ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 17.12.2013 г.
COM(2013) 755 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно задължителното посочване на държавата на произход или мястото на произход за месо, използвано като съставка

{SWD(2013) 437 final}

СЪДЪРЖАНИЕ

1. Въведение ... 3
2. Задължително етикетиране на произхода – кратък обзор ... 3
3. Верига на доставки в ЕС на храни, при които е използвано месо като съставка 4
3.1. Обзор на сектора в ЕС ... 4
3.2. Потребление на месо и продукти на основата на месо ... 4
3.3. Производство и перспективи ... 5
3.4. Структура на месопреработвателния сектор на ЕС ... 5
3.5. Съществуващи системи за проследяване в ЕС ... 7
4. Отношение на потребителите към задължителното етикетиране на произхода за месо, използвано като съставка ... 8
5. Възможни сценарии и начини на определяне на произхода във връзка с разпоредбата за етикетиране на произхода за месо, използвано като съставка .. 9
6. Анализ на въздействието и разходите и ползите при различните сценарии ... 11
6.1. Въздействие по отношение на поведението на потребителите ... 11
6.2. Икономическо въздействие ... 11
6.2.1. Оперативни разходи на ССХП ... 11
6.2.2. Конкурентоспособност, търговска дейност и инвестиционни потоци ... 12
6.3.2. Административна тежест за предприятията ... 13
6.4.2. Тежест за органите на публичната власт ... 13
6.5.2. Разходи за потребителите и евентуално социално въздействие ... 13
6.6.2. Въздействие върху околната среда ... 14
6.3. Предимства и недостатъци на начините на определяне на произхода при сценарии 2 и 3 ... 14
7. Заключения ... 16

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно задължителното посочване на държавата на произход или мястото на произход за месо, използвано като съставка

1. ВЪВЕДЕНИЕ

С Регламент (ЕС) № 1169/2011 на Европейския парламент и на Съвета за предоставянето на информация за храните на потребителите (наричан по-долу „Регламент за информиране на потребителите“)[1], който ще започне да се прилага на 13 декември 2014 г., се въвежда набор от разпоредби за етикетиране на произхода за предварително опаковани храни, предназначени за доставяне на крайния потребител или на заведения за обществено хранене. С член 26, параграф 6) от Регламента за информиране на потребителите от Комисията се изисква да представи доклад на Европейския парламент и Съвета относно възможността за разширяване на задължителното етикетиране на произхода за месо, използвано като съставка в предварително опакованите храни.

Настоящият доклад е изготвен в изпълнение на това задължение. В неговия обхват попада месо от всички животински видове (например говеждо, свинско, птиче, овче и козе месо, дивеч, месо от зайци, конско месо), използвано като съставка в предварително опаковани храни.

Основните цели на настоящия доклад са следните:

– да се направи оценка на отношението на потребителите към задължителното етикетиране на произхода за месо, използвано като съставка;

– да се проучи доколко такова етикетиране е осъществимо; и

– да се анализират разходите и ползите от въвеждането на такива мерки, включително правното въздействие върху вътрешния пазар и въздействието върху международната търговия.

Докладът е придружен от работен документ на службите на Комисията, в който се предоставя подробна информация в подкрепа на заключенията, изложени в настоящия доклад.

2. ЗАДЪЛЖИТЕЛНО ЕТИКЕТИРАНЕ НА ПРОИЗХОДА – КРАТЪК ОБЗОР

Преди приемането на Регламента за информиране на потребителите задължително етикетиране на произхода се прилагаше за определени храни. Посочването на произхода понастоящем е задължително за непреработено говеждо месо и продукти от говеждо месо (напр. мляно говеждо месо)[2]

---

[1] Регламент (ЕС) № 1169/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2011 г. за предоставянето на информация за храните на потребителите, за изменение на регламенти (ЕО) № 1924/2006 и (ЕО) № 1925/2006 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 87/250/ЕИО на Комисията, Директива 90/496/ЕИО на Съвета, Директива 1999/10/ЕО на Комисията, Директива 2000/13/ЕО на Европейския парламент и на Съвета, директиви 2002/67/ЕО и 2008/5/ЕО на Комисията и на Регламент (ЕО) № 608/2004 на Комисията (ОВ L 304, 22.11.2011 г., стр. 18).

[2] Регламент (ЕО) № 1760/2000 на Европейския парламент и на Съвета от 17 юли 2000 г. за създаване на система за идентификация и регистрация на едър рогат добитък и относно

вследствие на кризата със спонгиформната енцефалопатия по говедата, за предварително опаковано внасяно месо от домашни птици, мед, плодове и зеленчуци, риба и маслиново масло.

С Регламента за информиране на потребителите се въвеждат специфични разпоредби относно посочването на произхода върху храни при използване на хоризонтален подход. По-специално:

– В член 26, параграф 2, буква б) от Регламента за информиране на потребителите се изисква задължително посочване на произхода за **предварително опаковано непреработено месо** от свине, домашни птици, овце и кози. Редът и условията за това задължително етикетиране на произхода ще бъдат определени от Комисията в акт за изпълнение.

– В член 26, параграф 3 от Регламента за информиране на потребителите се предвижда, че когато произходът на дадена храна е посочен и когато той не е същият като този на основната съставка, трябва да се посочи и произходът на основната съставка или да се посочи, че той е различен от произхода на храната. Редът и условията за прилагането на тази правила също ще бъдат определени от Комисията в акт за изпълнение.

3. ВЕРИГА НА ДОСТАВКИ В ЕС НА ХРАНИ, ПРИ КОИТО Е ИЗПОЛЗВАНО МЕСО КАТО СЪСТАВКА

3.1. Обзор на сектора в ЕС

Месопреработвателна промишленост на ЕС се състои от над 13 000 дружества. В нея работят около 350 000 души, а оборотът ѝ е в размер на 85 милиарда евро.

Веригата на доставки на месо, което се използва като съставка, се характеризира с голяма разнородност както по отношение на участниците, така и по отношение на продуктите. Продуктите може да варират от сравнително прости месни заготовки, напр. прясно месо с подправки/добавки, до изключително сложно приготвени продукти на основата на месо, особено в случая на месни продукти и на храни с много съставки, сред които и месни. Освен това веригата на доставки на месо, използвано като съставка, е доста сложна и дълга, като включва редица етапи на производство и търгуване на крайните продукти.

3.2. Потребление на месо и продукти на основата на месо

Преобладаващата част от потребителите в ЕС (83 %) консумират месо най-малко два или три пъти седмично[3]. Освен това 88 % от потребителите в ЕС-27 купуват предварително опаковано месо[4]. По-голямата част от месото е свинско

етикетирането на говеждо месо и продукти от говеждо месо и за отмяна на Регламент (ЕО) № 850/97 на Съвета (ОВ L 204, 11.8.2000 г., стр. 1)

[3] Оценка на въздействието – работен документ на службите на комисията – „Задължително посочване на произхода за непреработено месо от свине, домашни птици, овце и кози“, все още непубликуван.

[4] Доклад на Комисията относно функционирането на пазара на месо за потребителите в Европейския съюз, май 2013 г., на разположение на адрес: http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/market_studies/docs/mms_commission_report_en.pdf.

(49 %), птиче (29 %) и говеждо (19 %), докато делът на овчето и козето месо в потреблението на месо в ЕС е едва 3 %[5].

3.3. Производство и перспективи

Като цяло между 30 % и 50 % от общия обем на месото, получавано при клане, се преработва в месни съставки за храни (предимно в мляно месо/месни заготовки/месни продукти). Като цяло се счита, че свинското месо представлява 70 % от обема на производството на преработено месо в ЕС, като след него се нареждат месото от домашни птици (18 %), говеждото месо (10 %) и другите видове месо (2 %). През 2012 г. общото производството на прясно месо в ЕС е било 43,5 милиона тона в еквивалент кланично тегло (около 33,8 милиона тона в еквивалент обезкостено месо). Според средносрочните пазарни прогнози общото производство на месо в ЕС, което се увеличи както през 2010 г., така и през 2011 г., ще намалее с 2 % през следващите две години. След това намаление се очаква общото производство на месо постоянно да нараства в рамките на десетгодишния период и през 2022 г. да достигне почти 45 милиона тона, т.е. приблизително нивото, отчетено през 2011 г.[6]

3.4. Структура на месопреработвателния сектор на ЕС

Месопреработвателният сектор на ЕС се характеризира с ниска степен на концентрация, като повечето дружества са малки и средни предприятия („МСП“) (90 %). Тези МСП са силно специализирани и функционират независимо едно от друго на различни етапи от веригата на доставки. Освен това налице е ограничена вертикална интеграция, особено в подотраслите, работещи със свинско и с говеждо месо. Вертикалната интеграция изглежда е по-разпространена в подотрасъла на месото от домашни птици.

При месопреработвателите се наблюдава тенденция за снабдяване със суровини най-вече от търговците на пазари за директни продажби. По-големите вертикално интегрирани предприятия се снабдяват както от кланици и транжорни, така и от търговци.

Решенията за избор на източника за снабдяване, както и честите промени в групата от доставчици зависят от наличието на подходящи суровини в достатъчни количества, от спецификациите за стандартно качество, определени от спецификациите за качество на крайните продукти, от конкурентните цени и от необходимостта от бързо приспособяване при всеки случай на недостиг, пазарни смущения и/или ценови колебания чрез смяна на доставчиците. За практиките за снабдяване, използвани от месопреработвателите в ЕС, е характерно доставянето на непреработено месо и други месни съставки от множество източници. Снабдяването от множество доставчици в рамките на ЕС е преобладаваща практика при производството на продукти на основата на свинско месо, докато използването на множество доставчици от държави както от ЕС, така и извън него, се наблюдава главно при производството на продукти на основата на говеждо и птиче месо. Стопанските субекти в хранителната промишленост (ССХП), и по-специално МСП, са склонни да сменят своите

[5] Оценка на въздействието – работен документ на службите на комисията– „Задължително посочване на произхода за непреработено месо от свине, домашни птици, овце и кози“, все още непубликуван.

[6] ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ за 2013 г.: „Перспективи за селскостопанските пазари и приходи в ЕС за периода 2012—2020 г.“ 2013 г.

доставчици три или повече пъти годишно, за да си осигуряват адекватно равнище на суровините на приемливи цени.

След като дружествата преработят месните съставки и ги включат в продукти на основата на месо, тези продукти — независимо дали са нарязани на парчета и/или пакетирани — се продават по-нататък по веригата на търговци на дребно/заведения за хранене/месарници.

Изглежда, че поради характеристиките на месопреработвателния сектор на ЕС и неговата сложност търсенето на информация за произхода на месните съставки от страна на преработвателните предприятия е ограничено. То се наблюдава предимно по отношение на специфични месни заготовки, приготвяни от „цял къс месо“ (напр. сушена шунка), или на продукти, за които наличието на месо от чуждестранен произход е част от спецификата на производствения процес.

При повечето продукти суровините, използвани на етапа на преработка, пристигат вече нарязани, смесени и/или с отделени обрезки. Дори когато няма отделяне на обрезките[7] или обединяване на суровините преди пристигането им в преработвателното предприятие, смесването на суровини от различни доставчици е честа практика.

Производителите на храни с много съставки, сред които и месни съставки, се снабдяват със суровини от широка гама доставчици по цялата верига на производството на храни (напр. транжорни, преработвателни предприятия, производители на механично отделено месо, продавачи на едро или търговци); тези стопански субекти не разполагат с достатъчно силни позиции при преговаряне, за да наложат на доставчиците си изисквания за произход, тъй като купуват относително малки количества в сравнение с другите основни купувачи.

Кланиците и транжорните са основните действащи лица в процеса на предаване на информация за произхода на продуктите на следващия участник във веригата за производство на храни. Колкото по-голяма е степента на вертикална интеграция и колкото по-голямо е дружеството, толкова по-лесно е да се гарантира, че информацията за произхода се предава по цялата верига. И обратно, колкото по-сложни са етапите на рязане и преработване и колкото по-напреднала е преработката, толкова по-сложно става проследяването за целите на етикетирането на произхода.

Проучване сред МСП

В началото на 2013 г. бе проведено специално проучване в рамките на Европейската мрежа на предприятията (ЕМП) за целите на изготвянето на доклада на Комисията относно възможността за разширяване на задължителното етикетиране на произхода за месо, използвано като съставка. Получени бяха отговори от 285 ССХП от 27-те държави — членки на ЕС. Основните констатации относно структурата на сектора може да бъдат обобщени, както следва:

* От всички ССХП, включени в извадката, приблизително 51 % са осъществявали дейност в подотрасъла на производството на месо и продукти от месо от домашни птици, приблизително 33 % — в подотрасъла на приготвянето на готови храни и ястия, а дейността на други 31 % е била в подотрасъла на преработката и съхранението на месо

[7] Обрезките са остатъците, които се получават при разрязване на парчета на даден кланичен труп и които могат да имат висока стойност.

(някои ССХП осъществяват дейност в повече от един подотрасъл). Почти 80 % от включените в извадката ССХП са били производствени предприятия.

* Що се отнася до местоположението на търговската дейност на включените в извадката ССХП, 31 % от тях са посочили, че осъществяват от 81 % до 100 % от дейността си на местно равнище. 64 % от тези ССХП нямат никаква производствена дейност, която да се описва като дейност „в рамките на ЕС“ (т.е. ограничена на територията на държава членка), а 72 % от тях нямат никаква производствена дейност, определяна като дейност „извън ЕС“.

* Що се отнася до произхода на използваните първични суровини, 20 % от включените в извадката ССХП са определили произхода на своите суровини като национален, докато 44 % и 75 % от включените в извадката ССХП са заявили, че почти нямат суровини, чиито произход е съответно „в рамките на ЕС“ и „извън ЕС“.

* 58 % от включените в извадката ССХП не разполагат с отделни складови помещения за суровините от различни източници.

* Според включените в извадката ССХП главните предимства, произтичащи от информирането на потребителите за произхода на месото, са свързани основно с факта, че се дават повторни гаранции относно качеството на продукта (61 %) и че се улеснява разграничаването на предлаганите продукти (44 %).

3.5. Съществуващи системи за проследяване в ЕС

Съществуващите системи за проследяване в ЕС не са пригодени за предаване на информация за произхода по цялата верига за производство на храни поради следните причини:

– Съществуващото законодателство на ЕС в областта на проследяването се основава главно на необходимостта от гарантиране на безопасността на храните[8]. То урежда единствено „една стъпка преди – една стъпка след“ в рамките на цялата верига, т.е. ССХП трябва да могат да установят предприятията, на които са доставени продуктите им, и да проследят обратно влаганите в продуктите суровини до непосредствения им доставчик. По-подробни изисквания относно информацията, която да бъде предавана по веригата за производство на храни, са въведени за храните от животински произход[9]. В тези изисквания за проследяване обаче не се предвижда лесно достъпна информация за произхода. Следователно понастоящем на равнището на ЕС не се изисква „кумулативно проследяване за целите на определянето на произхода“.

– Когато съществуват по-подробни системи за проследяване, те се различават за отделните животински видове и обхващат само фазата, при която няма преработка (напр. кланици/пакетиращи предприятия).

Като цяло, поради структурата на веригата на доставки и поради липсата на съществен интерес към тази информация в рамките на контактите между предприятията, налице е тенденция предаването на информацията за произхода да спира на по-ранните етапи на веригата на доставки (кланици и транжорни).

---

8 Член 18 от Регламент (ЕО) № 178/2002 на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2002 г. за установяване на общите принципи и изисквания на законодателството в областта на храните, за създаване на Европейски орган за безопасност на храните и за определяне на процедури относно безопасността на храните (ОВ L 31, 1.2.2002 г., стр. 1).

9 Регламент за изпълнение (ЕС) № 931/2011 на Комисията от 19 септември 2011 г. относно изискванията за възможността за проследяване, установени с Регламент (ЕО) № 178/2002 на Европейския парламент и на Съвета относно храните от животински произход (ОВ L 242, 20.9.2011 г., стр. 2).

4. ОТНОШЕНИЕ НА ПОТРЕБИТЕЛИТЕ КЪМ ЗАДЪЛЖИТЕЛНОТО ЕТИКЕТИРАНЕ НА ПРОИЗХОДА ЗА МЕСО, ИЗПОЛЗВАНО КАТО СЪСТАВКА

Според проучване на Food Chain Evaluation Consortium (FCEC)[10] произходът на хранителните продукти като цяло се нарежда на пето място сред разглежданите 11 най-важни аспекта, които оказват влияние върху решенията на потребителите за покупка (47,4 %), след вкуса (82 %), сроковете „най-добър до/да се използва до“ (62 %), външния вид (61,3 %) и цената (48,3 %). Освен това според проучване на GfK сред потребителите относно пазара на месо[11] държавата на произход се нарежда на четвърто място сред ключовите от информационна гледна точка аспекти (от 15 такива аспекта), от които се интересуват потребителите при покупка на продукти на основата на месо, т.е. 48 % от потребителите в ЕС (без да голяма разлика при ЕС-15 и ЕС-12). Аспектът „произход“ е поставян след сроковете „най-добър до/да се използва до“ (68 %), цената на килограм (67 %) и цената (67 %). Също така вероятността потребителите от ЕС да потърсят информация за държавата на произход е по-голяма при покупка на прясно месо, включително месни заготовки (45 %), отколкото при покупка на продукти на основата на месо (38 %).[12]

Резултатите от проучването на FCEC сред потребителите, произтичащи от направеното по-целенасочено проучване по отношение на различните видове продукти на основата на месо, сочат, че за над 90 % от респондентите е важно произходът да бъде посочен на етикета[13]. Освен това при проучването се открояват следните констатации:

- като цяло потребителите са заинтересовани да научават повече за произхода на месото за всичките три групи продукти на основата на месо;
- във всичките разгледани случаи потребителите са проявили най-голям интерес да узнаят „държавата, в която е произведено месото“: почти половината от потребителите (средно за ЕС) искат точно толкова подробна информация за произхода, докато приблизително само една трета от потребителите изискват друга степен на подробност (независимо дали става въпрос за по-обща информация, като „произведено в рамките на ЕС или извън ЕС“, или за по-конкретна информация, като „държава, в която животното е „родено/отгледано/заклано“);
- във всичките разгледани случаи се наблюдават значителни различия между държавите членки, като потребителите в определени държави членки трайно проявяват по-голям (или по-малък) интерес към

---

10 Приложение Г (проучване сред потребителите) към *Study on the application of rules on voluntary origin labelling of foods and on the mandatory indication of country of origin or place of provenance of meat used as an ingredient* („Проучване относно прилагането на правилата относно доброволното посочване на произхода върху етикета на храни и относно задължителното посочване на държавата на произход или мястото на произход за месо, използвано като съставка“) (наричано по-нататък „проучване на FCEC“), все още непубликувано. Като се има предвид фактът, че проучването на FCEC сред потребителите бе проведено в разгара на скандала с конското месо (в периода от декември 2012 г. до март 2013 г.), подкопал доверието на потребителите по отношение на отрасъла на месните/съдържащите месо продукти, не може да се изключи вероятността този фактор да е повлиял на резултатите от проучването.

11 Това проучване бе проведено преди 2013 г., т.е. преди скандала с конското месо.

12 Работен документ на службите на Комисията, стр. 22—28.

13 Проучване на FCEC, стр. 10.

информацията относно произхода в сравнение с потребителите в други държави[14].

При предходни консултации по отношение на месото и месните продукти потребителите също така са свързвали произхода с безопасността. Въпреки че съществуват основателни причини да се иска информация за произхода на храните (напр. подкрепа на местното производство, характеристиките на продукта, съображения от етично или екологично естество), за други от посочените причини бе счетено, че нямат отношение към въпроса. По-конкретно такъв е случаят, в който произходът се свързва с безопасността, тъй като продуктите, произведени където и да било в ЕС или внасяни в ЕС, са по презумпция „безопасни“[15].

Понастоящем потребителите купуват месо с обозначения за произход по-рядко, отколкото биха желали. Това съобразяване с цената намира израз основно в слабо изявената у потребителите „готовност за плащане“ за етикетиране на произхода за месо, използвано като съставка[16]. При първото увеличение на цените над базовата цена (с от 5 до 9 % в зависимост от нивото на изискваната информация), потребителската готовност за плащане значително намалява, т.е. с от 60 до 80 %, и продължава да намалява с всяко допълнително увеличение на цените. Тази тенденция е в сила за всички продукти, попадащи в обхвата на доклада, като не се наблюдават значителни различия помежду им.

Тези констатации потвърждават един вид „парадокс“ или несъответствие между интереса на потребителите към етикетиране на произхода и готовността за плащане за тази информация. Потребителите биха били заинтересовани да получават информацията – с възможно най-много подробности – ако тя им се предоставя без увеличение на цената. Потребителите по принцип не си дават сметка за допълнителните разходи, свързани с етикетирането на произхода, и считат, че тези разходи се ограничават само до „цената на малко допълнително мастило за отпечатване“[17]. Този парадокс намира израз и в наблюдаваната в редица проучвания разлика между намеренията и действителното поведение при покупка, като важен фактор, обясняващ тази разлика, е цената[18]. Ако задължителното етикетиране на произхода води до увеличение на цените за потребителите, потреблението на храни с месо, използвано като съставка, би могло да намалее.

5. ВЪЗМОЖНИ СЦЕНАРИИ И НАЧИНИ НА ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОИЗХОДА ВЪВ ВРЪЗКА С РАЗПОРЕДБАТА ЗА ЕТИКЕТИРАНЕ НА ПРОИЗХОДА ЗА МЕСО, ИЗПОЛЗВАНО КАТО СЪСТАВКА

За целите на настоящия доклад са откроени следните сценарии[19]:

---

14 Тези различия са разгледани в работния документ на службите на Комисията, стр. 30—32.

15 Работен документ на службите на Комисията, стр. 40.

16 Приложение Г към проучването на FCEC.

17 *Study on mandatory origin labelling for pig, poultry and sheep and goat meat (*„Проучване относно задължителното посочване на произхода върху етикета за свинско, птиче, овче и козе месо“), LEI Wageningen University (2013 г.).

18 Проучване на FCEC, на стр. 25.

19 Другите сценарии (т.е. задължително етикетиране с посочване на мястото на произход на ниво, по-високо или по-ниско от нивото на дадена държава; задължително етикетиране на произхода,

– сценарий 1 – запазване на етикетирането на произхода на доброволен принцип;

– сценарий 2 – въвеждане на задължително етикетиране на произхода, основаващо се на: а) от ЕС/извън ЕС или б) от ЕС/от трета държава;

– сценарий 3 – въвеждане на задължително етикетиране на произхода с посочване на държавата членка или третата държава.

Във връзка с определянето на произхода в рамките на сценарии 2 и 3, бяха проучени различни начини за определянето му за трите основни категории засегнати продукти в зависимост от напредването на преработката:

- Категория I: месни заготовки и продукти, произведени от механично отделено месо:
  - произход така, както е определен в Митническия кодекс, т.е. държавата, в която съставката е изцяло получена или държавата, в която месната съставка е претърпяла последната съществена трансформация;
  - информация за произхода, свързана с произхода на суровината, т.е. мястото на минимален период на отглеждане преди клането и мястото на клане.
- Категория II: месни продукти
  - произход така, както е определен в Митническия кодекс, т.е. държавата, в която съставката е изцяло получена или държавата, в която месната съставка е претърпяла последната съществена трансформация;
  - информация за произхода, свързана с произхода на суровината, т.е. мястото на минимален период на отглеждане преди клането и мястото на клане.
- Категория III: храни с много съставки, сред които една или няколко месни съставки:
  - произход така, както е определен в Митническия кодекс, т.е. държавата, в която съставката е изцяло получена или държавата, в която месната съставка е претърпяла последната съществена трансформация;
  - информация за произхода, свързана с произхода на суровината, т.е. мястото на минимален период на отглеждане преди клането и мястото на клане.

основаващо се на произхода, разграничен на три етапа – „родени, отгледани и заклани“, или задължително етикетиране на произхода, основаващо се само на място на раждане, или на мястото на раждане и на клане или само на мястото на клане) бяха счетени за неосъществими и поради това не бяха подробно анализирани.

6. АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО И РАЗХОДИТЕ И ПОЛЗИТЕ ПРИ РАЗЛИЧНИТЕ СЦЕНАРИИ

6.1. Въздействие по отношение на поведението на потребителите

Чрез етикетирането на произхода потребителите получават допълнителна информация, за да правят информиран избор на храните, които искат да купуват и консумират. Като цяло много потребители свързват етикетирането на произхода с редица положителни аспекти, сред които е и качеството. Що се отнася до анализа на разходите и ползите, трудно може да се прецени въздействието, което етикетирането на произхода оказва върху потребителите.

При сценарий 1 информацията за произхода на месните съставки няма да се предоставя на потребителите системно. В този смисъл с него не се дава напълно удовлетворителен отговор на търсенето от страна на потребителите на информация за произхода, въпреки че този сценарий по-точно отразява слабата готовност на потребителите да заплащат за допълнителна информация за произхода.

При сценарии 2 и 3 на потребителите системно ще се предоставя информация за произхода на месото, използвано като съставка. Сценарий 2, при който се предоставя по-малко информация в сравнение със сценарий 3, може да се счита за твърде общ и неоправдаващ всяко произтичащо от него увеличение на цените. При сценарий 3 на потребителите ще се предоставя съдържателна информация.

Евентуалното увеличение на цените обаче може да се отрази неблагоприятно на потреблението на храни на основата на месо.

6.2. Икономическо въздействие

6.2.1. Оперативни разходи на ССХП

Сценарий 1 не поражда никакви допълнителни предизвикателства от оперативен характер в сравнение със сегашната ситуация. Той може да е по-подходящ в случаите, когато при производствения процес се смесва месо с произход от ЕС с месо с произход извън ЕС. Оперативните разходи (напр. за производство, снабдяване и разходи за проследяване) ще бъдат сведени до минимум.

При сценарии 2 и 3 ще възникнат предизвикателства от оперативен характер и ще се изискват радикални промени за приспособяване, особено по отношение на месните съставки от смесен произход (ЕС/извън ЕС). ССХП вероятно ще трябва да правят значителни допълнителни оперативни разходи, а именно:

– размерът на допълнителните разходи може да варира, тъй като те ще зависят от конкретното оперативно състояние на засегнатите ССХП, от съответните животински видове и от вида на съществуващите системи за проследяване;

– вероятно най-засегнати ще са следните разходни компоненти: приспособяване на практиките по снабдяване, възможни промени в групата на доставчиците, преминаване към по-малки производствени партиди, приспособяване на производствения процес, за да се постигне разделяне на продуктите в помещенията в зависимост от произхода, приспособяване на опаковането/етикетирането и прилагане/приспособяване на системите за проследяване;

– допълнителните разходи при сценарий 2 вероятно ще варират от пренебрежимо малки до 25 %, докато при сценарий 3 вероятно ще варират от + 15 или 20 % до 50 %. Допълнителните разходи за проследяване се оценяват в границите на от + 3 % до + 10 % от общите производствени разходи;

– търговията с обрезки и мазнини вероятно ще бъда повлияна отрицателно. Поради трудността да се въведе подходяща система за проследяване, вероятно ССХП ще използват все по-малко такива продукти. Това би могло да доведе до допълнителни загуби, оценявани на 10 % от оборота на кланиците и транжорните. Въздействието обаче до голяма степен ще зависи от приложимите начини за определяне на произхода върху етикета.

6.2.2. Конкурентоспособност, търговска дейност и инвестиционни потоци

При сценарий 1 въздействието върху конкурентоспособността и върху търговията в рамките на ЕС/международната търговия ще бъде минимално.

При сценарии 2 и 3 въздействието върху конкурентоспособността и търговията в рамките на ЕС вероятно ще бъде, както следва:

– вероятно ще настъпят промени във веригата на доставки, което от своя страна ще доведе до сегментиране на търговията и до намаляване на броя на посредниците и на месните съставки. В действителност според ССХП е икономически по-ефективно да се приспособи структурата на доставките (източници на снабдяване, размер на партидите, намаляване на посредниците), отколкото да се осъвременят вътрешните системи за проследяване;

– вероятно ССХП ще се изправят пред по-високи цени, тъй като цялостната им база за снабдяване ще се ограничи;

– пазарите за реализация на месни съставки със смесен произход или за обрезки/мазнини ще се ограничат;

– ССХП, използващи месни съставки, ще бъдат поставени в неблагоприятна ситуация спрямо със ССХП, които не използват такива съставки;

– вероятно ще настъпят промени в търговските потоци в търговията в рамките на ЕС със живи животни, непреработено месо и месни съставки;

– при сценарий 3 може да възникне риск от сегментиране на пазара на хранителни продукти.

При сценарии 2 и 3 въздействието върху международната търговия вероятно ще бъде, както следва:

– вероятно ще възникнат промени в географската структура/обема на търговските потоци между ЕС и трети държави. В това отношение е вероятно да настъпи преориентиране на ССХП от ЕС към доставчици от ЕС, за да се избегнат усложненията, произтичащи от използването на продукти с различен произход — от ЕС и от трети държави;

– ССХП от трети държави вероятно ще трябва да правят допълнителни разходи, особено при сценарий 3.

Тези последици биха засегнали най-вече онези трети държави, които понастоящем изнасят значителни количества непреработено месо/месни съставки за ЕС: Тайланд и Бразилия, що се отнася до птичето месо, Бразилия и Аржентина за говеждото месо. Степента на въздействието обаче ще зависи от националните разпоредби по отношение на произхода върху етикета, ако има такива[20]. Внос на свинско месо и овче месо за преработка на практика няма.

6.2.3. Административна тежест за предприятията

При сценарий 1 би възникнала незначителна административна тежест и то само за предприятията, които посочват произхода на крайния хранителен продукт и когато този произход е различен от основната месна съставка (или съставки). При сценарий 2 общата тежест също се оценява като незначителна. При сценарий 3 обаче допълнителната административна тежест може да доведе до увеличение с 8 до 12 % на общите производствени разходи.

6.2.4. Тежест за органите на публичната власт

При сценарий 1 не се очаква да възникнат допълнителни разходи за контрол, с изключение на разходите, които произтичат от общото прилагане на член 26, параграф 3 от Регламента за информиране на потребителите.

Увеличение с 10 до 30 % на разходите за контрол се очаква обаче при сценарий 2 (в по-малка степен) и при сценарий 3 в зависимост от степента, до която се изискват подробности в информацията за произхода. Това увеличение ще бъде по-скоро свързано с броя на необходимия персонал, докато при сценарий 3 увеличението може да произтича и от допълнително отработено време от страна на персонала, тъй като в основата на разходите по спазване на изискванията са главно документните проверки. Ако финансовите средства, предоставяни на контролните органи от държавните бюджети, не се увеличават – което изглежда вероятно с оглед на настоящата икономическа обстановка – очакваното увеличение на персонала/отработеното време може да доведе до намаляване на честотата на провеждания контрол или до промяна в приоритетите, което от своя страна да доведе до повишен риск от измами. Тежестта за органите на публичната власт обаче може да бъде намалена, в случай че бъдат въведени такси за извършването на официалния контрол.

6.2.5. Разходи за потребителите и евентуално социално въздействие

Предоставянето на информация за произхода се очаква да доведе до увеличаване на разходите, като се прогнозира, че приблизително 90 % от него ще бъде прехвърлено на потребителите, а само 10 % — на производителя. Тези проценти могат да се различават в зависимост от сектора, от съответната държава и от степента на вертикална интеграция и на концентрация на пазара.

При сценарий 1 е малко вероятно да се стигне до общо увеличение на цените. Когато обаче произходът се посочва, допълнителните разходи вероятно ще бъдат прехвърлени на потребителите и това би довело до продукти със завишена цена.

При сценарии 2 и 3 вероятно ще се стигне до общо увеличение на цените за потребителите, което ще бъде по-голямо при сценарий 3. По този начин при

[20] Така например изглежда, че понастоящем в Бразилия възможността за проследяване и етикетирането на произхода са осигурени на национално равнище въз основа на мястото на отглеждане и разплод.

сценарий 3 – и в по-малка степен при сценарий 2 – може да се стигне до намаляване на потреблението на продукти на основата на месо. Сред другите аспекти на социално въздействие може да бъдат: сегментиране на пазара на потребление на месо, приспособяване на моделите на снабдяване, премахване на посредниците, както и отрицателно въздействие върху заетостта.

6.2.6. Въздействие върху околната среда

Въздействието върху околната среда при сценарий 1 вероятно ще бъде минимално. Както при сценарий 2, така и при сценарий 3, вероятно ще се увеличат изхвърляните като отпадъци съставки, особено що се отнася до обрезките/мазнината. Сценарий 3 също така би могъл да осигури стимул за потребяване на продукти, произведени в близост.

6.3. Предимства и недостатъци на начините на определяне на произхода при сценарии 2 и 3

В таблицата по-долу са обобщени предимствата и недостатъците на начините на определяне на произхода при сценарии 2 и 3 (задължително етикетиране на произхода):

Начини на определяне при сценарии 2 и 3		**Предимства**	**Недостатъци**
Категория I: месни заготовки/механично отделено месо	Държава, в която съставката е изцяло получена, или държава, в която е претърпяна последната съществена трансформация (Митнически кодекс)	– На потребителя се предоставя съдържателна информация; – обрезките и мазнините ще могат да се използват като съставки, когато произходът се определя като държавата, в която е претърпяна последната съществена трансформация.	– Допълнителни системи за проследяване; – прилагането може да е свързано с предизвикателства, ако има случаи на различен произход; – обрезките и мазнините вероятно няма да бъдат използвани като съставки в случаите, когато произходът се определя като мястото на минимален период на отглеждане преди клането, предвид предизвикателствата, свързани със складирането/проследяването.
	Място на минимален период на отглеждане преди клането + място на клане	– Акцентира се в по-голяма степен на произхода на суровината, когато съставката не е изцяло получена в една държава.	– Допълнителни системи за проследяване; – прилагането може да е свързано с предизвикателства, ако има случаи на различен произход; – обрезките и мазнините вероятно няма да бъдат използвани като съставки, предвид предизвикателствата, свързани със складирането/проследява

			нето.
Категория II: месни продукти	Държава, в която съставката е изцяло получена, или държава, в която е претърпяна последната съществена трансформация (Митнически кодекс)	– Акцентира се в по-голяма степен на мястото на преработка, когато се прилага определяне според държавата, в която е претърпяна последната съществена трансформация; – технически осъществимо за ССХП; – по-практично, ако има случаи на различен произход; – обрезките и мазнините ще могат да се използват като съставки.	– Не се предоставя информация относно произхода на суровините, когато се прилага определяне според държавата, в която е претърпяна последната съществена трансформация.
	Място на минимален период на отглеждане преди клането + място на клане	– Акцентира се в по-голяма степен на произхода на суровината, когато съставката не е изцяло получена в една държава.	– Не се предоставя информация относно мястото на преработка; – допълнителни системи за проследяване; – особено трудно, когато има случаи на различен произход; – обрезките и мазнините вероятно няма да бъдат използвани като съставки, предвид предизвикателствата, свързани със складирането/проследяването.
Категория III: храни с много съставки и с месо, използвано като съставка	Държава, в която съставката е изцяло получена, или държава, в която е претърпяна последната съществена трансформация (Митнически кодекс)	– Акцентира се в по-голяма степен на мястото на преработка, когато се прилага определяне според държавата, в която е	– Не се предоставя информация относно произхода на суровините, когато се прилага определяне според държавата, в която е претърпяна последната съществена трансформация; – допълнителни системи за

		претърпяна последната съществена трансформация; – обрезките и мазнините ще могат да се използват като съставки.	проследяване; – особено трудно, когато има случаи на различен произход.
	Място на минимален период на отглеждане преди клането + място на клане	– Акцентира се в по-голяма степен на произхода на суровината, когато съставката не е изцяло получена в една държава.	– Не се предоставя информация относно мястото на преработка; – допълнителни системи за проследяване; – особено трудно, ако има случаи на различен произход; – обрезките и мазнините вероятно няма да бъдат използвани като съставки, предвид предизвикателствата, свързани със складирането/проследяването.

7. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Интересът на потребителите към етикетиране на произхода за месните съставки изглежда много голям. Между отделните държави членки съществуват значителни разлики, що се отнася да предпочитанията на потребителите и до разбирането на информацията за произхода, както и до степените на мотивация/причините за търсене натакава информация. Силният като цяло интерес на потребителите към етикетирането на произхода: а) е поставян след цената и аспектите, свързани с качеството или с органолептичните показатели, в списъка на най-важните фактори, които оказват влияние върху избора на потребителите, и б) не намира израз в съответната потребителска „готовност за плащане“; при увеличение на цените под 10 % „готовността за плащане“ намалява с от 60 до 80 %.

Осъществимостта и въздействието на етикетирането за произход зависят до голяма степен от естеството и приложимите начини за определяне, както и от естеството на засегнатите продукти. За целите на настоящия доклад бяха разгледани три сценария:

– сценарий 1 – запазване на етикетирането на произхода на доброволен принцип;

– сценарий 2 – въвеждане на задължително етикетиране на произхода, основаващо се на: а) от ЕС/извън ЕС или б) от ЕС/от трета държава;

– сценарий 3 – въвеждане на задължително етикетиране на произхода с посочване на държавата членка или третата държава.

Сценарий 1 не води до никакви допълнителни предизвикателства от оперативен характер за ССХП, тъй като оперативните разходи, въздействието върху търговията в ЕС и върху международната търговия, административната тежест, тежестта за органите на публичната власт и прехвърлените на потребителя допълнителни разходи ще бъдат сведени до минимум. С него обаче не се дава напълно удовлетворителен отговор на търсенето от страна на потребителите на информация за произхода.

Както при сценарий 2 (в по-малка степен), така и при сценарий 3 би била удовлетворена необходимостта на потребителите да разполагат с информация за произхода, въпреки че биха възникнали оперативни предизвикателства и биха се изисквали радикални промени във веригата на производство на храни. Счита се, че сценарий 2 е по-осъществим в сравнение със сценарий 3. По-конкретна информация е дадена по-долу.

При сценарий 2 ще се даде отговор на търсенето от страна на потребителите на информация относно произхода, но този сценарий може да се счита за твърде общ и неоправдаващ каквито и да били произтичащи от него допълнителни оперативни разходи за ССХП (вариращи от пренебрежимо малки до 25 %). Що се отнася до конкурентоспособността и търговията, промените във веригата на доставки може да доведат до сегментация на пазара и до намаляване на броя на посредниците, както и на броя на месните съставки. По отношение на международната търговия при този сценарий е вероятно да настъпят промени в търговските потоци с риск от преориентиране на ССХП от ЕС към доставчици от ЕС, както и да възникнат допълнителни разходи за ССХП от трети държави. Докато административна тежест за стопанските субекти в хранителната промишленост се оценява като незначителна, очаква се тежестта за органите на публичната власт да се увеличи с от 10 до 30 %.

При сценарий 3, от една страна, потребителите биха получавали съдържателна информация, което би съответствало на тяхната принципна заинтересованост да знаят повече за произхода на месото за всичките три групи продукти на основата на месо, но от друга страна, при този сценарий е вероятно да възникнат допълнителни разходи за ССХП, водещи до увеличение на цените в зависимост от естеството на съответната месна съставка (или съставки) и от крайния продукт (или продукти), което би могло да повлияе върху потреблението. Допълнителните оперативни разходи за ССХП при този сценарий вероятно ще варират от + 15 или 20 % до + 50 %. Въздействието по отношение на конкурентоспособността и търговията би било сходно, макар и по-ясно изразено, на въздействието при сценарий 2. Допълнителната административна тежест може да доведе до увеличение на общите производствени разходи с от 8 до 12 %, докато тежестта за органите на публичната власт вероятно ще е по-голяма в сравнение с тежестта при сценарий 2. Ако финансовите средства, предоставяни на контролните органи от държавните бюджети, не се увеличават, каквато е очертаващата се тенденция с оглед на настоящата икономическа обстановка, е вероятно да се стигне до намаляване на честотата на провеждания контрол или до промяна в приоритетите. Разходите за провеждане на официалния контрол биха могли да се намалят чрез евентуално налагане на такси за провеждането му.

Становището на Комисията е, че всички възможни сценарии имат своите предимства и недостатъци, които трябва да бъдат подложени на широко обсъждане със Съвета и Европейския парламент. Въз основа на тези

обсъждания Комисията ще обмисли какви целесъобразни стъпки да бъдат предприети, ако това е необходимо. Сред тях може да бъде, при целесъобразност, представянето на законодателно предложение за регулиране на етикетирането на произхода за месо, използвано като съставка в храните.