EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 17.12.2013
COM(2013) 755 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

v zvezi z obvezno navedbo države izvora ali kraja porekla za meso, uporabljeno kot sestavina

{SWD(2013) 437 final}

KAZALO

1. Uvod ... 3
2. Obvezno označevanje izvora – kratek pregled ... 3
3. Prehranska veriga živil, ki vsebujejo meso, uporabljeno kot sestavina, v EU ... 4
3.1. Pregled položaja v sektorju EU ... 4
3.2. Uživanje mesa in proizvodov na osnovi mesa ... 4
3.3. Proizvodnja in napoved ... 4
3.4. Struktura sektorja mesa EU ... 5
3.5. Obstoječi sistemi za sledljivost EU ... 6
4. Odnos potrošnikov do obveznega označevanja izvora za meso, uporabljeno kot sestavina ... 7
5. Možni scenariji in načini določanja izvora v zvezi z zagotavljanjem označevanja izvora za meso, uporabljeno kot sestavina ... 8
6. Analiza učinkov in stroškov ter koristi različnih scenarijev ... 9
6.1. Učinek v zvezi z nakupovalnimi navadami potrošnikov ... 9
6.2. Gospodarski učinki ... 9
6.2.1. Operativni stroški nosilcev živilske dejavnosti ... 9
6.2.2. Konkurenčnost, trgovina in investicijski tokovi ... 10
6.2.3. Upravno breme za podjetja ... 11
6.2.4. Breme za javne organe ... 11
6.2.5. Stroški za potrošnike in možni družbeni učinki ... 11
6.2.6. Okoljski učinki ... 11
6,3. Prednosti in slabosti načinov določanja izvora v scenarijih 2 in 3 ... 12
7. Sklepi ... 13

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

v zvezi z obvezno navedbo države izvora ali kraja porekla za meso, uporabljeno kot sestavina

1. UVOD

Uredba (EU) št. 1169/2011 Evropskega parlamenta in Sveta o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom (v nadaljnjem besedilu: uredba IŽP)[1], ki se bo uporabljala od 13. decembra 2014, uvaja sklop določb o označevanju izvora predpakiranih živil, namenjenih za dobavo končnemu potrošniku ali obratom javne prehrane. Člen 26(6) uredbe IŽP določa, da Komisija Evropskemu parlamentu in Svetu predloži poročilo o možnosti za razširitev obveznega označevanja izvora za meso, uporabljeno kot sestavina, v predpakiranih živilih.

S tem poročilom je izpolnjena ta obveznost poročanja. Poročilo zajema meso vseh vrst (npr. govedino, prašičje in perutninsko meso, ovčje in kozje meso, divjačino, zajčje meso, konjsko meso), uporabljeno kot sestavina, v predpakiranih živilih.

Glavni cilji tega poročila so:

– oceniti odnos potrošnikov do obveznega označevanja izvora za meso, uporabljeno kot sestavina,

– proučiti izvedljivost takšnega označevanja in

– proučiti stroške in koristi uvedbe takih ukrepov, vključno s pravnim učinkom na notranji trg in učinkom na mednarodno trgovino.

Poročilu je priložen delovni dokument služb Komisije, ki vsebuje podrobne informacije na podlagi sklepov iz tega poročila.

2. OBVEZNO OZNAČEVANJE IZVORA – KRATEK PREGLED

Pred sprejetjem uredbe IŽP se je za določena živila uporabljalo obvezno označevanje izvora. Navedba izvora je zaradi krize, ki jo je povzročila goveja spongiformna encefalopatija, zdaj obvezna za nepredelano goveje meso in proizvode iz govejega mesa (npr. mleto goveje meso)[2] ter za predpakirano uvoženo perutninsko meso, med, sadje in zelenjavo, ribe ter olivno olje.

---

[1] Uredba (EU) št. 1169/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2011 o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom, spremembah uredb (ES) št. 1924/2006 in (ES) št. 1925/2006 Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Direktive Komisije 87/250/EGS, Direktive Sveta 90/496/EGS, Direktive Komisije 1999/10/ES, Direktive 2000/13/ES Evropskega parlamenta in Sveta, direktiv Komisije 2002/67/ES in 2008/5/ES in Uredbe Komisije (ES) št. 608/2004, (UL L 304, 22.11.2011, str. 18).

[2] Uredba (ES) št. 1760/2000 Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 17. julija 2000 o uvedbi sistema za identifikacijo in registracijo govedi ter o označevanju govejega mesa in proizvodov iz govejega mesa in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 850/97 (UL L 204, 11.8.2000, str. 1).

Uredba IŽP uvaja posebne določbe glede označevanja izvora živil na horizontalni ravni. Zlasti:

– člen 26(2)(b) uredbe IŽP določa, da je obvezna navedba izvora za **predpakirano nepredelano meso**, in sicer za svinjino, perutninsko meso ter ovčje in kozje meso. Načini tega obveznega označevanja izvora bodo določeni v izvedbenem aktu Komisije;

– člen 26(3) uredbe IŽP določa, da kadar je država izvora ali kraj porekla živila naveden in ni enak državi izvora ali kraju porekla njegove osnovne sestavine, je treba navesti tudi izvor osnovne sestavine ali označiti, da ni enak državi izvora ali kraju porekla živila. Načini uporabe teh pravil bodo prav tako določeni v izvedbenem aktu Komisije.

3. PREHRANSKA VERIGA ŽIVIL, KI VSEBUJEJO MESO, UPORABLJENO KOT SESTAVINA, V EU

3.1. Pregled položaja v sektorju EU

Mesnopredelovalno industrijo EU sestavlja več kot 13 000 podjetij. V njej je zaposlenih približno 350 000 ljudi, njen promet pa znaša 85 milijarde EUR.

Dobavna veriga mesa za meso, ki se bo uporabilo kot sestavina, vključuje veliko zelo različnih udeležencev in proizvodov. Proizvodi lahko obsegajo vse od razmeroma preprostih mesnih pripravkov, npr. sveže meso z začimbami/dodatki, do izredno izpopolnjenih proizvodov na osnovi mesa, zlasti v primeru mesnih proizvodov in živil z več sestavinami, ki vsebujejo tudi mesne sestavine. Poleg tega je dobavna veriga za meso, uporabljeno kot sestavina, precej zapletena in dolga, saj vključuje več korakov v proizvodnji in trženju končnih proizvodov.

3.2. Uživanje mesa in proizvodov na osnovi mesa

Prevladujoča večina potrošnikov EU (83 %) uživa meso vsaj dvakrat ali trikrat na teden[3]. Poleg tega 88 % potrošnikov v EU27 kupuje predpakirano meso[4]. Večina tega mesa je prašičje meso (49 %), perutninsko meso (29 %) in govedina (19 %), medtem ko ovčje, kozje in drugo meso predstavljajo le 3 % porabe mesa EU[5].

3.3. Proizvodnja in napoved

Na splošno se 30–50 % količine mesa zaklanih živali predela v mesne sestavine živil (zlasti v mleto meso/mesne pripravke/mesne proizvode). Ocenjuje se, da 70 % količine proizvodnje predelanega mesa EU sestavlja prašičje meso, sledijo perutninsko meso (18 %), govedina (10 %) in druge vrste mesa (2 %). Leta 2012 je celotna proizvodnja svežega mesa EU znašala 43,5 milijona ton ekvivalenta mase klavnega trupa (okrog 33,8 milijona ton ekvivalenta mesa brez kosti). Glede na srednjeročne tržne napovedi se bo celotna proizvodnja mesa EU, ki se je v letih 2010 in 2011 povečala, v prihodnjih dveh letih zmanjšala za 2 %. Po tem zmanjšanju se

[3] Ocena učinka – delovni dokument služb Komisije – Mandatory Origin indication for Unprocessed Pig, Poultry, Sheep and Goat Meat (Obvezna navedba izvora za nepredelano prašičje, perutninsko, ovčje in kozje meso), še ni objavljeno.

[4] Poročilo Komisije o delovanju trga mesa za potrošnike v Evropski uniji, maj 2013, objavljeno na: http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/market_studies/docs/mms_commission_report_en.pdf.

[5] Ocena učinka – delovni dokument služb Komisije – Mandatory Origin indication for Unprocessed Pig, Poultry, Sheep and Goat Meat (Obvezna navedba izvora za nepredelano prašičje, perutninsko, ovčje in kozje meso), še ni objavljeno.

napoveduje, da si bo celotna proizvodnja mesa v obdobju desetih let postopoma opomogla in leta 2022 dosegla raven skoraj 45 milijonov ton, kar je približno enako kot v letu 2011[6].

3.4. Struktura sektorja mesa EU

Za sektor za predelavo mesa EU je značilna nizka stopnja koncentracije, saj je večina podjetij malih in srednjih podjetij (MSP), in sicer 90 %. Ta MSP so visoko specializirana in delujejo neodvisno na različnih stopnjah prehranske verige. Poleg tega obstaja omejena vertikalna integracija, zlasti v sektorjih prašičjega in govejega mesa. Vertikalna integracija običajno prevladuje v sektorju perutninskega mesa.

Predelovalci mesa surovine večinoma kupujejo od trgovcev na promptnih trgih. Večja vertikalno integrirana podjetja običajno kupujejo od klavnic/razsekovalnic in trgovcev.

Odločitve o viru in pogoste spremembe v mešanici dobaviteljev temeljijo na razpoložljivosti ustrezne surovine v ustreznih količinah, specifikacijah standardne kakovosti, določenih s specifikacijami kakovosti končnih proizvodov, konkurenčni ceni in potrebi po hitri prilagoditvi kakršnim koli pomanjkanjem, motnjam na trgu in/ali cenovnim nihanjem zaradi menjave dobaviteljev. V smislu prakse dobave iz virov predelovalci mesa EU običajno kupujejo nepredelano meso in druge mesne sestavine od več virov. Dobava iz več virov v EU je prevladujoča praksa za proizvode iz prašičjega mesa, medtem ko se dobava iz več virov iz držav EU in držav, ki niso države članice EU, opaža predvsem za proizvode iz govejega in perutninskega mesa. Nosilci živilske dejavnosti in zlasti MSP običajno zamenjajo svoje dobavitelje trikrat ali večkrat na leto, da zagotovijo ustrezno, cenovno sprejemljivo raven surovin.

Ko podjetja predelajo mesne sestavine in jih vključijo v proizvode na osnovi mesa, se ti nato prodajo trgovcem na drobno/podjetjem za pripravo in dostavo hrane/mesarjem, ne glede na to, ali so narezani in/ali pakirani.

Zaradi značilnosti sektorja za predelavo mesa EU in njegove zapletenosti je povpraševanje predelovalcev po izvoru informacij o mesnih sestavinah omejeno. Večinoma zadeva posebne mesne pripravke iz „enega kosa mesa“ (npr. sušen pršut) ali proizvode, za katere je poseben pogoj za proizvodni proces to, da je meso tujega izvora.

Pri večini proizvodov so surovine na stopnji predelave že razkosane, zmešane in/ali obrezane. Tudi če pred prihodom v predelovalni obrat niso bili vključeni obrezki[7] ali pa surovine niso bile zmešane, surovine pogosto izvirajo od različnih dobaviteljev.

Proizvajalci živil z več sestavinami, ki vsebujejo tudi mesne sestavine, kupujejo surovine od številnih dobaviteljev v prehranski verigi (npr. od razsekovalnic, predelovalcev, proizvajalcev mehansko izkoščenega mesa, prodajalcev na debelo ali trgovcev), ti nosilci pa nimajo dovolj pogajalske moči, da bi za svoje dobavitelje uvedli zahteve o navedbi izvora, saj so dobavljene količine razmeroma majhne v primerjavi s količinami drugih ključnih kupcev.

Klavnice in razsekovalnice mesa so glavni subjekti pri posredovanju informacij o izvoru naslednjemu udeležencu v prehranski verigi. Višja kot je stopnja vertikalne

---

[6] GD AGRI 2013: „Prospects for Agricultural markets and income in the EU 2012-2020“ (Obeti za kmetijske trge in dohodke v kmetijstvu v EU v obdobju 2012–2020), 2013.

[7] Obrezki so ostanki pri razkosavanju klavnega trupla, ki imajo lahko veliko vrednost.

integracije in večje kot je podjetje, lažje je zagotoviti posredovanje informacij o izvoru v prehranski verigi. Vendar čim bolj sta zapleteni stopnji razkosavanja in predelave ter čim naprednejša je stopnja predelave, tem bolj je zapleteno zagotavljanje sledljivosti za namene označevanja izvora.

Anketa za mala in srednja podjetja

V začetku leta 2013 je bila prek Evropske podjetniške mreže za namene poročila Komisije opravljena posebna anketa o možnosti razširitve obveznega označevanja porekla na meso, uporabljeno kot sestavina. V anketi je sodelovalo 285 nosilcev živilske dejavnosti iz 27 držav članic EU. Povzetek glavnih ugotovitev o strukturi sektorja je naslednji:

* Približno 51 % anketiranih nosilcev živilske dejavnosti je bilo dejavnih v sektorju proizvodnje mesnih proizvodov, približno 33 % anketiranih nosilcev živilske dejavnosti je bilo dejavnih v sektorju proizvodnje pripravljenih jedi in obrokov, medtem ko je 31 % nosilcev bilo dejavnih v sektorju predelave in konzerviranja mesa (nekateri nosilci živilske dejavnosti so dejavni v več sektorjih). Skoraj 80 % anketiranih nosilcev živilske dejavnosti so bila podjetja za proizvodnjo hrane.

* 31 % anketiranih nosilcev živilske dejavnosti je poročalo, da 81–100 % svojih trgovinskih/komercialnih dejavnosti izvajajo lokalno. 64 % nosilcev je navedlo, da noben del njihove proizvodnje ni opredeljen kot „znotraj EU“ (tj. omejen je na državo članico), 72 % pa, da noben del njihove proizvodnje ni opredeljen kot „zunaj EU“.

* 20 % anketiranih nosilcev živilske dejavnosti je navedlo, da so njihove primarne surovine nacionalnega izvora, 44 % anketiranih nosilcev je navedlo, da skoraj nobena surovina ne izvira iz EU, 75 % pa, da skoraj nobena surovina ne izvira iz držav zunaj EU.

* 58 % anketiranih nosilcev živilske dejavnosti nima ločenih prostorov za skladiščenje surovin iz različnih virov.

* Po navedbah anketiranih nosilcev živilske dejavnosti sta glavni prednosti obveščanja potrošnikov o poreklu mesa predvsem zagotovitev glede kakovosti proizvoda (61 %) in lažje ločevanje med razpoložljivimi proizvodi (44 %).

3.5. Obstoječi sistemi za sledljivost EU

Obstoječi sistemi za sledljivost v EU niso ustrezni za posredovanje informacij o izvoru v prehranski verigi, saj:

– obstoječa zakonodaja EU o sledljivosti večinoma temelji na potrebi po zagotavljanju varnosti hrane[8]. V prehranski verigi je vzpostavljena le pri „eni stopnji nazaj – eni stopnji naprej“, tj. nosilci živilske dejavnosti morajo vedeti, katerim podjetjem so dobavili svoje proizvode, in lahko vhodnim surovinam sledijo nazaj do vmesnega dobavitelja. Za živila živalskega izvora se uvedejo podrobnejše zahteve po informacijah, ki se posredujejo v prehranski verigi[9]. Vendar zahteve glede sledljivosti ne omogočajo jasnih informacij o izvoru. Posledično „kumulativna sledljivost za namene določanja izvora“ zdaj ni zahtevana na ravni EU;

– kadar obstajajo podrobnejši sistemi za sledljivost, se razlikujejo med živalskimi vrstami in ne presegajo stopnje nepredelave (tj. klavnic in pakirnic).

[8] Člen 18 Uredbe (ES) št. 178/2002 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2002 o določitvi splošnih načel in zahtevah živilske zakonodaje, ustanovitvi Evropske agencije za varnost hrane in postopkih, ki zadevajo varnost hrane (UL L 31, 1.2.2002, str. 1).

[9] Izvedbena uredba Komisije (EU) št. 931/2011 z dne 19. septembra 2011 o zahtevah glede sledljivosti iz Uredbe (ES) št. 178/2002 Evropskega parlamenta in Sveta za hrano živalskega izvora (UL L 242, 20.9.2011, str. 2).

Na splošno se prenos informacij o izvoru najpogosteje ustavi pri prvih stopnjah v dobavni verigi (klavnicah in razsekovalnicah) zaradi zgradbe dobavne verige in pomanjkanja bistvenega zanimanja glede teh informacij med podjetji.

4. ODNOS POTROŠNIKOV DO OBVEZNEGA OZNAČEVANJA IZVORA ZA MESO, UPORABLJENO KOT SESTAVINA

Študija FCEC[10] kaže, da je izvor živil na splošno šele peti najpomembnejši vidik od 11 anketiranih vidikov, ki vpliva na odločitev potrošnikov za nakup (47,4 %), za okusom (82 %), rokom uporabnosti (62 %), videzom (61,3 %) in ceno (48,3 %). Poleg tega „potrošniška študija GfK o trgu mesa[11]“ kaže, da je država izvora četrta ključna informacija (od 15 informacijskih vidikov), ki jo potrošniki EU upoštevajo pri nakupu proizvodov na osnovi mesa (48 %), med državami EU-15 in EU-12 pa ni bistvenih razlik. Informacija o izvoru sledi po pomenu informaciji o roku uporabnosti (68 %), ceni na kilogram (67 %) in ceni (67 %). Poleg tega bodo potrošniki EU prej upoštevali državo izvora pri nakupu svežega mesa, vključno z mesnimi pripravki (45 %), kot pri nakupu proizvodov na osnovi mesa (38 %)[12].

Natančnejši pregled rezultatov študije FCEC v zvezi z različnimi vrstami predelanih proizvodov na osnovi mesa kaže, da več kot 90 % anketiranih potrošnikov meni, da je označevanje izvora pomembno[13]. Poleg tega iz študije FCEC izhajajo naslednje ugotovitve:

- potrošniki si na splošno želijo vedeti več o izvoru mesa za vse tri skupine proizvodov na osnovi mesa;
- potrošniki so v vseh primerih navedli, da najbolj želijo vedeti ime države, v kateri je bilo meso proizvedeno: skoraj polovica potrošnikov (povprečje v EU) zahteva tako podrobne informacije o izvoru, medtem ko približno tretjina potrošnikov zahteva drugačne informacije (bodisi splošne, kot npr. proizvedeno v EU ali zunaj EU, bodisi bolj natančne, kot je npr. država rojstva/reje/zakola živali);
- v vseh primerih obstajajo bistvene razlike med državami članicami, pri čemer potrošniki v nekaterih državah članicah dosledno navajajo večje (ali manjše) zanimanje za informacije o izvoru kot v drugih državah članicah[14].

Tudi pri preteklih posvetovanjih v zvezi z mesom in mesnimi proizvodi so potrošniki povezovali izvor z varnostjo. Čeprav obstajajo utemeljeni razlogi za več informacij o izvoru živila (npr. podpora lokalnim proizvajalcem, značilnosti proizvoda, etični in okoljski pomisleki), drugi navedeni razlogi niso ustrezni. To zlasti velja za povezavo

---

10 Priloga D k „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“ (Študija o uporabi pravil za prostovoljno označevanje izvora živil in obvezno označevanje države izvora ali kraja porekla mesa, uporabljenega kot sestavina) (v nadaljnjem besedilu: študija FCEC), še ni objavljena. Ker se je študija FCEC izvajala v obdobju škandala s konjskim mesom (od decembra 2012 do marca 2013), ki je vplival na zaupanje potrošnikov v sektor mesnih proizvodov/proizvodov, ki vsebujejo meso, ni mogoče izključiti, da bi ta dejavnik lahko vplival na rezultate študije.

11 Ta študija je bila izvedena pred letom 2013, tj. pred škandalom s konjskim mesom.

12 Delovni dokument služb Komisije, str. 22–28.

13 Študija FCEC, str. 10.

14 Te razlike so prikazane v delovnem dokumentu služb Komisije na straneh 30–32.

izvora z varnostjo, saj so vsi proizvodi, proizvedeni kjer koli v EU ali uvoženi v EU, po opredelitvi „varni“[15].

Potrošniki trenutno zaradi pomislekov glede cen kupujejo meso z oznako izvora redkeje, kot bi si tega želeli. Ta občutljivost na cene se kaže predvsem v majhni pripravljenosti potrošnikov, da plačajo oznake izvora za meso, uporabljeno kot sestavina[16]. Pri prvem zvišanju cen nad osnovno ceno (za 5–9 %, odvisno od ravni zahtevanih informacij) se pripravljenost potrošnikov, da plačajo oznako, bistveno zmanjša, in sicer za 60–80 %, ter se nato dodatno zmanjšuje pri vsakem dodatnem zvišanju cene. Ta trend velja za vse proizvode iz poročila, pri čemer med njimi ni bistvenih razlik.

Te ugotovitve potrjujejo „paradoks“ ali neskladje med zanimanjem potrošnikov za označevanje izvora in njihovo pripravljenostjo, da za navedene informacije plačajo. Potrošnike zanimajo čim podrobnejše informacije, če jih ne bi bilo treba dodatno plačati. Običajno se ne zavedajo dodatnih stroškov glede označevanja izvora in menijo, da so povezani le s „stroški dodatnega črnila za natis“[17]. Ta paradoks se kaže tudi v odstopanju, ki je bilo opaženo pri različnih študijah, in sicer med namenom in dejanskimi nakupovalnimi navadami, pri čemer je cena pomemben dejavnik, ki pojasnjuje to odstopanje[18]. Zato bi se lahko uživanje živil, ki vsebujejo meso, uporabljeno kot sestavina, zmanjšalo, če se bodo zaradi obveznega označevanja izvora zvišale cene za potrošnike.

5. MOŽNI SCENARIJI IN NAČINI DOLOČANJA IZVORA V ZVEZI Z ZAGOTAVLJANJEM OZNAČEVANJA IZVORA ZA MESO, UPORABLJENO KOT SESTAVINA

V tem poročilu so izpostavljeni naslednji scenariji[19]:

– scenarij 1 – ohranitev označevanja izvora na prostovoljni podlagi;

– scenarij 2 – uvedba obveznega označevanja izvora na podlagi (a) izvora v EU/zunaj EU ali (b) izvora v EU/v tretji državi;

– scenarij 3 – uvedba obveznega označevanja izvora z navedbo države članice ali tretje države.

Za določanje izvora v okviru scenarijev 2 in 3 so bili proučeni različni načini za tri glavne kategorije zadevnih proizvodov v naraščajočem redu predelave:

- kategorija I: mesni pripravki in proizvodi iz mehansko izkoščenega mesa:
  - izvor, kot je določen v carinskem zakoniku, tj. država, v kateri je bila sestavina pridobljena v celoti, ali država zadnje bistvene predelave mesne sestavine;
  - informacije o izvoru v zvezi s poreklom surovine, tj. kraj najkrajšega obdobja vzreje pred zakolom ali kraj zakola;

15 Delovni dokument služb Komisije, str. 40.

16 Priloga D k študiji FCEC.

17 „Study on mandatory origin labelling for pig, poultry and sheep and goat meat“ (Študija o obveznem označevanju izvora za prašičje, perutninsko, ovčje in kozje meso), LEI Wageningen University (2013).

18 Študija FCEC, str. 25.

19 Drugi scenariji (tj. obvezno označevanje kraja porekla na višji ali nižji ravni od državne ravni, obvezno označevanje izvora na podlagi izvora, razdeljenega v tri stopnje – „kotitev, vzreja in zakol“, ali obvezno označevanje izvora le na podlagi kraja kotitve ali kraja kotitve in zakola ali le kraja zakola) so bili ocenjeni za neizvedljive in zato niso podrobno analizirani.

- kategorija II: mesni proizvodi:
  - izvor, kot je določen v carinskem zakoniku, tj. država, v kateri je bila sestavina pridobljena v celoti, ali država zadnje bistvene predelave mesne sestavine;
  - informacije o izvoru v zvezi s poreklom surovine, tj. kraj najkrajšega obdobja vzreje pred zakolom ali kraj zakola;
- kategorija III: živila z več sestavinami, ki vsebujejo tudi mesne sestavine:
  - izvor, kot je določen v carinskem zakoniku, tj. država, v kateri je bila sestavina pridobljena v celoti, ali država zadnje bistvene predelave mesne sestavine;
  - informacije o izvoru v zvezi s poreklom surovine, tj. kraj najkrajšega obdobja vzreje pred zakolom ali kraj zakola.

6. ANALIZA UČINKOV IN STROŠKOV TER KORISTI RAZLIČNIH SCENARIJEV

6.1. Učinek v zvezi z nakupovalnimi navadami potrošnikov V

Označevanje izvora potrošnikom zagotavlja dodatne informacije pri odločanju o nakupu ali uživanju živil. Številni potrošniki povezujejo označevanje izvora s številnimi pozitivni lastnostmi, vključno s kakovostjo. V analizi stroškov in koristi je težko oceniti vpliv označevanja izvora na potrošnike.

okviru scenarija 1 se informacije o izvoru za mesne sestavine potrošnikom ne bi sistematično zagotavljale. Kot tak ni popolnoma zadovoljiva rešitev za povpraševanje potrošnikov po informacijah o izvoru, čeprav bolje ustreza njihovi majhni pripravljenosti, da za dodatne informacije o izvoru plačajo.

Scenarija 2 in 3 bi potrošnikom sistematično zagotovila informacije o izvoru mesa, uporabljenega kot sestavina. Scenarij 2, ki zagotavlja manj informacij kot scenarij 3, se lahko šteje za presplošen scenarij, ki ni vreden posledičnega zvišanja cen. Scenarij 3 bi potrošnikom zagotovil jasne informacije.

Morebitno zvišanje cen bi lahko negativno vplivalo na uživanje živil na osnovi mesa.

6.2. Gospodarski učinki

6.2.1. Operativni stroški nosilcev živilske dejavnosti

Scenarij 1 ne vključuje dodatnih operativnih izzivov v primerjavi s trenutnim položajem. Morda bi bil primernejši v primerih, ko se meso z izvorom v EU in zunaj EU v proizvodnem procesu združi. Operativni stroški (tj. stroški proizvodnje, dobave iz virov in sledljivosti) bi bili minimalni.

Scenarija 2 in 3 bi vključevala operativne izzive in zahtevala temeljite prilagoditve zlasti v zvezi z mesnimi sestavini mešanega izvora (iz EU/zunaj EU). Nosilci živilske dejavnosti bi verjetno imeli znatne dodatne operativne stroške:

- raven dodatnih stroškov bi se lahko razlikovala, saj bi bili odvisni od posebnega operativnega položaja zadevnih nosilcev živilske dejavnosti, zadevnih živalskih vrst in vrste obstoječih sistemov za sledljivost;
- to bi verjetno najbolj vplivalo na naslednje stroškovne postavke: prilagoditev praks dobave iz virov, morebitne spremembe mešanice dobaviteljev, preusmeritev na manjše proizvodne serije, prilagoditev proizvodnega procesa

za doseganje ločevanja po izvoru znotraj prostorov, prilagoditev pakiranja/označevanja in izvajanje/prilagoditev sistemov za sledljivost;

– dodatni stroški pri scenariju 2 bi lahko bili zanemarljivi ali pa se bi povečali tudi do 25 %, pri scenariju 3 pa bi se lahko povečali za od 15–20 % do 50 %. Ocenjuje se, da bi se dodatni stroški sledljivosti povečali za 3–10 % skupnih proizvodnih stroškov;

– to bo verjetno vplivalo na trgovanje z obrezki in maščobo; Zaradi težavnosti izvajanja ustreznega sistema za sledljivost bodo nosilci živilske dejavnosti take proizvode verjetno vse redkeje uporabljali. Posledica tega bi lahko bile dodatne izgube, ki se ocenjujejo na 10 % prihodkov klavnic oziroma razsekovalnic mesa. Vendar bi bil učinek v večji meri odvisen od načinov za določanje označevanja izvora, ki se uporabljajo.

6.2.2. Konkurenčnost, trgovina in investicijski tokovi

Učinek na konkurenčnost in trgovino v EU oziroma mednarodno trgovino bi bil pri scenariju 1 minimalen.

Scenarija 2 in 3 bosta verjetno imela naslednje učinke na konkurenčnost in trgovino v EU:

– verjetno bi se pojavile spremembe v dobavni verigi, katerih nadaljnji posledici bi lahko bili segmentacija trgovine ter zmanjšanje števila posrednikov in števila mesnih sestavin. Nosilci živilske dejavnosti menijo, da je stroškovno učinkovitejše prilagoditi strukturo dobave (dobavo iz virov, velikost serij, zmanjšanje števila posrednikov) kot posodobiti notranje sisteme za sledljivost;

– nosilci živilske dejavnosti bi se verjetno soočili z višjimi cenami, saj bi skupni viri dobave postali omejeni;

– trg za mesne sestavine z mešanim izvorom ali obrezke/maščobo bi postal omejen;

– to bi imelo negativen učinek na nosilce živilske dejavnosti, ki uporabljajo mesne sestavine, v primerjavi z nosilci živilske dejavnosti, ki takih sestavin ne uporabljajo;

– verjetno bi se spremenili trgovinski tokovi znotraj EU za žive živali, nepredelano meso in mesne sestavine;

– v okviru scenarija 3 se lahko pojavi tveganje za segmentacijo trga živil.

Scenarija 2 in 3 bi verjetno imela naslednje učinke na mednarodno trgovino:

– verjetno bi se spremenila geografska struktura/obseg trgovinskih tokov med EU in tretjimi državami. V tem smislu se bodo nosilci živilske dejavnosti EU verjetno preusmerili k dobaviteljem EU, da se bi izognili zapletenemu položaju, ki ga pomeni izvor iz več držav članic EU in tretjih držav;

– nosilci živilske dejavnosti tretjih držav bodo verjetno imeli dodatne stroške, zlasti v okviru scenarija 3.

Ti učinki bi zadevali zlasti tiste tretje države, ki zdaj v EU izvažajo velike količine nepredelanega mesa/mesnih sestavin: Tajsko in Brazilijo v zvezi s perutninskim mesom ter Brazilijo in Argentino v zvezi z govedino. Vendar bo obseg učinka

odvisen od veljavnih nacionalnih določb glede označevanja izvora, če obstajajo[20]. Prašičje in ovčje meso za predelavo se praktično ne uvažata.

6.2.3. Upravno breme za podjetja

Posledica scenarija 1 bi bilo zanemarljivo upravno breme in upravno breme le za podjetja, ki navajajo informacije o izvoru končnih živilskih proizvodov, katerih izvor se razlikuje od primarnih mesnih sestavin. Ocenjuje se, da je tudi v okviru scenarija 2 skupno breme zanemarljivo. Vendar pa bi v okviru scenarija 3 dodatno upravno breme skupne proizvodne stroške lahko zvišalo za 8–12 %

6.2.4. Breme za javne organe

Pričakuje se, da zaradi scenarija 1 ne bo dodatnih stroškov nadzora razen stroškov, ki nastanejo zaradi splošne uporabe člena 26(3) uredbe IŽP.

Vendar se v okviru scenarijev 2 (v manjši meri) in 3 pričakuje zvišanje stroškov nadzora za 10–30 %, kar je odvisno od podrobnosti zahtevanih informacij o izvoru. To povečanje bi se kazalo predvsem v številu potrebnih zaposlenih, v okviru scenarija 3 pa bi lahko to povečanje vključevalo dodaten čas zaposlenih, saj stroški zagotavljanja skladnosti večinoma temeljijo na preverjanju dokumentacije. Če se sredstva, ki se nadzornim organom dodelijo na podlagi državnih proračunov, ne bodo povečala, kar je v trenutnem gospodarskem okolju verjetno, lahko pričakovano povečanje potrebnih zaposlenih/časa zaposlenih povzroči zmanjšanje pogostosti nadzora ali spremembe prednostnih nalog, posledica česar je lahko večje tveganje goljufij. Vendar bi se breme za javne organe lahko ublažilo, če bi se vzpostavile pristojbine za izvajanje uradnega nadzora.

6.2.5. Stroški za potrošnike in možni družbeni učinki

Pričakuje se, da se bodo zaradi zagotavljanja informacij o izvoru povečali stroški, približno 90 % teh stroškov pa naj bi se preneslo na potrošnika in le 10 % na proizvajalca. Ti odstotki se lahko razlikujejo glede na sektor, zadevno državo ter stopnjo vertikalne integracije in koncentracije na trgu.

Pri scenariju 1 se cene skupno verjetno ne bodo povečale. Če pa je naveden izvor, se bodo dodatni stroški verjetno prenesli na potrošnike, posledica česar bodo proizvodi po cenovni premiji.

Pri scenarijih 2 in 3 se bodo verjetno zvišale skupne potrošniške cene, ki bi bile v tem primeru višje. Zato bi lahko scenarij 3 in v manjši meri scenarij 2 zmanjšala uživanje proizvodov na osnovi mesa. Drugi družbeni učinki lahko negativno vplivajo na: segmentacijo trga uživanja mesa, prilagoditev vzorcev dobave iz virov, odpravo posrednikov in zaposlovanje.

6.2.6. Okoljski učinki

Okoljski učinek scenarija 1 bo verjetno minimalen. Scenarija 2 in 3 bosta verjetno povečala odpadne sestavine, zlasti v primeru obrezkov/maščobe. Scenarij 3 bi prav tako lahko bil spodbuda za uživanje proizvodov, ki so proizvedeni v bližini.

[20] Zdi se na primer, da sta sledljivost in označevanje izvora v Braziliji zdaj zagotovljeni na državni ravni na podlagi kraja pridelave in vzreje.

6.3. Prednosti in slabosti načinov določanja izvora v scenarijih 2 in 3

Spodnja preglednica zagotavlja povzetek prednosti in slabosti načinov določanja izvora v scenarijih 2 in 3 (obvezno označevanje izvora):

Načini določanja v scenarijih 2 in 3		**Prednosti**	**Slabosti**
Kategorija I: mesni pripravki / mehansko izkoščeno meso	Država, v kateri je bila sestavina pridobljena v celoti, ali država zadnje bistvene predelave (po carinskem zakoniku)	– Potrošniku zagotavlja jasne informacije. – Obrezki in maščobe bi se lahko uporabljali kot sestavine, pri katerih se izvor določa kot država zadnje bistvene predelave.	– Dodatni sistemi za sledljivost. – Izvajanje bi lahko bilo izziv, če bi bilo vključenih več izvorov. – Obrezki in maščobe se verjetno ne bi uporabljali kot sestavine v primerih, pri katerih se izvor določa kot kraj najkrajšega obdobja vzreje pred zakolom, zaradi izzivov pri shranjevanju/sledljivosti.
	Kraj najkrajše vzreje pred zakolom + kraj zakola	– Večji poudarek je na poreklu surovine, kadar sestavina ni v celoti pridobljena v eni državi.	– Dodatni sistemi za sledljivost. – Izvajanje bi lahko bilo izziv, če bi bilo vključenih več izvorov. – Obrezki in maščoba se verjetno ne bi uporabljali kot sestavine zaradi izzivov pri shranjevanju/sledljivosti.
Kategorija II: mesni proizvodi	Država, v kateri je bila sestavina pridobljena v celoti, ali država zadnje bistvene predelave (po carinskem zakoniku)	– Kjer se uporablja država zadnje bistvene predelave, je več poudarka na kraju predelave. – Tehnično izvedljiv za nosilce živilske industrije. – Bolj praktičen pri več izvorih. – Obrezki in maščobe bi se lahko uporabljali kot sestavine.	– Kjer se uporablja država zadnje bistvene predelave, ne zagotavlja informacij o poreklu surovine.
	Kraj najkrajše vzreje pred zakolom + kraj zakola	– Večji poudarek je na poreklu surovine, kadar sestavina ni v celoti pridobljena v eni državi.	– Ne zagotavlja informacij o kraju predelave. – Dodatni sistemi za sledljivost. – Zapleten zlasti pri več izvorih.

			– Obrezki in maščoba se verjetno ne bi uporabljali kot sestavine zaradi izzivov pri shranjevanju/sledljivosti.
Kategorija III: živila z več sestavinami, ki vsebujejo tudi mesne sestavine	Država, v kateri je bila sestavina pridobljena v celoti, ali država zadnje bistvene predelave (po carinskem zakoniku)	– Kjer se uporablja država zadnje bistvene predelave, je več poudarka na kraju predelave. – Obrezki in maščobe bi se lahko uporabljali kot sestavine.	– Kjer se uporablja država zadnje bistvene predelave, ne zagotavlja informacij o poreklu surovine. – Dodatni sistemi za sledljivost. – Zapleten zlasti pri več izvorih.
	Kraj najkrajše vzreje pred zakolom + kraj zakola	– Večji poudarek je na poreklu surovine, kadar sestavina ni v celoti pridobljena v eni državi.	– Ne zagotavlja informacij o kraju predelave. – Dodatni sistemi za sledljivost. – Zapleten zlasti pri več izvorih. – Obrezki in maščoba se verjetno ne bi uporabljali kot sestavine zaradi izzivov pri shranjevanju/sledljivosti.

7. SKLEPI

Zdi se, da potrošnike označevanje izvora mesnih sestavin zelo zanima. Med državami članicami obstajajo bistvene razlike med preferencami potrošnikov in razumevanjem informacij o izvoru ter stopnjami motivacije oziroma razlogi za take informacije. Močan interes potrošnikov za označevanje izvora (a) se uvršča za ceno in kakovostjo ter organoleptičnimi vidiki v smislu najpomembnejših dejavnikov, ki vplivajo na izbiro potrošnikov, in (b) se ne kaže v pripravljenosti zadevnih potrošnikov, da za označevanje izvora plačajo; njihova pripravljenost se pri manj kot 10-odstotnem zvišanju cen zmanjša za 60–80 %.

Izvedljivost in učinek označevanja izvora večinoma temeljita na načinih določanja izvora, ki se uporabljajo, ter značaju zadevnih proizvodov. V tem poročilu so bili proučeni trije scenariji:

– scenarij 1 – ohranitev označevanja izvora na prostovoljni podlagi;

– scenarij 2 – uvedba obveznega označevanja izvora na podlagi (a) izvora v EU/zunaj EU ali (b) izvora v EU/v tretji državi;

– scenarij 3 – uvedba obveznega označevanja izvora z navedbo države članice ali tretje države.

Scenarij 1 ne bi ustvaril dodatnih operativnih izzivov za nosilce živilske dejavnosti, kot so operativni stroški, učinek na mednarodno trgovino in trgovino EU, upravno breme in breme za javne organe, dodatni stroški, ki se prenesejo na potrošnike, pa bi

bili minimalni. Vendar ni popolnoma zadovoljiva rešitev za povpraševanje potrošnikov po informacijah o izvoru.

Scenarija 2 (v manjši meri) in 3 bi obravnavala potrebo potrošnikov po informacijah o izvoru, medtem ko bi ustvarjala operativne izzive in zahtevala temeljite prilagoditve v prehranski verigi. Scenarij 2 je videti bolj izvedljiv kot scenarij 3. Zlasti:

scenarij 2 bi odgovoril na zahtevo potrošnikov po informacijah o izvoru, vendar bi se lahko štel za preveč splošnega in ne bi bil vreden kakršnega koli zvišanja cen zaradi dodatnih operativnih stroškov, ki bi jih imeli nosilci živilske dejavnosti (od zanemarljivih stroškov do 25-odstotnega zvišanja). Spremembe v dobavni verigi bi lahko povzročile segmentacijo trga ter zmanjšanje števila posrednikov in števila mesnih sestavin, kar bi lahko vplivalo na konkurenčnost in trgovino. Ta scenarij bi verjetno spremenil trgovinske toke v mednarodni trgovini, vključno s tveganjem po preusmeritvi nosilcev živilske dejavnosti EU k dobaviteljem EU ter ustvarjanjem dodatnih stroškov za nosilce živilske dejavnosti iz tretjih držav. Medtem ko se ocenjuje, da bi bilo upravno breme za nosilce živilske dejavnosti zanemarljivo, se pričakuje, da se bo breme za javne organe povečalo za 10–30 %.

Čeprav bi scenarij 3 potrošnikom zagotovil jasne informacije, saj jih zlasti zanima več informacij o izvoru mesa za vse tri skupine proizvodov na osnovi mesa, in bi po drugi strani verjetno ustvaril dodatne stroške za nosilce živilske dejavnosti, kar bi povzročilo zvišanje cen glede na vrsto mesne sestavine in končni proizvod, kar bi lahko vplivalo na porabo. Dodatni operativni stroški za nosilce živilske dejavnosti bi se zaradi tega scenarija verjetno zvišali za 15–20 % ali celo do 50 %. Vpliv tega scenarija na konkurenčnost in trgovino bi bil v primerjavi s scenarijem 2 podoben, čeprav bolj izrazit. Dodatno upravno breme bi lahko zvišalo skupne proizvodne stroške za 8–12 %, breme na javno organe pa bi bilo verjetno višje kot pri scenariju 2. Če se sredstva, ki se nadzornim organom dodelijo na podlagi državnih proračunov, ne bodo povečala, kar je v trenutnem gospodarskem okolju prevladujoč trend, se bo verjetno zmanjšala pogostost nadzora ali pa se bodo spremenile prednostne naloge. Morebitna uvedba pristojbin za izvajanje uradnega nadzora bi lahko ublažila stroške uradnega nadzora.

Komisija meni, da imajo vsi možni scenariji prednosti/pomanjkljivosti, ki jih je treba natančno obravnavati s Svetom in Evropskim parlamentom. Na podlagi teh obravnav bo Komisija proučila, ali in katere ustrezne ukrepe bi bilo treba sprejeti. Ti ukrepi lahko vključujejo, če je to primerno, pripravo zakonodajnega predloga za ureditev označevanja izvora mesa, ki se uporablja kot sestavina v živilih.