KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 20.5.2015 r.
COM(2015) 204 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

dotyczące obowiązkowego wskazania państwa lub miejsca pochodzenia żywności nieprzetworzonej, produktów jednoskładnikowych oraz składników, które stanowią więcej niż 50% środka spożywczego

SPIS TREŚCI

1. Wprowadzenie ... 2

2. Obowiązkowe i dobrowolne oznaczanie pochodzenia ... 3

3. Zakres żywności objętej sprawozdaniem ... 4

4. Przegląd sytuacji w sektorze i łańcuchu dostaw ... 4

4.1. Zarys ogólny sektora spożywczego w UE ... 4

4.2. Przegląd łańcucha dostaw w produkcji żywności ... 4

4.3. Stosowanie dobrowolnego znakowania i systemów jakości w UE ... 5

5. Postawy konsumentów wobec informacji o pochodzeniu żywności ... 5

6. Możliwe warianty i możliwości podawania miejsca pochodzenia dla nieprzetworzonych środków spożywczych, produktów jednoskładnikowych oraz składników, które stanowią więcej niż 50 % środka spożywczego ... 6

7. Analiza kosztów i korzyści wynikających z różnych wariantów ... 7

7.1. Wpływ na zachowania konsumentów ... 7

7.2. Skutki gospodarcze ... 7

7.2.1. Koszty operacyjne podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa spożywcze ... 8

7.2.2. Wpływ na rynek wewnętrzny i handel międzynarodowy ... 8

7.2.3. Obciążenie administracyjne przedsiębiorstw ... 9

7.2.4. Dodatkowe obciążenie organów publicznych ... 9

7.2.5. Koszty ponoszone przez konsumentów ... 9

7.2.6. Wpływ na środowisko ... 10

7.3. Koszty i korzyści wynikające z różnych wariantów ... 10

8. Wnioski ... 12

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

dotyczące obowiązkowego wskazania państwa lub miejsca pochodzenia żywności nieprzetworzonej, produktów jednoskładnikowych oraz składników, które stanowią więcej niż 50% środka spożywczego

1. WPROWADZENIE

Art. 26 ust. 5 i 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności (zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie informacji o żywności")[1] nakłada na Komisję obowiązek przedłożenia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie szeregu sprawozdań na temat możliwości rozszerzenia obowiązkowego wskazywania miejsca pochodzenia na następujące kategorie żywności:

a) rodzaje mięsa inne niż mięso wołowe, wieprzowe, baranie, kozie i drobiowe;

b) mleko;

c) mleko wykorzystywane jako składnik w produktach mlecznych;

d) nieprzetworzone środki spożywcze;

e) produkty jednoskładnikowe;

f) składniki, które stanowią więcej niż 50 % środka spożywczego.

Niniejsze sprawozdanie dotyczy nieprzetworzonych środków spożywczych, produktów jednoskładnikowych oraz składników, które stanowią więcej niż 50 % środka spożywczego.

Zgodnie z art. 26 ust. 7 rozporządzenia w sprawie informacji o żywności w sprawozdaniu analizuje się:

– potrzebę uzyskania informacji przez konsumenta;

– wykonalność wskazywania pochodzenia; oraz

– koszty i korzyści z wprowadzenia takich środków, w tym skutki prawne dla rynku wewnętrznego oraz wpływ na handel międzynarodowy.

Niniejsze sprawozdanie opiera się głównie na wynikach badania wykonanego na zlecenie DG SANTE przez Food Chain Evaluation Consortium (FCEC)[2], które

[1] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności (Dz.U. L 304 z 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* (Badanie dotyczące

obejmowało ankiety i analizy przypadku wśród konsumentów, podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa spożywcze (PPPS) oraz właściwych organów państw członkowskich, jak również inne dostępne źródła w tej dziedzinie.

DG GROW przeprowadziła badanie MŚP, którego wyniki zostały włączone do badania przeprowadzonego przez FCEC.

2. OBOWIĄZKOWE I DOBROWOLNE OZNACZANIE POCHODZENIA

Obecnie oznaczanie pochodzenia jest obowiązkowe w kilku sektorach, takich jak: miód[3], owoce i warzywa[4], ryby[5] (ale nie produkty rybne, takie jak ryby przetworzone lub zakonserwowane), wołowina i produkty z wołowiny[6], oliwa z oliwek[7], wino[8], jaja[9] oraz drób pochodzący z przywozu[10].

W rozporządzeniu w sprawie informacji o żywności wprowadzono obowiązek oznaczania pochodzenia świeżego, schłodzonego i zamrożonego mięsa ze świń, owiec, kóz i drobiu, a szczegółowe zasady zostały określone w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) nr 1337/2013[11].

---

obowiązkowego wskazania kraju lub miejsca pochodzenia żywności nieprzetworzonej, produktów jednoskładnikowych oraz składników, które stanowią więcej niż 50 % środka spożywczego) – Sprawozdanie końcowe – Food Chain Evaluation Consortium (FCEC) - http://ec.europa.eu/food/food/labellingnutrition/foodlabelling/index_en.htm

3 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych, Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 671.

4 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 z dnia 22 października 2007 r. ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych (rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku) oraz rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 543/2011 z dnia 7 czerwca 2011 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do sektora owoców i warzyw oraz sektora przetworzonych owoców i warzyw, Dz.U. L 157 z 15.6.2011, s. 1

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

6 Rozporządzenie (WE) nr 1760/2000 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 lipca 2000 r. ustanawiające system identyfikacji i rejestracji bydła i dotyczące etykietowania wołowiny i produktów z wołowiny, Dz.U. L 204 z 11.8.2000, s. 1.

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

8 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 z dnia 22 października 2007 r. ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych (rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku).

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

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

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

Oprócz tych przepisów dotyczących obowiązkowego oznaczania pochodzenia, podmioty prowadzące przedsiębiorstwa spożywcze mają możliwość oznaczania z własnej inicjatywy kraju lub regionu pochodzenia, pod warunkiem że spełniają one odpowiednie przepisy rozporządzenia w sprawie informacji o żywności.

3. ZAKRES ŻYWNOŚCI OBJĘTEJ SPRAWOZDANIEM

Pojęcie „żywności nieprzetworzonej" zostało zdefiniowane w rozporządzeniu w sprawie informacji o żywności; oznacza ono środki spożywcze, które nie podlegają przetwarzaniu, i obejmuje produkty, które zostały rozdzielone, podzielone na części, przecięte, pokrojone, pozbawione kości, rozdrobnione, wygarbowane, skruszone, nacięte, wyczyszczone, przycięte, pozbawione łusek, zmielone, schłodzone, zamrożone, głęboko zamrożone lub rozmrożone. Przykładowo za produkty nieprzetworzone uznaje się mąkę, ryż i pocięte zielone sałaty.

Rozporządzenie w sprawie informacji o żywności nie definiuje jednak „produktów jednoskładnikowych". Na potrzeby niniejszego sprawozdania za produkty takie uznaje się produkty zawierające tylko jeden składnik lub surowiec. Przykładami są cukier, przecier pomidorowy, oleje roślinne z jednej rośliny, mrożone frytki, bez dodatków i soli.

W rozporządzeniu w sprawie informacji o żywności nie ma również definicji „składników, które stanowią więcej niż 50 % środka spożywczego"; nie określono też, do czego odnosi się próg 50 % (objętość, masa itp.). Składniki należące do tej kategorii to na przykład: pomidor w sosie pomidorowym, owoce w sokach owocowych, mąka w chlebie (sektor piekarniczy).

4. PRZEGLĄD SYTUACJI W SEKTORZE I ŁAŃCUCHU DOSTAW

4.1. Zarys ogólny sektora spożywczego w UE

Sektor żywności i napojów UE notuje obroty rzędu 1 048 mld EUR, generuje wartość dodaną w wysokości 206 mld EUR i zatrudnia 4,2 mln osób, dzięki czemu jest największym sektorem przemysłu wytwórczego i głównym pracodawcą w UE.

W sektorze działa 286 000 przedsiębiorstw, z czego 99 % to MŚP (w tym mikroprzedsiębiorstwa).

4.2. Przegląd łańcucha dostaw w produkcji żywności

W większości sektorów spożywczych podmioty prowadzące przedsiębiorstwa spożywcze w UE nabywają surowce z wielu źródeł. W przypadku towarów takich jak kawa czy mąka, różne źródła surowców są konieczne dla utrzymania pożądanej jakości produktu oraz uniknięcia różnic ze względu na sezonowość. Cena jest również kluczowym czynnikiem i pochodzenie surowca często jest zmieniane w celu zminimalizowania kosztów. Według badania FCEC, jeżeli istnieje wiele źródeł dostaw, 50% PPPS zmienia pochodzenie składników co najmniej 3 razy do roku. Im

bardziej złożony i rozbudowany jest łańcuch dostaw, tym bardziej uciążliwe staje się oznaczanie pochodzenia.

Zgodnie z wymogami prawodawstwa UE w zakresie bezpieczeństwa żywności[12], podmioty prowadzące przedsiębiorstwa spożywcze muszą być w stanie zidentyfikować swoich bezpośrednich dostawców i klientów. Identyfikowalność „krok w przód, krok wstecz" jest zwykle jedyną formą identyfikowalności i tylko 29 % PPPS wykracza poza ten wymóg, tworząc bardziej kompletne systemy identyfikowalności.

4.3. Stosowanie dobrowolnego znakowania i systemów jakości w UE

Z konsultacji z zainteresowanymi stronami wynika, że dobrowolne oznaczanie pochodzenia było rzadko stosowane w sektorach spożywczych objętych sprawozdaniem. Systemy takie są stosowane jedynie w przypadku nieznacznej części całkowitej produkcji danego produktu (na przykład < 1 % całkowitego rynku kawy) i głównie w górnym segmencie danego rynku. Produkty opatrzone unijnym logo systemu jakości, takim jak chroniona nazwa pochodzenia (ChNP), chronione oznaczenie geograficzne (ChOG) lub gwarantowana tradycyjna specjalność (GTS), nie dominują w większości z kategorii żywności objętych niniejszym sprawozdaniem. Oznaczenia te nie zawsze są jednoznaczne ze wskazaniem pochodzenia surowców, ale mogą być powiązane przykładowo z regionalnymi metodami produkcji lub odnosić się do miejsca produkcji.

5. POSTAWY KONSUMENTÓW WOBEC INFORMACJI O POCHODZENIU ŻYWNOŚCI

Z badań konsumenckich wynika, że wśród aspektów wpływających na zachowania konsumentów wskazanie miejsca pochodzenia ma mniejsze znaczenie niż czynniki takie jak cena, smak, data ważności, praktyczność czy też wygląd.

Zainteresowanie znakowaniem pochodzenia jest zasadniczo niższe w przypadku produktów objętych niniejszym sprawozdaniem, lecz wciąż wyraża go trzy czwarte respondentów w badaniu FCEC. W badaniu FCEC konsumenci deklarowali równe zainteresowanie miejscem uprawy i miejscem produkcji, ale – pytani o konkretne przypadki – konsumenci byli wyraźnie bardziej zainteresowani miejscem produkcji.

Przeważająca większość ankietowanych konsumentów wolałaby informację o pochodzeniu na poziomie kraju.

Jeśli chodzi o motywację zainteresowania konsumentów miejscem pochodzenia, istnieją znaczne różnice pomiędzy państwami członkowskimi. Zdaniem 42,8 % ankietowanych konsumentów oznaczanie pochodzenia przyczyniłoby się do wspierania produkcji krajowej i lokalnej. Dla 12,9 % unijnych konsumentów oznaczanie pochodzenia to z kolei gwarancja jakości żywności. Względy związane z ochroną środowiska są istotne dla ok. 12,8 % konsumentów w UE. W przypadku

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

10,8 % unijnych konsumentów oznaczanie pochodzenia byłoby również gwarancją bezpieczeństwa kupowanej żywności.

Należy jednak zauważyć, że o ile niektóre z wyżej wymienionych powodów można uznać za uzasadnione (np. wspieranie lokalnej produkcji, właściwości produktu i ochrona środowiska), o tyle pozostałe nie znajdują uzasadnienia. Szczególnie dotyczy to przypadków, gdy pochodzenie łączone jest z bezpieczeństwem, jako że produkty wyprodukowane w innym miejscu w UE lub przywiezione do UE muszą być z definicji „bezpieczne". Głównym celem prawa żywnościowego UE jest przecież bezpieczeństwo żywności. Kontrole przeprowadzane przez służby Komisji (Biuro ds. Żywności i Weterynarii przy Dyrekcji Generalnej ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności) w państwach członkowskich dowodzą wysokiego poziomu bezpieczeństwa żywności, wynikającego z wdrożenia unijnego prawa. Kontrole są również prowadzone w państwach trzecich, aby zagwarantować unijne standardy bezpieczeństwa w przypadku produktów z importu.

Jeśli chodzi o gotowość konsumentów do płacenia za informacje o pochodzeniu, dane są skąpe i często sprzeczne, co może wynikać z błędu metodologicznego. Z wcześniejszych badań na temat gotowości konsumentów do ponoszenia dodatkowych kosztów wynika, że pomimo zainteresowania informacją o pochodzeniu konsumenci nie są gotowi do zakupu produktów po wyższych cenach, aby uzyskać takie informacje[13]. Jednakże w badaniu FCEC oszacowano dużą gotowość do ponoszenia dodatkowych kosztów za produkty objęte badaniem (+30 % w odniesieniu do informacji na poziomie UE, +40-50 % w odniesieniu do informacji na poziomie krajowym). Należy również zauważyć, że istnieje znaczna dysproporcja między deklaracjami konsumentów a faktycznym ich zachowaniem.

6. MOŻLIWE WARIANTY I MOŻLIWOŚCI PODAWANIA MIEJSCA POCHODZENIA DLA NIEPRZETWORZONYCH ŚRODKÓW SPOŻYWCZYCH, PRODUKTÓW JEDNOSKŁADNIKOWYCH ORAZ SKŁADNIKÓW, KTÓRE STANOWIĄ WIĘCEJ NIŻ 50 % ŚRODKA SPOŻYWCZEGO

Do celów niniejszego sprawozdania przeanalizowano następujące warianty:

– Wariant 1: dobrowolne wskazywanie miejsca pochodzenia (*status quo*);

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

– Wariant 3: obowiązkowe wskazywanie miejsca pochodzenia z oznaczeniem państwa członkowskiego lub państwa trzeciego;

– Wariant 4: obowiązkowe wskazywanie innych jednostek geograficznych (region).

[13] Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące obowiązkowego podawania kraju lub miejsca pochodzenia mięsa wykorzystywanego jako składnik (COM(2013) 755).

W przypadku wariantów 2, 3 i 4 przeanalizowano różne możliwości dla trzech głównych kategorii produktów:

– możliwość (a): miejsce produkcji: pochodzenie byłoby zdefiniowane zgodnie z kodeksem celnym, tj. określano by państwo, w którym dany produkt został całkowicie uzyskany, lub w którym poddano go ostatniemu istotnemu przetworzeniu;

– możliwość (b): miejsce uprawy głównego surowca, tj. miejsce zbioru owoców, warzyw i zbóż, lub miejsce połowów w przypadku przetworzonych produktów rybołówstwa;

– możliwość (c): obie powyższe możliwości.

7. ANALIZA KOSZTÓW I KORZYŚCI WYNIKAJĄCYCH Z RÓŻNYCH WARIANTÓW

7.1. Wpływ na zachowania konsumentów

W przypadku zastosowania wariantu 1 zakres informacji o pochodzeniu zależałby od zapotrzebowania ze strony konsumentów. Rozwiązanie nie miałoby wpływu na ceny żywności, więc zadowoliłoby konsumentów, którzy przywiązują dużą wagę do cen. Dzięki nowym przepisom dotyczącym dobrowolnego wskazywania pochodzenia konsumenci nie byliby wprowadzani w błąd co do prawdziwego pochodzenia głównego składnika żywności o deklarowanym pochodzeniu, ponieważ inne pochodzenie głównego składnika musiałoby zostać wskazane.

Wariant 2 mógłby zadowolić konsumentów, tylko jeśli produkt z UE jest postrzegany w oczach konsumenta jako bezpieczniejszy lub lepszej jakości w porównaniu z produktami z krajów spoza UE, co jest wątpliwe. Taki poziom informacji jest również uważany za zbyt ogólny i niewarty dodatkowych kosztów przenoszonych na konsumentów, nawet jeżeli te dodatkowe koszty byłyby niższe niż w przypadku wariantów 3 i 4.

Wariant 3 prowadziłby do większej satysfakcji wśród konsumentów, ale w porównaniu z wariantem 2 miałby również większy wpływ na koszty produkcji, a więc na wzrost cen dla konsumentów. Wpływ takiego oznaczania pochodzenia z pewnością prowadziłby do preferencyjnego traktowania produktów krajowych.

Wariant czwarty wydaje się mniej atrakcyjny dla konsumentów w porównaniu z oznaczaniem pochodzenia na poziomie kraju. Najprawdopodobniej wiązałby się z jeszcze wyższymi kosztami dodatkowymi dla podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa spożywcze, a tym samym wyższymi cenami dla konsumentów.

7.2. Skutki gospodarcze

W związku z tym, że PPPS zakwestionowały wykonalność wariantu 4 oraz w związku z brakiem większego zainteresowania ze strony konsumentów w porównaniu z wariantem 3, poniżej opisano skutki gospodarcze tylko dla pierwszych trzech wariantów.

Jako że badanie dotyczyło różnych kategorii żywności, nie było możliwości skumulowania danych na temat skutków gospodarczych. Analiza skutków gospodarczych została zatem przeprowadzona dla konkretnych przypadków i została przytoczona w badaniu FCEC.

7.2.1. Koszty operacyjne podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa spożywcze

W wariancie 1 koszty operacyjne zostałyby utrzymane na obecnym poziomie. W wariantach 2 i 3 PPPS, które korzystają z jednego źródła dostaw lub ograniczonej ich liczby, musiałyby się liczyć z dodatkowymi kosztami operacyjnymi (jednorazowymi i stałymi) z uwagi na niezbędne dostosowanie praktyk zaopatrzeniowych, systemów identyfikowania, procesu produkcji, pakowania i sprzedaży. Szacuje się, że przy wariancie 3 koszty operacyjne wzrosłyby o 10-15 % dla sektorów, które nie mają do czynienia z wieloma różnymi źródłami pochodzenia, lecz w wielu przypadkach wzrost mógłby sięgnąć 30 %.

Niektóre z tych kosztów mogłyby być mniejsze, gdyby wybrano wariant 2, lub gdyby w wariancie 3 możliwe było wskazanie kilku krajów (czyli z możliwością mieszanego pochodzenia danego produktu lub oznaczania różnych źródeł pochodzenia, które mogą pojawić się na późniejszym etapie produkcji). PPPS szacują również, że koszty oznaczania miejsca produkcji byłyby ogólnie niższe niż w przypadku wskazywania miejsca upraw, ponieważ miejsc produkcji jest mniej niż możliwych źródeł pochodzenia surowców i system identyfikowania byłby mniej skomplikowany.

7.2.2. Wpływ na rynek wewnętrzny i handel międzynarodowy

Zakłada się, że wariant 2 nie miałby wpływu na rynek wewnętrzny, gdyż nie wprowadza się w nim rozróżnienia między państwami członkowskimi pochodzenia. Jednakże w zależności od reakcji konsumentów na oznaczenia „UE/spoza UE", jak również w zależności od dostosowania praktyk zaopatrzeniowych przez producentów, wariant ten może mieć wpływ na handel międzynarodowy, co z kolei wiąże się z kwestią międzynarodowych umów handlowych w przypadku niektórych produktów objętych badaniem, np. cukrów. Państwa trzecie również wyraziły obawy co do potencjalnych strat na wywozie do UE, ze względu na dodatkowe koszty produkcji i znakowania, jak również możliwość, że unijni producenci będą chętniej zaopatrywać się u unijnych dostawców.

W wariancie 3, oprócz podobnych skutków dla handlu międzynarodowego jak w wariancie 2, istnieje również zagrożenie dla rynku wewnętrznego z możliwością nacjonalizacji łańcuchów dostaw żywności, ponieważ prawie połowa badanych konsumentów preferuje produkty z własnego kraju. Produkty UE korzystałyby wprawdzie z preferencji konsumentów na rynku UE, jednak unijne podmioty prowadzące przedsiębiorstwa spożywcze miałyby trudniejsze zadanie na rynku międzynarodowym w związku z dodatkowymi obciążeniami i małą elastycznością praktyk zaopatrzeniowych.

7.2.3. Obciążenie administracyjne przedsiębiorstw

W przypadku podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa spożywcze korzystających z surowców o różnym pochodzeniu dodatkowe obciążenie administracyjne wynikałoby z prowadzenia dokumentacji pochodzenia dostaw oraz dostosowania systemów identyfikowania. Koszty stałe byłyby sporą częścią dodatkowego obciążenia i miałyby szczególnie niekorzystny wpływ na MŚP. Nie dotyczyłoby to tylko MŚP zaopatrujących się z jednego źródła lub ograniczonej liczby źródeł.

Zastosowanie wariantu 1 skutkowałoby małym obciążeniem administracyjnym, które ponadto dotyczyłoby jedynie tych przedsiębiorców, którzy podają informacje o pochodzeniu gotowego środka spożywczego i pochodzenie to różni się od pochodzenia podstawowych składników. Szacuje się również, że całkowite obciążenie jest niższe w przypadku wariantu 2 w porównaniu z wariantem 3, jak również w przypadku możliwości „a" w porównaniu z możliwością „b".

7.2.4. Dodatkowe obciążenie organów publicznych

Szacunki wzrostu kosztów kontroli dla organów publicznych są rozbieżne w przypadku różnych państw członkowskich. Przy założeniu, że środki przyznane organom kontroli z budżetu państwa nie wzrosną, nowe przepisy mogą prowadzić do ograniczenia częstotliwości kontroli lub zmiany priorytetów, co, w połączeniu z brakiem metody analitycznej w kontroli pochodzenia żywności, może skutkować zwiększonym ryzykiem występowania oszustw.

7.2.5. Koszty ponoszone przez konsumentów

Oczekuje się, że zapewnienie informacji o pochodzeniu podniesie koszty, co z pewnością przełoży się na konsumentów (jak wynika z badania FCEC). Zgodnie z badaniem skala wzrostu kosztów waha się od bardzo małej do dużej w zależności od żywności, sektora spożywczego, ale również od państwa członkowskiego.

Zastosowanie wariantu 1 prawdopodobnie nie skutkowałoby ogólnym wzrostem cen. Mogłoby mieć jedynie wpływ na produkty z dobrowolnym oznaczeniem pochodzenia.

Zastosowanie wariantów 2 i 3 prawdopodobnie spowodowałoby ogólny wzrost cen konsumenckich, który byłby znacznie wyższy w przypadku wariantu trzeciego. Wariant 3 – i w mniejszym stopniu wariant 2 – mogłyby spowodować spadek spożycia produktów spożywczych objętych sprawozdaniem, jeżeli wzrost kosztów byłby znaczny, lub doprowadzić do wzrostu budżetu konsumentów przeznaczonego na zakup tej żywności, która często jest żywnością podstawową.

Należy również zauważyć, że w wariancie 3 nacjonalizacja łańcucha dostaw żywności może mieć wpływ na zatrudnienie w związku z reorganizacją łańcucha produkcji; w niektórych przypadkach będzie to wpływ pozytywny, w innych – negatywny.

7.2.6. Wpływ na środowisko

Wprowadzenie obowiązkowego oznaczania pochodzenia może prowadzić do wzrostu ilości odpadów spożywczych i niższej efektywności energetycznej z uwagi na zwiększenie liczby linii produkcyjnych, serii produkcyjnych i odrębnych produktów żywnościowych (jednostek magazynowych) na rynku UE oraz wzrost liczby niezbędnych kanałów dystrybucyjnych. Skutki takie byłyby wyraźniejsze w wariancie 3 w porównaniu z wariantem 2, podczas gdy w wariancie 1 skutki te byłyby bardzo małe.

Warianty 2 i 3 mogą jednak stanowić zachętę do spożywania produktów lokalnych, co może mieć pozytywny wpływ na środowisko dzięki ograniczeniu potencjalnych zanieczyszczeń z transportu.

7.3. Koszty i korzyści wynikające z różnych wariantów

W poniższej tabeli przedstawiono podsumowanie zalet i wad różnych wariantów.

Warianty		**Wpływ na konsumentów w oparciu o badanie FCEC**	**Skutki gospodarcze w oparciu o badanie FCEC**
Wariant 1 – utrzymanie dobrowolnego wskazywania pochodzenia	Koszty	Brak gwarancji systematycznej informacji o pochodzeniu dla konsumentów	Dodatkowe koszty operacyjne ograniczałyby się do minimum Niewielkie obciążenie administracyjne dla przedsiębiorstw i organów publicznych Brak wzrostu cen lub niewielki wzrost
	Korzyści	Ceny żywności pozostałyby na obecnym poziomie z wyjątkiem przypadków, w których stosuje się dobrowolne znakowanie, a pochodzenie podstawowego składnika jest inne Konsumenci, którzy nie przywiązują wagi do pochodzenia, nie będą musieli ponosić dodatkowych kosztów związanych z oznaczaniem pochodzenia Konsumenci zainteresowani pochodzeniem żywności mogą wybierać produkty opatrzone taką informacją	Nie prowadzi do segmentacji rynku wewnętrznego, a zatem brak wpływu na handel wewnątrz UE Brak dodatkowych obciążeń pozwoli zachować konkurencyjność unijnych PPPS na rynku międzynarodowym
Wariant 2 – obowiązkowe wskazywanie miejsca pochodzenia „z UE/spoza UE” (lub „UE/państwo	Koszty	Informacja o pochodzeniu byłaby zbyt ogólna i miałaby ograniczoną wartość Informacja może prowokować do dalszych pytań o dokładne pochodzenie żywności, nawet wśród konsumentów, którzy	Podmioty prowadzące przedsiębiorstwa spożywcze musiałyby ponieść pewne koszty operacyjne ze względu na konieczność zmian w łańcuchu dostaw i w produkcji Dla większości sektorów koszty te zostały oszacowane jako nieznaczne lub

Warianty		Wpływ na konsumentów w oparciu o badanie FCEC	Skutki gospodarcze w oparciu o badanie FCEC
trzecie)		wcześniej nie oczekiwali takich informacji, co może prowadzić do frustracji Dodatkowe koszty informacji o pochodzeniu zostaną prawdopodobnie przeniesione na konsumentów	umiarkowane w przypadku możliwości „a" oraz umiarkowane lub wysokie w przypadku możliwości „b" i „c". Dodatkowe obciążenie administracyjne dla przedsiębiorstw i organów publicznych, ale niższe niż w wariancie 3
	Korzyści	Gwarancja systematycznej informacji o pochodzeniu dla konsumentów Oznakowanie może być traktowane jako znak jakości i bezpieczeństwa żywności	Więcej elastyczności w zaopatrzeniu w porównaniu z wariantem 3 W związku z uznaniem dla jakości i bezpieczeństwa żywności w UE, unijne produkty żywnościowe mogą lepiej pozycjonować się w handlu międzynarodowym
Wariant 3 – obowiązkowe wskazywanie pochodzenia na poziomie państwa członkowskiego/państwa trzeciego	Koszty	Wpływ na ceny produktów konsumpcyjnych znacznie wyższy niż w wariancie 2 Możliwy wpływ na budżet konsumentów przeznaczony na żywność, ponieważ wiele produktów byłoby objęte tym wymogiem prawnym	Wszystkie podmioty prowadzące przedsiębiorstwa spożywcze musiałyby ponieść pewne koszty operacyjne ze względu na powielanie instalacji magazynowych, fragmentację procesów produkcyjnych, bardziej kompletne systemy identyfikowania, zmiany etykiet W badaniu FCEC szacuje się, że koszty operacyjne wzrosną o 10-15 % dla sektorów, które nie mają do czynienia z wieloma różnymi źródłami pochodzenia, lecz w wielu przypadkach ich wzrost może osiągnąć 30 % Obciążenia administracyjne dla podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa spożywcze oraz organów kontrolnych wyższe niż w przypadku wariantu 2 Oznaczałoby to większą segmentację rynku w różnych sektorach spożywczych, nacjonalizację łańcucha dostaw żywności oraz obniżenie konkurencyjności na rynku międzynarodowym
	Korzyści	Gwarancja systematycznej informacji o pochodzeniu dla konsumentów Poprawa zaufania konsumentów do żywności	Możliwy wzrost sprzedaży krajowej w związku z nacjonalizmem żywnościowym

Warianty		Wpływ na konsumentów w oparciu o badanie FCEC	Skutki gospodarcze w oparciu o badanie FCEC
Wariant 4 - Obowiązkowe wskazywanie pochodzenia na niższym poziomie (region)		Zainteresowanie wśród konsumentów nie jest wyższe w porównaniu z wariantem 3	Większy wpływ w porównaniu z wariantem 3

8. WNIOSKI

Jeśli chodzi o czynniki wpływające na decyzje konsumentów o zakupach, zainteresowanie konsumentów oznaczaniem pochodzenia jest mniejsze niż ceną, smakiem, datą ważności, praktycznością czy też wyglądem. Zainteresowanie znakowaniem pochodzenia żywności nieprzetworzonej, produktów jednoskładnikowych oraz składników, które stanowią ponad 50 % środka spożywczego, wyraża wprawdzie 2/3 –3/4 konsumentów, jest ono jednak niższe niż w przypadku takich kategorii żywności jak: mięso, produkty mięsne i przetwory mleczne.

Konsumenci łączą informację o pochodzeniu z różnymi cechami produktów, takimi jak: jakość, bezpieczeństwo, ochrona środowiska; twierdzą również, że kupowaliby produkty krajowe, aby wspierać gospodarkę własnego kraju, przy czym występują tu istotne różnice między państwami członkowskimi. Woleliby oni informację o pochodzeniu na poziomie kraju (w porównaniu z opcją „UE/spoza UE") oraz wydają się bardziej zainteresowani miejscem produkcji niż miejscem uprawy surowca.

Żywność nieprzetworzona, produkty jednoskładnikowe oraz składniki, które stanowią więcej niż 50 % środka spożywczego, są kategoriami żywności obejmującymi szereg różnych produktów i zainteresowanie konsumentów informacją o pochodzeniu oraz skutki gospodarcze nałożenia wymogu obowiązkowego oznaczania pochodzenia różnią się znacznie w zależności od produktu.

W łańcuchach dostaw dla trzech kategorii żywności objętych sprawozdaniem wyraźnie widać, że pochodzenie składników jest często różne ze względu na potrzebę utrzymania niskich cen zakupu i utrzymanie jakości produktu końcowego. Obowiązkowe oznaczanie pochodzenia na poziomie UE, a tym bardziej na poziomie kraju, jest wyjątkowo trudne w realizacji w wielu obszarach sektora spożywczego i prowadziłoby do wzrostu kosztów, które ostatecznie przeniosłyby się na konsumentów.

Dobrowolne oznaczanie pochodzenia byłoby wariantem najmniej zakłócającym rynek i utrzymałoby koszty produktów na obecnym poziomie. Nie byłoby to rozwiązanie spełniające oczekiwania klientów dotyczące systematycznej informacji o pochodzeniu, ale konsumenci mogliby wybierać żywność, której pochodzenie jest dobrowolnie wskazywane przez podmioty prowadzące przedsiębiorstwa spożywcze. Obowiązkowe oznaczanie pochodzenia na poziomie UE („UE/spoza UE" lub „UE/państwo trzecie") prowadzi do mniejszych wzrostów kosztów produkcji,

mniejszego obciążenia podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa spożywcze i właściwych organów państw członkowskich, jednak zadowolenie klientów byłoby mniejsze niż w przypadku obowiązkowego oznaczania pochodzenia na poziomie kraju. W przeciwieństwie do oznaczania pochodzenia na poziomie UE, oznaczanie pochodzenia na poziomie kraju miałoby duży wpływ na rynek wewnętrzny, przy czym na niektórych rynkach mogłaby wzrosnąć konsumpcja żywności lokalnej.

Zarówno wariant obowiązkowego oznaczania na poziomie UE, jak i na poziomie kraju, miałby wpływ na międzynarodowy handel żywnością i kłóciłby się z obowiązującymi umowami handlowymi z państwami trzecimi. Dodatkowe przepisy w dziedzinie znakowania mogą obniżyć konkurencyjność unijnych podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa spożywcze na rynku międzynarodowym, a przedsiębiorcy z państw trzecich niepokoją się z kolei o wyższe koszty produkcji i spadek wartości wywozu do UE w związku z tym, że konsumenci preferują pochodzenie żywności z UE.

Ponadto obowiązkowe oznaczanie pochodzenia byłoby dodatkowym obciążeniem właściwych organów państw członkowskich, zwłaszcza w obecnej sytuacji gospodarczej, w związku z koniecznością przejęcia nowych zadań kontrolnych w kontekście nowych wymogów.

W związku z powyższym i w kontekście strategii Komisji dotyczącej lepszych uregulowań prawnych, najlepszym rozwiązaniem wydaje się dobrowolne oznaczanie pochodzenia połączone z istniejącymi już systemami obowiązkowego oznaczania pochodzenia konkretnych kategorii żywności. Pozwoli to utrzymać ceny na obecnym poziomie, a konsumenci będą mieli możliwość wyboru produktów o sprecyzowanym pochodzeniu; rozwiązanie takie nie będzie miało natomiast negatywnego wpływu na konkurencyjność PPPS ani na rynek wewnętrzny i handel międzynarodowy.