



Bruxelles, 17.12.2013.
COM(2013) 755 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o obveznom navođenju zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla za meso koje se koristi kao sastojak

{SWD(2013) 437 final}

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o obveznom navođenju zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla za meso koje se koristi kao sastojak

SADRŽAJ

1.	Uvod	3
2.	Obvezno označivanje podrijetla – kratak pregled	3
3.	Lanac opskrbe hranom u EU-u u kojoj se meso koristi kao sastojak	4
3.1.	Pregled sektora EU-a	4
3.2.	Potrošnja mesa i mesnih proizvoda	4
3.3.	Proizvodnja i predviđanja	4
3.4.	Struktura sektora mesa EU-a	5
3.5.	ostojeći sustavi sljedivosti u EU-u	6
4.	Stajalište potrošača u vezi s obveznim označivanjem podrijetla mesa koje se koristi kao sastojak	7
5.	Mogući scenariji i načini određivanja podrijetla radi označivanja podrijetla mesa koje se koristi kao sastojak	8
6.	Analiza učinaka, troškova i koristi različitih scenarija	9
6.1.	Učinak na ponašanje potrošača	9
6.2.	Učinci na gospodarstvo	9
6.2.1.	Operativni troškovi subjekata u poslovanju s hranom	9
6.2.2.	Konkurentnost, trgovinski i investicijski tokovi	10
6.2.3.	Administrativno opterećenje za poduzeća	11
6.2.4.	Opterećenje javnih tijela	11
6.2.5.	Troškovi za potrošače i mogući socijalni učinci	11
6.2.6.	Utjecaji na okoliš	12
6.3.	Prednosti i nedostaci načina za određivanje podrijetla prema scenarijima 2. i 3.	12
7.	Zaključci	13

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o obveznom navođenju zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla za meso koje se koristi kao sastojak

UVOD

Uredbom (EU) br. 1169/2011 Europskog parlamenta i Vijeća o informiranju potrošača o hrani (dalje u tekstu „Uredba o informiranju potrošača o hrani”¹), koja će se početi primjenjivati 13. prosinca 2014., uvodi se niz odredbi o označivanju podrijetla pretpakirane hrane namijenjene krajnjem potrošaču ili objektima javne prehrane. U članku 26. stavku 6. Uredbe o informiranju potrošača o hrani propisuje se da Komisija podnosi izvješće Europskom parlamentu i Vijeću o mogućnosti proširenja obveznog označivanja podrijetla mesa koje se koristi kao sastojak u pretpakiranoj hrani.

Ovim se izvješćem ispunjava ta obveza. Njime su obuhvaćene sve vrste mesa (npr. goveđe meso, svinjsko meso, meso peradi, ovčje meso i kozje meso, meso divljači, zečetine, konjetina) koje se koriste kao sastojak u pretpakiranoj hrani.

Glavni ciljevi ovog izvješća jesu sljedeći:

ocjena stajališta potrošača u vezi s obveznim označivanjem podrijetla mesa koje se koristi kao sastojak;

ispitivanje izvedivosti takvog označivanja i

analiza troškova i koristi uvođenja takvih mjera, uključujući pravni učinak na unutarnje tržište i učinak na međunarodnu trgovinu.

Ovo izvješće prati Radni dokument službi Komisije u kojem se iznose detaljni podaci u prilog ovdje utvrđenim zaključcima.

OBVEZNO OZNAČIVANJE PODRIJETLA – KRATAK PREGLED

Prije donošenja Uredbe o informiranju potrošača o hrani obveza označivanja podrijetla primjenjivala se na određenu hranu. Navođenje podrijetla trenutačno je obvezno za neprerađeno goveđe meso i proizvode od govedeg mesa (npr. mljeveno goveđe meso)², što je posljedica krize povezane s goveđom spongiformnom encefalopatijom, pretpakirano uvezeno meso peradi, med, voće i povrće, ribu i maslinovo ulje.

¹ Uredba (EU) br. 1169/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2011. o informiranju potrošača o hrani, izmjeni uredbi (EZ) br. 1924/2006 i (EZ) br. 1925/2006 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive Komisije 87/250/EEZ, Direktive Vijeća 90/496/EEZ, Direktive Komisije 1999/10/EZ, Direktive 2000/13/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, direktiva Komisije 2002/67/EZ i 2008/5/EZ i Uredbe Komisije (EZ) br. 608/2004 (SL L 304, 22.11.2011., str. 18.).

² Uredba (EZ) br. 1760/2000 Europskoga parlamenta i Vijeća od 17. srpnja 2000. o uvođenju sustava označivanja i registracije životinja vrste goveda, označivanju govedeg mesa i proizvoda od govedeg mesa i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 850/97 (SL L 204, 11.8.2000., str. 1.).

Uredbom o informiranju potrošača o hrani uvode se posebni propisi o navođenju podrijetla hrane na horizontalnoj osnovi. Posebice:

- u članku 26. stavku 2. točki (b) Uredbe o informiranju potrošača o hrani zahtijeva se obvezno navođenje podrijetla za pretpakirano neprerađeno svinjsko meso, meso peradi, ovčje meso i kozje meso. Načini ovog obveznog označivanja podrijetla bit će utvrđeni u provedbenom aktu Komisije.

U članku 26. stavku 3. Uredbe o informiranju potrošača o hrani predviđa se da, ako je navedeno podrijetlo hrane, ali ono ne odgovara podrijetlu glavnoga sastojka hrane, treba navesti i podrijetlo glavnog sastojka ili navesti da se podrijetlo glavnoga sastojka razlikuje od podrijetla hrane. Načini primjene ovih pravila isto tako utvrđuju se u provedbenom aktu Komisije.

LANAC OPSKRBE HRANOM U EU-U U KOJOJ SE MESO KORISTI KAO SASTOJAK

Pregled sektora EU-a

Industrija prerade mesa EU-a predstavlja više od 13 000 poduzeća. Zapošljava oko 350 000 ljudi i ima promet od 85 milijardi EUR.

Lanac opskrbe mesom koje se koristi kao sastojak vrlo je heterogen s obzirom na sudionike u tom lancu te s obzirom na proizvode. Proizvodi mogu varirati od relativno jednostavnih mesnih pripravaka, npr. svježeg mesa sa začinima/aditivima, do vrlo sofisticiranih mesnih proizvoda, posebno u slučaju mesnih proizvoda i hrane s više sastojaka među kojima je i meso. Pored toga, lanac opskrbe mesom koje se koristi kao sastojak vrlo je složen i dugačak te uključuje nekoliko faza u proizvodnji i stavljanju na tržište konačnih proizvoda.

Potrošnja mesa i mesnih proizvoda V

Velika većina potrošača u EU-u (83 %) jede meso najmanje dva ili tri puta tjedno³. Pored toga, 88 % potrošača iz EU27 kupuje pretpakirano meso⁴. Većinom se radi o svinjskom mesu (49 %), mesu peradi (29 %) i goveđem mesu (19 %), dok ovčje, kozje i ostalo meso predstavlja samo 3 % potrošnje mesa u EU-u⁵.

Proizvodnja i predviđanja

Općenito se 30 % – 50 % ukupnog obujma zaklanog mesa prerađuje u mesne sastojke za hranu (većinom u mljeveno meso/mesne pripravke/mesne proizvode). Procjenjuje se da se 70 % obujma proizvodnje prerađenog mesa u EU-u dobiva od svinjskog mesa, iza kojeg slijedi meso peradi (18 %), goveđe meso (10 %) i druge vrste mesa (2 %). U 2012. ukupna proizvodnja svježeg mesa iznosila je 43,5 milijuna tona ekvivalenta mase trupa (oko 33,8 milijuna tona ekvivalenta mesa bez kostiju). Prema srednjoročnim predviđanjima tržišta, ukupna proizvodnja mesa u EU-u u sljedeće će se dvije godine smanjiti za 2 % , nakon što je 2010. i 2011. zabilježen rast. Predviđa se da bi se nakon ovog smanjenja ukupna proizvodnja

³ Ocjena učinka – Radni dokument službi Komisije – Obvezno navođenje podrijetla za neprerađeno svinjsko meso, meso peradi, ovčje i kozje meso, još nije objavljeno.

⁴ Izvješće Komisije o funkcioniranju tržišta mesa za potrošače u Europskoj uniji, svibanj 2013., dostupno je na:
http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/market_studies/docs/mms_commission_report_en.pdf

⁵ Ocjena učinka – Radni dokument službi Komisije – Obvezno navođenje podrijetla za neprerađeno svinjsko meso, meso peradi, ovčje i kozje meso, još nije objavljeno.

mesa trebala postojano oporavljati tijekom sljedećih deset godina i doseći gotovo 45 milijuna tona 2022., što je otprilike ista razina proizvodnje zabilježena 2011⁶.

Struktura sektora mesa EU-a

Sektor prerade mesa u EU-u obilježava niski stupanj koncentracije, a većina poduzeća su mala i srednja poduzeća (MSP) (90 %). Ti su MSP-i visoko specijalizirani i posluju neovisno u različitim fazama lanca opskrbe. Pored toga, vertikalna integracija ograničena je, osobito u sektorima svinjskog i goveđeg mesa. Vertikalna integracija prisutnija je u sektoru mesa peradi.

Prerađivači mesa nabavljaju sirovine uglavnom na promptnim tržištima. Veća vertikalno integrirana poduzeća obično se opskrbljuju u klaonicama/rasjekaonicama i od trgovaca.

Odluke o nabavi i česte promjene u kombinaciji dobavljača ovise o dostupnosti dostatnih količina prikladnih sirovina, standardnim specifikacijama kvalitete koje su utvrđene specifikacijama kvalitete konačnog proizvoda, konkurentnim cijenama i potrebi da se promjenom dobavljača brzo reagira na eventualne nestašice, poremećaje na tržištu i/ili fluktuacije cijena. U smislu praksi vezanih uz nabavu, prerađivači mesa u EU-u obično nabavljaju neprerađeno meso i druge mesne sastojke iz više izvora. Za proizvode od svinjskog mesa prevladava praksa višestrukih izvora unutar EU-a, dok se praksa višestrukih izvora iz država članica EU-a i zemalja koje nisu članice EU-a uglavnom odnosi na proizvode od goveđeg mesa i mesa peradi. Subjekti u poslovanju s hranom, a posebno MSP-i, obično mijenjaju dobavljače tri ili više puta godišnje kako bi osigurali odgovarajuću razinu sirovina po pristupačnim cijenama.

Nakon što poduzeća prerade mesne sastojke i unesu ih u mesne proizvode, oni se tada dalje prodaju trgovcima na malo/ugostiteljima/mesnicama, neovisno o tome jesu li narezani i/ili pakirani.

Zbog značajki sektora prerade mesa u EU-u i njegove složenosti čini da je potražnja prerađivača za podacima o podrijetlu mesnih sastojaka ograničena. Ona se uglavnom odnosi na posebne mesne pripravke od „jednog komada mesa” (npr. sušena šunka) ili proizvode koji kao posebni uvjet proizvodnog procesa imaju meso stranog podrijetla.

Za većinu proizvoda sirovine dolaze u fazu prerade tako da su već razrezane, pomiješane i/ili fino narezane. Čak i ako prije dolaska u pogon za preradu nije predviđeno fino rezanje obrezaka⁷ niti miješanje sirovina, često se radi o smjesi sirovina od različitih dobavljača.

Proizvođači hrane od više sastojaka koja sadržava meso nabavljaju sirovine od širokog opsega dobavljača u prehrambenom lancu (npr. klaonice, prerađivači, proizvođači mesa koje je odvojeno mehanički, trgovci na veliko ili malo), a ti subjekti nemaju dovoljnu pregovaračku snagu da svojim dobavljačima nametnu zahtjeve u vezi s podrijetlom jer se radi o nabavi relativno malih količina u odnosu na ključne kupce.

Klaonice i rasjekaonice ključni su sudionici u prenošenju podataka o podrijetlu na sljedećeg sudionika u prehrambenom lancu. Što je stupanj vertikalne integracije veći i što je poduzeće veće, to je lakše osigurati prenošenje podataka o podrijetlu u prehrambenom lancu. Suprotno tome, što su faze rezanja i prerade složenije i što je stupanj prerade napredniji, sljedivost u svrhu označivanja podrijetla postaje sve složenija.

Anketa za mala i srednja poduzeća

⁶ GU AGRI 2013.: „Predviđanja za poljoprivredna tržišta i prihod u EU-u 2012.-2020.”, 2013.

⁷ Obresci su ostaci nakon komadanja trupa, koji mogu imati visoku vrijednost.

Početak 2013. provedena je posebna anketa putem Europske poduzetničke mreže za potrebe izvješća Komisije o mogućnosti proširenja obveznog označivanja podrijetla na meso koje se koristi kao sastojak. U njoj je sudjelovalo 285 subjekata u poslovanju s hranom iz država članica EU27. Osnovni zaključci o strukturi sektora mogu se sažeti na sljedeći način:

* približno 51 % uzorkovanih subjekata u poslovanju s hranom djelovalo je u sektoru proizvodnje mesa i proizvoda mesa peradi, približno 33 % uzorkovanih subjekata u poslovanju s hranom djelovalo je u sektoru proizvodnje gotove hrane i jela, dok ih je 31 % djelovalo u sektoru prerade i konzerviranja mesa (neki subjekti u poslovanju s hranom djeluju u više od jednog sektora). Gotovo 80 % uzorkovanih subjekata u poslovanju s hranom bila su proizvodna poduzeća.

* Kada je riječ o mjestu trgovine / komercijalne djelatnosti uzorkovanih subjekata u poslovanju s hranom, 31% njih izvijestilo je da je 81 % – 100 % njihove djelatnosti lokalno. Za 64 % njih, niti jedan dio njihove proizvodnje ne može se opisati kao „unutar EU-a” (tj. ograničena je unutar jedne države članice) a za 72 %, niti jedan dio njihove proizvodnje ne odvija se „izvan EU-a”.

* U pogledu njihove primarne sirovine, 20 % uzorkovanih subjekata u poslovanju s hranom navelo je da su njihove sirovine iz njihove zemlje, dok je 44 % odnosno 75 % uzorkovanih subjekata u poslovanju s hranom izjavilo da gotovo ništa od njihovih sirovina nema podrijetlo „unutar EU-a” odnosno „izvan EU-a”.

* 58 % uzorkovanih subjekata u poslovanju s hranom nema odvojena skladišta za sirovine iz različitih izvora.

* Prema uzorkovanim subjektima u poslovanju s hranom glavne su prednosti koje proizlaze iz informiranja potrošača o podrijetlu mesa uglavnom to što se time potvrđuje kvaliteta proizvoda (61 %) te se pomaže razlikovanju proizvoda koji su na raspolaganju (44 %).

Postojeći sustavi sljedivosti u EU-u

Postojeći sustavi sljedivosti u EU-u nisu dostatni za prenošenje podataka o podrijetlu u prehrambenom lancu zbog sljedećih razloga:

Postojeće zakonodavstvo EU-a o sljedivosti prvenstveno se temelji na potrebi osiguranja sigurnosti hrane⁸. U prehrambenom lancu utvrđen je jedino pristup „jedan korak natrag – jedan korak naprijed”, što znači da subjekti u poslovanju s hranom moraju moći identificirati poduzeća kojima su dostavljeni njihovi proizvodi i slijediti ulazne sirovine natrag do svog neposrednog dobavljača. Za hranu životinjskog podrijetla određeni su detaljniji zahtjevi za prenošenje podataka u prehrambenom lancu⁹. Međutim, tim se zahtjevima sljedivosti ne predviđa neposredno informiranje o podrijetlu. Sukladno tomu, na razini EU-a trenutačno nije obvezna „kumulativna sljedivost u svrhe određivanja podrijetla”.

U slučaju da postoje detaljniji sustavi sljedivosti, oni se međusobno razlikuju za različite vrste životinja i ograničavaju se na fazu prije prerade (tj. klaonice/pogoni za pakiranje).

Općenito, zbog strukture lanca opskrbe i nedostatka bilo kakvog značajnijeg interesa za tim podacima među poduzećima, prenošenje podataka o podrijetlu uglavnom se zaustavlja u ranijim fazama lanca opskrbe (klaonice i rasjekaonice).

⁸ Članak 18. Uredbe (EZ) br. 178/2002 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2002. o određivanju općih načela i uvjeta zakona o hrani, osnivanju Europske agencije za sigurnost hrane te utvrđivanju postupaka o pitanjima sigurnosti hrane (SL L 31, 1.2.2002., str. 1.).

⁹ Provedbena odluka Komisije (EU) br. 931/2011 od 19. rujna 2011. o zahtjevima sljedivosti utvrđenima Uredbom (EZ) br. 178/2002 Europskog parlamenta i Vijeća za hranu životinjskog podrijetla (SL L 242, 20.9.2011., str. 2.).

STAJALIŠTE POTROŠAČA U VEZI S OBVEZNIH OZNAČIVANJEM PODRIJETLA MESA KOJE SE KORISTI KAO SASTOJAK

Prema Studiji FCEC-a,¹⁰ podrijetlo prehrambenih proizvoda općenito je peti najvažniji aspekt koji utječe na potrošačke odluke o kupnji od 11 aspekata koji su uzeti u obzir (47,4 %), nakon okusa (82 %), datuma isteka roka valjanosti (62 %), izgleda (61,3 %) i cijene (48,3 %). Osim toga, prema potrošačkoj studiji o tržištu mesa koju je proveo GfK,¹¹ zemlja podrijetla četvrta je ključna informacija (od njih 15) – koji potrošači traže kada kupuju mesne proizvode, tj. 48 % potrošača iz EU-a, bez velikih razlika između EU15 i EU12). Podrijetlo slijedi nakon datuma isteka roka valjanosti (68 %), cijene po kilogramu (67 %) i cijene (67 %). Osim toga, potrošači iz EU-a vjerojatnije će potražiti informaciju o zemlji podrijetla kada kupuju svježe meso uključujući mesne pripravke (45 %) nego kada kupuju proizvode od mesa (38 %).¹²

Fokusiranijim ispitivanjem različitih vrsta mesnih proizvoda, rezultati istraživanja potrošačkog mišljenja koje je proveo FCEC ukazuju na to da više od 90 % ispitanika smatraju da je važno da je podrijetlo označeno¹³. Osim toga u istraživanju potrošačkog mišljenja koje je proveo FCEC pokazalo se sljedeće:

- Proizvođači su većinom zainteresirani za to da saznaju više o podrijetlu mesa za sve tri skupine proizvoda od mesa;
- Proizvođači su u svim slučajevima iskazali najveći interes prema tome da saznaju „zemlju gdje je meso proizvedeno”: gotovo polovina potrošača (prosjek EU-a) zahtijevaju tu pojedinost o proizvodu, dok otprilike samo trećina potrošača zahtijeva neke druge pojedinosti (općenitije, primjerice „proizvedeno u EU-u ili izvan EU-a”, ili konkretnije, primjerice „zemlja u kojoj je životinja došla na svijet/živjela/zaklana”);
- U svim slučajevima postoje znatne razlike među državama članicama, dok potrošači u nekim državama članicama dosljedno iskazuju veći (ili manji) interes za informacije o podrijetlu nego u drugima¹⁴.

U prethodnim savjetovanjima i u odnosu na meso i mesne proizvode, proizvođači su isto tako povezivali podrijetlo i sigurnost. Dok postoje legitimni razlozi za želju da se sazna više o podrijetlu hrane (npr. potpora lokalnim proizvodima, osobine proizvoda, etički razlozi ili razlozi povezani sa zaštitom okoliša), drugi razlozi koji su navedeni nisu utemeljeni. To se osobito odnosi na slučaj kada se podrijetlo povezuje sa sigurnošću jer su proizvodi proizvedeni bili gdje u EU-u ili uvezeni u EU po definiciji sigurni.¹⁵

Potrošači zbog čimbenika cijene trenutačno kupuju meso s oznakama podrijetla rjeđe nego što bi to željeli. Spomenuta osjetljivost na cijene odražava se i na slabu sklonost potrošača da plate za označivanje podrijetla mesa koje se koristi kao sastojak¹⁶. Kod prvog povećanja cijena u odnosu na osnovnu cijenu (+ 5 – 9 % ovisno o stupnju tražene informacije) sklonost

¹⁰ Prilog D (istraživanje potrošačkog mišljenja) „*Studiji o primjeni pravila o dobrovoljnom označivanju podrijetla hrane i o obveznom navođenju zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla mesa kao sastojka*”, (u daljnjem tekstu „*Studija FCEC-a*”), još nije objavljeno. S obzirom na to da se Studija FCEC-a odvijala tijekom skandala s konjskim mesom (od prosinca 2012. do ožujka 2013.) koji je utjecao na povjerenje potrošača u sektor mesnih proizvoda / proizvoda koji sadržavaju meso, ne može se isključiti da je taj čimbenik utjecao na rezultate studije.

¹¹ Ta studija provedena je prije 2013. tj. skandala s konjskim mesom.

¹² Radni dokument službi Komisije, stranice 22.–28.

¹³ Studija FCEC-a, str. 10.

¹⁴ Više detalja o tim razlikama prikazano je u Radnom dokumentu službi Komisije na stranicama 30.–32.

¹⁵ Radni dokument službi Komisije, str. 40.

¹⁶ Prilog D „*Studiji FCEC-a*”.

potrošača da plati značajno pada tj. 60 – 80 % i nastavlja padati sa svakim dodatnim povećanjem cijena. Taj se trend primjenjuje na sve proizvode obuhvaćene ovim izvješćem bez značajnih razlika.

Tim se nalazima potvrđuje paradoks ili odstupanje između interesa potrošača za označivanje podrijetla i sklonosti da za taj podatak plate. Potrošači su zainteresirani za te informacije - što moguće detaljnije - ako bi one bile ponuđene bez ikakvog povećanja cijena. Potrošači općenito nisu svjesni dodatnih troškova povezanih s označivanjem podrijetla i uvjereni su da se oni odnose samo na „dodatne troškove tiskanja”¹⁷. Taj se paradoks očituje i u odstupanju koje je zamijećeno u nizu studija između namjera i stvarnog ponašanja kupaca, pri čemu je cijena značajni čimbenik kojim se objašnjava to odstupanje¹⁸. Ako obvezno označivanje podrijetla izazove povećanje cijena za potrošače, potrošnja hrane koja ima meso za sastojak mogla bi se smanjiti.

MOGUĆI SCENARIJI I NAČINI ODREĐIVANJA PODRIJETLA RADI OZNAČIVANJA PODRIJETLA MESA KOJE SE KORISTI KAO SASTOJAK

Za potrebe ovog izvješća ističu se sljedeći scenariji¹⁹:

scenarij 1. – zadržavanje označivanja podrijetla na dobrovoljnoj osnovi;

scenarij 2. – uvođenje obveznog označivanja podrijetla na temelju (a) EU/ne EU ili (b) EU /treća zemlja;

scenarij 3. – uvođenje obveznog označivanja podrijetla u kojem se navodi država članica ili treća zemlja.

Za određivanje podrijetla prema scenarijima 2. i 3. ispitani su različiti načini za tri glavne kategorije dotičnih proizvoda u rastućem nizu prerade:

- Kategorija I.: Mesni pripravci i proizvodi napravljeni od mehanički odvojenog mesa: podrijetlo prema definiciji iz Carinskog zakonika, tj. država u kojoj je sastojak u dobiven u cijelosti ili država posljednje značajne prerade;

opširniji podaci u vezi s podrijetlom sirovina tj. mjesto minimalnog razdoblja tovljenja prije klanja i mjesto klanja.

- Kategorija II.: Mesni proizvodi:

podrijetlo prema definiciji iz Carinskog zakonika, tj. država u kojoj je sastojak u dobiven u cijelosti ili država posljednje značajne prerade;

opširniji podaci u vezi s podrijetlom sirovina tj. mjesto minimalnog razdoblja tovljenja prije klanja i mjesto klanja.

- Kategorija III.: Hrana od više sastojaka među kojima je meso:

podrijetlo prema definiciji iz Carinskog zakonika, tj. država u kojoj je sastojak u dobiven u cijelosti ili država posljednje značajne prerade;

¹⁷ „Studija o obveznom označivanju podrijetla svinjskog mesa, mesa peradi, ovčjeg i kozjeg mesa”, LEI Wageningen University (2013.).

¹⁸ Studija FCEC-a, str. 25.

¹⁹ Ostali scenariji (tj. obvezno označivanje mjesta podrijetla na višoj ili nižoj razini od države, obvezno označivanje podrijetla na temelju podjele podrijetla na tri faze - „rođeno, tovljeno i zaklano” ili obvezno označivanje podrijetla isključivo na temelju mjesta rođenja ili mjesta rođenja i klanja ili isključivo mjesta klanja) smatraju se neizvedivima te stoga nisu detaljno analizirani.

opširniji podaci u vezi s podrijetlom sirovina tj. mjesto minimalnog razdoblja tovljenja prije klanja i mjesto klanja.

ANALIZA UČINAKA, TROŠKOVA I KORISTI RAZLIČITIH SCENARIJA

Učinak na ponašanje potrošača

Označivanjem podrijetla potrošačima se pružaju dodatne informacije kako bi mogli donijeti informirane odluke o hrani koji žele kupiti i konzumirati. Općenito, mnogi potrošači označivanje podrijetla povezuju s nizom pozitivnih svojstva, uključujući s kvalitetom. U smislu analize troškova i koristi teško je procijeniti učinak označivanja podrijetla na potrošače.

Prema scenariju 1. podaci o podrijetlu mesnih sastojaka ne bi se sustavno dostavljali potrošačima. Zbog tog razloga taj scenarij ne predstavlja potpuno zadovoljavajuće rješenje za potražnju potrošača za podacima o podrijetlu, iako bolje odgovara niskoj sklonosti potrošača da plate za dodatne podatke o podrijetlu.

Scenarijima 2. i 3. potrošačima bi se sustavno dostavljali podaci o podrijetlu mesa koje je uporabljeno kao sastojak. Budući da se scenarijem 2. pruža manje podataka nego scenarijem 3., mogao bi se smatrati preopćenitim i nevrjednim za bilo kakvo povećanje cijena. Scenarijem 3. pružili bi se značajne informacije potrošačima.

Moguće povećanje cijena može unatoč tomu negativno utjecati na potrošnju mesnih proizvoda.

Učinci na gospodarstvo

Operativni troškovi subjekata u poslovanju s hranom

Scenarijem 1. ne postavljaju se nikakvi dodatni operativni zahtjevi u odnosu na trenutačno stanje. On bi mogao biti prikladniji u slučajevima kada se u procesu proizvodnje miješa meso podrijetlom iz EU-a i meso koje nije podrijetlom EU-a. Operativni troškovi (tj. troškovi proizvodnje, nabave i sljedivosti) sveli bi se na minimum.

Scenariji 2. i 3. predstavljali bi operativne izazove i zahtijevaju radikalne prilagodbe, osobito u pogledu mesnih sastojaka miješanog podrijetla (EU/ne EU). Subjekti u poslovanju s hranom vjerojatno bi mogli imati značajne dodatne troškove:

Opseg dodatnih troškova može varirati ovisno o specifičnoj operativnoj situaciji dotičnih subjekata u poslovanju s hranom, dotičnim vrstama životinja i vrsti postojećih sustava sljedivosti.

Stavke koji bi mogle najviše utjecati na troškove vjerojatno jesu: prilagođavanje praksi nabave, moguće izmjene u kombinaciji dobavljača, prelazak na manje proizvodne serije, prilagođavanje proizvodnog procesa radi odvajanja prema podrijetlu unutar pogona, prilagođavanje pakiranja/označivanja i provedba/prilagođavanje sustava sljedivosti.

Dodatni troškovi za scenarij 2. vjerojatno bi mogli varirati od zanemarivih pa sve do 25 %, dok bi za scenarij 3. mogli varirati od + 15 – 20 % sve do 50 %. Dodatni troškovi sljedivosti procjenjuju se u opsegu od + 3 % do + 10 % ukupnih troškova proizvodnje.

To će vjerojatno negativno utjecati na trgovinu obrescima i masti. S obzirom na poteškoće u provođenju odgovarajućeg sustava sljedivosti, subjekti u poslovanju s hranom vjerojatno će sve manje i manje koristiti takve proizvode. To bi moglo dovesti do dodatnih gubitaka koji se procjenjuju na 10 % prihoda klaonica/rasjekaonica. Međutim, učinak bi u velikoj mjeri ovisio o načinima koji se primjenjuju za određivanje podrijetla.

Konkurentnost, trgovinski i investicijski tokovi

Učinak na konkurentnost i trgovinu unutar EU-a te međunarodnu trgovinu u okviru scenarija 1. bio bi minimalan.

Scenariji 2. i 3. mogli bi imati sljedeće učinke na konkurentnost i trgovinu unutar EU-a:

Moguće su promjene u lancu opskrbe, što bi naknadno dovelo do segmentacije trgovine i smanjenja broja posrednika i broja mesnih sastojaka. Subjekti u poslovanju s hranom zaista smatraju da im je isplativije prilagoditi strukturu opskrbe (nabava, veličina serija, smanjenje posrednika), nego nadograditi interne sustave sljedivosti.

Subjekti u poslovanju s hranom vjerojatno bi se morali suočiti s višim cijenama jer bi se njihova opća baza opskrbe ograničila.

Ostaci za mesne sastojke miješanog podrijetla ili za obreske/mast bili bi ograničeni.

Subjekti u poslovanju s hranom koji koriste mesne sastojke bili bi oštećeni u odnosu na subjekte koji ne koriste takve sastojke.

Moguće su promjene u trgovinskim tokovima unutar EU-a za žive životinje, neprerađeno meso i mesne sastojke.

U okviru scenarija 3. mogla bi se pojaviti opasnost od ponovne segmentacije tržišta prehrambenih proizvoda.

Scenariji 2. i 3. mogli bi imati sljedeće učinke na međunarodnu trgovinu:

Vjerojatne su promjene u geografskoj strukturi/obujmu trgovinskih tokova između EU-a i trećih zemalja. U tom smislu subjekti u poslovanju s hranom iz EU-a vjerojatno bi se okrenuli dobavljačima iz EU-a kako bi se izbjegle složenosti koje proizlaze iz višestrukih podrijetla iz EU-a i trećih zemalja.

Subjekti u poslovanju s hranom iz trećih zemalja mogli bi imati dodatne troškove, posebno u okviru scenarija 3.

To se posebno odnosi na one treće zemlje koje trenutno izvoze značajne količine neprerađenog mesa / mesnih sastojaka u EU: Tajland i Brazil za meso peradi, Brazil i Argentina za goveđe meso. Međutim, opseg tog učinka ovisi o važećim nacionalnim odredbama o označivanju podrijetla, ako postoje²⁰. Uvoz svinjskog i ovčjeg mesa za preradu praktički ne postoji.

Administrativno opterećenje za poduzeća

Administrativno opterećenje u okviru scenarija 1. bilo bi zanemarivo i isključivo za poduzeća koja dostavljaju podrijetlo konačne hrane, a to je podrijetlo različito od primarnih mesnih sastojaka. Prema scenariju 2. isto tako se procjenjuje da bi ukupno opterećenje bilo zanemarivo. Međutim, prema scenariju 3. dodatno administrativno opterećenje moglo bi uzrokovati povećanje ukupnih troškova proizvodnje za 8 - 12 %.

Opterećenje javnih tijela

Ne očekuje se da bi posljedica scenarija 1. bili dodatni troškovi nadzora, osim troškovi koje iziskuje opća primjena članka 26. stavka 3. Uredbe o informiranju potrošača o hrani. Međutim, u okviru scenarija 2.

²⁰ Na primjer, čini se da su u Brazilu sljedivost i označivanje podrijetla trenutačno osigurani na nacionalnoj razini na temelju mjesta tova i uzgoja.

(u manjoj mjeri) i scenarija 3. očekuje se povećanje od 10 - 30 % za troškove nadzora ovisno o traženom stupnju detaljnosti podataka o podrijetlu. Povećanje bi se više odnosilo na broj potrebnog osoblja, dok bi u okviru scenarija 3. to povećanje moglo uključiti i dodatnu satnicu osoblja budući da se troškovi praćenja usklađenosti uglavnom temelje na provjerama dokumentacije. Ako se proračunska sredstva dodijeljena nadzornim tijelima ne povećaju – što se u trenutnom gospodarskom okruženju čini vjerojatno – očekivano povećanje potrebnog osoblja/satnice moglo bi dovesti do smanjenja učestalosti kontrola ili promjena prioriteta, čime bi se isto tako mogla povećati opasnost od prijevare. Međutim, opterećenje javnih tijela moglo bi se ublažiti uvođenjem pristojbi za provođenje službenih kontrola.

Troškovi za potrošače i mogući socijalni učinci

Očekuje se da će se otprilike 90 % povećanih troškova za dostavljanje podataka o podrijetlu prenijeti na potrošača, a samo 10 % na proizvođača. Ti postoci mogu varirati ovisno o sektoru, državi i stupnju vertikalne integracije i koncentracije tržišta.

Scenarij 1. vjerojatno neće dovesti do općeg povećanja cijena. Ako se, međutim, dostavljaju podaci o podrijetlu, dodatni troškovi će se vjerojatno prenijeti na potrošače što bi imalo za posljedicu proizvode po relativnim cijenama.

Scenariji 2. i 3. vjerojatno bi doveli do općeg povećanja cijena za potrošače, koje bi bile više u drugom slučaju. Kao takav, scenarij 3. – i u manjoj mjeri scenarij 2. – mogu dovesti do smanjenja potrošnje mesnih proizvoda. Drugi socijalni učinci mogu uključivati sljedeće: segmentaciju tržišta potrošnje mesa, prilagođavanje modela nabave, ukidanje posrednika i nepovoljni učinke na zaposlenost.

Utjecaji na okoliš

Učinci na okoliš u okviru scenarija 1. vjerojatno bi bili minimalni. Oba scenarija 2. i 3. vjerojatno bi povećala otpadne sastojke, posebno u slučaju obrezaka i masti. Scenarijem 3. mogla bi se potaknuti i potrošnja proizvoda iz susjedstva.

Prednosti i nedostaci načina za određivanje podrijetla prema scenarijima 2. i 3.

U tablici u nastavku sažete su prednosti i nedostaci načina za određivanje podrijetla, razmotrenih u okviru scenarija 2. i 3. (obvezno označavanje podrijetla):

Načini za određivanje podrijetla prema scenarijima 2. i 3.		Prednosti	Nedostaci
Kategorija I.: Mesni pripravci/mehanički odvojeno meso	Država u kojoj je sastojak dobiven u cijelosti ili država posljednje značajne prerade (Carinski zakonik)	<ul style="list-style-type: none"> – Potrošaču pruža značajne podatke; – Obresci i mast mogu se koristiti kao sastojci, ako se podrijetlo odredi kao država posljednje značajne prerade. 	<ul style="list-style-type: none"> – Dodatni sustavi sljedivosti; – Provedba može biti zahtjevna u slučaju višestrukih podrijetla; – Obresci i mast vjerojatno se ne koriste kao sastojci, ako se podrijetlo odredi kao mjesto minimalnog tova prije klanja, s obzirom na izazove skladištenja/sljedivost i.
	Mjesto minimalnog tova prije klanja + mjesto klanja	<ul style="list-style-type: none"> – Daje se veći naglasak na podrijetlo sirovina ako sastojak nije u 	<ul style="list-style-type: none"> – Dodatni sustavi sljedivosti; – Provedba može biti zahtjevna u slučaju

		potpunosti dobiven u jednoj zemlji.	višestrukih podrijetla; – Obresci i mast vjerojatno se ne koriste kao sastojci s obzirom na izazove skladištenja/sljedivost i..
Kategorija II.: Mesni proizvodi	Država u kojoj je sastojak dobiven u cijelosti ili država posljednje značajne prerade (Carinski zakonik)	<ul style="list-style-type: none"> – Daje se veći naglasak na mjesto prerade ako se primjenjuje pravilo države posljednje značajne prerade; – Tehnički izvedivo za subjekte u poslovanju s hranom; – Praktičnije u slučaju višestrukih podrijetla; – Obresci i mast mogu se koristiti kao sastojci. 	– Ne pružaju se nikakvi podaci o podrijetlu sirovina ako se primjenjuje pravilo države posljednje značajne prerade.
	Mjesto minimalnog tova prije klanja + mjesto klanja	– Daje se veći naglasak na podrijetlo sirovina ako sastojak nije u potpunosti dobiven u jednoj zemlji.	<ul style="list-style-type: none"> – Ne pružaju se nikakvi podaci o mjestu prerade; – Dodatni sustavi sljedivosti; – Osobito zahtjevno u slučaju višestrukih podrijetla; – Obresci i mast vjerojatno se ne koriste kao sastojci s obzirom na izazove skladištenja/sljedivost i..
Kategorija III.: Hrana iz više sastojaka među kojima je meso	Država u kojoj je sastojak dobiven u cijelosti ili država posljednje značajne prerade (Carinski zakonik)	<ul style="list-style-type: none"> – Daje se veći naglasak na mjesto prerade ako se primjenjuje pravilo države posljednje značajne prerade; – Obresci i mast mogu se koristiti kao sastojci. 	<ul style="list-style-type: none"> – Ne pružaju se nikakvi podaci o podrijetlu sirovina ako se primjenjuje pravilo države posljednje značajne prerade. – Dodatni sustavi sljedivosti; – Osobito zahtjevno u slučaju višestrukih podrijetla;
	Mjesto minimalnog tova prije klanja + mjesto klanja	– Daje se veći naglasak na podrijetlo sirovina ako sastojak nije u potpunosti dobiven u jednoj zemlji.	<ul style="list-style-type: none"> – Ne pružaju se nikakvi podaci o mjestu prerade; – Dodatni sustavi sljedivosti; – Osobito zahtjevno u slučaju višestrukih podrijetla;

			– Obresci i mast vjerojatno se ne koriste kao sastojci s obzirom na izazove skladištenja/sljedivost i..
--	--	--	---

ZAKLJUČCI

Čini se da je interes potrošača za označivanje podrijetla mesa koje se koristi kao sastojak vrlo velik. Postoje značajne razlike između država članica u smislu preferencija potrošača i razumijevanja podataka o podrijetlu te razini motivacije/razlozima takvog informiranja. Unatoč općem snažnom interesu potrošača za označivanje podrijetla, (a) ono se ustrajno svrstava iza aspekata cijene i kvalitete/senzorskih svojstava u smislu najznačajnijih čimbenika koji utječu na odabir potrošača i (b) ne odražava se na pripadajuću „sklonost potrošača da plate”;

Izvedivost i učinak označivanja podrijetla u velikoj mjeri ovise o prirodi i načinima koji se primjenjuju te o prirodi dotičnih proizvoda. Za potrebe ovog izvješća ispitana su tri moguća scenarija:

scenarij 1. – zadržavanje označivanja podrijetla na dobrovoljnoj osnovi;

scenarij 2. – uvođenje obveznog označivanja podrijetla na temelju (a) EU/ne EU ili (b) EU /treća zemlja;

scenarij 3. – uvođenje obveznog označivanja podrijetla u kojem se navodi država članica ili treća zemlja.

Scenarijem 1. ne bi se postavili nikakvi dodatni operativni zahtjevi za subjekte u poslovanju s hranom, budući da bi operativni troškovi, učinak na trgovinu u EU-u i međunarodnu trgovinu, administrativno opterećenje, opterećenje javnih tijela i dodatni troškovi preneseni na potrošača bili svedeni na minimum. Međutim, to ne bi bilo u potpunosti zadovoljavajuće rješenje s obzirom na potražnju potrošača za podacima o podrijetlu.

Scenarijem 2. (u manjoj mjeri) i scenarijem 3. odgovorilo bi se na potrebu potrošača za informacijama o podrijetlu, no značili bi operativne izazove i zahtijevali radikalne prilagodbe u prehrambenom lancu. Scenarij 2. smatra se izvedivijim od scenarija 3. Posebice:

Scenarijem 2. odgovorilo bi se na zahtjeve potrošača za informacije o podrijetlu, ali mogao bi se smatrati preopćenitim i nevrijednim za bilo kakvo povećanje cijena proizašlo iz dodatnih operativnih troškova subjekata u poslovanju s hranom (u rasponu od zanemarivih od 25 %). U pogledu konkurentnosti i trgovine, promjene u lancu opskrbe mogu dovesti do segmentacije tržišta i smanjenja broja posrednika i broja mesnih sastojaka. Kada je riječ o međunarodnoj trgovini, vjerojatno je da bi taj scenarij doveo do promjene trgovinskih tokova, uključujući opasnost od prelaska subjekata u poslovanju s hranom iz EU-a na dobavljače iz EU-a, te dodatnih troškova za subjekte u poslovanju s hranom iz trećih zemalja. Dok se administrativno opterećenje za subjekte u poslovanju s hranom procjenjuje kao zanemarivo, očekuje se da će se opterećenje javnih tijela povećati za 10 – 30 %.

Scenarijem 3. bi se s jedne strane pružile značajne informacije potrošačima, s obzirom na to da su oni većinom zainteresirani za to da saznaju više o podrijetlu mesa za sve tri skupine proizvoda od mesa, a s druge strane vjerojatno bi se stvorili dodatni troškovi za subjekte u poslovanju s hranom, što bi rezultiralo povećanjima cijena ovisno o prirodi dotičnih mesnih sastojaka i konačnih proizvoda, što bi moglo utjecati na potrošnju. U okviru tog scenarija dodatni operativni troškovi subjekata u poslovanju s hranom vjerojatno bi bili u rasponu od

+15 – 20 % do 50 %. U pogledu konkurentnosti i trgovine, učinak bi bio sličan kao kod scenarija 2., iako nešto izraženiji. Dodatno administrativno opterećenje moglo bi uzrokovati povećanje ukupnih troškova proizvodnje za 8 – 12 %, dok bi opterećenje javnih tijela vjerojatno bilo veće nego u slučaju scenarija 2. Ako se ne povećaju sredstva iz državnog proračuna dodijeljena tijelima za nadzor, što je u trenutačnom gospodarskom okruženju prevladavajući trend, vjerojatni su smanjenje učestalosti kontrola ili promjena prioriteta. Moguće nametanje pristojbi za provođenje službenog nadzora moglo bi ublažiti troškove službenog nadzora.

Komisija smatra da svi mogući scenarije imaju prednosti/nedostatke o kojima je potrebna široka rasprava s Vijećem i Europskim parlamentom. Na temelju tih rasprava, Komisija će razmotriti treba li poduzeti daljnje mjere i kakve bi te mjere trebale biti. To po potrebi može uključivati predstavljanje zakonodavnog prijedloga za uređenje označivanja podrijetla mesa koje se koristi kao sastojak u hrani.