edellä mainitut.

7. ERI VAIHTOEHTOJEN KUSTANNUSTEN JA HYÖTYJEN ANALYYSI

7.1. Kuluttajien käyttäytymiseen liittyvät vaikutukset

Vaihtoehdossa 1 alkuperätietojen laajuus riippuisi siitä, mitä kuluttajat vaativat. Elintarvikkeiden hintoihin ei kohdistuisi vaikutuksia, joten vaihtoehto tyydyttäisi paremmin kuluttajat, jotka pitävät elintarvikkeiden hintaa erittäin merkityksellisenä. Vapaaehtoisesti ilmoitettavaa alkuperää koskevilla uusilla säännöillä vältettäisiin kuluttajien johtaminen harhaan elintarvikkeiden pääainesosien todellisesta alkuperästä sellaisissa elintarvikkeissa, jotka väitetysti ovat tiettyä alkuperää, koska pääainesosan eri alkuperä olisi ilmoitettava.

Vaihtoehto 2 tyydyttäisi kuluttajia vain, jos tuote kuluttajan silmissä vaikuttaisi turvallisemmalta tai laadukkaammalta verrattuna EU:n ulkopuolisiin maihin, mikä on epävarmaa. Tämän tasoisia tietoja pidetään usein myös liian yleisinä eikä loppukuluttajan maksettavaksi siirtyvien kustannusten arvoisina, vaikka lisäkustannukset olisivatkin alemmat kuin vaihtoehdoissa 3 ja 4.

Vaihtoehdon 3 odotetaan parantavan kuluttajien tyytyväisyyttä, mutta sillä on myös suurempi vaikutus tuotantokustannuksiin kuin vaihtoehdolla 2, minkä vuoksi kuluttajille aiheutuu myös suuremmat hinnankorotukset. Tällaisen alkuperämerkinnän vaikutuksena olisi myös varmasti kansallisten tuotteiden suosiminen.

Neljäs vaihtoehto ei vaikuta kuluttajien kannalta suositummalta kuin vaihtoehto, jossa alkuperä merkitään maan tasolla. Vaihtoehdon odotetaan myös johtavan paljon suurempiin lisäkustannuksiin elintarvikealan toimijoille ja näin ollen korkeampiin kustannuksiin kuluttajille.

7.2. Taloudelliset vaikutukset

Koska elintarvikealan toimijat kyseenalaistivat vaihtoehdon 4 toteutettavuuden eivätkä kuluttajat osoittaneet sitä kohtaan suurempaa kiinnostusta kuin vaihtoehtoa 3 kohtaan, tässä käsitellään vain kolmen ensimmäisen vaihtoehdon taloudellisia vaikutuksia.

Tutkimuksen piiriin kuuluu erittäin monia elintarvikeryhmiä, joten taloudellisia vaikutuksia koskevia tietoja ei ollut mahdollista aggregoida. Taloudellisten vaikutusten kvantifiointi jätettiin tämän vuoksi konkreettisten tapaustutkimusten tasolle, ja niistä raportoidaan FCEC:n tutkimuksessa.

7.2.1. Elintarvikealan toimijoiden toimintakustannukset

Vaihtoehdossa 1 toimintakustannukset pysyisivät nykyisellä tasolla. Vaihtoehdoissa 2 ja 3 elintarvikealan toimijoille, jotka valitsevat yhden alkuperän tai rajallisen määrän alkuperiä, aiheutuisi ylimääräisiä toimintakustannuksia (kertaluonteisia ja toistuvia) hankintakäytäntöjen, jäljitettävyysjärjestelmien, tuotantoprosessin sekä

pakkaus- ja markkinointikäytäntöjen tarvittavista mukautuksista. Vaihtoehdossa 3 toimintakustannusten kohoamisen arvioidaan olevan 10–15 prosenttia sektorilla, jossa ainesosat eivät ole peräisin useasta eri lähteestä, mutta kustannukset voivat monissa tapauksissa kohota jopa 30 prosenttia.

Jotkin näistä kustannuksista pienenisivät, jos valittaisiin vaihtoehto 2 tai jos vaihtoehtoa 3 sovellettaisiin niin, että olisi mahdollista ilmoittaa merkinnässä useita maita (eli sallittaisiin seka-alkuperä tietyissä tuotteissa tai annettaisiin mahdollisuus merkitä eri alkuperämaita, jotka voivat esiintyä peräkkäin tuotannossa). Elintarvikealan toimijat arvioivat tuotantopaikan merkitsemisen yleisesti vähemmän kustannuksia aiheuttavaksi kuin kasvatuspaikan merkinnän, koska tuotantopaikkoja on vähemmän verrattuna raaka-aineen alkuperäpaikkoihin, ja tämä edellyttää vähemmän kattavaa jäljitettävyysjärjestelmää.

7.2.2. Vaikutus sisämarkkinoihin ja kansainväliseen kauppaan

Vaihtoehdossa 2 on odotettavissa, että sisämarkkinoihin ei kohdistuisi vaikutuksia, koska siinä ei eroteta alkuperäjäsenvaltioita toistaan. Riippuen kuitenkin siitä, mikä on kuluttajien reaktio EU-/ei-EU-merkintään ja miten elintarvikealan toimijat mukauttavat hankintakäytäntöjään, kansainväliseen kauppaan saattaa kohdistua vaikutuksia. Tähän liittyy kysymys kansainvälisistä kauppasopimuksista, joita on olemassa joidenkin tutkimuksen piiriin kuuluvien tuotteiden kuten sokerin osalta. Kolmannet maat toivat myös esiin huolensa EU:hun suuntautuvan viennin mahdollisesta supistumisesta tuotantoon ja merkintöihin liittyvien lisäkustannusten vuoksi ja myös siksi, että ennustettavissa on EU:n elintarvikealan toimijoiden siirtyminen hankkimaan EU:n toimittajilta.

Vaihtoehdolla 3 on kansainväliseen kauppaan samanlainen vaikutus kuin vaihtoehdolla 2, minkä lisäksi siinä ovat riskinä vaikutukset sisämarkkinoihin elintarvikehankintaketjujen mahdollisesti muuttuessa enemmän kansallisiksi, koska lähes puolet vastanneista kuluttajista totesi pitävänsä oman maansa tuotteita parempina. Vaikka tässä vaihtoehdossa EU:n tuotteet voisivatkin hyötyä siitä, että kuluttajat suosivat EU:n markkinoita, hankintakäytäntöjen aiheuttama lisärasite ja -jäykkyys rankaisisivat EU:n elintarvikealan toimijoita kansainvälisillä markkinoilla.

7.2.3. Yrityksille aiheutuva hallinnollinen rasite

Elintarvikealan toimijoille, jotka käsittelevät eri alkuperää olevia raaka-aineita, aiheutuisi hallinnollista lisärasitetta siitä, että niiden on kirjattava hankintojen alkuperä ja mukautettava jäljitettävyysjärjestelmiä. Lisärasitteesta merkittävän osan muodostaisivat kiinteät kustannukset, jotka rankaisisivat paljon voimakkaammin pk-yrityksiä. Seuraamuksitta selviytyisivät vain sellaiset pk-yritykset, joiden hankinnoilla on vain yksi alkuperä tai rajoitettu määrä alkuperäpaikkoja.

Vaihtoehdossa 1 hallinnollinen rasite olisi mitätön ja kohdistuisi vain niihin yrityksiin, jotka ilmoittavat lopullisen elintarvikkeen alkuperän, joka on eri kuin pääainesosien alkuperä. Kokonaisrasitteen arvioidaan olevan pienempi vaihtoehdossa 2 verrattuna vaihtoehtoon 3 ja pienempi toimintatavassa a verrattuna toimintatapaan b.

7.2.4. Viranomaisille aiheutuva lisärasite

Viranomaisten valvontakustannusten kohoamista koskevat arviot vaihtelevat suuresti jäsenvaltioittain. Jos oletetaan, että valvontaviranomaisille valtion varoista osoitettava rahoitus ei kasva, uudet säännöt voivat johtaa tarkastusten harvenemiseen tai prioriteettien muuttamiseen, mikä puolestaan yhdessä elintarvikkeiden alkuperän tarkastamiseen liittyvän analyysimenetelmän puuttumisen kanssa voi lisätä petosriskiä.

7.2.5. Kuluttajille aiheutuvat kustannukset

Alkuperätietojen tarjoamisen odotetaan kasvattavan kustannuksia, jotka varmasti siirrettäisiin pääasiassa kuluttajien maksettavaksi (FCEC:n tutkimuksen perusteella). Tutkimuksen mukaan kustannusten kasvun merkitys vaihtelisi merkityksettömästä suureen elintarvikkeen, elintarvikesektorin mutta myös jäsenvaltion mukaan.

Vaihtoehto 1 ei todennäköisesti aiheuta yleistä hintojen nousua. Vaikutus voisi mahdollisesti kohdistua vain tuotteisiin, joissa on vapaaehtoiset alkuperätiedot.

Vaihtoehdot 2 ja 3 todennäköisesti aiheuttavat kuluttajahintojen yleistä nousua, joka olisi paljon suurempi vaihtoehdossa 3. Sellaisenaan vaihtoehto 3 – ja vähemmässä määrin vaihtoehto 2 – saattaa vähentää kertomuksen piiriin kuuluvien elintarvikkeiden kulutusta, jos kustannusten kohoaminen on merkittävää, tai johtaa näiden elintarvikkeiden, jotka usein voivat olla peruselintarvikkeita, ostamiseen tarkoitetun kuluttajien budjetin kasvamiseen.

On myös syytä huomata, että vaihtoehdossa 3 elintarvikeketjun kansallistamisella voisi olla vaikutusta työllisyyteen elintarviketuotantoketjun uudelleenorganisoinnin vuoksi; joissakin tapauksissa vaikutus olisi positiivinen ja joissakin negatiivinen.

7.2.6. Ympäristövaikutukset

Alkuperätietoja koskevien pakollisten sääntöjen käyttöönotto voi johtaa elintarvikejätteen lisääntymiseen ja pienempään energiatehokkuuteen tuotantolinjojen tai -erien, erillisten elintarviketuotteiden (myyntiyksikköjen) sekä niiden jakeluun tarvittavien jakelukanavien moninkertaistumisen vuoksi EU:n markkinoilla. Vaikutus olisi huomattavasti suurempi vaihtoehdossa 3 kuin vaihtoehdossa 2, ja vaihtoehdolla 1 ei olisi mitään vaikutusta tai vaikutus olisi vähäinen.

Vaihtoehdot 2 ja 3 voisivat kuitenkin kannustaa kuluttamaan paikallisemmin tuotettuja tuotteita, millä voisi olla positiivisia ympäristövaikutuksia, kun kuljetuksista mahdollisesti aiheutuva saastuminen vähenisi.

7.3. Eri vaihtoehtojen kustannukset ja hyödyt

Seuraavassa taulukossa esitetään tiivistetysti eri alkuperämerkintäjärjestelmien edut ja haitat.

Vaihtoehdot		Vaikutukset kuluttajiin (FCEC:n tutkimuksen perusteella)	Taloudelliset vaikutukset (FCEC:n tutkimuksen perusteella)
Vaihtoehto 1 – Vapaaehtoisen alkuperämerkinnän säilyttäminen	Kustannukset	Ei anna takeita siitä, että kuluttajille annettaisiin järjestelmällisesti alkuperää koskevat tiedot	Ylimääräiset toimintakustannukset pysyisivät vähimmäismääräisinä Yrityksille ja viranomaisille aiheutuisi vähäinen hallinnollinen rasite Ei lainkaan tai vain vähäisiä hinnankorotuksia
	Hyödyt	Elintarvikkeiden hinnat pysyisivät nykytasolla, lukuun ottamatta tapauksia, joissa sovelletaan vapaaehtoisia merkintöjä ja pääainesosalla on eri alkuperä Kuluttajiin, jotka eivät pidä alkuperää erityisen tärkeänä, ei kohdistuisi alkuperämerkintöihin liittyviä lisäkustannuksia Kuluttajat, jotka ovat kiinnostuneita tietämään alkuperän, saattavat valita tuotteita, joissa tämä tieto on	Ei johtaisi sisämarkkinoiden segmentoitumiseen, minkä vuoksi EU:n sisäiseen kauppaan ei kohdistuisi vaikutuksia EU:n elintarvikealan toimijat voisivat säilyttää kilpailukykynsä kansainvälisillä markkinoilla, koska lisärasitetta ei aiheudu
Vaihtoehto 2 – Pakollinen alkuperämerkintä, jonka perustana on EU/ei-EU tai kolmas maa	Kustannukset	Annetut alkuperätiedot eivät olisi kovin informatiivisia, koska ne olisivat liian yleisiä Tiedot saattavat herättää lisäkysymyksiä elintarvikkeen tarkemmasta alkuperästä sellaistenkin kuluttajien parissa, jotka eivät aiemmin vaatineet tällaisia tietoja, mikä johtaisi jonkinasteiseen turhautumiseen Alkuperätiedoista aiheutuvat lisäkustannukset siirrettäisiin todennäköisesti kuluttajien maksettavaksi	Elintarvikealan toimijoille aiheutuisi joitakin toimintakustannuksia toimitusketjun ja tuotannon mukautusten takia Useimmilla sektoreilla kustannusten arvioidaan olevan vähäisiä tai kohtuullisia toimintatavan a osalta ja kohtuullisia tai korkeita toimintatapojen b ja c osalta Yrityksiin ja viranomaisiin kohdistuisi ylimääräistä hallinnollista rasitetta mutta vähemmän kuin vaihtoehdossa 3
	Hyödyt	Takeet siitä, että kuluttajille annetaan järjestelmällisesti alkuperää koskevat tiedot Voitaisiin pitää elintarvikkeen laatu- ja turvallisuusmerkkinä	Joustavammat hankintakäytännöt kuin vaihtoehdossa 3 EU:n elintarvikkeiden tunnustettu laatu ja turvallisuus voisi parantaa EU:n elintarviketuotteiden asemaa kansainvälisessä kaupassa
Vaihtoehto 3 – Pakollinen alkuperämerkintä, jonka perustana on	Kustannukset	Vaikutus lopputuotteiden hintoihin olisi huomattavasti suurempi kuin vaihtoehdossa 2 Tämä voisi vaikuttaa budjettiin,	Kaikille elintarvikealan toimijoille aiheutuisi tiettyjä toimintakustannuksia päällekkäisistä varastotiloista, tuotantoprosessien pirstaloitumisesta, kattavammasta jäljitettävyysjärjestelmästä

Vaihtoehdot		Vaikutukset kuluttajiin (FCEC:n tutkimuksen perusteella)	Taloudelliset vaikutukset (FCEC:n tutkimuksen perusteella)
jäsenvaltio/kolmas maa		jonka kuluttajat käyttävät elintarvikkeisiin, koska monet tuotteet kuuluisivat lainsäädäntövaatimuksen piiriin	ja merkintöjen muuttumisesta FCEC:n tutkimuksen mukaan toimintakustannusten kohoamisen arvioidaan olevan 10–15 prosenttia sektorilla, jossa ei ole useita eri hankintalähteitä, mutta kustannukset voivat monissa tapauksissa kohota jopa 30 prosenttia Elintarvikealan toimijoihin ja valvontaviranomaisiin kohdistuva rasite olisi suurempi kuin vaihtoehdossa 2 Se johtaisi eri elintarvikesektoreiden markkinasegmentoitumisen lisääntymiseen, elintarvikkeiden toimitusketjun kansallistumiseen sekä heikompaan kilpailukykyyn kansainvälisillä markkinoilla
	Hyödyt	Takeet siitä, että kuluttajille annetaan järjestelmällisesti alkuperää koskevat tiedot Parannetaan kuluttajien luottamusta elintarvikkeisiin	Voisi lisätä kotimarkkinamyyntiä ruokanationalismin vuoksi
Vaihtoehto 4 – Pakollinen alkuperämerkintä alemmalla tasolla (alue)		Kuluttajien kiinnostus ei suurempaa kuin vaihtoehdossa 3	Suurempi vaikutus kuin vaihtoehdossa 3

8. PÄÄTELMÄT

Tarkasteltaessa kuluttajien ostopäätöksiin vaikuttavia tekijöitä kiinnostus alkuperämerkintöihin sijoittuu vasta hinnan, maun, parasta ennen -päiväyksen, helppokäyttöisyyden ja/tai ulkonäön jälkeen. Vaikka kuluttajista 65–75 prosenttia ilmoittaa olevansa kiinnostuneita jalostamattomien elintarvikkeiden, yhdestä ainesosasta koostuvien tuotteiden ja sellaisten ainesosien, joiden osuus on yli 50 prosenttia elintarvikkeesta, alkuperämerkinnöistä, tämä kiinnostus on kuitenkin vähäisempää kuin lihan, lihatuotteiden tai maitotuotteiden kaltaisissa elintarvikeryhmissä.

Kuluttajat yhdistävät alkuperätiedot tuotteiden eri ominaisuuksiin, kuten laatuun, turvallisuuteen ja ympäristönäkökohtiin, ja ilmoittavat myös ostavansa kansallisia tuotteita oman maansa talouden tukemiseksi; tässä jäsenvaltioiden välillä on suuria eroja. Kuluttajat suosivat alkuperätietojen ilmoittamista maan tasolla pikemminkin kuin EU-/ei-EU-tasolla ja vaikuttavat olevan kiinnostuneempia raaka-aineen tuotantopaikasta kuin kasvatuspaikasta.

Jalostamattomat elintarvikkeet, yhdestä ainesosasta koostuvat tuotteet ja ainesosat, joiden osuus elintarvikkeesta on yli 50 prosenttia, ovat elintarvikeryhmiä, joihin sisältyy hyvin erilaisia tuotteita ja joiden osalta kuluttajien kiinnostus alkuperätietoihin ja pakollisen merkintäjärjestelmän käyttöönoton taloudelliset vaikutukset vaihtelevat suuresti.

Kertomuksen piiriin kuuluvien kolmen elintarvikeryhmän toimitusketjut osoittavat, että ainesosien alkuperää vaihdellaan tiheästi alhaisten ostohintojen ja lopputuotteen laadun säilyttämiseksi. Sen vuoksi pakollisia alkuperämerkintöjä EU:n tasolla ja varsinkin maan tasolla on erittäin vaikea panna täytäntöön monilla elintarvikesektoreilla, koska ne johtavat merkittävään tuotantokustannusten kasvuun, joka viime kädessä siirtyy kuluttajien maksettavaksi.

Vapaaehtoiset alkuperämerkinnät aiheuttaisivat vähiten häiriöitä markkinoilla ja pitäisivät tuotteiden kustannukset nykytasolla. Se ei olisi tyydyttävä ratkaisu kuluttajille, jotka haluavat järjestelmällisiä alkuperätietoja, mutta kuluttajat voisivat halutessaan valita elintarvikkeita, joiden alkuperätiedot elintarvikealan toimijat ovat merkinneet vapaaehtoisesti. EU:n tasoisilla pakollisilla alkuperämerkinnöillä (EU/ei-EU tai EU/kolmas maa) tuotantokustannukset kohoaisivat vähemmän ja sekä elintarvikealan toimijoille että jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille aiheutuisi pienempi rasite, mutta kuluttajatyytyväisyys ei olisi niin suuri kuin maan tasoisilla pakollisilla alkuperämerkinnöillä. Maan tasoisilla alkuperämerkinnöillä – toisin kuin EU:n tasoisilla merkinnöillä – olisi suuri vaikutus sisämarkkinoihin, ja paikallisten elintarvikkeiden kulutus lisääntyisi mahdollisesti joillakin markkinoilla.

Pakolliset alkuperämerkintäjärjestelmät sekä EU:n että maan tasolla voisivat vaikuttaa kansainväliseen elintarvikkeiden tarjontaan ja olla ristiriidassa kolmansien maiden kanssa voimassa olevien kauppasopimusten kanssa. Merkintöjä koskevat lisäsäännöt saattavat heikentää EU:n elintarvikealan toimijoiden kilpailukykyä kansainvälisillä markkinoilla, ja kolmansien maiden elintarvikealan toimijat ovat huolissaan mahdollisista ylimääräisistä tuotantokustannuksista ja EU:hun suuntautuvan viennin supistumisesta, koska kuluttajat pitäisivät parempana EU:sta peräisin olevia elintarvikkeita.

Pakolliset alkuperämerkinnät aiheuttaisivat lisärasitetta jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille, etenkin nykyisessä talousympäristössä, jos niiden on huolehdittava tällaisiin lisävaatimuksiin kohdistuvien uusien valvontatehtävien hoitamisesta.

Tätä taustaa vasten ja parempaa sääntelyä koskevan komission politiikan mukaisesti soveltuvin vaihtoehto vaikuttaa olevan vapaaehtoiset alkuperämerkinnät yhdessä jo olemassa olevien tiettyjä elintarvikkeita tai elintarvikeryhmiä koskevien pakollisten alkuperämerkintöjen kanssa. Näin myyntihinnat pysyvät nykytasolla ja kuluttajilla on edelleen halutessaan mahdollisuus valita tiettyä alkuperää olevia tuotteita muttei vaikuteta elintarvikealan toimijoiden kilpailukykyyn eikä sisämarkkinoihin eikä kansainväliseen kauppaan.