FI

EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 15.10.2008
KOM(2008) 641 lopullinen

VIHREÄ KIRJA

maataloustuotteiden laadusta: tuotestandardit, tuotantoedellytykset ja laatujärjestelmät

VIHREÄ KIRJA

maataloustuotteiden laadusta:
tuotestandardit, tuotantoedellytykset ja laatujärjestelmät

Komissio pyrkii tämän kuulemismenettelyn avulla keräämään maataloustuotteiden laadusta kiinnostuneiden organisaatioiden ja yksityishenkilöiden näkemyksiä.

Se toivoo saavansa kannanottoja maatalous- ja elintarviketuottajilta, kansalaisjärjestöiltä, jalostajilta, vähittäismyyjiltä, jakelijoilta, kaupan portaalta, kuluttajilta ja viranomaisilta.

Vastaajat voivat ottaa kantaa kaikkiin vihreän kirjan kysymyksiin tai vain osaan niistä. Vastaukset pyydetään lähettämään viimeistään 31. joulukuuta 2008 seuraavaan sähköpostiosoitteeseen:

AGRI-QUALITY@ec.europa.eu

tai seuraavaan postiosoitteeseen:

Green Paper 'Quality'
Directorate General for Agriculture and Rural Development
European Commission
B-1049 Bruxelles/1049 Brussels

Saadut kannanotot julkaistaan internetissä. Samassa yhteydessä mainitaan vastaajan henkilöllisyys (nimi, paikkakunta, maa)[1]. Jos nimenomaisesti vastustatte henkilötietojenne julkaisemista, kannanottonne julkaistaan joko nimettömänä tai jätetään julkaisematta. Teitä pyydetään tutustumaan seuraavassa osoitteessa olevaan komission verkkosivuja koskevaan huomautukseen, josta löytyy yksityiskohtaisempaa tietoa henkilötietojen suojasta:

http://www.ec.europa.eu/geninfo/legal_notices_en.htm

Lisätietoa on vihreää kirjaa käsittelevässä sivustossa osoitteessa:

http://ec.europa.eu/agriculture/quality/policy/index_en.htm

[1] Komissio käsittelee henkilötietoja noudattaen yksilöiden suojelusta yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 18. joulukuuta 2000 annettua asetusta (EY) N:o 45/2001 (EYVL L 8, 12.1.2001, s. 1).

SISÄLLYSLUETTELO

Johdanto ... 4

Osa I: Tuotantovaatimukset ja kaupan pitämisen vaatimukset ... 6

1. EU:n tuotantoedellytykset ... 6

2. Kaupan pitämisen vaatimukset ... 7

2.1. Kaupan pitämisen vaatimusten pakolliset osat ... 8

2.2. Kaupan pitämisen vaatimuksiin liittyvät varatut ilmaisut ... 9

2.3. Kaupan pitämisen vaatimusten yksinkertaistaminen ... 10

Osa II: EU:n erityiset laatujärjestelmät ... 11

3. Maantieteelliset merkinnät ... 12

3.1. Maantieteellisten merkintöjen suojelu ja niiden soveltamisen valvonta ... 12

3.2. Maantieteellisten merkintöjen rekisteröinnin perusteet ... 13

3.3. EU:n maantieteellisten merkintöjen suojelu kolmansissa maissa ... 14

3.4. Maantieteelliset merkinnät jalostettujen tuotteiden ainesosina ... 15

3.5. Suojatulla maantieteellisellä merkinnällä varustetun tuotteen raaka-aineiden alkuperä ... 15

3.6. Maantieteellisten merkintöjen järjestelmien johdonmukaisuus ja yksinkertaistaminen ... 15

4. Aidot perinteiset tuotteet (APT) ... 16

5. Luonnonmukainen maatalous ... 17

6. Syrjäisimpien alueiden laatutuotepolitiikka ... 17

7. EU:n tason uudet järjestelmät ... 18

Osa III: Varmennusjärjestelmät ... 19

8. Elintarvikkeiden laadunvarmennusjärjestelmät ... 19

8.1. Varmennusjärjestelmien tehokkuus poliittisten tavoitteiden saavuttamisessa ... 19

8.2. EU:n valvonta ... 21

8.3. Rasitteiden ja kustannusten vähentäminen ... 21

8.4. Kansainvälinen ulottuvuus ... 22

Päätelmät ... 22

JOHDANTO

Globalisaation laajetessa nousevan talouden maista tulevat tuotteet, joiden tuotantokustannukset ovat alhaiset, lisäävät EU:n maataloustuottajiin kohdistuvaa painetta. Niin maataloushyödykkeillä kuin lisäarvotuotteilla käytävä kilpailu kovenee. Näiden uusien kaupallisten haasteiden edessä EU:n maataloustuottajien voimakkain ase on laatu. EU:lla on laatuasioissa etulyöntiasema, koska EU:n lainsäädännöllä taataan kaikissa elintarvikeketjun vaiheissa erittäin korkea turvallisuustaso, johon viljelijät ja muutkin tuottajat ovat investoineet. Myös muut seikat voivat parantaa laatua sanan yleisemmässä merkityksessä.

Laatu tarkoittaa kuluttajien odotuksiin vastaamista. Maataloustuotteiden laatutekijöitä, joita tässä vihreässä kirjassa käsitellään, ovat ne tuotteen ominaisuudet, jotka maataloustuottaja haluaa saada paremmin tunnetuiksi ja joista kuluttaja haluaa tietää, kuten käytetyt tuotantomenetelmät. Laatu koskettaa jokaista tuottajaa ja jokaista ostajaa, olipa kyse vähimmäisvaatimusten mukaisesti tuotetuista hyödykkeistä tai korkeatasoisista laatutuotteista, joiden tuotannossa EU on maailman kärkipäässä. Tämä vihreä kirja ei vaikuta elintarvikkeiden turvallisuutta koskeviin laatukysymyksiin, jotka kuuluvat jo muiden komission toimien soveltamisalaan (esim. ravitsemukselliset merkinnät ja eläinten hyvinvointi jne.).

Markkinoiden ja yhteiskunnan vaatimukset

Aikana, jolloin hyödykkeiden hinnat ovat korkealla, tuotantomäärän lisäämisen kannustinta ei pitäisi käyttää tekosyynä laatuvaatimusten alentamiselle. Kuluttajat haluavat kohtuuhintaista ruokaa ja hyvän vastineen rahoilleen. Kuluttajilla ja kauppiailla on hinnan ohella kuitenkin myös monia muita vaatimuksia ostamiensa tuotteiden arvon ja laadun suhteen. Näihin vaatimuksiin vastaaminen on maataloustuottajille suuri haaste.

Markkinoiden vaatimukset ovat moninaisia, ja niiden määrä on kasvussa. Merkittävimpiä seikkoja EU:ssa ovat hygienia ja elintarvikkeiden turvallisuus (vaatimukset, joista ei tingitä), terveys- ja ravintoarvo sekä yhteiskunnan vaatimukset. Tämän lisäksi kuluttajat kiinnittävät enenevässä määrin huomiota siihen, miten maatalous vaikuttaa kestävään kehitykseen, ilmastonmuutokseen, elintarvikkeiden turvallisuuteen ja kehitykseen, biologiseen monimuotoisuuteen, eläinten hyvinvointiin ja vesipulaan. Maatalous on ylivoimaisesti suurimpana maankäyttäjänä keskeinen tekijä eri alueiden, maisemien ja arvokkaiden ympäristöalueiden aluekehityksessä. Viimeisenä mutta ei vähäisimpänä on mainittava kuluttajat, joiden käytettävissä olevat tulot kasvavat monilla puolilla maailmaa ja jotka vaativat maukkaita, perinteisiä ja aitoja elintarvikkeita sekä eläinten hyvinvointia koskevien tiukempien vaatimusten soveltamista.

EU:n maataloustuottajien ei pitäisi nähdä näitä vaatimuksia rasitteena vaan todellisena mahdollisuutena kääntää ne hyödykseen: tarjota juuri sitä, mitä kuluttajat haluavat, tehdä tuotteensa huomatuksi markkinoilla ja saada toiminnastaan voittoa.

EU:n maatalouspolitiikan on tuettava tuottajien pyrkimyksiä selviytyä laatuhaasteesta voittajina. EU:n järjestelmillä ja säännöksillä pyritään jo nyt tähän lähinnä kahden keinon avulla: perustason toimenpiteillä ja laatutoimenpiteillä.

Perustason toimenpiteet

EU:n säännöksissä vahvistetaan yhdet maailman tiukimmista perustason tuotantovaatimuksista, jotka koskevat turvallisuutta ja hygieniaa, tuotteiden tunnistetietoja ja koostumusta, ympäristönsuojelua, kasvien ja eläinten terveyttä sekä eläinten hyvinvointia. Tämä on osoitus EU:n kuluttajien ja kansalaisten selkeästi ja demokraattisesti ilmaisemasta toiveesta.

Laatuvaatimukset ja EU-tason järjestelmät

Monet EU:n maataloustuottajat etsivät jatkuvasti uusia ja ainutlaatuisia keinoja uusien myyntikanavien luomiseksi ja voittojen lisäämiseksi. Näistä keinoista voidaan mainita seuraavat:

- Tuotetaan korkeatasoisia tuotteita, jotka tarjoavat kuluttajalle jotakin ekstraa, joka ylittää perustason vaatimukset esimerkiksi erityisominaisuuksien, kuten maun tai alkuperän, tai tuotantomenetelmän muodossa.

- saadaan kuluttajat luottamaan EU:n laatujärjestelmiin ja niihin lupauksiin, joita tuottajat esittävät korkealaatuisista tuotteistaan.

- Autetaan kuluttajia tekemään valintoja ja/tai päättämään, maksavatko he enemmän jostain tietystä tuotteesta.

- Suojataan sellaisten elintarviketuotteiden, viinien ja väkevien alkoholijuomien nimet, joiden erityisominaisuudet tai maine ovat riippuvaisia näiden tuotteiden tuotantopaikasta ja paikallisten tuottajien taitotiedosta, myöntämällä niille **maantieteelliset merkinnät**; esimerkkeinä voidaan mainita Chablis, Prosciutto di Parma, Scotch whisky, Café de Colombia, Sitia Lasithiou Kritis, Szegedi szalámi, Queso Manchego ja Nürnberger Lebkuchen.

- Säännellään luonnonmukaisen tuotannon alaa vahvistamalla tiukkoja vaatimuksia, sillä yhä useammat kuluttajat ovat kiinnostuneita luonnonmukaisista tuotantomenetelmistä ja hakevat luomumerkinnällä varustettuja elintarvikkeita.

- Rekisteröidään **perinteisten** tuotteiden nimet EU:n järjestelmään, jonka tavoitteena on edistää perinteisten elintarvikkeiden ja juomien kauppaa.

- Edistetään EU:n syrjäisimmille alueille tyypillisten tuotteiden menekkiä.

- Vahvistetaan monilla aloilla EU:n **kaupan pitämisen vaatimuksia** tuotteiden erityisten laatuominaisuuksien määrittelemiseksi (kuten oliiviöljyä koskeva merkintä ’ekstra-neitsytoliiviöljy’, hedelmiä ja vihanneksia koskeva merkintä ’I luokka’ ja kananmunia koskeva merkintä ’ulkokanojen munia’).

- Kannustetaan julkisia ja yksityisiä elimiä ottamaan käyttöön **varmennusjärjestelmiä**, joiden avulla voidaan parantaa koko EU:n alueen kuluttajille suunnattavaa tiedotusta tuotantomenetelmistä ja tuotteiden ominaisuuksista.

Vihreä kirja

Komissio on näiden seikkojen perusteella päättänyt aloittaa pohdinnan siitä, miten voitaisiin varmistaa soveltuvimmat poliittiset ja lainsäädännölliset puitteet maataloustuotteiden suojaamiseksi ja niiden laadun parantamiseksi ilman lisäkustannuksia tai -rasitteita. Aluksi se aikoo käynnistää laajan keskustelun siitä, ovatko nykyiset välineet riittäviä, tai miten niitä voitaisiin parantaa, ja millaisia uusia aloitteita voitaisiin käynnistää.

Osassa I tarkastellaan maataloutta koskevia vähimmäisvaatimuksia ja EU:n vahvistamia tuotteiden kaupan pitämisen vaatimuksia, mukaan luettuina vaatimukset, joilla vahvistetaan tuotteiden erityiset laatuominaisuudet.

Osassa II tarkastellaan voimassa olevia laatujärjestelmiä, jotka liittyvät maantieteellisiin merkintöihin, ”aitoihin perinteisiin tuotteisiin” (APT) ja syrjäisimpien alueiden tuotteisiin sekä yhtenäismarkkinoiden toimintaan luomutuotteiden alalla.

Osassa III käsitellään lähinnä yksityisen sektorin varmennusjärjestelmiä, joiden avulla tuottajat voivat informoida ostajia ja kuluttajia tuotteistaan.

OSA I: TUOTANTOVAATIMUKSET JA KAUPAN PITÄMISEN VAATIMUKSET

1. EU:N TUOTANTOEDELLYTYKSET

EU:n viljelijöiden on noudatettava erilaisia tuotantoedellytyksiä, ja kaikki EU:ssa tuotetut elintarvikkeet on tuotettu näitä sääntöjä noudattaen. Niiden tarkoituksena ei ole pelkästään varmistaa, että kaikki markkinoille viedyt elintarvikkeet täyttävät hygienia- ja turvallisuusvaatimukset, vaan niihin sisältyy myös yhteiskunnallisia näkökohtia, kuten eettisiä, sosiaalisia ja ympäristökysymyksiä.

Tämä tarkoittaa, että maataloustuottajien on noudatettava asianmukaista huolellisuutta torjunta-aineiden ja lannoitteiden valinnassa ja käytössä, hygieniasääntöjen noudattamisessa, eläin- ja kasvitautien ehkäisyssä, maatilan työntekijöiden koulutuksen ja riittävän suojelun varmistamisessa, asianmukaisten hyvinvointia koskevien olosuhteiden tarjonnassa maatilan eläimille sekä ympäristön suojelussa.

Kuluttajien kannalta tämä merkitsee luottamusta siihen, että kaikki EU:ssa tuotetut tuotteet täyttävät hyväksyttävät tuotantovaatimukset, joihin kuuluvat myös edellä mainitut yhteiskunnalliset näkökohdat.

Tuotantoedellytykset kehittyvät jatkuvasti yhteiskunnan vaatimusten perusteella. Niiden olisi oltava tärkeä osa myyntiin tarjottujen elintarvikkeiden laatua ja valtti, jota maataloustuottajat voivat hyödyntää. On kuitenkin ilmeistä, ettei kuluttajille ole täysin onnistuttu tiedottamaan näiden tuotantoedellytysten olemassaolosta ja noudattamisesta elintarvikkeiden tuotannossa.

Monia näistä tuotantoedellytyksistä, kuten ympäristöä ja eläinten hyvinvointia koskevia sääntöjä – tuotteen hygieniaan ja turvallisuuteen liittyviä edellytyksiä lukuun ottamatta – ei kuitenkaan välttämättä sovelleta tuontielintarvikkeisiin. Mistä tämä eriarvoisuus johtuu? Maatalousstandardien, ympäristönsuojelun, eläinten hyvinvoinnin ja työntekijöiden turvallisuuden sääntely kuuluu sen maan vastuulle, jossa maataloutta harjoitetaan. Tästä johtuu, että vaikka EU voi vaatia ja vaatiikin, että tuontielintarvikkeiden on täytettävä tuotetta koskevat vähimmäisvaatimukset erityisesti hygienian ja turvallisuuden osalta, EU:hun

tuotujen maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden tuotantomenetelmien valvonnasta säädetään tuotantomaan lainsäädännössä.

Joitakin tuotteita tuotetaan noudattaen perusvaatimuksia tiukempia tuotantoedellytyksiä. Tällaisten tuotteiden ja niiden tuotantoedellytysten välistä yhteyttä tulisi korostaa enemmän. Jos kuluttajat tuntisivat ja tunnistaisivat paremmin kyseiset tuotantoedellytykset, niistä voisi muodostua potentiaalinen markkinointietu.

Nämä kysymykset on kuitenkin ratkaistava luomatta esteitä yhtenäismarkkinoiden toimivuudelle tai vääristämättä kilpailua.

Kysymys 1:

Miten maataloustuottajien noudattamat vaatimukset ja standardit, jotka ovat tiukempia kuin tuotteiden hygieniaa ja turvallisuutta koskevat perusvaatimukset, voitaisiin tehdä tunnetuiksi?

Mitä etua ja haittaa olisi

– sellaisten uusien EU:n järjestelmien kehittämisestä, joiden yksi tai useampi tunnus tai logo osoittaisi, että tuote noudattaa EU:n tuotantoedellytyksiä, jotka ovat tiukempia kuin hygieniaa ja turvallisuutta koskevat perusvaatimukset? Olisiko EU:n ulkopuolella tuotetulla tuotteella, joka täyttää EU:n tuotantovaatimukset, oltava niin ikään oikeus käyttää tällaista EU:n laatujärjestelmää?

– alkutuotteiden tuotantopaikan ilmaisevasta pakollisesta merkinnästä (EU/ei-EU)?

2. KAUPAN PITÄMISEN VAATIMUKSET

EU:n kaupan pitämisen vaatimukset ovat säännöksiä, joissa vahvistetaan tuotteiden määritelmiä, tuotteita koskevia vähimmäisvaatimuksia, tuoteluokkia ja merkintävaatimuksia, ja joiden tarkoituksena on tarjota kuluttajille tietoa monista maataloustuotteista ja joistakin jalostetuista elintarvikkeista[2]. Niiden tavoitteena on auttaa maataloustuottajia tarjoamaan kuluttajien odotukset täyttäviä laadukkaita tuotteita, välttää kuluttajien pettymykset ja helpottaa hintavertailuja erilaatuisten tuotteiden välillä. Kaupan pitämisen vaatimuksilla korvataan erilaisia kansallisia vaatimuksia ja helpotetaan tällä tavoin kauppaa sisämarkkinoilla.

EU:n tasoisia kaupan pitämisen vaatimuksia ei ole vahvistettu kaikille elintarvikkeille. Esimerkiksi peltokasvialan (vehnä, maissi, vihannekset jne.) hyödykkeillä käydään kauppaa virallisten kansainvälisellä, kansallisella tai yksityisellä tasolla vahvistettujen luokitteluvaatimusten mukaisesti. EU:n kaupan pitämisen vaatimusten soveltamisalaan kuulumattomiin kuluttajille myytäviin tuotteisiin sovelletaan yleisiä kuluttajansuoja- ja merkintäsääntöjä, joiden tavoitteena on estää kuluttajien johtaminen harhaan.

[2] Kaupan pitämisen vaatimusten kattamat tuotteet: naudan- ja vasikanliha, kananmunat, tuoreet ja jalostetut hedelmät ja vihannekset, hunaja, humala, maito ja maitotuotteet, oliiviöljy, sianliha, siipikarja, lampaanliha, sokeri, viini, kaakao- ja suklaatuotteet, kahviuutteet ja sikuriuutteet, hedelmämehu, hedelmähillot, hyytelöt ja marmeladit jne., väkevät alkoholijuomat sekä voi, margariini ja rasvaseokset.

Vaikka joidenkin EU:n kaupan pitämisen vaatimusten vahvistaminen on ollut yksinkertaista, se on muutamien tuotteiden yhteydessä osoittautunut kiistanalaiseksi. Kaupan pitämisen vaatimusten tarkistaminen EU:n asetuksella voi myös olla vaivalloista.

Komissio pyytää tässä vihreässä kirjassa kannanottoja seuraavaan kolmeen yleisluonteiseen kysymykseen, jotka liittyvät kaupan pitämistä koskeviin vaatimuksiin: miten EU:n kaupan pitämisen vaatimusten pakollisia osia olisi kehitettävä; voitaisiinko vapaaehtoisten ilmaisujen (joita kutsutaan myös varatuiksi ilmaisuiksi) käyttöä laajentaa; ja mitkä ovat vaihtoehdot sääntelyprosessin yksinkertaistamiseksi.

2.1. Kaupan pitämisen vaatimusten pakolliset osat

Tuotteiden tunnistetiedot: Useimmissa EU:n kaupan pitämisen vaatimuksissa määritellään niiden kattamat maataloustuotteet tai elintarvikkeet siten, että saadaan aikaan tuotteen kuvausta koskevat selkeät ja yhteiset säännöt. Esimerkiksi ilmaisua ”mehu” ei voida käyttää, jos hedelmämehua on laimennettu. Vastaavasti ilmaisua ”maito” ei voida käyttää soijajuomista.

Tuotantoedellytykset: Joissain tapauksissa, kuten tuoreiden hedelmien ja vihannesten tai siipikarjanlihan yhteydessä kaupan pitämisen vaatimuksissa vahvistetaan myös tuotteiden virheettömyyttä, aitoutta ja kauppakelpoisuutta koskevia tiukkoja vaatimuksia, jotka ovat edellytys tuotteiden myymiseksi kuluttajille. Tuoreita hedelmiä ja vihanneksia ei saa myydä kuluttajille, jos ne ovat pilaantuneita, vioittuneita, likaisia, tuholaisten vahingoittamia, alikehittyneitä tai hedelmien tapauksessa raakoja. Nämä vaatimukset sisältävät myös vähimmäiskokovaatimuksia (osoituksena kypsyydestä). Tämä voi johtaa tapauksiin, joissa syömiskelpoisia hedelmiä ja vihanneksia (eli joiden syöminen on turvallista) ei hyväksytä tuoretuotteiden markkinoille, vaan ne käytetään sen sijaan jalostukseen tai hävitetään.

Laatu- ja kokoluokitukset: Monet kaupan pitämisen vaatimukset sisältävät pakollisia luokittelujärjestelmiä. Ne otettiin alun perin käyttöön markkinoiden avoimuuden varmistamiseksi, jotta ostajat pystyisivät vertaamaan tiettyjen tuoteluokkien hintoja toisiinsa. Siipikarjan ruhot ja palat on luokiteltava joko A- tai B-luokkaan riippuen laatuvaatimuksista, joita ovat esimerkiksi tekninen kuvaus ruhon muodosta ja mahdollisista ruhon vaurioista. Kananmunat on luokiteltava johonkin neljästä kokoluokasta – XL, L, M tai S – ja tuotantotavan mukaan: häkkikanala, lattiakanala, ulkokanala tai luonnonmukainen tuotanto. Vastaavasti eräät hedelmät ja vihannekset on luokiteltava ekstraluokkaan, I luokkaan tai II luokkaan kuuluviksi. Tämä tarkoittaa, että kaikki tällaiset hedelmät on luokiteltava ennen kuin ne voidaan saattaa myyntiin.

Kaupan pitämisen vaatimusten pakollisten tietojen osalta tärkeimpiä kysymyksiä ovat, onko sääntö tarpeen oikeutettujen poliittisten päämäärien saavuttamiseksi, ovatko byrokratiasta aiheutuvat kustannukset oikeasuhteisia ja onko säännön soveltamisella ei-toivottuja vaikutuksia, kuten innovatiivisten tai epätavallisten tuotteiden kaupan pitämisen estäminen taikka syömiskelpoisten elintarvikkeiden hävittäminen.

Kysymys 2:

Miten tuotteen tunnistetietojen vahvistaminen EU:n lainsäädännön mukaisissa kaupan pitämisen vaatimuksissa vaikuttaa kuluttajiin, kauppiaisiin ja tuottajiin? Mitä hyötyä ja mitä haittaa siitä on?

Olisiko sellaisten tuotteiden vähittäismyynti sallittava, jotka täyttävät hygienia- ja turvallisuusvaatimukset mutta eivät ulkonäköön tai vastaaviin seikkoihin liittyviä kaupan pitämisen vaatimuksia? Jos vastaatte myöntävästi, pitäisikö tällaisista tuotteista antaa lisätietoa kuluttajalle?

Voitaisiinko pakolliset laatu- ja kokoluokitukset muuttaa vapaaehtoisiksi varatuiksi ilmaisuiksi (kuten seuraavassa 2.2 kohdassa esitetään)?

2.2. Kaupan pitämisen vaatimuksiin liittyvät varatut ilmaisut

Vapaaehtoiset varatut ilmaisut määritellään laissa. Ne kertovat ostajille, että tuote, josta varattua ilmaisua käytetään, vastaa määriteltyä tuotantotapaa tai tuoteominaisuutta. Kaupan pitämisen vaatimuksiin liittyvien varattujen ilmaisujen tarkoituksena on tarjota kuluttajalle käyttökelpoisia ja tarkkoja teknisiä tietoja. Varattujen ilmaisujen pitäisi auttaa myös viljelijöitä määrittelemään tuotteen lisäarvo tai tuotantomenetelmät sekä varmistamaan tällä tavoin ylimääräinen tuotto korvauksena ylimääräisistä tuotantokustannuksista.

Vapaaehtoisia varattuja ilmaisuja käytetään myös tuoteluokkien tai laatuominaisuuksien määrittelyssä. Tuotetta voidaan kuitenkin myydä käyttämättä mitään tällaisista vapaaehtoisista ilmaisuista. Tästä esimerkkejä ovat seuraavat tapaukset:

– siipikarjanlihan kaupan pitämisen vaatimusten mukaan vapaaehtoisten ilmaisujen (”ruokittu rehulla, joka sisältää …”, ”laajaperäinen sisäkasvatus”, ”vapaa laidun” tai ”vapaa laidun – perinteinen kasvatustapa”) käyttö rajataan tuotteeseen, joka on kasvatettu määriteltyjä menetelmiä noudattaen;

– ilmaisua ”kylmäerotus” voidaan käyttää vain määritellyn prosessin kohteena olleista neitsyt- ja ekstraneitsytoliiviöljyistä, mutta ilmaisua ei ole pakko käyttää.

Vapaaehtoispohjalta käytettävien varattujen ilmaisujen avulla on tarvittaessa mahdollista esittää vakiintuneita määritelmiä, joiden ansiosta maataloustuottajat voivat antaa lisätietoa tuotteen erityisominaisuuksista ja tuotantomenetelmistä.

Toisaalta maataloustuottajat ja eri maatalousaloilla toimivat elintarvikkeiden alkutuottajat, jotka haluavat informoida kuluttajia tiettyjen tuotantotapojen käytöstä, käyttävät usein ilmaisuja, joissa viitataan esim. maatilaan, vuoristoon, vähähiiliseen teknologiaan tai luonnollisuuteen. Tällaisia kuvailevia ilmaisuja voidaan käyttää, kunhan ne vastaavat sovellettavia kansallisia määritelmiä sekä yleistä vaatimusta olla johtamatta kuluttajia harhaan. Nämä ilmaisut ja niiden taustalla olevat tuotantomenetelmät lisäävät tuotteiden houkuttavuutta. Sen vuoksi kuluttajia saatetaan johtaa harhaan käyttämällä esimerkiksi laajaperäisiin tuotantomenetelmiin viittaavia ilmaisuja tuotteesta, joka on peräisin voimaperäisemmästä maataloudesta. Viime aikoina käyttöön otetut erilaiset merkinnät, jotka kertovat ilmastonmuutosta vähentävien tuotantomenetelmien käytöstä, ovat aiheuttaneet

jonkin verran hämmennystä. Sen vuoksi saattaa olla tarpeen määritellä tällaiset tietyillä maataloussektoreilla käytettävät ilmaisut EU:n tasolla.

Kysymys 3:

Missä määrin on tarpeen vahvistaa ”vapaaehtoisten varattujen ilmaisujen” määritelmät EU:n tason kaupan pitämisen vaatimuksissa?

Pitäisikö tiettyjen alojen tuotantomenetelmiä kuvailevat yleiset varatut ilmaisut, kuten ”vuoristotuote”, ”tilatuote” ja ”vähähiilinen”, määritellä EU:ssa?

2.3. Kaupan pitämisen vaatimusten yksinkertaistaminen

Jotta EU:n kaupan pitämisen vaatimuksia voitaisiin yleisesti kehittää, on pohdittava, miten sääntöjen antamista voidaan yksinkertaistaa joko komissiossa taikka siirtämällä tämä tehtävä muille elimille tai viittaamalla kansainvälisiin standardeihin.

Yksinkertaistamisessa olisi otettava huomioon myös viranomaisille ja sidosryhmille aiheutuva hallinnollinen taakka. Esimerkiksi hedelmien ja vihannesten pakollinen luokittelu (esim. kokoluokittelu) aiheuttaa tuottajille kustannuksia ja edellyttää viranomaisilta vaatimusten noudattamisen valvontaa.

Monet EU:n kaupan pitämisen vaatimukset perustuvat *Codex Alimentariuksen* tai *YK:n Euroopan talouskomission* (ECE) puitteissa kansainvälisesti sovittuihin standardeihin. Näitä kansainvälisiä standardeja käytetään soveltuvin osin EU:n kaupan pitämisen vaatimusten pohjana. Peltokasvien alalla, jolla ei ole vahvistettu EU:n kaupan pitämisen vaatimuksia, kansallisissa vaatimuksissa viitataan mainittuihin kansainvälisiin standardeihin, tai yksityiset toimijat soveltavat näitä suoraan. Kansainvälisiä standardeja ei sen sijaan mainita pakollisissa EU:n vaatimuksissa, joita sovelletaan eräisiin hedelmiin ja vihanneksiin. EU osallistuu myös kansainvälisten standardien vahvistamiseen, ja EU:n standardeja käytetään joskus kansainvälisten standardien perustana.

Markkinoiden vaatimusten muuttuessa ja tekniikan kehittyessä kaupan pitämisen vaatimukset voivat osittain vanhentua ja edellyttää mukautuksia ja päivityksiä. Kehityksessä mukana pysymiseen on periaatteessa käytettävissä kaksi tapaa, jotka esitellään seuraavaksi.

Itsesääntely

Asianomaisen alan toimijoille voidaan antaa tehtäväksi vahvistaa ja valvoa kaupan pitämisen vaatimuksia, jotka pitävät sisällään tuotteiden tunnistetiedot ja luokitukset sekä varatut ilmaisut. Jos kansainväliset standardit ovat olemassa, tuottajat ja kauppiaat voivat yksinkertaisesti soveltaa niitä liiketoiminnassaan.

Tietyn alan kauppiaat ja liiketoiminnan harjoittajat voivat tehdä itse aloitteen vertailustandardien tai käytännesääntöjen kehittämiseksi. Tätä menettelyä kutsutaan itsesääntelyksi. Julkiseen täytäntöönpanoon liittyvät hallintokustannukset ovat alhaiset, sillä mahdolliset kiistat ratkaistaan asianomaisten osapuolten kesken esim. välimiesmenettelyllä. Viranomaisten valvomista standardeista aiheutuu sitä vastoin tarkastus- ja valvontakustannuksia, ja tarvittaessa asioita on ajettava tuomioistuimissa.

Itsesääntelyn etuna on, että päätösten teosta, täytäntöönpanosta ja täytäntöönpanon valvonnasta huolehtivat toimijat, jotka tuntevat markkinoiden todellisen tilanteen.

Vaatimusten luonnostelumenetelmät voivat olla yksinkertaisempia ja mahdollistaa joustavamman ja nopeamman mukautumisen dynaamisessa markkinaympäristössä. Lisäksi teknisiä määräyksiä voidaan soveltaa vain yrityksiin, jotka ovat sitoutuneet noudattamaan niitä (inter pares -järjestelyt tai allekirjoittajaosapuolten väliset järjestelyt).

Esimerkkejä itsesääntelystä löytyy perunakaupassa ja hedelmämehualalla.

Yksinkertaistettu EU:n sääntely

Toinen keino kaupan pitämisen vaatimusten pitämiseksi ajan tasalla on yksinkertaistaa kaupan pitämisen vaatimusten hyväksyntää ja tarkistamista EU:ssa yhteissääntelyn avulla, viittaamalla suoraan kansainvälisiin standardeihin ja soveltamalla tapauksen mukaan vapaaehtoisia järjestelmiä.

– Yhteissääntely on menettelytapa, jossa selkeästi määriteltyjen tavoitteiden saavuttaminen annetaan yhteisön säädöksen nojalla tehtäväksi toimialalla tunnustetuille sidosryhmille. Kaupan pitämisen vaatimusten suhteen lainsäätäjä keskittyisi säädöksen keskeisiin näkökohtiin, kun taas asiaan liittyvien osapuolten edustajia pyydettäisiin täydentämään lainsäädäntöä ja vahvistamaan tekniset tiedot ja erittelyt oman kokemuksensa perusteella.

– EU:n säädöksissä voitaisiin yksinkertaisesti viitata kansainvälisesti hyväksyttyihin standardeihin. Näin vältettäisiin EU:n sääntöjen laadinta kaupan pitämisen vaatimusten alalla. Kansainväliset standardit vahvistetaan kuitenkin yleensä vain muutamalla kielellä ja vain pienellä osalla EU:n virallisista kielistä.

– Voimassa olevien sääntöjen asiasisältöä voitaisiin niin ikään yksinkertaistaa ja pelkistää tarkastelemalla niitä kriittisesti (ks. edellä oleva tarkastelu kaupan pitämisen vaatimusten eri näkökohdista ja erityisesti ”varatuista ilmaisuista”) ja laatimalla kaupan pitämisen vaatimuksia koskevat uudet yhdenmukaiset puitteet hedelmä- ja vihannesalalla äskettäin käynnistetyn mallin mukaisesti.

Kysymys 4:

Missä määrin kaupan pitämisen vaatimusten (tai niiden osien) laadinta, täytäntöönpano ja valvonta voitaisiin jättää itsesääntelyn varaan?

Jos kaupan pitämisen vaatimuksia (tai osia niistä) hallinnoidaan edelleen EU:n säädöksin, mitä etua ja haittaa, hallinnollinen taakka mukaan luettuna, olisi

– yhteissääntelyn käytöstä?

– kansainvälisiin standardeihin tehtävistä viittauksista?

– nykyisen lainsäädäntömallin säilyttämisestä (yksinkertaistamalla säädösten asiasisältöä mahdollisimman paljon)?

OSA II: EU:N ERITYISET LAATUJÄRJESTELMÄT

EU:ssa on otettu käyttöön neljä erityistä laatujärjestelmää, jotka koskevat maantieteellisiä merkintöjä, luonnonmukaista maataloutta, perinteisiä tuotteita ja EU:n syrjäisimmiltä alueilta tulevia tuotteita. Näiden järjestelmien avulla kuluttajat voivat tunnistaa tuotteita, joilla on määrätystä alkuperästä ja/tai tuotantotavasta johtuvia erityisiä laatuominaisuuksia. Jotta kuluttajat voivat luottaa siihen, että merkinnöissä esitetyt väitteet ovat perusteltuja,

viranomaiset tai yksityinen todentamiselin valvovat eritelmän noudattamista. Aitojen tuotteiden tuottajia suojellaan suojatuilla nimillä myytävien jäljitelmien alihinnoittelulta. Heidän pitäisi näin ollen pystyä saamaan parempi hinta vastineeksi suuremmasta huolellisuudestaan ja ponnisteluistaan.

Näiden neljän järjestelmän tavoitteena on vastata markkinoiden erityiseen kysyntään tuotteista, joilla on tällaisia erityisominaisuuksia. Tässä vihreässä kirjassa on tarkoitus tarkastella perusteellisesti kyseisten järjestelmien eri näkökohtia sekä uusien EU:n järjestelmien mahdollisuuksia.

3. MAANTIETEELLISET MERKINNÄT

Nimitystä ”maantieteellinen merkintä” käytetään kuvailemaan maataloustuotetta tai elintarviketta, jonka erityispiirteet tai maine johtuvat siitä maantieteellisestä alueesta, jolta se on peräisin. Monet laatutuotteita vaativat kuluttajat EU:ssa ja enenevässä määrin muuallakin maailmassa haluavat ostaa tietyn maataloudellisen alueen aitoja tuotteita ja ovat valmiita maksamaan niistä korkeamman hinnan. Maantieteelliset merkinnät voivat tarjota viljelijöille ja tuottajille merkittävän ja varman tulonlähteen. Samalla he voivat tuntea tyydytystä ja ylpeyttä tuottaessaan perinteisiä eurooppalaisia laatutuotteita.

Tämä selittää, miksi EU on perustanut maataloustuotteille ja elintarvikkeille sekä viineille ja väkeville alkoholijuomille maantieteellisten merkintöjen rekistereitä, joiden tavoitteena on helpottaa teollis- ja tekijänoikeuksien suojelua näihin rekistereihin hyväksyttyjen tuotteiden nimien suhteen. Ilmaisu ”maantieteellinen merkintä” sisältää sekä suojatun alkuperänimityksen (SAN) että suojatun maantieteellisen merkinnän (SMM). Jotta nimi voitaisiin luokitella SAN:ksi, kaikki tuotantoon liittyvät käsittelyt[3] on periaatteessa toteutettava asianomaisella maantieteellisellä alueella, ja tuotteen ominaisuuksien on johduttava yksinomaan tai pääasiassa sen maantieteellisestä alkuperästä. Jotta nimi voitaisiin puolestaan luokitella SMM:ksi, vähintään yksi tuotantoon liittyvä käsittely on toteutettava asianomaisella alueella, ja yhteyttä alueeseen voidaan perustella tuotteen erityislaatuun, maineeseen tai muuhun maantieteelliseen alueeseen yhdistettyyn ominaispiirteeseen liittyvällä tekijällä.

EU:n maantieteellisten merkintöjen järjestelmä on luonnollisesti avoinna myös EU:n ulkopuolisten maiden tuottajille.

3.1. Maantieteellisten merkintöjen suojelu ja niiden soveltamisen valvonta

Suojelu

Rekisteröidyllä maantieteellisellä merkinnällä varmistetaan teollis- ja tekijänoikeuksien suoja ja annetaan tuottajille ja muille alkuperäistä tuotetta myyville toimijoille oikeus rekisteröidyn nimen käyttöön. Rekisteröityä nimeä ei saa käyttää vastaavista tuotteista vaikka nimeen liitettäisiin esimerkiksi ilmaisu ”kaltainen” tai ”tyyppinen” tai jos siihen viitattaisiin tai sitä käytettäisiin nimen käännöksessä.

Maantieteellisen merkinnän rekisteröinti ja suojelu voi johtaa kiistoihin nimen nykyisten (tai potentiaalisten) käyttäjien kanssa, esimerkiksi maantieteellisen merkinnän sisältävien tavaramerkkien haltijoiden tai kasvilajikkeiden ja eläinrotujen nimien käyttäjien kanssa.

---

[3] Esim. raaka-aineiden hankinta; puhdistus ja luokittelu; jalostus; kypsytys; lopputuotteen valmistus jne.

Joidenkin nimien käyttäjät väittävät, että asianomaista nimeä käytetään yleisessä merkityksessä, sillä yleisnimeä ei voida rekisteröidä maantieteelliseksi merkinnäksi. Tällaisten kiistakysymysten ratkaisemiseksi on vahvistettu säännöksiä, ja yhteisöjen tuomioistuin on merkittävällä tavalla selventänyt yleisnimeen liittyviä näkökohtia.

Jotta suojatulla maantieteellisellä merkinnällä varustettujen tuotteiden tunnistaminen helpottuisi, EU on ottanut käyttöön tunnuksia, joita käytetään rekisteröidyillä nimillä kaupan pidettävissä tuotteissa.

Soveltamisen valvonta

Viranomaisten tai yksityisten todentamiselinten tehtävänä on tarkastaa, että maataloustuottajat ovat noudattaneet tuote-eritelmää. Tämän lisäksi jäsenvaltiot tekevät hallinnollisia tarkastuksia rekisteröityjen nimien käytöstä tuotteissa, joiden tukku- ja vähittäiskauppaan sovelletaan viinejä ja alkoholijuomia koskevaa erityislainsäädäntöä sekä tuotteissa, joihin sovelletaan EU:n elintarvikelainsäädännön mukaista virallista valvontaa.

Nämä viranomaisten maantieteellisille merkinnöille tekemät tarkastukset erottavat kyseisen välineen tavaramerkkisuojasta. Tavaramerkit kuuluvat yksityisoikeuden piiriin, ja omistajan on puolustettava tavaramerkkiä tarvittaessa kanneteitse.

Kysymys 5:

Onko tarvetta selventää tai mukauttaa joitakin seikkoja, jotka liittyvät maantieteellisten merkintöjen käyttäjien ja nimen muiden käyttäjien (tai potentiaalisten käyttäjien) oikeuksia koskeviin sääntöihin?

Minkä kriteerien perusteella olisi pääteltävä, että kyseessä on yleisnimi?

Onko maantieteellisten merkintöjen järjestelmään tarpeen tehdä muutoksia seuraavien seikkojen suhteen:

– suojelun laajuus?

– suojelun noudattamisen valvonta?

– suojelun piiriin kuuluvat maataloustuotteet ja elintarvikkeet?

Olisiko kannustettava aktiivisemmin vaihtoehtoisten välineiden, kuten tavaramerkkisuojan, käyttöön?

3.2. Maantieteellisten merkintöjen rekisteröinnin perusteet

Jos halutaan säilyttää kuluttajien maantieteellisten merkintöjen järjestelmää kohtaan tuntema luottamus, on ehdottoman tärkeää, että rekisteröinnit vastaavat kuluttajien laatutuotteita koskevia odotuksia. Tähän mennessä on rekisteröity ja haettu rekisteröitäväksi yhteensä noin 3 000 viinejä, väkeviä alkoholijuomia, maataloustuotteita ja elintarvikkeita koskevaa maantieteellistä merkintää. Monet nyt jätetyistä hakemuksista koskevat tuotteita, joita myydään pääasiassa paikallis- tai aluetason markkinoilla. Joissakin jalostettujen elintarvikkeiden nimissä paikan ja tuotannon välinen yhteys perustuu tuotteen ainesosien tuotannon sijasta pikemminkin jalostukseen ja tuotteella olevaan maineeseen. Raaka-aineet voivat näin ollen tulla alueen ulkopuolelta, ja tämä ei välttämättä ole kuluttajien odotuksien mukaista.

Monien tuotteiden laatu ja maine ei perustu yksinomaan alkuperään ja/tai paikallisten tuottajien taitotietoon. Myös kestävyyskriteerit saattavat olla tärkeä osa tuotteen laatua ja kuluttajien odotuksiin vastaamista esimerkiksi seuraavien seikkojen osalta:

– tuotteen osuus paikallisalueen talouteen,

– tuotantomenetelmien kestävyys ympäristön kannalta,

– tuotteen taloudellinen elinkelpoisuus ja vientimahdollisuudet,

– jalostettujen elintarvikkeiden yhteydessä vaatimus siitä, että myös kaikkien tuotteen raaka-aineiden on tultava jalostusalueen ympäristöstä.

Kysymys 6:

Pitäisikö ottaa käyttöön lisäperusteita maantieteellisiä merkintöjä koskevien hakemusten rajoittamiseksi? Olisiko esimerkiksi suojattuja maantieteellisiä merkintöjä (erotuksena suojatuista alkuperänimityksistä) koskevia kriteerejä tiukennettava siten, että tuotteen ja maantieteellisen alueen välinen yhteys korostuu?

Pitäisikö eritelmään sisällyttää erityisiä kestävyys- ja muita kriteerejä riippumatta siitä, liittyvätkö ne olennaisesti alkuperään vaiko eivät? Mitä hyötyä ja mitä haittaa tästä olisi?

3.3. EU:n maantieteellisten merkintöjen suojelu kolmansissa maissa

Joillakin maantieteellisillä merkinnöillä on huomattavia vientimahdollisuuksia kalliin hintaluokan markkinoille. Kun kuluttajat hakevat laatutuotteita, EU:n viejät voivat osoittaa vahvuutensa. Hyvin menestyneet maantieteelliset merkinnät houkuttelevat kuitenkin myös jäljennöksiin ja väärennöksiin. Onkin ehdottoman tärkeää, että EU:n maantieteellisille merkinnöille varmistetaan oikeudellinen suoja, jotta viejiä voidaan kannustaa markkinoimaan laatutuotteita EU:n ulkopuolella ja jotta näiden tekemät investoinnit voidaan turvata.

Muutamilla EU:n ulkopuolisilla mailla on käytössään erityisjärjestelmiä suojattujen maantieteellisten merkintöjen suojelemiseksi, kun taas toisissa maissa tähän tarkoitukseen käytetään tavaramerkkilainsäädäntöä, pakkausmerkintöjä koskevaa lainsäädäntöä tai eri säädösten yhdistelmää.

Maantieteellisiä merkintöjä suojellaan erilaisten monenvälisten sopimusten nojalla. EU on tehnyt myös joukon kahdenvälisiä sopimuksia erityisesti viinialalla. EU pyrkii parantamaan nimitysten suojelua ja rekisteröintiä monenvälisellä (WTO:n) tasolla ja neuvottelemalla monia kahdenvälisiä sopimuksia kaikista maataloustuotteista. Kahdenvälisissä sopimuksissa tavoitteena on ollut hakea suojelua koko EU:n maantieteellisten merkintöjen luettelolle. Herää kuitenkin kysymys, onko järkevää pyrkiä suojaamaan kansainvälisesti kaikki ne 3 000 tuotetta, jotka ovat saaneet EU:ssa maantieteellisen merkinnän, varsinkin kun monia niistä myydään pääasiassa paikallis- tai aluetasolla.

Kysymys 7:

Minkälaisia vaikeuksia maantieteellisten merkintöjen käyttäjät kohtaavat pyrkiessään varmistamaan merkintöjensä suojan EU:n ulkopuolisissa maissa?

Mitä EU:n pitäisi tehdä varmistaakseen maantieteellisten merkintöjen mahdollisimman tehokkaan suojan kolmansissa maissa?

3.4. Maantieteelliset merkinnät jalostettujen tuotteiden ainesosina

Jalostettujen ja valmistettujen tuotteiden pakkausmerkinnöissä korostetaan usein tiettyjä ainesosia. Jos jalostetun tuotteen jokin ainesosa on suojattu suojatulla alkuperänimityksellä (SAN) tai suojatulla maantieteellisellä merkinnällä (SMM), tuottaja saattaa haluta mainostaa tätä ainesosaa käyttämällä sen rekisteröityä nimeä. Ainesosan tuottajat saattavat kuitenkin vastustaa rekisteröidyn nimen käyttöä jalostetun tuotteen markkinoinnissa.

Kuluttajille tiedottamista koskevissa yleisissä säännöissä on määräyksiä siitä, miten ainesosia voidaan mainostaa johtamatta kuluttajia harhaan. Jos esimerkiksi myyntinimikkeessä käytetään jonkin ainesosan nimeä, ainesosaluettelossa on ilmoitettava kyseisen ainesosan osuus.

Kysymys 8:

Onko jalostetuissa tuotteissa / elintarvikevalmisteissa käytettyjen, suojatun alkuperänimityksen / suojatun maantieteellisen merkinnän saaneiden ainesosien korostamisesta aiheutunut ongelmia?

3.5. Suojatulla maantieteellisellä merkinnällä varustetun tuotteen raaka-aineiden alkuperä

SMM-määritelmän noudattamiseksi vain yksi tuotantoon liittyvä käsittely on tarpeen toteuttaa alueella, johon tuotteen nimi perustuu. Monien SMM:llä (ja joidenkin SAN:llä) varustettujen jalostettujen tuotteiden raaka-aineet on hankittu asianomaisen alueen ulkopuolelta. Jotkut kuluttajat saattavat olettaa raaka-aineiden olevan peräisin kyseiseltä alueelta kun taas toiset kuluttajat kenties olettavat, että maantieteellisellä alueella toimivat erikoistuneet tuottajat valitsevat laadukkaimmat raaka-aineet niiden alkuperästä riippumatta. Kuluttajien odotukset saattavat vaihdella myös tuotetyypistä riippuen.

Kysymys 9:

Mitä etua ja haittaa raaka-aineiden alkuperän ilmoittamisesta on silloin, kun ne tulevat asianomaisen maantieteellisen alueen ulkopuolelta?

3.6. Maantieteellisten merkintöjen järjestelmien johdonmukaisuus ja yksinkertaistaminen

EU:n maatalousalalla on nykyisin käytössä kolme järjestelmää maantieteellisten merkintöjen rekisteröimiseksi ja suojelemiseksi: yksi järjestelmä maataloustuotteille ja elintarvikkeille, yksi väkeville alkoholijuomille ja yksi viinille. Tämä johtuu osaksi kyseisten tuotteiden

erityisominaisuuksista ja kutakin tuotetyyppiä koskevan suojelujärjestelmän asteittaisesta täytäntöönpanosta.

Vaikka näiden kolmen järjestelmän periaatteet ovat samankaltaisia esimerkiksi suojelun lajin, määritelmien, hallinnollisen toimeenpanon, tavaramerkkeihin ja homonyymisiin nimityksiin suhtautumisen, rekisterin perustamisen ja tuote-eritelmän roolin suhteen, järjestelmät poikkeavat toisistaan menettelyjen osalta sekä tuotetyyppejä koskevien erityisvaatimusten perusteella. Esimerkiksi viineille, maataloustuotteille ja elintarvikkeille voidaan myöntää sekä SAN- että SMM-nimityksiä, mutta väkeville alkoholijuomille voidaan rekisteröidä ainoastaan SMM-nimityksiä.

Kysymys 10:

Pitäisikö EU:ssa käytössä olevia maantieteellisten merkintöjen kolmea suojelujärjestelmää yksinkertaistaa ja yhdenmukaistaa, ja missä määrin? Vai olisiko niitä vaihtoehtoisesti kehitettävä erillisinä rekisteröintijärjestelminä?

4. AIDOT PERINTEISET TUOTTEET (APT)

Aito perinteinen tuote (APT) on nimitys, joka voidaan myöntää maataloustuotteille tai elintarvikkeille, jotka on tuotettu perinteisiä raaka-aineita tai perinteisiä tuotantomenetelmiä käyttäen tai joiden koostumus on perinteinen. APT-järjestelmä koskee ihmisravinnoksi tarkoitettuja maataloustuotteita, ja sen piiriin kuuluu erilaisia elintarvikkeita, kuten oluita, makeisia, makaronivalmisteita, esivalmistettuja aterioita, keittoja, jäätelöitä ja sorbetteja.

Vain 20 aitoa perinteistä tuotetta on rekisteröity sen jälkeen, kun järjestelmä otettiin käyttöön vuonna 1992. Rekisteröintiä odottaa noin 30 tuotenimeä. Vaikka ne kaikki rekisteröitäisiin, lukumäärä on edelleen hyvin pieni. Vain harvat rekisteröidyistä tuotenimistä ovat taloudellisesti merkittäviä.

Useimmissa tapauksissa rekisteröinnin tarkoituksena on pelkästään tunnustaa tuotteen perinteinen muoto, jolloin muut kuin perinteiset tuotteet voivat jatkaa saman nimen käyttöä. Yli kaksi kolmasosaa hakijoista on valinnut tällaisen rekisteröinnin *ilman* nimen varaamista. Vaihtoehtoisesti nimi voidaan rekisteröidä yksinomaisesti, jolloin sitä voidaan käyttää kuvailemaan vain eritelmän mukaisesti valmistettua tuotetta riippumatta siitä, onko tuote varustettu merkinnällä ”aito perinteinen tuote”, lyhenteellä APT tai EU:n tunnuksella. Tämä osoittaa, että useimpien APT-rekisteröintien tarkoituksena on vain perinteisen tuotteen tunnistaminen eikä nimen suojaaminen.

Kuka tahansa tuottaja, joka sallii vaadittujen tarkastuksen suorittamisen, voi tuottaa ja pitää kaupan tämän järjestelmän piiriin kuuluvaa perinteistä tuotetta. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että hyvin harvat toimijat ovat hyödyntäneet tätä APT-asetuksen säännöstä sen maan ulkopuolella, jossa alkuperäinen hakemus tehtiin.

Kysymys 11:

Onko olemassa jokin parempi keino aitojen perinteisten tuotteiden tunnistamiseksi ja niiden menekin edistämiseksi, kun otetaan huomioon APT-järjestelmän alhainen käyttöaste?

5. LUONNONMUKAINEN MAATALOUS

Luonnonmukaisesti tuotettuihin elintarvikkeisiin kohdistuva kuluttajakysyntä on noussut viime vuosina niin jyrkästi, että kysynnän kasvu ylittää tarjonnan kasvun. Maataloustuottajat ja kuluttajat luottavat luonnonmukaisen järjestelmän toimivuuteen ja siihen, että tuote on tuotettu siten kuin ilmoitetaan. Viranomaisten tai todentamiselinten toteuttamat tarkastukset ovat olennaisen tärkeitä, jotta luottamus järjestelmää kohtaan säilyy ja jotta luomutuotteista perittävät korkeammat hinnat ovat perusteltuja.

EU:n luomuelintarvikkeiden markkinat ovat edelleenkin jakautuneet kansallisten rajojen mukaan. Kansalliset valintamyymälät myyvät yleensä kansallisten todentamiselinten varmentamia tuotteita huolimatta siitä, että ne kaikki toimivat EU:lle yhteisten luomutuotantoa koskevien standardien nojalla. Sen vuoksi EU:n tämänhetkisenä haasteena on luoda luonnonmukaisesti tuotetuille tuotteille toimivat sisämarkkinat menettämättä tai heikentämättä luomumerkin mainetta ja uskottavuutta.

EU on vuodesta 1991 alkaen soveltanut standardia, jossa vahvistetaan luonnonmukaisen maatalouden säännöt EU:n tuottajille ja jalostajille sekä kolmansien maiden viejille, jotka haluavat saattaa luomutuotteita EU:n markkinoille. EU:n standardi on hyvin lähellä *Codex Alimentariuksen* hyväksymässä kansainvälisessä standardissa vahvistettuja luonnonmukaisen maatalouden sääntöjä, mikä helpottaa muihin maihin vietävien EU:n luomutuotteiden tunnustamista.

Vuonna 2004 sovittiin luonnonmukaisen tuotantoalan strategisista ja poliittisista tavoitteista, ja ne esitetään *luonnonmukaisia elintarvikkeita ja luonnonmukaista viljelyä koskevassa eurooppalaisessa toimintasuunnitelmassa*. Merkittävin lainsäädäntöalalla saavutettu tulos on ollut uusi luomuviljelyasetus, joka annettiin kesäkuussa 2007. Koska tämä uusi säädös annettiin vasta hiljattain, komissio toivoo, että keskustelussa keskityttäisiin pikemminkin siihen, miten luomutuotteiden markkinat toimivat, kuin lainsäädännön poliittisiin yksityiskohtiin.

Kysymys 12:

Mitkä seikat saattavat estää EU:n luomutuotteiden sisämarkkinoiden kehittämisen? Miten EU:n luomutuotteiden sisämarkkinoiden toimintaa voitaisiin parantaa?

6. SYRJÄISIMPIEN ALUEIDEN LAATUTUOTEPOLITIIKKA

Syrjäisimpien alueiden[4] hyväksi toteutettavia maatalousalan erityistoimenpiteitä koskevassa EU:n lainsäädännössä säädetään sellaisen graafisen tunnuksen käyttöönotosta, jonka tarkoituksena on parantaa syrjäisimmille alueille tyypillisten jalostettujen tai jalostamattomien laadukkaiden maataloustuotteiden tuntemusta ja lisätä niiden kulutusta. Kansallisten viranomaisten nimeämät elimet valvovat tunnuksen käyttöä, ja asiaan liittyvät ammattialajärjestöt vahvistavat sen käyttöä koskevat edellytykset. Tunnuksella varustettujen maataloustuotteiden on täytettävä EU:n säännöissä määritellyt vaatimukset, tai jos tällaisia sääntöjä ei ole, kansainväliset standardit.

[4] Ranskan merentakaiset departementit Guyana, Martinique, Guadeloupe ja Réunion, Espanjan Kanariansaaret sekä Portugalin Azorit ja Madeira.

Syrjäisimmiltä alueilta tuleville tuotteille voidaan tarvittaessa vahvistaa erityisiä lisävaatimuksia edustavien ammattialajärjestöjen ehdotuksesta. Tähän mennessä tätä mahdollisuutta ovat käyttäneet Espanjan ja Ranskan syrjäisimpien alueiden tuottajat (esim. Guadeloupen, Martiniquen ja Réunionin ananakset, banaanit, melonit ja muut eksoottiset hedelmät sekä Kanariansaarten banaanit, tomaatit, kurkut ja muut hedelmät ja vihannekset sekä kukat ja viini).

Näiden aloitteiden tavoitteena on motivoida maataloustuottajia noudattamaan tuotteiden laatuvaatimuksia ja luoda lisäarvoa paikallistason tuotannolle alueilla, joiden haittana ovat niiden etäisyys EU:n mannermaalta, saaristoasema ja vaikeat maantieteelliset ja ilmastolliset olosuhteet. Tällä tavoin graafisen tunnuksen ja siihen liitettyjen tuotantovaatimusten pitäisi osaltaan lisätä maatalousalan kilpailukykyä sekä paikallis- että maailmanmarkkinoilla.

Kysymys 13:

Missä määrin EU:n syrjäisimpiä alueita koskevan graafisen tunnuksen käyttö on lisännyt syrjäisimpien alueiden tuotteiden tuntemusta?

Miten tällaisia aloitteita pitäisi kehittää, jotta syrjäisimmiltä alueilta peräisin olevien laadukkaiden maataloustuotteiden määrä saataisiin kasvamaan?

7. EU:N TASON UUDET JÄRJESTELMÄT

EU:n nykyiset laatujärjestelmät liittyvät maantieteelliseen alkuperään, perinteisiin tuotteisiin, tietyiltä alueilta tuleviin tuotteisiin ja luonnonmukaiseen maatalouteen, ja niillä on keskeinen merkitys EU:n laatupolitiikassa. EU:n uusiksi järjestelmiksi on tehty erinäisiä ehdotuksia, jotka koskevat luonnonarvoltaan merkittävien tai vuoristoalueiden tuotteita, hyvinvoinnin laatua[5], EU:n alkuperämerkintää ja ympäristömerkkijärjestelmän ulottamista jalostettuihin maataloustuotteisiin. Tuottajia voitaisiin myös kannustaa innovaatioihin.

Minkä tahansa EU-tason uuden laatujärjestelmän on vastattava EU:n tasoisia politiikan tarpeita, joita ei voida täysin kattaa kansallisella tai yksityisen sektorin järjestelmällä taikka muulla välineellä. Yhteisen maatalouspolitiikan *terveystarkastuksen* yhteydessä korostettiin, että etusijalla ovat ilmastonmuutoksen vaikutuksiin, biologisen monimuotoisuuden säilyttämiseen ja veden käyttöön liittyvät haasteet.

Komissio arvioisi, olisiko mahdollisia uusia järjestelmiä varten tarpeen vahvistaa uutta lainsäädäntöä vai voitaisiinko suuntaviivojen laatiminen katsoa joissain tapauksissa riittäväksi.

Pakollisista järjestelmistä voisi olla hyötyä erityisesti oikeudellisesti ja tieteellisesti monimutkaisissa tapauksissa (esim. eläinten hyvinvoinnin alalla). Muissa tapauksissa vapaaehtoiset järjestelmät voisivat riittää, ja ne voitaisiin laatia sellaisiksi, että ne auttavat järjestelmien omistajia kehittämään ja parantamaan järjestelmiään.

---

[5] http://www.welfarequality.net/everyone: Welfare Quality® on Euroopan komission rahoittama hanke. Se on kuudenteen puiteohjelmaan kuuluva integroitu hanke. Tutkimusohjelman tavoitteena on kehittää maatilalla suoritettavaa hyvinvoinnin arviointia koskevia eurooppalaisia standardeja sekä tuotetietojärjestelmiä ja käytännön strategioita eläinten hyvinvoinnin parantamiseksi.

Sääntelyn parantamista koskevan politiikan periaatteiden mukaisesti on otettava huomioon maataloustuottajille ja muille sidosryhmille sekä jäsenvaltioiden viranomaisille ja komissiolle aiheutuvat hallinnolliset rasitteet.

Kysymys 14:

Onko olemassa joitain kiireellisiä kysymyksiä, joiden ratkaisemiseen nykyiset järjestelmät ja järjestelyt eivät riitä ja jotka puoltavat selvästi EU-tason järjestelmän käyttöönottoa?

Pitäisikö komission harkita pakollisia järjestelmiä joissain tapauksissa, kuten oikeudellisesti ja tieteellisesti monimutkaisissa yhteyksissä tai kuluttajien laaja-alaisen hyväksynnän turvaamiseksi?

Jos näin on, miten sidosryhmille ja viranomaisille aiheutuva hallinnollinen rasitus voidaan pitää mahdollisimman pienenä?

OSA III: VARMENNUSJÄRJESTELMÄT

8. ELINTARVIKKEIDEN LAADUNVARMENNUSJÄRJESTELMÄT

Viime vuosina on otettu käyttöön merkittävä määrä yksityisiä ja kansallisia elintarvikkeiden laadunvarmennusjärjestelmiä. Tällaiset järjestelmät tarjoavat vähittäiskauppiaille keinon reagoida muuttuvaan kuluttajakysyntään ja toimittaa kuluttajille tuotteita, joilla on erityisiä, tuotteen erityispiirteisiin tai tuotantomenetelmiin liittyviä laatuominaisuuksia. Kuluttajien näkökulmasta järjestelmät tarjoavat lisätakeet pakkausmerkintöjen luotettavuudesta. Maataloustuottajien kannalta ne tarjoavat puolestaan mahdollisuuden informoida kuluttajia tuotteiden laatuominaisuuksista, mistä tuottajille aiheutuu myös kustannuksia.

EU:ssa käytössä olevat varmennusjärjestelmät vaihtelevat pakollisten tuotantovaatimusten noudattamisesta lisävaatimuksiin, jotka liittyvät ympäristönsuojeluun, eläinten hyvinvointiin, tuotteiden organoleptisiin ominaisuuksiin, työntekijöiden hyvinvointiin, reiluun kauppaan, ilmastonmuutoskysymyksiin, eettisiin, uskonnollisiin tai kulttuurisiin näkökohtiin, tuotteiden tuotantomenetelmiin ja alkuperään.

Elintarviketeollisuus ja vähittäiskauppiaat saattavat nojautua laadunvarmennusjärjestelmiin saadakseen lisätakeita tarjotuista tuotteista. Järjestelmät tarjoavat oikeudellisen varmuuden siitä, että maataloustuottajat ovat noudattaneet asianmukaisia vaatimuksia, ja tukevat tällä tavoin vähittäiskauppiaan mainetta.

Viime vuosina käyttöön otettujen järjestelmien ja tunnusten moninaisuus on kuitenkin herättänyt huolta järjestelmien vaatimusten avoimuudesta sekä esitettyjen väitteiden uskottavuudesta ja mahdollisista vaikutuksista tasapuolisiin kauppasuhteisiin.

Komissio toivoo, että tässä kuulemismenettelyssä esitettäisiin näkemyksiä kyseisten suurelta osin yksityisten järjestelmien toiminnasta ja vaikutuksista sekä EU:ssa että sen ulkopuolella toimiviin maataloustuottajiin, kehitysmaiden tuottajat mukaan luettuina.

8.1. Varmennusjärjestelmien tehokkuus poliittisten tavoitteiden saavuttamisessa

Suuret vähittäiskauppiaat saattavat käyttää varmennusjärjestelmiä varmistaakseen, että tiettyjä tuotanto- ja toimitusedellytyksiä noudatetaan. Järjestelmien lisääntyminen viime vuosien

aikana kuvastaa sitä, että vähittäiskauppiaat ovat huomioineet kuluttajien toiveet saada enemmän tietoa ostamastaan ruuasta. Monien kuluttajien mielestä tärkeimmät näkökohdat ovat elintarvikkeiden hygienia, turvallisuus ja hinta. Erityisominaisuuksilla varustettuja tai tiettyjä tuotantotapoja käyttäen saatuja laatutuotteita hakevien kuluttajien mielestä tärkeimpiä innovoinnin edistäjiä ovat seuraavat seikat:

– kuluttajien toive päästä lähemmäs maataloussektoria ja suosia paikallisia ja kausittaisia tuotteita, jotka tuotettu luonnon ja yhteiskunnan kannalta kestävissä tuotantojärjestelmissä

– ympäristönäkökohdat, jotka liittyvät ilmastonmuutoksen torjuntaan, veden ja maaperän kaltaisten luonnonvarojen tehokkaampaan hallintaan ja biologisen monimuotoisuuden säilyttämiseen

– elintarvikkeiden ravintoarvon parantaminen

– yhteiskunnalliset näkökohdat: reilun kaupan merkki on yksi esimerkki järjestelmästä, joka perustuu strategiseen tavoitteeseen auttaa (lähinnä kehitysmaiden) tuottajia ja työntekijöitä muuntamaan taloudellisesti ja sosiaalisesti haavoittuva asemansa turvatuksi ja taloudellisesti omavaraiseksi

– eläinten hyvinvointi: yksityiset järjestelmät, joita eläinsuojeluryhmät ja maataloustuottajat tukevat yhteistyössä vähittäiskauppiaiden ja tiedeyhteisön kanssa. Eläinten hyvinvointijärjestelmien avulla varmennetaan yleensä markkinointitarkoituksia varten, että tuotteet täyttävät vähimmäisvaatimuksia tiukemmat vaatimukset.

Nämä seikat voivat ainakin osittain selittää sen, miksi markkinoille on ilmestynyt valtava määrä erilaisia varmennusjärjestelmiä. Varmennusjärjestelmän perustaminen ja käyttö riippuu kuitenkin joissain tapauksissa markkinoiden kysynnästä.

Järjestelmiä, joilla taataan voimassa olevien oikeudellisten vaatimusten noudattaminen, kutsutaan perustason järjestelmiksi. Sen sijaan, että niihin olisi lisätty ylimääräisiä laatuvaatimuksia, ne perustuvat lainsäädännössä asetettuihin perustason vaatimuksiin, joita kehitetään yksityiskohtaisiksi, toimijoihin sovellettaviksi säännöiksi (esimerkiksi lisäkirjanpitoa koskeviksi) ja joiden noudattamisen varmistamiseksi tehdään tarkastuksia. Tällaisten järjestelmien nojalla ”varmennetun” tuotannon voidaan tämän jälkeen mainostaa noudattavan vaikkapa hygieniaan liittyvää vaatimusta. Usein tällaisia järjestelmiä sovelletaan yritystenvälisellä tasolla antamaan yrityksille takeet siitä, että toimitetuissa tuotteissa on noudatettu asiaan kuuluvia standardeja ja vaatimuksia. Järjestelmiä voidaan ottaa käyttöön yritysten maineen suojelemiseksi sekä vahingonkorvausvaatimusten todennäköisyyden ja vaikutusten vähentämiseksi. Tällä hetkellä lopullisille kuluttajille ei tiedoteta siitä seikasta, että tuote noudattaa tällaisia perustason järjestelmiä.

Kysymys 15:

Missä määrin laatutuotteiden varmennusjärjestelmillä voidaan vastata tärkeimpiin yhteiskunnallisiin vaatimuksiin tuotteiden ominaisuuksista ja tuotantotavoista?

Voivatko perustason vaatimusten noudattamisen takaavat varmennusjärjestelmät johtaa kuluttajia harhaan?

Millaisia kustannuksia ja etuja maataloustuottajille ja muille elintarvikkeiden tuottajille (usein pieniä ja keskikokoisia yrityksiä) aiheutuu varmennusjärjestelmiin liittymisestä?

Olisiko tuottajaorganisaatioiden aktiivisempaa osallistumista kannustettava?

8.2. EU:n valvonta

Koska varmennusjärjestelmät ovat niin moninaisia, niiden käyttöä säätelevä oikeuskehys on monimutkainen ja ulottuu eri politiikan aloille. Varmennusjärjestelmiin sovelletaan joitain rajoituksia, joita ovat

– sisämarkkinoita koskevat säännöt. Varmistuspalvelujen pitäisi olla vapaasti saatavilla yli rajojen. Järjestelmien ei pitäisi luoda sisämarkkinoille todellisia kaupan esteitä

– kilpailusäännöt

– kuluttajille tiedottamista ja pakkausmerkintöjä koskevat vaatimukset. Ovatko kuluttajat tietoisia siitä, mihin merkinnässä esitetty väite perustuu?

– varmennusjärjestelmän soveltamisalaan kuuluvaa seikkaa koskeva erityislainsäädäntö.

Komissio katsoo, että näitä kysymyksiä käsitteleviä varmennusjärjestelmiä varten ei ole periaatteessa tarpeen vahvistaa uutta lainsäädäntöä, mutta suuntaviivojen laatimista voitaisiin harkita. Suuntaviivat olisi laadittava siten, että ne auttavat järjestelmien omistajia kehittämään ja parantamaan järjestelmiään.

Kysymys 16:

Voisivatko EU:n suuntaviivat riittää varmennusjärjestelmien yhtenäisemmän kehityksen varmistamiseksi? Mitä kriteerejä tällaisiin suuntaviivoihin olisi tarpeen sisällyttää?

8.3. Rasitteiden ja kustannusten vähentäminen

Varmennusjärjestelmiin liittymisestä aiheutuvat pääasialliset kustannukset jakautuvat kahteen luokkaan: suoriin ja välillisiin kustannuksiin. Suorat kustannukset liittyvät jäsenmaksuihin, kolmansien osapuolten tekemiin tarkastuksiin ja varmennuksiin. Välillisiä kustannuksia aiheutuu varmennusjärjestelmien vaatimusten noudattamisesta (investointikustannukset laitteiden parantamiseksi) ja toistuvista tuotantokustannuksista.

Tarpeesta osallistua useampaan järjestelmään näyttää aiheutuvan merkittäviä (taloudellisia ja hallinnollisia) rasitteita erityisesti pientuottajille. Jos viljelijä ei osallistu tiettyyn järjestelmään, hänen tuotteensa saatetaan sulkea joidenkin markkinoiden ulkopuolelle.

Yksityisiin järjestelmiin sovellettavat varmennus- ja valvontavaatimukset on lisättävä virallisiin valvontavaatimuksiin.

Kysymys 17:

Miten voitaisiin vähentää yhteen tai useampaan laadunvarmennusjärjestelmään kuulumisesta aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia ja rasitteita?

8.4. Kansainvälinen ulottuvuus

Kansainvälisessä kaupassa varmennusjärjestelmät voivat auttaa edistämään sellaisten tuotteiden menekkiä, joilla on tiettyjä laatuominaisuuksia. Koska useimmat nykyisistä järjestelmistä ovat joko viljelijöiden/tuottajien, elintarviketeollisuuden tai vähittäiskauppiaiden yksityisomistuksessa, Euroopan komission panos on minimaalinen.

EU:n markkinoille tuotteita toimittaville kehitysmaiden maataloustuottajille yksityiset varmennusjärjestelmät merkitsevät sekä kustannuksia että mahdollisuuksia. Maataloustuottajien saattaa olla vaikeaa täyttää edellytetyt vaatimukset. Jos he saavat kuitenkin varmennuksen jonkin EU:n vähittäiskauppiaan käyttämässä järjestelmässä, heillä voi olla paremmat edellytykset myydä tuotteitaan EU:hun.

Eläinten hyvinvoinnin alalla laajaperäisten tuotantomenetelmien käyttö erityisesti kehitysmaissa voisi merkitä huomattavaa mahdollisuutta hyvinvoinnin kannalta parempien tuotteiden kaupan kehittämiseen, sillä kyseisen tuotantomenetelmän varmentaminen voisi tarjota EU:n kuluttajille asianmukaiset takeet tuotantoedellytysten suhteen.

Kysymys 18:

Miten yksityisiä varmennusjärjestelmiä voidaan käyttää EU:n viennin tukemiseen ja eurooppalaisten laatutuotteiden menekin edistämiseen vientimarkkinoilla?

Miten EU voi helpottaa sellaisten kehitysmaiden tuottajien markkinoillepääsyä, joiden on noudatettava yksityisiä varmennusjärjestelmiä voidakseen toimittaa tuotteitaan tietyille vähittäiskauppiaille?

PÄÄTELMÄT

Edellä on esitelty yleisesti maataloustuotteiden laatupolitiikkaa. Vihreän kirjan tavoitteena on kirvoittaa keskustelua ja kirjallisia kannanottoja. Kaikkia asiaan liittyviä osapuolia ja sidosryhmiä kehotetaan näin ollen esittämään näkemyksensä. Kuten komission parempaa sääntelyä koskevassa tiedonannossa todetaan, politiikan muotoilun olisi oltava mahdollisimman avointa, ja toimia olisi toteutettava vasta sidosryhmien perusteellisen kuulemisen jälkeen.

Vihreä kirja on näin ollen päätöksentekoprosessin ensimmäinen vaihe. Vastaajien kannanotot muodostavat perustan komission pohdinnoille poliittisia vaihtoehtoja koskevaksi asiakirjaksi eli tiedonannoksi, joka julkaistaan tämänhetkisen suunnitelman mukaan toukokuussa 2009. Tähän vihreään kirjaan perustuvan julkisen kuulemismenettelyn onnistuminen riippuu suuren sidosryhmäjoukon halukkuudesta jakaa ja selvittää huolenaiheitaan, arvioitaan ja ideoitaan.

Komissio tarkastelee saamiaan kannanottoja ja julkaisee ne samoin kuin oman kantansa niihin.

Kysymys 19:

Vastaajia pyydetään ottamaan esille muita maataloustuotteiden laatupolitiikkaan liittyviä kysymyksiä, joita tässä asiakirjassa ei ole mainittu.