EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 17.12.2013
COM(2013) 755 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

päritoluriigi või lähtekoha kohustusliku märkimise kohta koostisosana kasutatava liha puhul

{SWD(2013) 437 final}

SISUKORD

1. Sissejuhatus 4
2. Kohustuslik päritolumärgistus – lühiülevaade 4
3. Koostisosana liha sisaldava toidu tarneahel ELis 5
3.1. ELi lihasektori ülevaade 5
3.2. Liha ja liha sisaldavate toodete tarbimine 5
3.3. Tootmine ja väljavaated 5
3.4. ELi lihasektori ülesehitus 6
3.5. Olemasolevad ELi jälgitavussüsteemid 7
4. Tarbijate hoiakud koostisosana kasutatava liha kohustusliku päritolumärgistuse suhtes 7
5. Koostisosana kasutatava liha päritolumärgistuse võimalikud stsenaariumid ja päritolumärgistuse meetodid 8
6. Eri stsenaariumide mõju ning kulude ja tulude analüüs 9
6.1. Tarbijakäitumisega seotud mõju 9
6.2. Majanduslik mõju 9
6.2.1. Toidukäitlejate tegevuskulud 9
6.2.2. Konkurentsivõime, kaubandus ja investeeringud 10
6.2.3. Ettevõtjate halduskoormus 10
6.2.4. Riigiasutuste koormus 11
6.2.5. Tarbijate kulud ja võimalik sotsiaalne mõju 11
6.2.6. Keskkonnamõju 11
6.3. 2. ja 3. stsenaariumi päritolu esitamisviiside eelised ja puudused 11
7. Kokkuvõte 13

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

päritoluriigi või lähtekoha kohustusliku märkimise kohta koostisosana kasutatava liha puhul

1. SISSEJUHATUS

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) nr 1169/2011, milles käsitletakse toidualase teabe esitamist tarbijatele (edaspidi „määrus nr 1169/2011”),[1] mida hakatakse kohaldama alates 13. detsembrist 2014, on kehtestatud sätted lõpptarbijale või toitlustusettevõtjatele tarnimiseks ette nähtud müügipakendis toidu päritolumärgistuse kohta. Määruse nr 1169/2011 artikli 26 lõike 6 kohaselt peab komisjon esitama Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruande, milles käsitletakse võimalust laiendada päritolumärgistuse kohustust müügipakendis toidu koostisosana kasutatavale lihale.

Käesoleva aruandega täidetakse osutatud kohustus. See hõlmab kõiki müügipakendis toidu koostisosana kasutatava liha liike (nt veise-, sea-, kodulinnu-, lamba-, kitse-, uluki-, küüliku-, hobuseliha).

Aruande põhieesmärgid on järgmised:

– hinnata tarbijate hoiakuid koostisosana kasutatava liha kohustusliku päritolumärgistuse suhtes;

– uurida sellise märgistamise teostatavust ning

– analüüsida kõnealuste meetmete võtmise kulusid ja tulusid, sealhulgas õiguslikku mõju siseturule ja mõju rahvusvahelisele kaubandusele.

Aruandele on lisatud komisjoni talituste töödokument, milles esitatakse üksikasjalikku teavet tehtud järelduste toetuseks.

2. KOHUSTUSLIK PÄRITOLUMÄRGISTUS – LÜHIÜLEVAADE

Enne määruse nr 1169/2011 vastuvõtmist on päritolumärgistuse kohustust kohaldatud konkreetsete toiduainete puhul. Praegu on päritolu märkimine kohustuslik töötlemata veiseliha ja veiselihatoodete (nt veisehakkliha)[2] puhul veiste spongioosse entsefalopaatia puhangu tõttu, imporditava müügipakendis kodulinnuliha, mee, puu- ja köögiviljade, kala ja oliiviõli puhul.

---

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

[2] Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1760/2000, 17. juuli 2000, veiste identifitseerimise ja registreerimise süsteemi loomise, veiseliha ja veiselihatoodete märgistamise ning nõukogu määruse (EÜ) nr 850/97 kehtetuks tunnistamise kohta (EÜT L 204, 11.8.2000, lk 1).

Määrusega nr 1169/2011 on kehtestatud horisontaalsed erisätted toidu päritolu märkimise kohta. Eeskätt hõlmab see järgmisi sätteid:

– määruse nr 1169/2011 artikli 26 lõike 2 punktiga b nähakse ette **müügipakendis töötlemata sea-, kodulinnu-, lamba- ja kitseliha** kohustuslik päritolumärgistus. Kõnealuse kohustusliku päritolumärgistuse meetodid sätestatakse komisjoni rakendusaktis;

– määruse nr 1169/2011 artikli 26 lõike 3 kohaselt tuleb juhul, kui toidu päritolu on märgitud ning see ei ole sama mis toidu põhilise koostisosa oma, märkida ka põhilise koostisosa päritolu või osutada sellele, et põhilise koostisosa päritolu on toidul märgitust erinev. Kõnealuste eeskirjade kohaldamise meetodid sätestatakse samuti komisjoni rakendusaktis.

3. KOOSTISOSANA LIHA SISALDAVA TOIDU TARNEAHEL ELIS

3.1. ELi lihasektori ülevaade

ELi lihatöötlemistööstuses tegutseb üle 13 000 ettevõtja ja töötab umbes 350 000 inimest ning selle käive on 85 miljardit eurot.

Koostisosana kasutatava liha tarneahel on väga heterogeenne nii osalevate ettevõtjate kui ka toodete poolest. Tootevalikus on nii üsna lihtsaid lihavalmistisi, nt maitsestatud/lisaainetega värske liha, kui ka äärmiselt keerukaid liha sisaldavaid tooteid, eeskätt lihatoodete ja koostisosana liha sisaldava mitme koostisosaga toidu puhul. Peale selle on koostisosana kasutatava liha tarneahel üpris keerukas ja pikk, hõlmates mitut sammu seoses tootmise ja lõpptoodete turustamisega.

3.2. Liha ja liha sisaldavate toodete tarbimine

Enamik ELi tarbijatest (83 %) sööb liha vähemalt kaks-kolm korda nädalas[3]. Peale selle ostab 88 % EL 27 riikide tarbijatest müügipakendis liha[4]. Enamasti tarbitakse sealiha (49 %), kodulinnuliha (29 %) ja veiseliha (19 %), lamba-, kitse- ja muude loomade liha aga moodustab liha kogutarbimisest ELis üksnes 3 %[5].

3.3. Tootmine ja väljavaated

Üldiselt töödeldakse 30–50 % tapaliha üldkogusest toiduainete koostisosadeks (enamasti hakklihaks/lihavalmististeks/lihatoodeteks). Koguarvestuses moodustab hinnanguliselt 70 % ELi töödeldud liha tootmismahust sealiha, sellele järgnevad kodulinnuliha (18 %), veiseliha (10 %) ja muud lihaliigid (2 %). 2012. aastal oli ELi värske liha kogutoodang rümba massi ekvivalendina 43,5 miljonit tonni (konditustatud liha ekvivalendina umbes 33,8 miljonit tonni). Keskpika perioodi turuprognooside järgi väheneb ELi liha kogutoodang pärast 2010. ja 2011. aasta kasvutendentsi järgmise kahe aasta jooksul 2 %. Pärast kõnealust vähenemist peaks

---

3 Mõjuhinnang – Komisjoni talituste töödokument – Töötlemata sea-, kodulinnu-, lamba- ja kitseliha kohustuslik päritolumärgistus (ei ole veel avaldatud).

4 Komisjoni aruanne Euroopa Liidu tarbijatele müüdava liha turu toimimise kohta, 2013. aasta mai, kättesaadav: http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/market_studies/docs/mms_commission_report_en.pdf.

5 Mõjuhinnang – Komisjoni talituste töödokument – Töötlemata sea-, kodulinnu-, lamba- ja kitseliha kohustuslik päritolumärgistus (ei ole veel avaldatud).

liha kogutoodang kümne aasta jooksul ühtlaselt taastuma ning jõudma 2022. aastal peaaegu 45 miljoni tonni tasemele, mis on ligikaudu sama tase nagu 2011. aastal[6].

3.4. ELi lihasektori ülesehitus

ELi lihatöötlemissektorit iseloomustab vähene kontsentreeritus ning enamik ettevõtjaid on väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjad (VKEd) (90 %). Kõnealused VKEd on väga spetsialiseerunud ning tegutsevad üksteisest sõltumatult tarneahela eri etappides. Peale selle on sektoris vähe vertikaalset integratsiooni, eelkõige sea- ja veiseliha sektorites. Vertikaalset integratsiooni esineb pigem kodulinnuliha sektoris.

Toorainet hangivad lihatöötlejad enamasti hetketurgudel kauplejatelt. Suuremad vertikaalselt integreeritud ettevõtjad hangivad toorainet nii tapamajadelt/lihalõikusettevõtetelt kui ka kauplejatelt.

Hankeotsused ning sagedased muutused tarnijate ringis sõltuvad sellest, kas sobiv tooraine on piisavas koguses kättesaadav, lõpptoodete kvaliteedinõuetega määratud standardsetest kvaliteedinõuetest, konkurentsivõimelisest hinnast ning vajadusest tarnijaid vahetades kiiresti kohaneda puudujääkide, turuhäirete ja/või hinnakõikumistega. ELi lihatöötlejate tava on kasutada töötlemata liha ja koostisosana kasutatava liha hankimiseks mitut tarnijat. ELis asuvatelt eri tarnijatelt hangitakse peamiselt sealihal põhinevaid tooteid, samas kui nii ELi riikides kui ka kolmandates riikides asuvatelt eri tarnijatelt hangitakse peamiselt veise- ja kodulinnulihal põhinevaid tooteid. Selleks et saada piisavas koguses toorainet taskukohase hinnaga, vahetavad toidukäitlejad ja eeskätt VKEd tarnijat üldjuhul kolm korda aastas või sagedaminigi.

Pärast koostisosana kasutatava liha töötlemist ning nendest liha sisaldavate toodete valmistamist müüakse need edasi edasimüüjatele/toitlustajatele/lihunikele, kas siis viilutatuna või viilutamata ja pakendatuna või pakendamata.

Tundub, et ELi lihatöötlemissektori eripära ja selle keerukuse tõttu ei ole töötlejate seas täheldatud suurt vajadust koostisosana kasutatava liha päritolu käsitleva teabe järele. Enamasti vajatakse teavet siis, kui on tegemist ühest lihatükist (nt kuivatatud sink) saadud konkreetsete lihavalmististega või toodetega, mille puhul peab tootmisprotsessis kasutama just võõrpäritolu liha.

Enamiku toodete puhul saabub tooraine töötlemisetapis sihtkohta juba lõigatuna, segatuna ja/või trimmituna. Isegi kui enne töötlemisettevõttesse saabumist ei ole toimunud tooraine trimmingute kasutamist[7] või segamist, on tavaliselt tegemist eri tarnijatel pärit toorainet sisaldava seguga.

Koostisosana liha sisaldavate mitme koostisosaga toiduainete tootjad hangivad toorainet paljudelt toidutarneahelas tegutsevatelt tarnijatelt (nt lihalõikusettevõtted, töötlejad, mehaaniliselt eraldatud liha tootjad, hulgimüüjad või kauplejad); nendel ettevõtjatel ei ole piisavalt läbirääkimisjõudu, et määrata oma tarnijatele päritoluga seotud nõudeid, kuna tarnitavad kogused on võrreldes teiste põhiostjate kogustega suhteliselt väikesed.

---

6 Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat 2013: „Prospects for Agricultural markets and income in the EU 2012-2020" („Põllumajandusturgude ja -tulude prognoosid Euroopa Liidus 2012–2020"), 2013.

7 Trimmingud (lõikmed) on rümba lahtilõikamisel tekkivad jäägid, mis võivad olla väärtuslikud.

Päritolu käsitlevat teavet edastavad järgmisele toidutarneahela osalisele peamiselt tapamajad ja lihalõikusettevõtted. Mida rohkem vertikaalselt integreeritud ja suurem ettevõte on, seda hõlpsam on tagada päritoluteabe edastamine toidutarneahelas. Samas, mida keerulisemad on lõikamis- ja töötlemisetapid ning mida kõrgem on töötlemisaste, seda keerulisem on märgistuse jaoks päritolu jälgida.

VKEsid käsitlev uuring

2013. aasta alguses korraldati komisjoni aruande jaoks Euroopa Ettevõtlusvõrgustiku kaudu küsitlus võimaluse kohta laiendada kohustuslikku päritolumärgistust koostisosana kasutatavale lihale. Küsimustikule vastas 285 toidukäitlejat EL 27st. Peamised järeldused sektori struktuuri kohta on kokkuvõtlikult järgmised.

* Ligikaudu 51% valimisse kuulunud toidukäitlejatest tegutsesid liha- ja kodulinnulihatoodete tootmissektoris, ligikaudu 33% tegutsesid valmistoitude tootmissektoris ja 31% tegutsesid liha töötlemise ja säilitamise sektoris (mõned toidukäitlejad tegutsesid rohkem kui ühes sektoris). Peaaegu 80% valimisse kuulunud toidukäitlejatest olid tootmisettevõtted.

* Mis puutub kaubandusliku tegevuse asukohta, siis 31% valimisse kuulunud toidukäitlejatest teatas, et 81–100% nende tegevusest on kohalik. Nendest 64%i puhul ei kehti ühegi nende toote puhul tunnus „ELi sisene" (s.t tootmine toimub ühe liikmesriigi piires) ja 72% puhul tunnus „ELi väline".

* Peamise tooraine päritolu kohta teatas 20% valimisse kuulunud toidukäitlejatest, et see on kodumaine, samas kui 44% teatas, et nende tooraine ei ole peaaegu kunagi ELi sisese päritoluga ja 75% teatas, et nende tooraine ei ole peaaegu kunagi ELi välise päritoluga.

* 58%l valimisse kuulunud toidukäitlejatest ei ole eri allikatest pärit tooraine jaoks eraldi hoidlaid.

* Valimisse kuulunud toidukäitlejad märkisid tarbijatele liha päritolu teatamise peamiste eelistena, et see annab kindlustunde toidu kvaliteedi suhtes (61%) ja et see aitab pakutavate toodete vahel vahet teha (44%).

3.5. Olemasolevad ELi jälgitavussüsteemid

ELis praegu kasutusel olevad jälgitavussüsteemid ei sobi päritoluteabe edastamiseks toidutarneahelas järgmistel põhjustel:

– jälgitavuse valdkonnas kehtivad ELi õigusaktid põhinevad peamiselt vajadusel tagada toiduohutus[8]. Toidutarneahelas valitseb põhimõte, mille järgi peavad toidukäitlejad saama kindlaks teha ettevõtjad, kellele nende toodangut on tarnitud, ning saadud tooraine vahetu tarnija. Loomset päritolu toidu puhul peab toidutarneahelas edastama üksikasjalikumat teavet[9]. Need jälgitavusnõuded aga ei hõlma tingimata päritoluteavet. Sellest tulenevalt ei nõuta ELi tasandil päritolu kindlaksmääramiseks praegu kumulatiivset jälgitavust;

– põhjalikumate jälgitavussüsteemide olemasolu korral on need loomaliigiti erinevad ning neid ei kasutata töötlemata liha etapis (st tapamajad/pakendamisettevõtted).

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

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

Pidades silmas tarneahela ülesehitust ning asjaolu, et kõnealuse teabe vastu ei ole erilist ettevõtetevahelist huvi, katkeb päritoluteabe edastamine üldjuhul tarneahela varasemates etappides (tapamajad ja lihalõikusettevõtted).

4. TARBIJATE HOIAKUD KOOSTISOSANA KASUTATAVA LIHA KOHUSTUSLIKU PÄRITOLUMÄRGISTUSE SUHTES

Toidutarneahela hindamise konsortsiumi (Food Chain Evaluation Consortium – FCEC) uuringu[10] kohaselt on uuritud üheteistkümnest tegurist tähtsuselt viies tegur toiduainete päritolu, mis mõjutab tarbijate ostuotsuseid (selle osakaal oli 47,4%). Sellest tähtsamad olid maitse (82%), „parim enne" kuupäev (62%), välimus (61,3%) ja hind (48,3%). Peale selle on GfK uurinud,[11] millist teavet peavad liha sisaldavate toodete tarbijad ostu sooritades kõige olulisemaks. Selgus, et viieteistkümnest eri liiki teabest tähtsuselt neljas on päritoluriik (seda peab oluliseks 48% ELi tarbijatest) ning EL 15 ja EL 12 vahel ei täheldatud olulisi erinevusi. Päritolust olulisemaks peeti „parim enne" kuupäeva (68%), kilohinda (67%) ja hinda (67%). Lisaks vaatavad ELi tarbijad päritoluriiki pigem, siis kui ostetakse värsket liha, sh lihavalmistisi (45%) kui lihal põhinevaid tooteid (38%).[12]

FCEC uuringus uuriti lihal põhinevate töödeldud toodete eri tooterühmi põhjalikumalt ning selgus, et üle 90% tarbijatest peavad päritoluteabe esitamist toote märgistusel oluliseks.[13] Uuringu põhjal tehti veel järgmised järeldused:

- Tarbijad on üldiselt huvitatud liha päritolust kõigi kolme lihal põhinevate toodete rühma puhul.
- Tarbijad märkisid, et kõikide rühmade puhul, et nad tahaksid kõige enam teada liha tootmisriiki (ligikaudu pooled tarbijatest, ELi keskmine), samas kui vaid üks kolmandik tarbijatest tahaks saada muud kas üldisemat (nt kas liha on toodetud ELis või väljaspool ELi) või üksikasjalikumat teavet (nt riik, kus loom sündis, kus teda kasvatati või kus ta tapeti).
- Kõikide tooterühmade kaupa on liikmesriikide vahel suuri erinevusi. Mõnes liikmesriigis on tarbijad päritoluteabest järjepidevalt kas rohkem (või vähem) huvitatud kui teistes liikmesriikides[14].

Tarbijad on ka varasemate konsulteerimiste käigus seostanud liha ja lihatoodete päritolu ohutusega. Kuigi soov teada toidu päritolu on põhjendatud (nt kohalike toodete toetamise, toote omaduste ning eetiliste ja keskkonnaga seotud küsimuste tõttu), on nimetatud ka põhjuseid, mis ei ole pädevad. See on nii eriti siis, kui päritolu seostatakse ohutusega, sest kõik ELis või ELi imporditud tooted on põhimõtteliselt ohutud[15].

---

10 Uuringu „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" D lisa, (edaspidi „FCEC uuring"), veel avaldamata. Kuna FCEC korraldas tarbijate küsitluse hobuselihaskandaali ajal (2012. aasta detsembrist kuni 2013. aasta märtsini), mis mõjutas tarbijate usaldust lihatoodete / liha sisaldavate toodete sektori vastu, siis ei saa välistada võimalust, et see asjaolu mõjutas ka uuringu tulemusi.

11 See uuring on tehtud enne 2013. aastat, s.t enne hobuselihaskandaali.

12 Komisjoni talituste töödokument, lk 22–28.

13 FCEC uuring, lk 10.

14 Neid erinevusi on kirjeldatud komisjoni talituste töödokumendis, lk 30–32.

15 Komisjoni talituste töödokument, lk 40.

Tarbijad ostavad praegu päritolumärgistusega liha hinna tõttu harvemini kui nad tahaksid. Kõnealune hinnatundlikkus kajastub peamiselt selles, et tarbijate tahe maksta koostisosana kasutatava liha päritolumärgistuse eest on madal[16]. Kohe, kui hind tõuseb üle baashinna (+5–9 %, sõltuvalt nõutava teabe mahust), väheneb tarbijate tahe maksta oluliselt, st 60–80 %, ning iga hinnatõusuga väheneb see veelgi. See suundumus kehtib ilma oluliste erinevusteta kõikide aruandes käsitletud toodete puhul.

Kõnealused tähelepanekud kinnitavad asjaolu, et ühelt poolt on tarbijad päritolumärgistusest huvitatud, ent teisalt ei soovi nad selle eest üleliia maksta. Nad oleksid kõnealuse teabe saamisest huvitatud ning tahaksid seejuures, et see oleks võimalikult üksikasjalik, aga ilma toote hinnatõusuta. Üldiselt ei tea tarbijad, millised lisakulud päritolumärgistusega kaasnevad, ning arvavad, et lisaraha võetakse üksnes täiendava trükkimise eest[17]. See paradoks kajastub ka asjaolus, et mitmes uuringus on täheldatud lõhet kavatsuste ja tegeliku ostukäitumise vahel, mille puhul mängib põhirolli hind[18]. Kui kohustuslik päritolumärgistus suurendab tarbijate kulusid, siis koostisosana liha sisaldava toidu tarbimine seega tõenäoliselt väheneb.

5. KOOSTISOSANA KASUTATAVA LIHA PÄRITOLUMÄRGISTUSE VÕIMALIKUD STSENAARIUMID JA PÄRITOLUMÄRGISTUSE MEETODID

Käesolevas aruandes käsitletakse üksikasjalikumalt järgmisi stsenaariume[19]:

– 1. stsenaarium – jätta päritolu märkimine vabatahtlikuks;

– 2. stsenaarium – kehtestada kohustuslik päritolumärgistus a) ELi liikmesriikide / ELi mittekuuluvate riikide või b) ELi liikmesriikide / kolmandate riikide jaotusest lähtudes;

– 3. stsenaarium – kehtestada kohustuslik päritolumärgistus, mille puhul tuleb märkida liikmesriik või kolmas riik.

2. ja 3. stsenaariumi alusel päritolu määramise puhul on uuritud eri meetodeid seoses kolme asjaomaste toodete kategooriaga, mis on alljärgnevalt esitatud töötlemise seisukohalt tõusvas järjestuses:

• I kategooria: lihavalmistised ja mehaaniliselt eraldatud lihast valmistatud tooted:

  – päritolu märgitakse tolliseadustikuga ette nähtud viisil, st riik, kust koostisosa on täielikult saadud või kus see on läbinud viimase olulise töötlemisetapi;

  – päritoluteave seoses tooraine lähtekohaga, st minimaalse tapaeelse pidamisaja koht ning tapakoht.

---

16 FCEC uuringu D lisa.

17 „Study on mandatory origin labelling for pig, poultry and sheep and goat meat" („Uuring sealiha, linnuliha ning lamba- ja kitseliha päritolu kohustusliku märgistuse kohta"), LEI Wageningen University (2013).

18 Toiduahela hindamise konsortsiumi (Food Chain Evaluation Consortium, FCEC) uuring, lk 25.

19 Teisi stsenaariume (st kohustuslik märgistus lähtekohaga riigist kõrgemal või madalamal tasandil, kolme etapiga päritolujaotusel põhinev kohustuslik päritolumärgistus (sündinud, kasvatatud ja tapetud) või sünnikohal, sünni- ja tapakohal või ainult tapakohal põhinev kohustuslik päritolumärgistus) peeti teostamatuks ning seepärast ei ole neid üksikasjalikumalt analüüsitud.

- II kategooria: lihatooted:
  - päritolu märgitakse tolliseadustikuga ette nähtud viisil, st riik, kust koostisosa on täielikult saadud või kus see on läbinud viimase olulise töötlemisetapi;
  - päritoluteave seoses tooraine lähtekohaga, st minimaalse tapaeelse pidamisaja koht ning tapakoht.
- III kategooria: koostisosana liha sisaldavad mitme koostisosaga toidud:
  - päritolu märgitakse tolliseadustikuga ette nähtud viisil, st riik, kust koostisosa on täielikult saadud või kus see on läbinud viimase olulise töötlemise;
  - päritoluteave seoses tooraine lähtekohaga, st minimaalse tapaeelse pidamisaja koht ning tapakoht.

6. ERI STSENAARIUMIDE MÕJU NING KULUDE JA TULUDE ANALÜÜS

6.1. Tarbijakäitumisega seotud mõju

Päritoluteabe märkimine toodetele annab tarbijatele lisateavet, mis aitab neil teha teadlikke valikuid selle kohta, milliseid toiduained nad tahavad osta ja tarbida. Üldiselt seostavadki paljud tarbijad päritolu märkimist mitmesuguste positiivsete omadustega, nagu kvaliteet. Päritolumärgistuse mõju tarbijatele on raske tasuvusanalüüsiga hinnata.

1. stsenaarium ei hõlma tarbijatele koostisosana kasutatava liha päritoluteabe süstemaatilist edastamist. Sellisel kujul ei vasta see täielikult tarbijate vajadusele päritoluteabe järele, kuigi samal ajal sobib see asjaoluga, et tarbijad ei soovi täiendava päritoluteabe eest maksta.

2. ja 3. stsenaariumi puhul saaksid tarbijad koostisosana kasutatava liha kohta süstemaatiliselt päritoluteavet. 2. stsenaarium, mis ei ole nii informatiivne kui 3. stsenaarium, on võib-olla liiga üldine ning ei pruugi selle rakendamisest tingitud hinnatõusu väärt olla. 3. stsenaariumi puhul saaks tarbijad kasulikku teavet.

Tõenäoline hinnatõus võib siiski negatiivselt mõjutada liha sisaldava toidu tarbimist.

6.2. Majanduslik mõju

6.2.1. Toidukäitlejate tegevuskulud

1. stsenaariumiga ei kaasne praeguse olukorraga võrreldes täiendavaid tegevusprobleeme. See võib sobida pigem juhul, kui EList ja väljastpoolt ELi pärinevat liha tootmisprotsessis segatakse. Tegevuskulud (nt tootmis-, hanke- ja jälgitavuse kulud) oleksid minimaalsed.

2. ja 3. stsenaarium põhjustaks teatavaid tegevusprobleeme ning nõuaks põhjalikke muudatusi, eeskätt seoses koostisosana kasutatava lihaga, mis pärineb eri kohtadest (pärit EList / väljastpoolt ELi). Toidukäitlejate tegevuskulud tõenäoliselt suureneksid olulisel määral järgmisel viisil:

- lisakulude summa võib erineda, sest kulud sõltuksid asjaomaste toidukäitlejate konkreetsest tegevuslikust olukorrast, asjaomastest loomaliikidest ja olemasolevate jälgitavussüsteemide liigist;

– kõige rohkem mõjutab see tõenäoliselt järgmisi kuluartikleid: hankemeetodite kohandamine, võimalikud muudatused tarnijate ringis, üleminek väiksematele tootepartiidele, tootmisprotsessi kohandamine, et tagada tootmispinnal eraldamine päritolu järgi, pakendamise/märgistamise kohandamine ning jälgitavussüsteemide rakendamine/kohandamine;

– 2. stsenaariumi puhul võivad lisakulud suureneda väheolulisel määral või kuni 25 %, samal ajal kui 3. stsenaariumi puhul jääb kulude suurenemine 15–20 % ja 50 % vahele. Jälgitavusega seotud lisakulud suurenevad hinnanguliselt 3–10 % tootmise kogukuludest;

– tõenäoliselt mõjutaks 2. ja 3. stsenaariumi rakendamine negatiivselt trimmingute ja rasvaga kauplemist. Kuna asjakohase jälgitavussüsteemi rakendamine on keeruline, kasutaksid toidukäitlejad selliseid tooteid üha vähem. See tooks kaasa lisakahju, mis moodustab hinnanguliselt 10 % tapamajade/lihalõikusettevõtete käibest. Mõju sõltuks aga suuresti päritolumärgistuse määramiseks rakendatavatest meetoditest.

6.2.2. Konkurentsivõime, kaubandus ja investeeringud

1. stsenaariumi mõju konkurentsivõimele ja ELi-sisesele/rahvusvahelisele kaubandusele oleks minimaalne.

2. ja 3. stsenaarium võivad konkurentsivõimet ja ELi-sisest kaubandust mõjutada järgmistel viisidel:

– muutused tarneahelas, mis omakorda põhjustaks turu killustatuse ning vahendajate arvu ja liha sisaldavate koostisosade arvu vähenemist. Tõepoolest on toidukäitlejatel kulutasuvam muuta tarnestruktuuri (tarnijad, partiide mahud, vahendajate arvu vähendamine) kui uuendada sisemisi jälgitavussüsteeme;

– kuna toidukäitlejate üldine tarnebaas kitseneks, tõuseksid nende jaoks tõenäoliselt ka hinnad;

– eri päritolu liha sisaldavate koostisosade või trimmingute/rasva turustusvõimalused väheneksid;

– liha sisaldavaid koostisosi kasutavad toidukäitlejad oleksid halvemas seisus võrreldes nende toidukäitlejatega, kes selliseid koostisosi ei kasuta;

– muutused elusloomade, töötlemata liha ja liha sisaldavate koostisosade ELi-sisestes kaubavoogudes;

– 3. stsenaarium võib põhjustada toiduainete turu killustatuse.

2. ja 3. stsenaarium võivad rahvusvahelist kaubandust mõjutada järgmistel viisidel:

– võimalikud muutused ELi ja kolmandate riikide vaheliste kaubavoogude geograafilises struktuuris / mahus. Sellega seoses on tõenäoline, et ELi toidukäitlejad hakkavad rohkem kasutama ELi tarnijaid, et vältida probleeme juhul, kui tooted on pärit eri kohtadest ELis ja kolmandates riikides;

– tõenäolised lisakulud kolmandate riikide toidukäitlejate jaoks, eelkõige 3. stsenaariumi puhul.

See mõju hõlmaks eeskätt neid kolmandaid riike, kes praegu ekspordivad ELi suures koguses töötlemata liha / liha sisaldavaid koostisosi: kodulinnuliha puhul Tai ja Brasiilia, veiseliha puhul Brasiilia ja Argentina. Mõju ulatus sõltub aga riikides

seoses päritolumärgistusega kehtivatest sätetest, kui need on olemas[20]. Töötlemiseks ette nähtud sea- ja lambaliha import on peaaegu olematu.

6.2.3. Ettevõtjate halduskoormus

1. stsenaariumiga kaasnev halduskoormus ei oleks väga suur ning seda üksnes nende ettevõtjate puhul, kes märgivad lõpptoote päritolu, ja lõpptoode on pärit mujalt kui peamine liha sisaldav koostisosa (peamised liha sisaldavad koostisosad). Ka 2. stsenaariumi puhul oleks kogukoormus väheoluline. 3. stsenaariumi puhul aga võib täiendav halduskoormus kaasa tuua tootmise kogukulude 8–12 %-lise suurenemise.

6.2.4. Riigiasutuste koormus

1. stsenaariumi puhul ei tekiks täiendavaid kontrollikulusid, välja arvatud määruse nr 1169/2011 artikli 26 lõike 3 üldise kohaldamisega kaasnevad kulud.

Kontrollikulud suureneksid eeldatavasti 10–30 % ulatuses aga 2. ja 3. stsenaariumi puhul (2. stsenaariumi puhul vähemal määral) sõltuvalt sellest, kui üksikasjalik peab päritoluteave olema. Kulud suureneksid pigem sellepärast, et vaja on rohkem töötajaid, samal ajal kui 3. stsenaariumi puhul võib kulude suurenemine hõlmata ka lisatööaega, sest nõuete täitmisega seotud kulud tulenevad peamiselt dokumentide kontrollimisest. Kui riigieelarvetest ei eraldata kontrolliasutustele rohkem vahendeid, nagu praeguses majanduskeskkonnas tihtilugu juhtub, võidakse töötajate arvu / tööaja eeldatava suurenemise tõttu vähendada kontrollide sagedust või muuta prioriteete, mis võib omakorda suurendada pettuste riski. Riigiasutuste koormus oleks aga väiksem juhul, kui ametliku kontrolli tegemise eest kogutakse lõivu.

6.2.5. Tarbijate kulud ja võimalik sotsiaalne mõju

Päritoluteabe jagamine suurendab tõenäoliselt kulusid, millest ligikaudu 90 % kannab arvatavasti tarbija ning üksnes 10 % tootja. Need määrad võivad erineda sõltuvalt sektorist, asjaomasest riigist ning vertikaalse integratsiooni ja turukontsentratsiooni tasemest.

1. stsenaarium ei tooks eeldatavasti kaasa üldist hinnatõusu. Päritolu märkimise puhul aga peavad tõenäoliselt lisakulud kandma tarbijad, mistõttu on toodete hind kõrgem.

2. ja 3. stsenaariumiga kaasneks ilmselt tarbijahinna üldine tõus, mis oleks 3. stsenaariumi puhul suurem. Niisiis võib 3. stsenaariumi – ning vähemal määral 2. stsenaariumi – tõttu väheneda liha sisaldavate toodete tarbimine. Muu sotsiaalne mõju võib hõlmata järgmist: lihaturu killustatus; hankimistavade muutumine; vahendajate kõrvalejätmine; kahjulik mõju tööhõivele.

6.2.6. Keskkonnamõju

1. stsenaariumi keskkonnamõju oleks tõenäoliselt minimaalne. Nii 2. kui ka 3. stsenaarium suurendaks äravisatavate koostisosade hulka, eeskätt trimmingute/rasva puhul. 3. stsenaarium võiks samuti innustada tarbima lähikonnas toodetud tooteid.

[20] Näiteks Brasiilias on jälgitavus ja päritolumärgistus praegu tagatud riigi tasandil põllumajandustootmise ja loomapidamise asukohast lähtudes.

6.3. 2. ja 3. stsenaariumi päritolu esitamisviiside eelised ja puudused

Alljärgnevas tabelis esitatakse kokkuvõte 2. ja 3. stsenaariumi (kohustuslik päritolumärgistus) puhul kaalutavate päritolu esitamisviiside eelistest ja puudustest:

2. ja 3. stsenaariumi esitamisviisid		Eelised	Puudused
I kategooria: lihavalmistised / mehaaniliselt eraldatud liha	Riik, kust koostisosa on täielikult saadud või kus see on läbinud viimase olulise töötlemisetapi (tolliseadustik)	– Annab tarbijale kasulikku teavet; – trimminguid ja rasva saaks kasutada koostisosadena, kui päritolu märgitakse riigi järgi, kus need on läbinud viimase olulise töötlemisetapi.	– Täiendavad jälgitavussüsteemid; – rakendamine võib olla keerukas, kui tegemist on mitme päritolukohaga; – trimminguid ja rasva ei kasutataks tõenäoliselt koostisosadena juhul, kui päritolu märgitakse minimaalse tapaeelse pidamise koha järgi, sest kaasnevad säilitamis-/jälgitavusprobeemid
	Minimaalse tapaeelse pidamise koht ja tapakoht	– Suurem rõhk tooraine lähtekohale, kui koostisosa ei ole täielikult saadud ühest riigist	– Täiendavad jälgitavussüsteemid; – rakendamine võib olla keerukas, kui tegemist on mitme päritolukohaga; – trimminguid ja rasva ei kasutataks tõenäoliselt koostisosadena, sest kaasnevad säilitamis-/jälgitavusprobeemid
II kategooria: lihatooted	Riik, kust koostisosa on täielikult saadud või kus see on läbinud viimase olulise töötlemisetapi (tolliseadustik)	– Suurem rõhk töötlemiskohal, kui tegemist on riigiga, kus on toimunud viimane oluline töötlemine; – toidukäitlejate jaoks tehniliselt teostatav; – praktilisem, kui tegemist on mitme päritolukohaga; – trimminguid ja rasva saaks kasutada koostisosadena.	– Tooraine lähtekoha kohta teavet ei edastata, kui tegemist on riigiga, kus on toimunud viimane oluline töötlemisetapp
	Minimaalse tapaeelse pidamise koht ja tapakoht	– Suurem rõhk tooraine lähtekohal, kui koostisosa ei ole täielikult saadud ühest riigist	– Töötlemiskoha kohta teavet ei edastata; – täiendavad jälgitavussüsteemid; – iseäranis keeruline mitme päritolukohaga juhtudel;

			– trimminguid ja rasva ei kasutataks tõenäoliselt koostisosadena, sest kaasnevad säilitamis-/jälgitavusprobeemid
III kategooria: koostisosana liha sisaldavad mitme koostisosaga toidud	Riik, kust koostisosa on täielikult saadud või kus see on läbinud viimase olulise töötlemisetapi (tolliseadustik)	– Suurem rõhk töötlemiskohal, kui tegemist on riigiga, kus on toimunud viimane oluline töötlemisetapp; – trimminguid ja rasva saaks kasutada koostisosadena.	– Tooraine lähtekoha kohta teavet ei edastata, kui tegemist on riigiga, kus on toimunud viimane oluline töötlemisetapp; – täiendavad jälgitavussüsteemid; – iseäranis keeruline mitme päritolukohaga juhtudel.
	Minimaalse tapaeelse pidamise koht ja tapakoht	– Suurem rõhk tooraine lähtekohal, kui koostisosa ei ole täielikult saadud ühest riigist	– Töötlemiskoha kohta teavet ei edastata; – täiendavad jälgitavussüsteemid; – iseäranis keeruline mitme päritolukohaga juhtudel; – trimminguid ja rasva ei kasutataks tõenäoliselt koostisosadena, sest kaasnevad säilitamis-/jälgitavusprobeemid

7. KOKKUVÕTE

Tarbijate huvi liha sisaldavate koostisosade päritolumärgistuse vastu tundub olevat väga suur. Liikmesriikide vahel on olulisi erinevusi seoses tarbijate eelistustega, päritoluteabe mõistmisega ja sellise teabe hankimise ajendite/põhjustega. Tarbijate huvi päritolumärgistuse vastu on üldiselt suur ja a) jääb tarbijate valikuid kõige rohkem mõjutavate tegurite seas hinnast ja kvaliteedi-/maitse-eelistustest tahapoole ning b) see ei kajastu tarbijate valmiduses rohkem maksta; kui hinnatõus oleks alla 10 %, langeks valmidus maksta 60–80 %.

Päritolumärgistuse teostatavus ja mõju sõltub suuresti päritolu esitamise viisidest ning samuti asjaomaste toodete laadist. Käesoleva aruande tarbeks on uuritud kolme stsenaariumi:

– 1. stsenaarium – jätta päritolu märkimine vabatahtlikuks;

– 2. stsenaarium – kehtestada kohustuslik päritolumärgistus a) ELi liikmesriikide / ELi mittekuuluvate riikide või b) ELi liikmesriikide / kolmandate riikide jaotusest lähtudes;

– 3. stsenaarium – kehtestada kohustuslik päritolumärgistus, mille puhul tuleb märkida liikmesriik või kolmas riik.

1. stsenaarium ei põhjustaks toidukäitlejatele täiendavaid tegevuse korraldamise probleeme, sest tegevuskulud, mõju ELi-sisesele ja rahvusvahelisele kaubandusele, halduskoormus, riigiasutuste koormus ning tarbijatele üle kantavad lisakulud oleksid minimaalsed. Samal ajal ei vastaks see täielikult tarbijate vajadusele päritoluteabe järele.

Nii 2. kui ka 3. stsenaarium rahuldaksid tarbijate vajaduse päritoluteabe järele (2. stsenaarium vähemal määral), aga tekitaksid samas probleeme tegevuse korraldamisega ning nõuaksid põhjalikke muudatusi toidutarneahelas. 2. stsenaariumi peetakse teostatavamaks kui 3. stsenaariumi.

2. stsenaarium rahuldaks tarbijate vajaduse päritoluteabe järele, kuid teavet võib pidada liiga üldiseks ning see ei pruugi toidukäitlejatele täiendavatest tegevuskuludest tulenevat hinnatõusu väärt olla (kulud võivad suureneda väheolulisel määral või kuni 25 %). Tarneahelas konkurentsiga ja kaubandusega seotud muutused võivad kaasa tuua turu killustatuse ja vahendajate arvu ja liha sisaldavate koostisosade arvu vähenemise. Seoses rahvusvahelise kaubandusega võib 2. stsenaarium põhjustada muutusi kaubavoogudes, sealhulgas tuua kaasa riski, et ELi toidukäitlejad hakkavad rohkem kasutama ELi tarnijaid ja et kolmandate riikide toidukäitlejate jaoks tekivad lisakulud. Kuigi toidukäitlejatele tekkivat halduskoormust peetakse väheoluliseks, suureneb tõenäoliselt riigiasutuste halduskoormus 10–30%.

3. stsenaarium pakuks tarbijatele kasulikku teavet, eeldades, et nad on üldiselt kõigi kolme lihal põhinevate toodet rühma puhul liha päritolust huvitatud, aga tooks samas toidukäitlejatele kaasa lisakulusid, mille põhjustab hinnatõus sõltuvalt asjaomaste liha koostisosade ja lõpptoodete laadist. See võib omakorda mõjutada tarbimist. Selle stsenaariumi alusel suureneksid toidukäitlejate tegevuskulud tõenäoliselt alates 15–20%st kuni 50%ni. Mõju konkurentsile ja kaubandusele oleks sama, mis 2. stsenaariumi puhul, kuid tugevam. Täiendav halduskoormus võib põhjustada tootmise kogukulude 8–12%lise suurenemise ja riigiasutuste koormus oleks tõenäoliselt suurem kui 2. stsenaariumi puhul. Kui riigieelarvest ei eraldata kontrolliasutustele rohkem vahendeid, nagu praegustes majandustingimustes tihtilugu juhtub, võidakse vähendada kontrollide sagedust või muuta prioriteete. Ametliku kontrolli kulusid aitaks vähendada see, kui ametliku kontrolli eest kogutakse lõivu.

Komisjon on seisukohal, et kõikidel stsenaariumitel on nii nõrgad kui ka tugevad küljed, mida tuleb nõukogus ja Euroopa Parlamendis põhjalikult arutada. Nende arutelude põhjal kaalub komisjon, kas ja kuidas edasi toimida. Vajaduse korral võib esitada seadusandliku ettepaneku, milles käsitletakse toidus koostisosana kasutatava liha päritolumärgistuse reguleerimist.