

DA

DA

DA



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 28.5.2009
SEK(2009) 671

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

**Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske
Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om kvalitetspolitikken for
landbrugsprodukter**

Resumé af konsekvensanalysen

{COM(2009) 234}
{SEC(2009) 670}

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

Resumé af konsekvensanalysen

Kvalitetspolitikken for landbrugsprodukter

1. POLITISK BAGGRUND OG PROBLEMSTILLING

Kvalitetspolitikken for landbrugsprodukter tager sigte på at rette op på den markedsskævhed, der er opstået som følge af mangelfuld kommunikation mellem landmænd og købere om landbrugsprodukternes kvalitetsaspekter. Kvalitetspolitikken er først og fremmest fokuseret på landbrugsråvarer og produkter, som har gennemgået det første forarbejdningsled, som f.eks. vin, ost, olivenolie og kød.

EU har udviklet en række instrumenter, der anvendes i forbindelse med afsætningen af landbrugsprodukter, og som skal garantere produkternes egenskaber og landbrugsmæssige kvaliteter. Der er tale om:

- **handelsnormer** og produktdirektiver, som fastsætter landbrugsprodukternes identitet (f.eks. definitioner af ”konsummælk”, ”frugtjuice”, ”vin” osv.), produktklassificering (klasse og størrelse), mærkning, der viser oprindelse og produktionssted, og definition af visse ”forbeholdte udtryk”, som angiver værdiforøgende egenskaber og kendetegn, f.eks. produktionsmetode.
- EU’s **ordninger for landbrugsproduktkvalitet**. Der findes seks forskellige ordninger: tre ordninger for geografiske betegnelser, en for garanterede traditionelle specialiteter, en for økologisk landbrug og en for produkter fra EU's fjernområder. Der er yderligere to ordninger under udarbejdelse: en udvidelse af miljømærket til at omfatte fødevarer og en ordning for dyrevelfærdsmærkning.

I tillæg hertil er der opstået en hel række **private og nationale (og regionale) certificeringsordninger**. Disse omfatter certificeringsordninger for fødevarer (som garanterer, at minimumskravene er overholdt) og fødevarekvalitetsordninger, som skiller produkterne ud ved at gøre køberne og forbrugerne opmærksomme på produktens egenskaber og landbrugsmæssige kvaliteter, der giver merværdi.

Disse instrumenter (både EU's og de private og nationale instrumenter) tager sigte på at løse de grundlæggende markedsproblemer, der er opstået på grund af **mangelfuld information**, og som ellers ville være til hinder for, at produkterne kan afsættes til en rimelig pris, der afspejler deres egenskaber og kvaliteter. Der er dog visse problemer forbundet med forvaltningen af disse ordninger. **Samlet set** er EU's kvalitetspolitik udviklet på ad hoc-basis, hvilket har resulteret i en række **uoverensstemmelser**. Der er desuden flere nye initiativer på bedding, navnlig på miljøområdet, som risikerer at forværre problemet. Disse meget forskellige initiativer komplicerer situationen og udgør en risiko for, at tilgangen til kvalitetsforanstaltninger bliver usammenhængende, hvilket skaber forvirring blandt de berørte parter og forbrugerne og resulterer i en usammenhængende kvalitetspolitik for landbrugsprodukter. **Helt konkret** kan det siges, at EU's ordninger er **unødigt komplicerede**. Det er ikke lykkedes at udbrede kendskabet til de geografiske betegnelser tilstrækkeligt, og

der er først og fremmest konstateret nogle tekniske aspekter af ordningen, som bør tages op. Ordningen for garanterede traditionelle specialiteter har heller ikke levet op til forventningerne, og handelsnormerne er for komplekse og unødigt normative. I de private og nationale sektorer er antallet af forskellige certificeringsordninger nærmest eksploderet, hvilket har ført til forvirring blandt forbrugerne og rejst spørgsmål om, hvorvidt det indre marked fungerer ordentligt. Endelig har den inkonsekvente anvendelse af mærkning, der viser, hvor produktet er fremstillet, ført til en situation, hvor produktionsstedet skal angives på oksekød, men ikke på svinekød og på honning, men ikke på mejeriprodukter.

2. MÅL

Det **overordnede mål** for kvalitetspolitikken for landbrugsprodukter er at give landmændene og producenterne mulighed for at leve op til forbrugernes forventninger til produkternes egenskaber og landbrugsmæssige kvaliteter og at kommunikere disse oplysninger effektivt. Det skal samtidig sikres, at:

- landmændene og producenterne får rimelige priser, der afspejler den produktkvalitet, som de tilbyder
- landmændene og producenterne kan reagere på forbrugernes ønsker om produktegenskaber og landbrugsmæssige kvaliteter, der giver merværdi
- forbrugerne kan stole på mærkningen, når det gælder om at identificere produktegenskaber og landbrugsmæssige kvaliteter.

De **specifikke målsætninger** er at:

- forbedre kommunikationen mellem landmænd, købere og forbrugere om landbrugsprodukternes kvalitet og således rette op på kommunikationsbristet
- skabe bedre sammenhæng mellem EU's instrumenter for landbrugsproduktkvalitet
- forenkle procedurerne for landmænd, producenter og gøre ordningerne mere overskuelige for forbrugere.

Til gennemførelsen af disse mål har man undersøgt **fire politikområder**:

- Politikområde 1: handelsnormer, herunder angivelse af produktionssted
- Politikområde 2: geografiske betegnelser
- Politikområde 3: traditionelle specialiteter
- Politikområde 4: private, nationale og nye EU-ordninger for certificering.

3. POLITISKE LØSNINGSFORSLAG

3.1. Politikområde 1: handelsnormer, herunder angivelse af produktionssted

To løsningsforslag blev forkastet efter den tekniske gennemgang:

- Forslaget om at indføre et **EU-logo, der viser, at EU-kravene er overholdt**, vil give store tekniske vanskeligheder og blev afvist af næsten samtlige berørte parter.

- **Ingen EU-foranstaltning: Forslaget om at lade handelsnormerne udgå af EU-lovgivningen**, vil efterlade et tomrum, som risikerer at blive fyldt ud af indbyrdes forskellige nationale handelsnormer. Samtlige berørte parter gik ind for at bibeholde handelsnormerne (i en forenklet udgave).

Fem løsningsforslag blev bibeholdt med henblik på videre analyse:

- **Løsningsforslag 1.1: Status quo plus.** Dette forslag går ud på at **forenkle** og harmonisere normer og regler, der er fælles for flere sektorer, ophæve forældede bestemmelser og nyaffatte bestemmelserne efter de nyeste principper for affattelse af juridiske tekster.
- **Løsningsforslag 1.2: Erstatning af de produktspecifikke EU-handelsnormer med en generel basisnorm.** Dette løsningsforslag forudsætter, at de produktspecifikke handelsnormer udgår helt af EU-lovgivningen, og at der i stedet indføres en ny generel basisnorm, som gælder for alle produkter.
- **Løsningsforslag 1.3: Kombineret strategi.** Efter dette løsningsforslag fastsættes de væsentlige krav eller en basisnorm i en retsakt (som i løsningsforslag 1.2), mens de tekniske specifikationer fastsættes i normer, som de berørte parter når til enighed om inden for rammerne af et normsættende organ (CEN).
- **Løsningsforslag 1.4: Øge anvendelsen af forbeholdte udtryk.** Dette forslag går ud på at formulere præcise definitioner, identitet, klasse og størrelse, som produktet skal opfylde, hvis det forbeholdte udtryk anvendes i forbindelse med afsætningen. Der er tale om udtryk, som f.eks. ”gård...”, ”frilands...” og - navnlig hvis ordningen for traditionelle specialiteter afskaffes - udtrykket ”traditionel”.
- **Løsningsforslag 1.5: Udvidelse af kravet om obligatorisk angivelse af produktionssted (EU/tredjelande) til at omfatte landbrugsprodukter.** Efter dette forslag bør det navnlig i lyset af WTO-forpligtelserne overvejes, hvorvidt produkternes skal mærkes, således at det fremgår, om produktet har oprindelse i EU og/eller hvilken medlemsstat/hvilket tredjeland det kommer fra.

3.2. Politikområde 2: Geografiske betegnelser

Fire løsningsforslag blev forkastet efter den tekniske gennemgang:

- Forslaget om et generelt **direktiv**, som flytter ansvaret for at identificere og beskytte de geografiske betegnelser over på medlemsstaterne, er ude af trit med det politiske mål om at anvende harmoniserede regler på hele det indre marked.
- Forslaget om **samregulering** og **selvregulering**, som ville kræve deltagelse af de ikke-statslige organisationer og arbejdsmarkedets parter og andre repræsentanter for erhvervslivet, blev forkastet på grund af sektorens stærkt fragmenterede struktur.
- **Ingen foranstaltninger på EU-niveau (ophævelse af de gældende bestemmelser på området).** Dette vil sandsynligvis resultere i 27 indbyrdes forskellige ordninger, hvilket vil medføre større administrative byrder for producenterne, skabe forvirring blandt forbrugerne og udgøre en risiko for identitetsmisbrug og efterligninger uden for den medlemsstat, som yder den pågældende beskyttelse.

- **Anvendelse af de internationale regler inden for rammerne af Lissabonaftalen.** Denne mulighed kan ikke gennemføres på kort sigt, fordi det vil være nødvendigt først at forhandle en international aftale om overholdelse af WIPO på plads og ændre visse definitioner. Denne mulighed bør dog ikke udelukkes på langt sigt.

Tre løsningsforslag (herunder tre underordnede alternativer) blev bibeholdt med henblik på videre analyse:

- **Løsningsforslag 2.1: Status quo plus. Forenkling af BOB-/BGB-ordningerne og strømlining af de gældende procedurer.** Det foreslås at affatte den pågældende retsakt mere præcist uden at ændre den retlige struktur, hvilket vil gøre det muligt at reducere den tid, det tager at behandle ansøgninger på EU-niveau.
 - **Alternativ 2.1.1: Sammenlægning af BOB-/BGB-definitionerne.** Dette alternativ går ud på at afskaffe de beskyttede oprindelsesbetegnelser, idet de gældende betegnelser går over til at blive beskyttede geografiske betegnelser. Dette alternativ går imod den seneste tendens til at fremhæve forskellen mellem de to slags betegnelser.
 - **Alternativ 2.1.2: Oprettelse af et fælles instrument** til registrering af vin, spiritus, landbrugsprodukter og fødevarer. Dette alternativ skaber en mere sammenhængende politik, ved at der f.eks. anvendes ens kriterier og procedurer for registreringerne.
 - **Alternativ 2.1.3: Dette alternativ går ud på at tillade nationale ordninger for beskyttelse af betegnelser,** som fungerer parallelt med EU-ordningen. De pågældende betegnelser vil således kun være beskyttet på det nationale marked. Parallelt hermed kunne man lægge handelskriterier (mængde og værdi) til grund for registrering af betegnelser i EU's registre.
- **Løsningsforslag 2.2: Den gældende BOB-/BGB-ordning afskaffes på EU-niveau og erstattes med den eksisterende varemærkeordning.** Ifølge dette alternativ vil beskyttelsen af de geografiske betegnelser blive sikret igennem TRIPS, mens de retlige instrumenter til beskyttelse af betegnelser kun vil kunne anvendes inden for rammerne af EU's varemærkeordning.
- **Løsningsforslag 2.3: Præcisering af BOB-/BGB-reglerne.** Dette løsningsforslag går ud på at gøre den gældende ordning mere klar og præcis ved at ændre forordningerne og retningslinjerne.

3.3. Politikområde 3: Garanterede traditionelle specialiteter

Fire løsningsforslag (herunder to underordnede alternativer) blev bibeholdt med henblik på videre analyse:

- **Løsningsforslag 3.1: Status quo. Videreførelse af den gældende ordning** anses ikke for at være en brugbar løsning, men anvendes blot som sammenligningsgrundlag for de øvrige løsninger.
- **Løsningsforslag 3.2: Forenkling af ordningen** ved, at de nuværende to valgmuligheder, dvs. beskyttelse med eller uden forbeholdt navn, begrænses til en.

- **Alternativ 3.2.1: Registrering uden forbeholdt navn.** Ifølge dette alternativ **ophæves beskyttelsen** af navnet. Det registrerede navn vil således kunne anvendes frit, medmindre det anvendes sammen med udtrykket ”garanteret traditionel specialitet” eller sammen med EU-logoet.
- **Alternativ 3.2.2: Registrering med forbeholdt navn.** I dette tilfælde vil selve navnet være beskyttet, og vil derfor kun kunne anvendes for produkter, der er produceret i overensstemmelse med varespecifikationen.
- **Løsningsforslag 3.3: Beskyttelse af udtrykket “traditionel” som et forbeholdt udtryk inden for rammerne af handelsnormerne.** Denne mulighed er beskrevet under løsningsforslag 1.4.
- **Løsningsforslag 3.4: Ingen EU-foranstaltning, dvs. afskaffelse af den gældende ordning.** Det overlades til den private sektor, medlemsstaterne og regionerne at fastsætte regler for de traditionelle specialiteter.

3.4. Politikområde 4: private, nationale og nye EU-ordninger for certificering

Et løsningsforslag blev forkastet efter den tekniske gennemgang, nemlig:

- forslaget om **retsforskrifter**, der fastsætter regler eller et sæt rammebestemmelser for fødevarer certificeringsordningerne. Denne mulighed anses ikke for at være effektiv eller at stemme overens med EU's øvrige politiske mål (f.eks. forenkling), ligesom de berørte parter heller ikke kunne acceptere forslaget.

Fem løsningsforslag blev bibeholdt med henblik på videre analyse:

- **Løsningsforslag 4.1: Ingen EU-foranstaltninger = status quo (plus videre undersøgelser).** Denne mulighed indebærer en fortsættelse af den nuværende situation, hvor EU ikke medvirker direkte i de private og nationale/regionale certificeringsordninger. Der vil skulle gennemføres **yderligere undersøgelser** for at få bedre forståelse af, hvilke problemer der er, og hvordan de kan løses.
- **Løsningsforslag 4.2: Udarbejdelse af fakultative retningslinjer for driften af certificeringsordninger,** som skal tilskynde til, at ordningerne drives efter bedste praksis på grundlag af kriterier, som de berørte parter kan tilslutte sig.
- **Løsningsforslag 4.3: Udarbejdelse af nye EU-kvalitetsordninger for specifikke politikområder.** Kommissionen har allerede udarbejdet eller er ved at udarbejde certificeringsordninger på flere politikområder. Hver ny ordning vil skulle vurderes særskilt.
- **Løsningsforslag 4.4: Indførelse af fælles kriterier for nye EU-ordninger.** Som en mulighed inden for rammerne af løsningsforslag 4.3 kan der i betragtning af de mange nye ordninger og forslag, der er på vej, fastsættes kriterier for at vurdere behovet for nye certificeringsordninger på EU-niveau for landbrugsprodukter og fødevarer.
- **Løsningsforslag 4.5: Udarbejdelse af beskyttede forbeholdte udtryk i overensstemmelse med varespecifikationerne.** I de tilfælde, hvor direkte EU-foranstaltninger er berettigede, ville det være en administrativt lettere løsning at indføre **beskyttelse af forbeholdte udtryk.** Denne mulighed drøftes under løsningsforslag 1.4 (handelsnormer).

4. KONSEKVENSANALYSE

Løsningsforslagene for hvert politikområde blev analyseret for at bedømme effektivitet og konsekvens også i forhold til de politiske mål.

For **politikområde 1 (handelsnormer, herunder angivelse af produktionssted)** foretrækkes løsningsforslag 1.4 (øge anvendelsen af forbeholdte udtryk), løsningsforslag 1.3 (kombineret strategi), forudsat at der gennemføres yderligere undersøgelser, og, navnlig med henblik på basislandbrugsprodukter, løsningsforslag 1.5 (indførelse af krav om obligatorisk angivelse af produktionssted).

For **politikområde 2 (geografiske betegnelser)** foretrækkes løsningsforslag 2.3 (præcisering af BOB-/BGB-reglerne) og alternativ 2.1.2 (sammenlægning af ordningerne for vin, spiritus og landbrugsprodukter) på grund af deres effektivitet og konsekvens. Der er behov for yderligere analyser for at afklare, hvorvidt løsningsforslag 2.3 (præcisering af BOB-/BGB-reglerne) resulterer i den nødvendige effektivisering.

For **politikområde 3 (traditionelle specialiteter)** foretrækkes løsningsforslag 3.3 (beskyttelse af udtrykket ”traditionel” som et forbeholdt udtryk inden for rammerne af handelsnormerne), derefter løsningsforslag 3.2 (forenkling af ordningen).

For **politikområde 4 (private, nationale og nye EU-ordninger)** foretrækkes løsningsforslag 4.2 (retningslinjer) og 4.4 (kriterier for nye ordninger). Disse to løsningsforslag kan kombineres. Løsningsforslag 4.5 (øge anvendelsen af forbeholdte udtryk), som fik en god bedømmelse inden for alle kriterier, beskrives under politikområde 1 (handelsnormer).

5. GENEREL POLITISK SAMMENHÆNG OG SYNERGI MELLEM DE FORETRUKNE LØSNINGSFORSLAG

Nedenstående tabel viser, hvordan de foretrukne løsningsforslag bidrager til den **overordnede politiske strategi**, hvilken **synergieffekt** der skabes mellem de forskellige instrumenter, og hvilke retlige og administrative **præciseringer**, de tilgodeser.

	Politik	Foretrukne løsningsforslag
Den over-ordnede politiske strategi	Udvikling i retning af private og nationale ordninger for certificering	Løsningsforslag 4.2: retningslinjer for drift af certificeringsordninger
	Sikring af sammenhæng mellem nye EU-ordninger	Løsningsforslag 4.4: kriterier for nye EU-ordninger
	Udarbejdelse af sammenhængende EU-handelsnormer	Løsningsforslag 1.3: kombineret strategi (erstatning af handelsnormerne med en generel norm og udarbejdelse af detaljerede regler inden for rammerne af CEN)
Synergi-virkning	Øget anvendelse af "forbeholdte udtryk" (fra handelsnormerne)	Løsningsforslag 1.4: udarbejdelse af forbeholdte udtryk, der angiver overordnede egenskaber (f.eks. "lavkulstof...")
		Løsningsforslag 3.3: beskyttelse af "traditionel" som et forbeholdt udtryk (som erstatning for ordningen for garanterede traditionelle specialiteter)
	Fælles anvendelse af certificeringssystemer for ordninger, der ligner hinanden	Løsningsforslag 2.1.1: strømlining af procedurerne for registrering af geografiske betegnelser og sammenlægning af registrene for vin, spiritus, landbrugsprodukter og fødevarer i et system
		Løsningsforslag 2.3: præcisering af BOB-/BGB-reglerne
	Konsekvent gennemførelse af kravet om angivelse af produktionssted	Løsningsforslag 1.5: mærkning med angivelse af produktionssted på sektorbasis

Tabel: Foretrukne løsningsforslag

De foretrukne løsningsforslag kan kombineres og udgør tilsammen et fuldt ud dækkende grundlag for udviklingen af kvalitetspolitikken for landbrugsprodukter.

Ved mere udbredt anvendelse af forbeholdte udtryk som erstatning for ordningen for traditionelle specialiteter kan der opnås væsentlige synergivirkninger. Fastsættelse af retningslinjer for de private og nationale ordninger, som også kan anvendes på EU-ordningerne, vil ligeledes resultere i synergivirkninger. Kriterierne for nye EU-ordninger bør hindre, at der opstår uoverensstemmelser med de gældende EU-ordninger og handelsnormer. Forslaget om en fælles certificeringsordning for geografiske betegnelser hænger nøje sammen med forslaget om konsekvent gennemførelse i samtlige sektorer af kravet om angivelse af produktionssted inden for rammerne af handelsnormerne.

Løsningsforslag	Handelsnormer	Geografiske betegnelser	Traditionelle specialiteter	Private, nationale og nye EU-ordninger for certificering
Løsningsforslag 1.3: kombineret strategi	X			
Løsningsforslag 1.4: forbeholdte udtryk for overordnet kvalitetsmærkning	X		Kobling: beskyttelse af "traditionel" som et forbeholdt udtryk i handelsnormerne	Kobling: forslag til nye ordninger kan omfatte forbeholdte udtryk
Løsningsforslag 1.5: angivelse af produktionssted	X	Kobling: skal gælde for BGB, hvis råvarerne kommer fra et andet område end BGB		
Løsningsforslag 2.1.1: strømlining af ordningen for geografiske betegnelser og sammenlægning		X		
Løsningsforslag 2.3: præcisering af BOB-/BGB-reglerne		X		
Løsningsforslag 3.3: beskyttelse af "traditionel" som et forbeholdt udtryk	Kobling: anvendelse af mekanismen for handelsnormer		X	
Løsningsforslag 4.2: retningslinjer for drift af certificeringsordninger		Kobling: retningslinjer, som også skal gælde for EU-ordningen	Kobling: retningslinjer, som også skal gælde for EU-ordningen	X
Løsningsforslag 4.4: kriterier for nye EU-ordninger	Kobling: hindrer inkonsekvente mærkningsinitiativer fra nye ordninger	Kobling: mindsker uoverensstemmelser med gældende ordning	Kobling: mindsker uoverensstemmelser med gældende ordning	X

Tabel: Koblingseffekt mellem de foretrukne løsningsforslag

6. OVERVÅGNING OG EVALUERING

Denne konsekvensanalyse indgår i en meddelelse, som omfatter de strategiske retningslinjer. Fremskridt på området skal derfor i første omgang måles på, om disse retningslinjer udarbejdes og vedtages.

Hvad angår selve politikken, foreslås der i første omgang flere grundlæggende indikatorer for fremgang, som vil blive videreudviklet i forbindelse med forberedelsen af hvert initiativ.