



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 14.7.2011
COM(2011) 436 definitief

GROENBOEK

over afzetbevordering en voorlichting ten behoeve van landbouwproducten: een strategie met een belangrijke Europese meerwaarde om de smaken van Europa beter onder de aandacht te brengen

GROENBOEK

over afzetbevordering en voorlichting ten behoeve van landbouwproducten: een strategie met een belangrijke Europese meerwaarde om de smaken van Europa beter onder de aandacht te brengen

1. INLEIDING: WAAROM EEN GROENBOEK OVER HET VOORLICHTINGS- EN AFZETBEVORDERINGSBELEID VOOR LANDBOUWPRODUCTEN?

De kwaliteit van Europese landbouwproducten en levensmiddelen wordt wijd en zijd erkend. Het Europese model dankt zijn succes niet alleen aan tradities, knowhow en de innovatiecapaciteit van producenten, maar is ook het resultaat van een krachtig gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) en van productienormen die nergens anders ter wereld hun gelijke kennen. Dit model is voor de Europese Unie van doorslaggevend belang om plaatselijk een economische dynamiek te kunnen creëren, om te voldoen aan de verwachtingen van de Europese consument en om de belangstelling op te wekken van de consument in derde landen, en moet daarom intenser worden bevorderd.

Ondanks het succes van de Europese landbouw- en levensmiddelensector mag niet uit het oog worden verloren voor welke enorme uitdagingen deze sector staat. In de eerste plaats wordt hetgeen door de producenten in de Europese Unie wordt gedaan op het gebied van gezondheid, milieu en dierenwelzijn niet altijd op de juiste waarde geschat. Daarnaast zijn er nieuwe spelers op de markt gekomen die zich als geduchte concurrenten op zowel de traditionele markten van de EU als op de opkomende markten hebben gemanifesteerd. Tot slot beschikt de EU over een zeer gevarieerd culinair erfgoed dat het verdient volledig te worden gevaloriseerd.

Dankzij het GLB kan de Europese landbouw- en levensmiddelensector laten zien waartoe hij in staat is. Na de hervorming van het GLB waaraan op dit moment wordt gewerkt, zal met dit beleid na 2013 een volledige bijdrage kunnen worden geleverd aan de Europa 2020-strategie voor een intelligente, duurzame en inclusieve groei, door een vorm van landbouw te ondersteunen die garant staat voor voedselzekerheid, duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen en dynamische landbouwgebieden. Tegelijkertijd moet er diepgaand worden nagedacht over het voorlichtings- en afzetbevorderingsbeleid voor landbouwproducten als een van de instrumenten van het GLB.

Doel van dit groenboek is de aanzet te geven tot deze reflectie door alle betrokken partijen – van consument tot producent en van distributeur tot overheid – om zo de contouren van een ambitieuze en doelgerichte strategie voor afzetbevordering en voorlichting vast te stellen die de waarde van de niet onaanzienlijke hulpbronnen waarover de Europese landbouw- en levensmiddelensector beschikt, beter tot haar recht laat komen.

2. DE EUROPESE MEERWAARDE VAN HET VOORLICHTINGS- EN AFZETBEVORDERINGSBELEID

2.1. Voor welke uitdagingen staat het voorlichtings- en afzetbevorderingsbeleid voor landbouwproducten?

2.1.1. Sterke en zwakke punten van de tot nu toe ondernomen acties

Het voorlichtings- en afzetbevorderingsbeleid voor landbouwproducten is in het begin van de jaren tachtig ontstaan. Geleidelijk aan heeft het zich uitgebreid tot het merendeel van de landbouwproducten en levensmiddelen die bij de eerste verwerking worden gebruikt. Bij de overgang naar het derde millennium is dit beleid, als aanvulling op de ingevoerde maatregelen op het gebied van hygiëne en voedselzekerheid, in staat gebleken ondersteuning te bieden aan de inspanningen van de EU-producenten om het vertrouwen van de consument te herwinnen dat door het dioxineschandaal en de BSE-crisis ernstig was aangetast. Het beleid heeft zich vertaald in het creëren van een gunstig klimaat voor het openen van nieuwe markten voor bijvoorbeeld olijfolie, die tot dan toe in Noord- of Centraal-Europa op veel kleinere schaal werd gedistribueerd. Tot slot heeft het bijgedragen aan de opkomst van de kwaliteitslabels, waarmee de consument beter kennis kan maken met het levensmiddelenaanbod van de EU.

Naast deze uiterst positieve voorbeelden is de afgelopen vijf jaar (zie tabel 1 betreffende de periode 2006-2010)¹ ook gebleken welke grenzen het huidige voorlichtings- en afzetbevorderingsbeleid voor landbouwproducten op de volgende punten kent:

- de wereldmarkten zijn sterk in opkomst. De EU is een wereldleider op het gebied van de handel in landbouwproducten en levensmiddelen, maar haar marktaandeel loopt terug in het voordeel van andere, offensievere spelers. De afzetbevorderingsacties buiten de EU zijn op dit moment beperkt (nog niet de helft van de acties die op de interne markt plaatsvinden). Nagegaan zou moeten worden of de EU haar acties op dit niveau moet uitbreiden;
- de zogenaamde “meerlanden-” of “multiproducteninitiatieven”, waarbij de acties binnen meerdere landen of voor meerdere producten worden gecoördineerd, worden onvoldoende aangemoedigd of lijken lastig binnen het huidige kader te kunnen worden uitgevoerd. Toch zou hiermee het effect van de opgezette acties vergroot kunnen worden;
- bij de geografische verdeling van de programma’s is niet voldoende rekening gehouden met de verscheidenheid aan producten en knowhow van alle EU-lidstaten;
- ook de Europese Rekenkamer heeft in 2009, na een audit over de doeltreffendheid van de voorlichtings- en afzetbevorderingsacties, op een aantal zwakke punten gewezen².

¹ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing van Verordening (EG) nr. 3/2008 van november 2010 (COM(2010)692).

² Speciaal verslag nr. 10/2009. Voorlichtings- en afzetbevorderingsacties voor landbouwproducten.

Tabel 1: Uitvoering van de voorlichtings- en afzetbevorderingsprogramma's voor landbouwproducten in het kader van Verordening (EG) nr. 3/2008 over de periode 2006-2010

<i>% in aantal (% in waarde)</i>	Interne markt	Externe markt
Verdeling van de programma's	71% (74%)	29% (26%)
Percentage afwijzingen	59% (56%)	56% (62%)
Percentage meerlanden- of multiproductenprogramma's	8% (16%)	9% (12%)

2.1.2. Welke doelstellingen moeten worden nagestreefd om een zo groot mogelijke Europese meerwaarde te garanderen?

Om niet alleen de groeimogelijkheden van de landbouw- en levensmiddelenmarkten optimaal te benutten, maar ook de inzet van Europese producenten te ondersteunen en de verscheidenheid van haar producten te promoten, moet de EU zich met hernieuwd elan op het voorlichtings- en afzetbevorderingsbeleid richten. Dit kan onder andere door middel van een gedifferentieerde en doelgerichte strategische aanpak die is afgestemd op de specifieke kenmerken van de markten op lokaal, Europees en mondiaal niveau.

De specifieke doelstellingen van het voorlichtings- en afzetbevorderingsbeleid voor elk van die markten worden in een later stadium uitgewerkt, om zo de op te zetten acties binnen die respectieve markten doelgerichter te kunnen vormgeven en er een zo groot mogelijke Europese toegevoegde waarde uit te kunnen halen. In het algemeen:

- dient de Europese landbouwproductie beter te worden gevaloriseerd en de positie ervan op de markten te worden verstevigd;
- moet meer nadruk worden gelegd op de uiterst strenge normen van de EU op het gebied van gezondheid, milieu en dierenwelzijn en moet de consument beter worden geïnformeerd over het Europese productiemodel;
- dient de consument de mogelijkheid te krijgen nieuwe producten te ontdekken en moet de verscheidenheid van het Europese aanbod worden gevaloriseerd;
- moet er meer bekendheid worden gegeven aan de kwaliteitsregelingen en aan de producten met een belangrijke toegevoegde waarde;

Vraag 1: Waarop dient het voorlichtings- en afzetbevorderingsbeleid voor landbouwproducten zich te richten om het hoofd te kunnen bieden aan de uitdagingen waar de EU voor staat op de lokale, Europese en wereldmarkten en om een zo groot mogelijke Europese meerwaarde te kunnen garanderen? Hoe moet dit beleid hieraan bijdragen, gelet op de acties die al vanuit andere hoeken worden ondernomen (bijv. de particuliere sector)?

3. DE INTERNE MARKT: OPWAARDEREN VAN DE INTERNE LANDBOUWMARKT DOOR MIDDEL VAN DE VOORTGEBRACHTE PRODUCTEN

3.1. Regionale en lokale markten

De mogelijkheden die de landbouw voor de lokale markt biedt, worden niet voldoende benut. De regionale en lokale markten zijn van wezenlijk belang voor producenten en consumenten om elkaar te kunnen vinden. Producenten kunnen meer profijt halen uit hetgeen zij met hun werk voortbrengen, en consumenten kunnen op hun beurt een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van het gebied waar zij wonen, de milieugevolgen van hun consumptiepatroon verminderen en toegang verkrijgen tot een grote verscheidenheid aan producten die verankerd liggen in hun tradities en hun levensstijl.

3.1.1. Op welke wijze zijn de regionale en lokale markten gebaat bij het beleid?

Korte distributiekkanalen zijn een middel om de inkomsten van producenten te verhogen en ervoor te zorgen dat een groot aantal bedrijven niet in hun voortbestaan wordt bedreigd, onder andere dankzij betere marges, lagere transportkosten en een grotere onafhankelijkheid ten opzichte van de agro-industriële sector. Met korte distributiekkanalen kan een bijdrage worden geleverd aan het verbeteren van de prestaties op milieugebied, bijvoorbeeld door het terugdringen van de CO₂-uitstoot of van het gebruik van verpakkingsmateriaal. Vanuit cultureel en sociaal oogpunt wordt gezamenlijke besluitvorming aangemoedigd, net als een vorm van lokaal bestuur dat meer oog heeft voor de specifieke behoeften van het desbetreffende gebied. Daarnaast worden plaatselijke tradities in ere gehouden en ondersteund dankzij het verband tussen het product en de geografische ruimte waarmee zowel producent als consument een band heeft.

In het kader van een gebiedsgebonden benadering spelen de deelname van producenten aan kwaliteitsregelingen en het bevorderen van de afzet van deze producten een sleutelrol als het gaat om het voldoen aan de toenemende verwachtingen op het gebied van regionale, traditionele en authentieke producten die de sociale band tussen consument en producent nieuw leven inblazen en de waarde benadrukken die moet worden gehecht aan de versheid, de innovatieve kracht en de voedingswaarde van die producten en de kennis daarover.

3.1.2. Instrumenten om de regionale en lokale markten te ontwikkelen

Wanneer de mogelijkheden tot versterking van de instrumenten ter ondersteuning van de lokale markten worden onderzocht, is het belangrijk aansluiting te zoeken bij de andere Europese fondsen en te kijken in hoeverre zij hierop een aanvulling kunnen vormen. Op deze wijze kan beter op de behoeften van de verschillende gebieden worden ingespeeld en kan volledig recht worden gedaan aan het subsidiariteitsbeginsel.

Er moet in het bijzonder aandacht worden besteed aan de samenwerking tussen verschillende marktdeelnemers om strategieën voor de productie en de afzetbevordering van lokale landbouwproducten te ontwikkelen. Om de afzet van lokale producten beter te laten verlopen, zouden er faciliteiten beschikbaar ter financiering van bepaalde basisdiensten beschikbaar moeten zijn, bijvoorbeeld voor de oprichting van handelscentra, buurtwinkels of winkels voor de verkoop van landbouwproducten, de ontwikkeling van markthallen etc. Wanneer het LEADER-programma bovendien beter in het GLB van na 2013 wordt geïntegreerd, zou dit een belangrijker rol kunnen spelen bij het bevorderen van korte distributiekkanalen.

3.1.3. *Wijze van beheer voor de regionale en lokale markten*

Op dit moment bestaan er binnen het plattelandsontwikkelingsbeleid van de Europese Unie verschillende maatregelen die erop gericht zijn kwaliteitsproductie aan te moedigen en producentengroeperingen te ondersteunen bij hun voorlichtings- en afzetbevorderingsacties. De Commissie zal in het kader van de herziening van het GLB tegen 2020 wetsvoorstellen doen die de lijst van thans bestaande maatregelen aanvullen en verbeteren. Hoewel deze maatregelen niet binnen de horizontale regeling voor afzetbevordering worden beheerd, moeten zij hier wel bij aansluiten en mogen zij niet minder zichtbaar zijn.

Vraag 2: Welke voorlichtings- en afzetbevorderingsacties zouden moeten worden opgezet om te komen tot sterkere lokale en regionale markten?

3.2. **De Europese interne markt: creëren van een sterkere band tussen de Europese burger en de agrarische sector**

3.2.1. *Specifieke behoeften en doelstellingen van de interne markt (exclusief de regionale en lokale markt)*

Enerzijds moet de consumptie van Europese producten worden aangemoedigd en anderzijds dient het imago van de producten te worden gevaloriseerd door de Europese kwaliteitsregelingen bij zowel de consument als de producent bekend te maken. Deze laatste zijn vaak slecht geïnformeerd over de mogelijkheden die het GLB daartoe biedt. In dat verband zou het wellicht goed zijn de voorlichting meer te richten op de volgende onderwerpen:

- **Europese productienormen:** de Europese landbouw staat bekend om de strenge eisen die worden gesteld op het gebied van gezondheid, milieubescherming en dierenwelzijn. Bij de voorlichting over en afzetbevordering van Europese landbouwproducten zou meer aandacht moeten worden besteed aan de specifiek met de productienormen verband houdende eigenschappen;
- **voorlichting ten behoeve van een evenwichtiger voedingspatroon:** programma's ter stimulering van het eten van groenten en fruit (bijv. vijf stuks per dag) kunnen leiden tot betere voedingsgewoonten. Een ander voorbeeld is het programma ter bevordering van een gematigd alcoholgebruik;
- **de Europese kwaliteitsregelingen**³: zo kan de consument op dit moment met de bestaande BOB-, BGA- en GTS-labels en de keurmerken "biologische landbouw" en "ultraperifere regio's" rekenen op producten van een gegarandeerde kwaliteit voor wat betreft onder andere smaak, herkomst en productiemethode.

Daarnaast kan het nodig zijn een sector die zich in moeilijkheden bevindt tijdens of na een crisis te ondersteunen om het vertrouwen in die sector te herstellen of de consumptie weer op gang te brengen. In 2009 is bijvoorbeeld een reeks aanvullende programma's medegefinancierd om de producenten te helpen de melkcrisis te boven te komen. De Europese

³ Zie ook de voorstellen in het kader van het "Kwaliteitspakket 2010"
http://ec.europa.eu/agriculture/quality/policy/quality-package-2010/index_fr.htm

Unie kan een belangrijke rol spelen door bij gezondheidscrisis zoals de BSE-crisis, de MKZ-crisis of de vogelpest duidelijke en nauwkeurige voorlichting te geven.

Tot slot zou de samenwerking tussen lidstaten gestimuleerd kunnen worden om er enerzijds voor te zorgen dat voorlichtings- en afzetbevorderingscampagnes van de lidstaten en/of de particuliere sector elkaar aanvullen, en anderzijds het zoeken van aansluiting aan te moedigen.

Vraag 3: Welke specifieke behoeften bestaan er op het gebied van voorlichting over en afzetbevordering van Europese landbouwproducten en wat zouden de doelstellingen binnen de interne markt moeten zijn?

3.2.2. Acties gericht op de interne markt (exclusief de regionale en lokale markt)

In het kader van Verordening (EG) nr. 3/2008 worden de voorlichtings- en bevorderingsacties voor de interne markt ondergebracht in programma's die door beroepsorganisaties van een of meer lidstaten worden voorgelegd. Deze programma's duren over het algemeen drie jaar en in de meeste gevallen dragen alle deelnemende partijen (EU, beroepsorganisaties en de lidstaat) bij aan de financiering ervan. Ze hebben betrekking op een of meer producten of kwaliteitsaanduidingen en hebben in dit stadium een ontoereikende Europese dimensie.

Om de reikwijdte van de EU-acties te verbeteren, zou het zinvol kunnen zijn de nadruk te leggen op kernboodschappen die verband houden met het Europese landbouwproductiemodel en deze boodschappen te illustreren aan de hand van producten. Deze acties zouden kunnen plaatsvinden in de vorm van:

► *voorlichtingscampagnes over verschillende onderwerpen/thema's:*

- om meer bekendheid te geven aan het GLB via de in het kader daarvan voortgebrachte producten: productienormen, aandacht voor het milieu en het landschap, dierenwelzijn, kwaliteitsaanduidingen en valorisering van het imago van deze producten bij de consument;
- om een gezonder voedingspatroon aan te moedigen en zodoende bij te dragen aan doelstellingen van volkgezondheid.

Voor elke campagne moeten de doelgroep en de te gebruiken communicatiemiddelen (tv- of radiospots, websites, publicaties, bezoeken aan scholen en ondernemingen etc.) worden vastgesteld.

► *Afzetbevorderingsacties om het **Europese productiemodel** te illustreren*

In sommige gevallen is er sprake van een nauw verband tussen enerzijds een product en anderzijds een bepaald facet van het Europese landbouw- en levensmiddelenmodel. In het kader van een voorlichtings- en afzetbevorderingsactie zouden deze producten kunnen worden ingezet om het specifieke karakter en het uiterst hoge niveau van de in de EU gehanteerde productiemethoden te benadrukken. Nu al hebben sommige programma's betrekking op kwaliteitslabels voor bepaalde producten, bijvoorbeeld in de vleessector - op het gebied van dierenwelzijn.

► *Gerichte acties **in geval van crises***

Indien zich een economische of gezondheidscrisis voordoet, is het van belang dat burgers duidelijke berichtgeving op Europees niveau ontvangen. Mede door middel van acties als voorlichtings- en afzetbevorderingscampagnes over het desbetreffende product zou snel, adequaat en efficiënt op een dergelijke situatie kunnen worden ingespeeld.

► *Oprichting van een **Europees platform voor uitwisseling van goede praktijken***

Het uitwisselen van goede praktijken tussen beroepsgenoten moet als een troef worden beschouwd voor het ontwikkelen van relevante acties. Er zou op Europees niveau een uitwisselingsdienst (workshops voor bundeling van activiteiten, websites etc.) kunnen worden opgezet voor alle partijen die bij het voorlichtings- en afzetbevorderingsbeleid zijn betrokken. Met een dergelijk platform zouden gemakkelijker meerlandenprogramma's kunnen worden opgezet, die beter opgebouwd en gecoördineerd zouden kunnen worden dan op dit moment het geval is. Er zou bijvoorbeeld door de mediterrane lidstaten een programma kunnen worden ontworpen gericht op de Noord-Europese lidstaten, waarbij onder een "gemeenschappelijke generieke en Europese noemer" voorlichting wordt gegeven over de voordelen en meerwaarde van de mediterrane voedingsgewoonten via een bepaald pakket aan producten, zoals olijfolie en groente en fruit, en een gematigde consumptie van wijn.

Vraag 4: Welke acties moeten worden opgezet om de doelstellingen te bereiken en zo de mogelijkheden van de Europese Unie om op de interne markt op te treden, te optimaliseren?

4. TOENEMENDE CONCURRENTIE OP DE EXTERNE MARKT: EEN GELEGENHEID BIJ UITSTEK OM DE EUROPESE PRODUCTEN TE PROMOTEN

4.1. Zorgen voor een sterkere positie van de Europese landbouw op de wereldmarkt

In 2010 werd voor meer dan 90 miljard euro aan Europese landbouwproducten geëxporteerd. Hiervan bestond 64% uit eindproducten, met op de eerste plaats sterke drank en wijn (16%). Tegenwoordig vindt de export van landbouwproducten bijna volledig zonder restitutie plaats (385 miljoen euro in 2010 vergeleken met meer dan 6 miljard euro in 2000). Een dergelijk resultaat is mogelijk dankzij een concurrerende Europese landbouw met een gunstig klimaat voor landbouwproducten op de wereldmarkten, maar de concurrentie op wereldniveau is hard en de Europese positie dreigde enigszins in te zakken in het voordeel van offensievere spelers op de markt.

Het is in de eerste plaats aan de producenten, exporteurs en lidstaten om hun producten onder de aandacht van de consument te brengen, maar de Europese Unie kan wel een beslissende rol spelen als het gaat om het faciliteren en begeleiden daarvan. Op dit moment volgen Europese ondernemingen grotendeels aparte strategieën zonder de Europese dimensie daarin op te nemen, wat leidt tot een gefragmenteerde boodschap en acties die elkaar overlappen en veel tijd en geld kosten. Tegen de huidige achtergrond moet Europa al zijn krachten bundelen en zijn smaken en productiemethoden promoten, net zoals de belangrijkste handelspartners van Europa (zoals de Verenigde Staten, Australië en Canada) dat doen. Hiervoor zal wel de daarbij behorende financiële steun nodig zijn.

Om de concurrentiepositie van de Europese Unie te versterken, zou zij onder andere:

- **het openstellen en ontwikkelen van markten kunnen ondersteunen** – in het bijzonder in samenhang met de onderhandelingen over internationale overeenkomsten – om de

Europese producenten beter in de gelegenheid te stellen de consument met hun producten bekend te maken en deze te exporteren;

- **consequente voorlichtingsacties kunnen ondersteunen, waarbij een van tevoren vastgestelde strategie en duidelijke doelstellingen worden gevolgd.** Deze acties kunnen ofwel rechtstreeks gericht zijn op de consument en buitenlandse beroepsgroepen die over de Europese producten voorgelicht moeten worden en die aangemoedigd moeten worden deze te eten, ofwel op Europese producenten of groepen van Europese producenten, die aangemoedigd en geholpen moeten worden hun afzet op derde markten verder te ontwikkelen (hefboomeffect).

Vraag 5: Welke specifieke behoeften bestaan er op het gebied van voorlichting over en afzetbevordering van Europese producten en wat zouden de doelstellingen op de externe markt moeten zijn?

4.2. Acties gericht op de externe markt

In het horizontale kader van Verordening (EG) nr. 3/2008 van de Raad financiert de Europese Unie thans voorlichtingsacties hetzij via meerjarenprogramma's die door de marktdeelnemers worden voorgesteld, hetzij die rechtstreeks op initiatief van de Commissie plaatsvinden.

Tussen 2007 en 2010 waren de programma's maar voor slechts 29% van het aantal en 26% van de toegekende bedragen gericht op de externe markt (gemiddeld 14 miljoen euro per jaar over deze periode voor wat betreft het door de EU medegefinancierde deel). Het aandeel afgewezen programma's is gestegen naar 56%. De belangrijkste instrumenten, die in meer dan 90% van de goedgekeurde programma's werden gebruikt, waren voorlichtingsbrochures, deelname aan beurzen en het met elkaar in contact brengen van marktdeelnemers.

De Commissie heeft ook speciale promotie-evenementen georganiseerd (één tot twee per jaar) via handelsmissies op hoog niveau in derde landen en via seminars, deelname aan beurzen, ontmoetingen met de pers of tussen ondernemingen. Al deze bezoeken gingen systematisch gepaard met pr-acties, zowel vóór als na de desbetreffende missie.

Het effect van deze acties was volgens de Rekenkamer positief. Toch moet worden bekeken of er niet meer uit het optreden van de Europese Unie kan worden gehaald, bijvoorbeeld door de aanbevelingen uit de laatste externe evaluatie⁴, die van het Europees Parlement⁵ of van de Europese Rekenkamer⁶, ten aanzien van de begroting ter harte te nemen en door verschillende acties te ontwikkelen die meer op technische ondersteuning van producenten/ondernemers zijn gericht:

- **de exportcapaciteit van Europese producenten verder ontwikkelen:** de Commissie zou het initiatief moeten nemen tot ondersteuningsacties met als doel de marktdeelnemers uit de Europese landbouw sector te helpen bij het afstemmen van hun marketingstrategie op hun product, hun doelgroep enz. Het zou daarbij bijvoorbeeld kunnen gaan om het vanuit de Commissie verrichten van studies naar

⁴ “What lessons can be learnt from 8 years of promotion programmes in third countries?” Euréval - december 2008. Op dit moment wordt gewerkt aan een externe evaluatie van het voorlichtings- en afzetbevorderingsbeleid, die voor het einde van 2011 zal worden afgerond.

⁵ Wetgevingsresolutie 2007/0095 (CNS).

⁶ Speciaal verslag nr. 10/2009.

eetgewoonten, het organiseren van voorlichtingsdagen of interactieve internetplatforms zoals deze ook al in andere landen (Verenigde Staten, Canada) bestaan, of het gebruik maken van de nieuwe media (type Facebook, maar dan gespecialiseerd in activiteiten op het gebied van landbouwpromotie), alsmede het verlenen van toegang tot de infrastructuur van Europese stands tijdens internationale beurzen;

- **programma's en producenten meer met elkaar in lijn brengen.** De acties van de Europese Unie zouden kleine en middelgrote ondernemingen ertoe moeten aanzetten zich te groeperen, zodat voor de afzet van hun producten op de externe markt een kritieke massa kan worden bereikt. Concreet gezien zou het ontwikkelen van netwerken kunnen helpen dit doel te bereiken. Op Europees niveau zouden deze netwerken synergieën tussen producenten kunnen bewerkstelligen, om zo het opzetten van meerlanden- of multiproductenprogramma's met een sterke Europese meerwaarde aan te moedigen;
- **helpen van nieuwkomers** door ook verkennende werkzaamheden voor subsidie in aanmerking te laten komen (bijv.: proefcampagne van een jaar, marktonderzoek).

Alle acties die op de externe markt zijn gericht, zouden ontwikkeld moeten worden in overeenstemming met de in het kader van het Europese handelsbeleid bestaande steunmaatregelen⁷.

Vraag 6: Welke acties moeten ontwikkeld worden om de doelstellingen te bereiken en zodoende zoveel mogelijk uit het optreden van de Europese Unie op de externe markt te halen?

5. INHOUD EN WIJZE VAN BEHEER VOOR WAT BETREFT DE INTERNE EN EXTERNE MARKT

5.1. Wie zijn de begunstigden?

Onder de huidige horizontale regeling moeten de organisaties die voorstellen voor programma's indienen, beroeps- of brancheorganisaties zijn die in een of meer lidstaten of op Europees niveau representatief voor de betrokken sector of sectoren zijn. Deze beperking geldt niet voor de wijnsector, waar particuliere ondernemingen en overheidsorganen – wanneer zij niet de enige begunstigden zijn – ook van maatregelen ter bevordering van de afzet kunnen profiteren.

Het zou goed zijn te kijken naar de mogelijkheid de toegang uit te breiden tot andere structuren dan de beroepsorganisaties, zoals ondernemingen of kamers van koophandel. Door het in die richting openstellen van de programma's zouden sectoren die niet in elke lidstaat systematisch een structuur van beroepsorganisaties kennen, ook onder de regelingen kunnen vallen.

Verder zou deelname op individueel niveau overwogen kunnen worden, een en ander binnen duidelijk vastgestelde grenzen (bijvoorbeeld een verbod op rechtstreekse promotie – d.w.z. reclame – voor een product van een bepaalde onderneming). Het tonen van producten zou

⁷ Handelsbeleid als kernelement van de Europa 2020-strategie – COM(2010)612.

toegestaan kunnen worden indien met deze producten een bredere Europese boodschap naar buiten kan worden gebracht die de onderneming wil promoten.

Vraag 7: Wie moeten de begunstigden zijn? Zou aan bepaalde begunstigden voorrang moeten worden verleend?

5.2. Meer samenhang met de andere instrumenten van het GLB

In de loop der tijd zijn er voor bepaalde producten specifieke instrumenten ten behoeve van voorlichting en afzetbevordering uitgewerkt, naast de acties in het kader van Verordening (EG) nr. 3/2008. Deze instrumenten tonen aan dat het zinvol en belangrijk is ambitieuze acties voor de betrokken ketens te blijven organiseren. Toch moet ook worden onderzocht in hoeverre onderlinge afstemming tussen deze verschillende instrumenten mogelijk is, zodat de afzetbevorderingsacties doeltreffender worden en beter gecoördineerd kunnen worden.

Om samenhangende methoden voor toegang tot bepaalde markten vast te stellen, moet worden nagedacht over het verband dat kan worden aangebracht tussen het voorlichtings- en afzetbevorderingsbeleid voor landbouwproducten als zodanig en de volgende instrumenten: de steunregeling voor het bevorderen van de consumptie van **melk en fruit in scholen**, de instrumenten voor bevordering van de afzet van **wijn** in derde landen, de voorlichtings- en afzetbevorderingsmaatregelen in het kader van de operationele programma's van producentenorganisaties in de sector **groenten en fruit**, het mechanisme voor ondersteuning van de landbouw in de ultraperifere grondgebieden (in het kader van de **POSEI**-programma's), de voedselkwaliteitsregelingen of regelingen voor bevordering van de afzet van producten met officiële kwaliteitsaanduidingen in het kader van de **plattelandsontwikkeling** (maatregelen 132 en 133, prioritair zwaartepunt 1 van het ELFPO, "verbetering van de concurrentiekracht van de land- en bosbouwsector"), de specifieke steun genoemd in **artikel 68** van de bedrijfstoelageregeling (Verordening (EG) nr. 73/2009), de maatregeling ter bevordering van de afzet van **olijfolie** in niet-Europese landen via de Internationale Olijfolieraad (IOR) en tot slot het **voorlichtings- en communicatiebeleid op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid** dat met Verordening (EG) nr. 814/2000 in het leven is geroepen.

Vraag 8: Zijn er mogelijkheden voor betere afstemming van de verschillende voorlichtings- en afzetbevorderingsinstrumenten die de EU ter beschikking staan, om zo doeltreffender en ambitieuzere strategieën te ontwikkelen om toegang te krijgen tot lokale, Europese en wereldmarkten?

5.3. Acties duidelijker afbakenen en beter omschrijven

Het huidige reglementaire kader is relatief beperkt. Er zijn positieve lijsten⁸ van producten opgesteld die voor afzetbevorderingsacties in aanmerking komen. Voor wat betreft de Europese markt is voor elk product of thema een lijst van doelgroepen, boodschappen en te gebruiken instrumenten uitgewerkt. Deze lijsten gaan al enige tijd mee en zijn gaandeweg wel door de Commissie geactualiseerd, maar dienen toch opnieuw onder de loep te worden genomen.

⁸ Bijlagen I en II van Verordening (EG) nr. 501/2008.

Ook hebben de programma's op dit moment betrekking op specifieke producten of kwaliteitsregelingen (bijv.: voorlichting over melk en de voedingswaarde daarvan). Een nieuwe, flexibelere en wellicht doeltreffender benadering zou eruit kunnen bestaan in de eerste plaats de nadruk te leggen op kernboodschappen die op Europees niveau worden bepaald, en vervolgens op deze boodschappen voort te borduren door deze met producten gestalte te geven, zodat de verscheidenheid, de rijkdom en de complementariteit van het Europese aanbod meer naar voren worden gebracht.

Vraag 9: Welke landbouwproducten en levensmiddelen zouden voor subsidie in aanmerking moeten komen en welke criteria moeten daarbij worden gehanteerd?

Vraag 10: Van welke promotiemiddelen zou gebruik moeten worden gemaakt om doeltreffender te werk te kunnen gaan? Moet gefocust worden op het uitzenden van kernboodschappen, zoals "5 stuks groenten en fruit per dag" of "de smaak van Europa", of juist op bepaalde soorten producten (bijv.: kaas, wijn etc.)?

5.4. Geografische oorsprong en/of merknamen beter valoriseren

Europa heeft een dermate rijk aanbod aan landbouwproducten en levensmiddelen dat het vaak nodig is verder te kijken dan het algemene beeld dat daarvan bestaat om een product beter te valoriseren. Toch zijn er momenteel beperkte mogelijkheden om merken en/of de oorsprong van een product te vermelden, waardoor particuliere partijen soms de belangstelling verliezen om afzetbevorderingsprogramma's op Europees niveau mede te financieren.

Voor het merendeel van de acties moet elke verwijzing naar de oorsprong gewoonlijk onderschikt worden gemaakt aan de hoofdboodschap. De oorsprong van het product mag wel worden aangegeven wanneer het gaat om een aanduiding in het kader van de Europese regelgeving (bijv.: BOB-/BGA-producten)⁹. Voor twee sectoren bestaan bijzondere regels:

- wijn¹⁰: reclame voor individuele commerciële merken is mogelijk voor derde landen voor zover er geen enkele aanvullende staatssteun voor de financiering van de verkoopbevordering wordt verleend en de acties betrekking hebben op wijn met een beschermde oorsprongsbenaming of beschermde geografische aanduiding en op wijn met een aanduiding van het wijndruivenras;
- groenten en fruit¹¹: reclame voor individuele commerciële merken of merken met een geografische verwijzing is niet mogelijk, behalve:
 - merknamen/handelsmerken van producentenorganisaties, unies van producentenorganisaties en hun dochterondernemingen;
 - algemene verkoopbevordering en verkoopbevordering voor kwaliteitsmerken. Het gebruik van geografische benamingen is slechts toegestaan wanneer het een beschermde oorsprongsbenaming of een beschermde geografische aanduiding betreft.

⁹ Verordening (EG) nr. 501/2008, artikel 5, punt 2.

¹⁰ Verordening (EG) nr. 1234/2007, artikel 103 septdecies.

¹¹ Verordening (EG) nr. 1580/2007, bijlage VIII, punt 15.

In het kader van een duidelijk vastgestelde strategische benadering zou het mogelijk moeten zijn zich meer op de mogelijkheid te richten die bepaalde merken of oorsprongsbenamingen met een meerwaarde bieden om markten te openen, omdat zij ook de mogelijkheid bieden als aandrijvende kracht voor alle Europese producten te fungeren, in het bijzonder op de externe markt. Een mogelijkheid zou zijn het Europese karakter van de producten tot uitdrukking te brengen in het kader van afzetbevorderingsprogramma's die door representatieve beroeps- en/of brancheorganisaties worden ingediend, zonder hen echter te verplichten hierin geen specifieke oorsprongsbenaming of geen bepaald merk te betrekken. Er moet echter wel voor worden gezorgd dat de Europese boodschap duidelijk op de eerste plaats komt te staan ten opzichte van het merk of de oorsprong van het desbetreffende product en dat elke activiteit die puur op eigenbelang berust, niet van de Europese financiering profiteert, maar uitsluitend van de geboden infrastructuur en de overige horizontale activiteiten die in het programma zijn opgenomen.

Vraag 11: Is het zaak meer ruimte te bieden voor vermelding van de oorsprong van het product en welke criteria moeten daarvoor worden gehanteerd?

Vraag 12: Zouden merken als middel voor bevordering van de afzet op de externe markt moeten worden ingezet en welke criteria zouden daarvoor moeten worden gehanteerd?

5.5. Hoe kan multinationaal beheer worden aangemoedigd?

Op grond van de huidige regelgeving krijgen *“programma's die worden voorgesteld door meer dan één lidstaat of die voorzien in acties in meer dan één lidstaat, [] voorrang”*.

Wanneer meerdere lidstaten gezamenlijk een voorstel voor een gemeenschappelijk programma doen dat op verschillende landen is gericht en gezamenlijk wordt uitgevoerd, neemt de Europese dimensie dienovereenkomstig toe en wordt het beschikbare budget beter gebruikt. Daarom heeft de Commissie dit soort programma's aangemoedigd en zal zij dit blijven doen.

Uit de huidige situatie en de gegevens over de periode 2006-2010 blijkt echter dat er maar weinig landen zijn die zich aan een dergelijke onderneming wagen. Wanneer dit wel wordt gedaan, wordt het programma niet altijd geselecteerd, in het algemeen omdat er geen sprake is van een duidelijke strategie en van gemeenschappelijke doelstellingen en acties.

De medefinanciering en de huidige procedures zoals het ondertekenen van overeenkomsten tussen lidstaten en de nationale organisaties die de voorstellen indienen, zorgen ervoor dat de rol van beroepsorganisaties op Europees niveau geminimaliseerd is, terwijl juist zij het beste in staat zouden zijn programma's met een echte Europese dimensie uit te voeren en uit te voeren. Er moeten structuren of procedures worden gevonden om het gemakkelijker te maken dit soort programma's op te zetten.

Vraag 13: Waardoor wordt het indienen en uitvoeren van meerlandenprogramma's afgeremd? Wat moet er worden gedaan om deze programma's met een sterkere Europese dimensie aan te moedigen?

Vraag 14: Moeten er andere soorten programma's en/of instrumenten worden ontwikkeld?

5.6. Hoe moeten de programma's worden uitgevoerd?

Bij de uitvoering dienen eenvoudige procedures te worden gehanteerd. De uitvoering moet aansluiten bij de doelstellingen en deze dienen “tegen zo gunstig mogelijke administratieve kosten” bereikt te kunnen worden binnen een samenhangend kader.

Het beheer van afzetbevorderingsprogramma's wordt op dit moment tussen de Commissie en de lidstaten verdeeld¹². In de praktijk komt dit erop neer dat de lidstaten de voorgestelde programma's beoordelen op conformiteit, geschiktheid en de prijs-kwaliteitverhouding, waarna zij de programma's waarvan zij menen dat deze in aanmerking komen voor medefinanciering, bij de Commissie indienen. Nadat de Commissie deze programma's heeft bestudeerd en eventueel om aanpassingen heeft verzocht, selecteert zij de mede te financieren programma's. Deze programma's worden vervolgens uitgevoerd door “uitvoeringsinstanties”, die door de indienende organisatie moeten worden geselecteerd. De lidstaat is verantwoordelijk voor de goede uitvoering van het programma, de betalingen aan de begunstigden en de daarmee samenhangende controle. Een zogenaamde toezichtgroep, die wordt voorgezeten door de betrokken lidstaat en waaraan de Commissie deelneemt, komt regelmatig bijeen om de voortgang van de verschillende programma's te volgen.

Er is sprake van een dubbele selectieprocedure, die bovendien lang is (zeven maanden tussen de uiterste datum van indiening bij de lidstaat en de beslissing van de Commissie). Daardoor worden de mogelijkheden beperkt om pragmatische campagnes te ontwikkelen die inspelen op de actualiteit en de behoeften. Er zijn twee mogelijke alternatieven:

- de selectie bij de lidstaten neerleggen. Allereerst zou per lidstaat een financieel pakket beschikbaar moeten kunnen worden gesteld. Niet alleen is het lastig een dergelijke taak in praktijk te brengen (welk bedrag en aan welke criteria moet worden voldaan), maar ook bestaat het risico dat met het beheer via van tevoren toegekende nationale kredieten de Europese dimensie van de maatregelen aan kracht verliest. Toch wordt deze methode wel toegepast in de sectoren groenten en fruit (maximale begroting per organisatie, afhankelijk van het productievolume) en wijn (op nationaal niveau vastgestelde begroting). Voor deze sectoren geldt echter een andere context, omdat de afzetbevorderingsacties onderdeel uitmaken van een volledig pakket aan sectorale maatregelen en zijn opgenomen in programma's die ook ontwikkelings- of herstructureringsmaatregelen bevatten;
- kiezen voor selectie op Europees niveau. In dat geval zou het gaan om een selectiemethode die vergelijkbaar is met de methode die in het kader van de uitnodiging tot het indienen van voorstellen wordt gehanteerd, waarbij de Commissie, veelal bijgestaan door externe deskundigen, de voorstellen beoordeelt. Meestal is de Commissie bij deze selectieprocedure ook verantwoordelijk voor de controle, de betalingen en het toezicht op de voortgang. Er zou dus nagedacht moeten worden over de rol van de lidstaten in dat verband: zou die volledig uitgeschakeld moeten worden of zou het denkbaar zijn de besluitvorming over de acties bij de Commissie neer te leggen en aan de lidstaten te vragen het toezicht op de uitvoering van de aldus geselecteerde programma's op zich te nemen?

¹² Onder gedeeld beheer: de Commissie blijft verantwoordelijk voor de uitvoering van de begroting, maar belast de lidstaten met de uitbetaling aan de begunstigden, met inachtneming van de voorwaarden die op EU-niveau zijn vastgesteld. De Commissie zorgt er vervolgens voor dat de kredieten naar behoren worden uitgegeven (procedure voor de goedkeuring van de rekeningen).

Vraag 15: Hoe kan de selectie en de uitvoering van de programma's eenvoudiger en beter worden vormgegeven?

5.7. In hoeverre moeten Europese middelen voor het behalen van de doelstellingen worden aangewend?

Op dit moment worden de programma's gedeeltelijk door de EU gefinancierd (maximaal 50%) en het resterende bedrag wordt vanuit de beroepsgroep of door de indienende organisaties (minimaal 20%) en de betrokken lidstaten betaald. Het beginsel van medefinanciering lijkt de meest aangewezen weg om ervoor te zorgen dat alle betrokken partijen zich verantwoordelijk voor het programma voelen. Onderzocht zou moeten worden of voor het behalen van de doelstellingen, of voor bepaalde prioritaire doelstellingen, de medefinanciering niet uitgebreid zou moeten worden.

In het kader van de wens zich beter op de markt te oriënteren via het geleidelijk aan laten verdwijnen van de exportsubsidies, het ontkoppelen van de rechtstreekse betalingen en het uitsluitend in uitzonderlijke gevallen inzetten van marktbeheersmaatregelen, vormen de bevorderingsacties een instrument dat in aanvulling op de klassieke marktmaatregelen kan worden gebruikt om de concurrentiepositie van de Europese landbouw te handhaven en te verstevigen.

Een instrument kan slechts doeltreffend zijn als het wordt uitgerust met een begroting die in overeenstemming is met de doelstellingen van dat instrument. Een eerste schatting van het benodigde budget zal na afloop van deze raadplegingsprocedure worden vastgesteld, waarbij een evaluatie van het bestaande beleid en een effectbeoordeling van de opties voor de toekomst als basis zullen dienen.

6. TOT SLOT: PUBLIEK DEBAT EN OVERIGE ACTIES

De in dit groenboek opgeworpen problemen en vragen vormen de belangrijkste aspecten waaraan aandacht moet worden besteed bij de verdere ontwikkeling van een gemeenschappelijk strategisch kader voor het voorlichtings- en afzetbevorderingsbeleid voor de Europese landbouwproducten en de daarop betrekking hebbende instrumenten.

Via deze raadpleging wil de Commissie graag de mening horen van organisaties en burgers die geïnteresseerd zijn in voorlichting over en afzetbevordering van landbouwproducten.

De Commissie organiseert een raadpleging om alle organisaties en burgers die geïnteresseerd zijn in voorlichting over en afzetbevordering van landbouwproducten, de gelegenheid te bieden hun mening over dat onderwerp te geven. Wij nodigen landbouwers, levensmiddelenproducenten, non-gouvernementele organisaties, verwerkingsbedrijven, detailhandelaren en overige handelaren, distributiebedrijven, importeurs en exporteurs, consumenten, overheidsinstanties en alle andere belanghebbende partijen uit hun bijdrage aan dit debat leveren op de volgende internetsite:

- <http://ec.europa.eu/yourvoice>

De Commissie verzoekt organisaties die in het kader van een publieke raadpleging opmerkingen willen maken, aan de Commissie en het grote publiek informatie te verstrekken over wie en wat ze vertegenwoordigen. Bijdragen van organisaties die deze informatie niet

hebben verstrekt, publiceert de Commissie als individuele reactie (Raadplegingsnormen, zie COM(2002) 704 en mededeling over de ETI-follow-up, zie COM(2007) 127 van 21.3.2007).

De raadpleging sluit op **30 september 2011**.

Vraag 16: Deelnemers aan deze raadpleging worden uitgenodigd aspecten van het voorlichtings- en afzetbevorderingsbeleid voor landbouwproducten die niet in dit groenboek zijn behandeld, alsnog aan de orde te stellen.
