



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 14.7.2011
KOM(2011) 436 lopullinen

VIHREÄ KIRJA

maataloustuotteita koskevasta tiedotuksesta ja menekinedistämisestä: eurooppalainen korkean lisäarvon strategia eurooppalaisten makujen menekien edistämiseksi

VIHREÄ KIRJA

maataloustuotteita koskevasta tiedotuksesta ja menekinedistämisestä: eurooppalainen korkean lisäarvon strategia eurooppalaisten makujen menekin edistämiseksi

1. JOHDANTO: MIKSI VIHREÄ KIRJA MAATALOUSTUOTTEITA KOSKEVASTA TIEDOTUS- JA MENEKINEDISTÄMISPOLITIIKASTA?

Eurooppalaisten maatalous- ja elintarviketuotteiden laatu tunnustetaan yleisesti. Tuottajien perinteiden, osaamisen ja innovaatiokyvyn tuloksena syntynyt eurooppalainen malli on myös seurausta vahvasta yhteisestä maatalouspolitiikasta (YMP) ja tuotantostandardeista, joilla ei ole vertaistaan koko maailmassa. Eurooppalaista mallia on edistettävä, sillä se vaikuttaa ratkaisevasti Euroopan unionin kykyyn kehittää paikallistalouksien dynamiikkaa, vastata eurooppalaisten kuluttajien odotuksiin ja herättää kolmansien maiden kuluttajien kiinnostusta.

Euroopan maatalous- ja elintarvikealan menestys ei saa peittää näkyvistä niitä huomattavia haasteita, joihin alan on vastattava. Ensiksikin EU:n tuottajien tekemää työtä terveyden, ympäristön ja eläinten hyvinvoinnin aloilla ei aina tiedosteta tai tunnusteta riittävästi. Lisäksi EU:n perinteisille markkinoille samoin kuin kehittyville markkinoille on tullut uusia toimijoita, jotka ovat vahvoja kilpailijoita. Lopuksi EU:ssa on hyvin moninaisia ruokaperinteitä, joita kannattaa hyödyntää täysimääräisesti.

Euroopan maatalous- ja elintarvikealan mahdollisuudet voidaan yhteisen maatalouspolitiikan avulla ottaa käyttöön ja tuoda esiin. Parhaillaan on käynnissä uudistusprosessi, jonka ansiosta tällä politiikalla voidaan vuoden 2013 jälkeen edistää täysipainoisesti Eurooppa 2020 -strategian toteutusta älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun luomiseksi tukemalla maataloutta, jolla taataan elintarviketurvallisuus, luonnonvarojen kestävä käyttö ja maaseutualueita hyödyntävä dynaamisuus. Samanaikaisesti on alettava huolellisesti pohtia maataloustuotteita koskevaa tiedotus- ja menekinedistämispolitiikkaa, joka on yksi YMP:n välineistä.

Tämän vihreän kirjan päämääränä on käynnistää pohdinta kuulemalla kaikkia asiaankuuluvia toimijoita – kuluttajia, tuottajia, jakelijoita ja viranomaisia – kohdennetun ja kunnianhimoisen tiedotus- ja menekinedistämisstrategian luonnostelemiseksi, jotta pystytään hyödyntämään paremmin Euroopan maatalous- ja elintarvikealan huomattavia voimavaroja.

2. TIEDOTUS- JA MENEKINEDISTÄMISPOLITIIKAN EUROOPPALAINEN LISÄARVO

2.1. Mitkä ovat maataloustuotteita koskevan tiedotus- ja menekinedistämispolitiikan haasteet?

2.1.1. Tähän mennessä toteutettujen toimien vahvuudet ja heikkoudet

Maataloustuotteita koskeva tiedotus- ja menekinedistämispolitiikka kehitettiin 1980-luvulla. Se on vähitellen laajentunut kattamaan kaikki ensimmäisen jalostusasteen maatalous- ja elintarviketuotteet. 2000-luvulle saavuttaessa politiikalla täydennettiin käytössä olleita elintarviketurvallisuus- ja hygieniatoimia ja tuettiin sillä tavoin EU:n tuottajien pyrkimyksiä

palauttaa dioksiini- ja BSE-kriisien horjuttama kuluttajien luottamus. Sen ansiosta on luotu suotuisa ympäristö uusien markkinoiden avaamiseksi sellaisille tuotteille kuten oliiviöljy, jota ennen markkinoitiin vain rajoitetusti Pohjois- ja Keski-Euroopassa. Poliitikko on myös osaltaan kannustanut kehittämään laatumerkkejä, joilla lisätään kuluttajien tietämystä EU:n elintarviketarjonnasta.

Näiden hyvin myönteisten esimerkkien lisäksi viiden viimeksi kuluneen vuoden aikana (katso vuosia 2006–2010 koskeva taulukko 1)¹ ovat tulleet esiin myös nykyisen maataloustuotteita koskevan tiedotus- ja menekinedistämispolitiikan rajat, jotka liittyvät seuraaviin seikkoihin:

- Maailmanmarkkinat kukoistavat. EU on johtavassa asemassa maatalous- ja elintarvikekaupan alalla, mutta se menettää markkinaosuuttaan muiden hyökkäävämpien toimijoiden vallatessa alaa. EU:n ulkopuolella toteutetaan tällä hetkellä vain vähän menekinedistämistoimia (yli puolet vähemmän kuin sisämarkkinoilla). Olisi selvitettävä, pitäisikö EU:n vahvistaa toimintaansa tällä tasolla.
- Aloitteita, jotka kattavat koordinoitusti useita jäsenvaltioita tai useita tuotteita, ei kannusteta riittävästi tai niiden toteutus vaikuttaa liian monimutkaiselta tämänhetkisessä tilanteessa. Kuitenkin niiden avulla voidaan vaikuttaa toteutettujen toimien tuloksiin.
- Ohjelmien maantieteellisessä jakautumisessa ei oteta riittävästi huomioon tuotteiden ja osaamisen moninaisuutta kaikissa EU:n jäsenvaltioissa.
- Euroopan tilintarkastustuomioistuin on myös havainnut heikkouksia vuonna 2009 tehdyssä tiedotus- ja menekinedistämistoimien tehokkuutta koskevassa tarkastuksessa².

¹ Komission marraskuussa 2010 antama kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle asetuksen N:o 3/2008 soveltamisesta (KOM(2010) 692).

² Erityiskertomus nro 10//2009. Maataloustuotteita koskevat tiedotus- ja menekinedistämistoimet.

Taulukko 1: Maataloustuotteita koskevien tiedotus- ja menekinedistämisohjelmien toteutus asetuksen (EY) N:o 3/2008 mukaisesti vuosina 2006–2010

<i>Prosenttiosuus määrästä (prosenttiosuus arvosta)</i>	Sisämarkkinat	Ulkomaaiset markkinat
Ohjelmien jakautuminen	71 % (74 %)	29 % (26 %)
Hylättyjen osuus	59 % (56 %)	56 % (62 %)
Monia maita tai tuotteita koskevien ohjelmien osuus	8 % (16 %)	9 % (12 %)

2.1.2. Miten toiminta on kohdistettava mahdollisimman suuren eurooppalaisen lisäarvon takaamiseksi?

EU:n tiedotus- ja menekinedistämispolitiikkaa on kehitettävä yhä kunnianhimoisemmaksi, jotta voidaan hyödyntää maatalous- ja elintarvikemarkkinoiden kasvupotentiaalia, tukea paremmin eurooppalaisten tuottajien työtä sekä edistää tuotteiden moninaisuutta. Tätä varten voitaisiin esimerkiksi laatia eriytetty strateginen lähestymistapa, joka kohdennetaan tarkoin paikallisten, eurooppalaisten ja maailmanlaajuisten markkinoiden ominaispiirteiden mukaisesti.

Tiedotus- ja menekinedistämispolitiikan markkinakohtaiset erityistavoitteet määritetään myöhemmin, jotta markkinoilla toteutettavat toimet voidaan kohdentaa tarkemmin ja saada niistä eniten eurooppalaista lisäarvoa. Yleensä ottaen on

- lisättävä Euroopan maataloustuotannon arvostusta ja lujitettava sen asemaa markkinoilla;
- edistettävä EU:ssa käytössä olevia erittäin tiukkoja terveyden, ympäristön ja eläinten hyvinvoinnin aloja koskevia vaatimuksia ja tiedotettava kuluttajille paremmin eurooppalaisesta tuotantomallista;
- esiteltävä kuluttajille uusia tuotteita ja lisättävä eurooppalaisen tarjonnan moninaisuuden arvostusta;
- parannettava laatujärjestelmien ja korkean lisäarvon tuotteiden tunnettuutta.

Kysymys 1: Miten maataloustuotteita koskeva tiedotus- ja menekinedistämispolitiikka olisi kohdennettava paikallisten, eurooppalaisten ja maailmanlaajuisten markkinoiden uusiin haasteisiin vastaamiseksi sekä korkean eurooppalaisen lisäarvon takaamiseksi? Minkälainen panos tämän politiikan on tarjottava muiden toimijoiden (esim. yksityissektorin) jo toteuttamien toimien täydentämiseksi?

3. SISÄMARKKINAT: MAATALOUDEN YHTENÄISMARKKINOIDEN ARVOSTUKSEN LISÄÄMINEN TARJOTTAVIEN TUOTTEIDEN AVULLA

3.1. Alue- ja paikallismarkkinat

Kotimarkkinoille suuntautuvaan maatalouteen sisältyy mahdollisuuksia, joita ei ole riittävästi hyödynnetty. Alue- ja paikallismarkkinat ovat tuottajien ja kuluttajien tärkein kohtaamispaikka. Tuottajat voivat niiden ansiosta hyödyntää paremmin työnsä tuloksia, ja kuluttajat voivat vaikuttaa alueensa kehitykseen, pienentää kulutustottumustensa ekologista jalanjälkeä ja nauttia perinteisiinsä ja elintapoihinsa kiinteästi kuuluvien tuotteiden monipuolisesta tarjonnasta.

3.1.1. Alue- ja paikallismarkkinoiden panokset

Lyhyillä kulkureiteillä voidaan lisätä tuottajien tuloja ja taata monien tilojen pysyvyys, koska ne muun muassa parantavat voittomarginaaleja, vähentävät kuljetuskustannuksia ja parantavat tuottajien itsenäisyyttä suhteessa maataloustuotteiden jalostussektoriin. Lyhyet kulkureitit voivat osaltaan auttaa parantamaan ympäristötehokkuutta esimerkiksi hiilidioksidipäästöjen ja pakkausten määrän vähenemisen ansiosta. Kulttuurin ja yhteiskunnan kannalta ne kannustavat yhteistyöhön perustuvaa päätöksentekoa ja alueiden erityistarpeet huomioon ottavaa paikallishallintoa sekä säilyttävät ja tukevat paikallisia perinteitä sitoen samalla tuotteet tiettyyn, tuottajille ja kuluttajille yhteiseen maantieteelliseen alueeseen.

Alueellisessa lähestymistavassa tuottajien osallistumisella laatu- ja järjestelmiin ja tuotteiden menekinedistämällä on keskeinen merkitys, kun vastataan paikallisten, perinteisten ja aitojen tuotteiden yhä lisääntyvään kysyntään. Samalla palautetaan sosiaalinen yhteys kuluttajien ja tuottajien välille ja parannetaan tuotteiden tuoreuteen, innovaatioon ja ravinto-ominaisuuksiin liittyvää arvostusta sekä tuotteiden tuntemusta.

3.1.2. Alue- ja paikallismarkkinoiden kehittämisvälineet

Kun pohditaan mahdollisuuksia lujittaa paikallismarkkinoiden tukivälineitä, on pyrittävä hyödyntämään yhteisvaikutuksia ja keskinäistä täydentävyyttä muiden eurooppalaisten varojen käytön kanssa. Näin vahvistetaan alueellisiin tarpeisiin vastaavaa lähestymistapaa ja varmistetaan toissijaisuusperiaatteen täysimääräinen noudattaminen.

Erityistä huomiota on kiinnitettävä eri toimijoiden väliseen yhteistyöhön paikallisten maataloustuotteiden tuotantoa ja menekinedistämistä koskevien strategioiden kehittämiseksi. Paikallistuotteiden markkinoinnin kehittämiseksi olisi otettava käyttöön peruspalvelujen rahoittamiseen tähtäviä toimia, joilla edistettäisiin esimerkiksi kauppakeskusten sekä lähi- ja maaseutukauppojen perustamista, kauppahallien ja markkinoiden kehittämistä jne. Lisäksi yhteiseen maatalouspolitiikkaan tiiviimmin yhdistetyllä LEADER-välineellä voisi olla tärkeämpi rooli lyhyiden tuotantoketjujen edistämisessä.

3.1.3. Alue- ja paikallismarkkinoiden hallintatapa

EU:n maaseudun kehittämispolitiikkaan kuuluu tällä hetkellä useita toimenpiteitä, joilla pyritään kannustamaan laadukasta tuotantoa ja tukemaan tuottajaryhmittymien tiedotus- ja menekinedistämistoimia. Vuoteen 2020 tähtäävän YMP:n uudistuksen yhteydessä esitettävillä komission lainsäädäntöehdotuksilla täydennetään ja parannetaan tällä hetkellä käytössä olevien toimenpiteiden luetteloa. Vaikka kyseisiä toimenpiteitä ei hallinnoidakaan laaja-

alaisen menekinedistämisjärjestelmän yhteydessä, niiden on oltava yhdenmukaisia kyseisen järjestelmän kanssa ja niiden näkyvyys on varmistettava samalla tavalla.

Kysymys 2: Minkälaisia tiedotus- ja menekinedistämistoimia olisi otettava käyttöön paikallis- ja aluemarkkinoiden vahvistamiseksi?

3.2. Euroopan sisämarkkinat: yhteyden lujittaminen Euroopan kansalaisten ja maatalousalan välillä

3.2.1. Sisämarkkinoiden (muiden kuin alue- ja paikallismarkkinoiden) erityistarpeet ja tavoitteet

Eurooppalaisten tuotteiden kulutusta on kannustettava toisaalta lisäämällä tuotteiden arvostusta ja toisaalta kertomalla eurooppalaisista laatujärjestelmistä kuluttajille samoin kuin tuottajille, joilla on toisinaan vähän tietoa YMP:n heille tarjoamista välineistä arvostuksen lisäämiseksi. Tästä näkökulmasta katsottuna tiedotus kannattaisi keskittää entistä enemmän seuraaviin aiheisiin:

- **Eurooppalaiset tuotantostandardit:** Eurooppalainen maatalous on tunnettu terveyttä, ympäristönsuojelua ja eläinten hyvinvointia koskevista tiukoista vaatimuksistaan. Eurooppalaisia maataloustuotteita koskevassa tiedotuksessa ja menekinedistämisessä olisi korostettava tuotantostandardeihin liittyviä tekijöitä.
- **Tasapainoista ruokavaliota edistävä tiedotus:** Hedelmien ja vihannesten kulutusta (esimerkiksi ”viisi päivässä”) lisäävillä ohjelmilla voidaan parantaa ravintotottumuksia. Kohtuullista alkoholinkäyttöä edistävä ohjelma on toinen vastaava esimerkki.
- **Eurooppalaiset laatujärjestelmät³:** Esimerkiksi nykyiset suojattua alkuperänimitystä (SAN), suojattua maantieteellistä merkintää (SMM), aitoja perinteisiä tuotteita (APT), luonnonmukaista maataloustuotantoa sekä syrjäisimpiä alueita koskevat merkinnät takaavat kuluttajille tuotteiden hyvän laadun ottaen huomioon muun muassa niiden maun, alkuperän ja tuotantomenetelmät.

Lisäksi kriisien aikana tai niiden jälkeen vaikeuksissa oleva ala voi tarvita tukea luottamuksen palauttamiseksi tai kulutuksen elvyttämiseksi. Esimerkiksi vuonna 2009 rahoitettiin monia lisäohjelmia, joilla tuottajia autettiin selviytymään maitokriisistä. Terveystta uhkaavien kriisien, kuten BSE-, suu- ja sorkkatauti- ja lintuinfluenssakriisien, jälkeen Euroopan unionilla voi olla tärkeä rooli täsmällisen ja avoimen tiedotuksen tarjoajana.

Lopuksi jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä voitaisiin edistää kehittämällä keskinäistä täydentävyyttä jäsenvaltioiden ja/tai yksityissektorin tiedotus- ja menekinedistämiskampanjoiden kanssa sekä kannustamalla synergioita.

Kysymys 3: Mitkä ovat eurooppalaisia maataloustuotteita koskevan tiedotuksen ja menekinedistämisen erityistarpeet ja mitä tavoitteita sillä pitäisi olla sisämarkkinoilla?

³ Katso myös vuoden 2010 laatupaketin ehdotukset http://ec.europa.eu/agriculture/quality/policy/quality-package-2010/index_fr.htm

3.2.2. *Sisämarkkinoilla (alue- ja paikallismarkkinoita lukuun ottamatta) toteutettavat toimet*

Asetuksen (EY) N:o 3/2008 mukaisesti sisämarkkinoilla toteutettavat tiedotus- ja menekinedistämistoimet ovat yhdessä tai useassa jäsenvaltiossa toimivien ammattialajärjestöjen esittämiä ohjelmia. Useimmissa tapauksissa eri osapuolet (EU, ammattialajärjestöt ja jäsenvaltio) rahoittavat kyseiset ohjelmat yhdessä, ja ohjelmien kesto aika on yleensä kolme vuotta. Ne koskevat yhtä tai useampaa tuotetta tai laatumerkintää, ja tässä vaiheessa niiden eurooppalainen ulottuvuus on riittämätön.

EU:n toimien ulottuvuuden parantamiseksi voisi olla tarpeen tuoda esiin eurooppalaisen maataloustuotantomalliin liittyviä keskeisiä viestejä, joissa esiteltäisiin eri tuotteita. Toimet voisivat olla seuraavanlaisia:

► *Eri aiheita/teemoja koskevat tiedotuskampanjat:*

- YMP:n esitleminen eri tuotteiden avulla: tuotantostandardit, ympäristön- ja maisemansuojelu, eläinten hyvinvointi ja laatumerkinnät sekä niiden arvostuksen lisääminen kuluttajien parissa,
- terveellisemmän ravitsemuksen kannustaminen ja kansanterveyden tavoitteiden edistäminen sillä tavoin.

Jokaista kampanjaa varten olisi määritettävä kohderyhmät ja viestintävälineet (kuten televisio- tai radiomainokset, verkkosivustot, julkaisut, koulu- tai yritysvierailut jne.).

► *Eurooppalaista tuotantomallia koskevat menekinedistämistoimet*

Joissakin tapauksissa tietty tuote ja eurooppalaisen maatalous- ja elintarvikemallin tietty ominaispiirre ovat tiiviisti yhteydessä toisiinsa. Tiedotus- ja menekinedistämistoiminnan yhteydessä nämä tuotteet voisivat toimia liikkeellepanevinä voimina, joilla korostettaisiin EU:n tuotantotapojen erityispiirteitä ja erinomaisuutta. Jo nyt tietyissä ohjelmissa käsitellään laatumerkintöjä erityisesti tiettyjen tuotteiden pohjalta, esimerkiksi lihantuotantoalalla käsiteltäessä eläinten hyvinvointiin liittyviä käytäntöjä.

► *Yksittäiset toimet kriisitilanteissa*

Taluskriisin aikana tai terveyttä uhkaavissa kriisitilanteissa kansalaisten on saatava selkeitä viestejä Euroopan tasolla. Kriiseihin voitaisiin vastata dynaamisesti, nopeasti ja tehokkaasti tiedotus- ja menekinedistämiskampanjoiden tyypillisillä toimilla, jotka koskisivat niitä tuotteita, joihin kriisi on kohdistunut.

► *Eurooppalaisen foorumin perustaminen hyvien käytäntöjen vaihtoa varten*

Hyvien käytäntöjen vaihto ammattilaisten välillä tukee asiaankuuluvien toimien kehittämistä. Euroopan tasolla voitaisiin käynnistää vaihtopalvelu (työpajat käytäntöjen kokoamiseksi, verkkosivusto jne.) kaikkia tiedotus- ja menekinedistämispolitiikan alan toimijoita varten. Tällainen foorumi helpottaisi monia maita koskevien ohjelmien laatimista, ja ne voitaisiin suunnitella ja koordinoita nykyistä paremmin. Esimerkiksi Välimeren alueen jäsenvaltiot voisivat kehittää pohjoiseurooppalaisille jäsenmaille suunnatun ohjelman, jossa "yhteisen ja yleisen eurooppalaisen tunnuksen" pohjalta tiedotettaisiin Välimeren ruokavalion ja siihen

kuuluvien useiden tuotteiden kuten oliiviöljyn, hedelmien ja kasvien sekä viinin kohtuukäytön hyvistä vaikutuksista.

Kysymys 4: Mitä toimia olisi kehitettävä tavoitteiden saavuttamiseksi ja Euroopan unionin panoksen optimoimiseksi sisämarkkinoilla?

4. YHÄ KILPAILUKYKYISEMMÄT ULKOMAISET MARKKINAT: ENSISIJAINEN KOHDE EUROOPPALAISTEN TUOTTEIDEN MENEKIN EDISTÄMISELLE

4.1. Euroopan maatalouden aseman lujittaminen maailmanmarkkinoilla

Vuonna 2010 eurooppalaisten maataloustuotteiden viennin arvo on noussut yli 90 miljardin euron. Lopputuotteiden osuus tästä määrästä on 64 prosenttia, ja niistä ensimmäisellä sijalla ovat alkoholit ja viinit (16 prosenttia). Tällä hetkellä maataloustuotteiden vienti tapahtuu lähes kokonaan ilman vientitukea (385 miljoonaa euroa vuonna 2010 verrattuna yli 6 000 miljoonaan euroon vuonna 2000). Kilpailukykyinen eurooppalainen maatalous, jonka tuotteet hyötyvät suotuisasta maailmanmarkkinatilanteesta, on mahdollistanut tämän tuloksen, mutta maailmanlaajuinen kilpailu on voimakasta ja eurooppalaiset ovat menettäneet asemiaan hyökkäävämpien toimijoiden vallatessa alaa.

Tuotteiden menekin edistäminen on ennen muuta tuottajien, viejien ja jäsenvaltioiden tehtävä, mutta Euroopan unionilla voi olla ratkaiseva rooli työn helpottajana tai tukijana. Tällä hetkellä eurooppalaisilla yrityksillä on yleensä erillisiä strategioita, joihin ei sisälly eurooppalaista ulottuvuutta. Tämän seurauksena viestit ovat hajanaisia ja toimet päällekkäisiä, aikaavieviä ja kalliita. Nykytilanteessa Euroopan on käytettävä kaikki voimavaransa ja edistettävä eurooppalaisia makuja ja tuotantotapoja, kuten sen tärkeimmät kauppakumppanit (Yhdysvallat, Australia, Kanada jne.) tekevät. Tämä edellyttää mittavaa taloudellista tukea.

Kilpailuasemansa lujittamiseksi Euroopan unioni voisi muun muassa

- **tukea markkinoiden avautumista ja kehittymistä** – erityisesti kansainvälisiä sopimuksia koskevien neuvottelujen yhteydessä – jotta eurooppalaisilla tuottajilla olisi enemmän tilaisuuksia tuotteidensa esittelyyn ja vientiin;
- **tukea mittavia menekinedistämistoimia selvästi määriteltujen eurooppalaisten strategioiden ja tavoitteiden mukaisesti.** Nämä toimet voidaan suunnata joko suoraan ulkomaisille kuluttajille ja ammattilaisille, joille on tiedotettava eurooppalaisista tuotteista ja joita on kannustettava niiden käyttämiseen, tai eurooppalaisille tuottajille ja tuottajaryhmille, joita on kannustettava ja autettava kehittämään myyntiään kolmansien maiden markkinoilla (vipuvaikutus).

Kysymys 5: Mitkä ovat eurooppalaisia maataloustuotteita koskevan tiedotuksen ja menekinedistämisen erityistarpeet ja mitä tavoitteita sillä pitäisi olla ulkomaisilla markkinoilla?

4.2. Ulkomaisille markkinoille suunnatut toimet

Tällä hetkellä Euroopan unioni rahoittaa neuvoston asetuksen (EY) N:o 3/2008 laaja-alaisen kehyksen mukaisesti menekinedistämistoimia 1) ammattilaisten ehdottamien monivuotisten ohjelmien kautta tai 2) suoraan komission aloitteesta.

Vuosina 2007–2010 ulkomaisille markkinoille suunnattujen ohjelmien osuus oli määrällisesti vain 29 prosenttia ja arvon perusteella 26 prosenttia (keskimäärin 14 miljoonaa euroa vuodessa kyseisen jakson aikana EU:n yhteisrahoittaman osuuden osalta). Hylättyjä ohjelmia oli 56 prosenttia. Tärkeimpiä välineitä ovat olleet esitteet, messuille osallistuminen ja suhteiden luominen ammattilaisten välille. Näitä keinoja on käytetty yli 90 prosentissa hyväksytyistä ohjelmista.

Komissio järjestää myös menekinedistämistapahtumia (kerran tai kaksi vuodessa) kolmansiin maihin suuntautuvien korkean tason kaupallisten vierailujen yhteydessä. Tällaiset tapahtumat voivat koskea seminaareja, messuille osallistumista, lehdistötapaamisia tai yritysten välisiä tapaamisia. Kaikkiin näihin vierailuihin sisältyy aina suhdetoimintaa koskevia toimia sekä ennen vierailua että sen jälkeen.

Tilintarkastustuomioistuimen arvion mukaan toimilla on ollut myönteinen vaikutus. On kuitenkin syytä selvittää, voitaisiinko Euroopan unionin toimintaa optimoida esimerkiksi viimeisimmän ulkoisen arvioinnin⁴, Euroopan parlamentin⁵ tai Euroopan tilintarkastustuomioistuimen⁶ talousarviota koskevien suositusten mukaisesti sekä esittämällä erilaisia toimia, jotka kohdistettaisiin erityisesti tuottajille/yrityksille tarkoitettuun tekniseen tukeen:

- **Eurooppalaisten tuottajien vientivalmiuksien kehittäminen.** Komission pitäisi käynnistää tukitoimia auttamaan eurooppalaisia maatalousalan toimijoita kehittämään markkinointistrategiaansa tuotteidensa, markkinoidensa jne. mukaisesti. Komission tasolla olisi esimerkiksi tehtävä tutkimuksia kulutuskäyttäytymisestä, suunniteltava tiedotuspäiviä ja Internet-foorumeja, joita on jo käytössä muissa maissa, kuten Yhdysvalloissa ja Kanadassa, tai käytettävä hyväksi uusia medioita (maataloustuotteiden menekinedistämiseen kehitettyjä Facebookin tyyppisiä medioita) sekä varmistettava eurooppalaisille näyttelyosastoille tarvittavat infrastruktuurit kansainvälisillä messuilla.
- **Synergian lisääminen tuottajien ja ohjelmien välillä.** Euroopan unionin toimilla olisi kannustettava pieniä ja keskisuuria yrityksiä luomaan ryhmittymiä ja saavuttamaan tällä tavoin kriittinen massa ulkomaisilla markkinoilla tapahtuvaa markkinointia varten. Verkostojen luominen voisi konkreettisesti auttaa tämän päämäärän saavuttamisessa. Näiden verkostojen avulla voitaisiin luoda Euroopan tasolla tuottajien välistä synergiaa ja kannustaa sillä tavoin monia tuotteita tai monia maita koskevia ohjelmia, joilla on korkea eurooppalainen lisäarvo.
- **Uusien tulokkaiden auttaminen** laajentamalla tukikelpoiset toimet kattamaan myös tutkivan työn (esimerkiksi vuoden pituisia kokeilukampanjoita tai markkinatutkimuksia).

⁴ "What lessons can be learnt from 8 years of promotion programmes in third countries?" (Mitä kokemuksia on saatu kolmansissa maissa toteutetuista menekinedistämishajelmista kahdeksan vuoden aikana?), Euréval, joulukuu 2008. Parhaillaan on käynnissä ulkopuolinen arviointi tiedotus- ja menekinedistämispoliitikasta, ja se saadaan päätökseen ennen vuoden 2011 loppua.

⁵ Lainsäädäntöpäätöslauselma 2007/0095 (CNS).

⁶ Erityiskertomus N:o 10/2009.

Kaikki ulkomaisille markkinoille suunnatut toimet olisi kehitettävä Euroopan kauppapolitiikan yhteydessä käytössä olevien tukitoimien mukaisesti⁷.

Kysymys 6: Mitä toimia olisi kehitettävä tavoitteiden saavuttamiseksi ja Euroopan unionin panoksen optimoimiseksi ulkomaisilla markkinoilla?

5. SISÄMARKKINOIDEN JA ULKOMAISTEN MARKKINOIDEN HALLINNAN SISÄLTÖ JA HALLINTATAVAT

5.1. Ketkä ovat edunsaajia?

Tällä hetkellä laaja-alaisessa järjestelmässä ohjelmaehdotuksia laativien organisaatioiden on oltava ammattialajärjestöjä tai ammattialojen välisiä järjestöjä, jotka edustavat kyseistä alaa tai aloja yhdessä tai useassa jäsenvaltiossa tai Euroopan tasolla. Tämä rajoitus ei koske viinialaa, jossa yksityiset yritykset ja julkiset elimet voivat myös olla menekinedistämistoimien edunsaajia, mikäli toimilla on muitakin edunsaajia.

Olisi harkittava mahdollisuutta hyväksyä edunsaajien piiriin ammattialajärjestöjen lisäksi myös muita organisaatioita, kuten yrityksiä tai kauppakamareita. Tämän tyyppisen laajentamisen ansiosta mukaan saataisiin aloja, joita ei välttämättä ole kaikissa jäsenvaltioissa organisoitu perustamalla ammattialajärjestöjä.

Lisäksi yksittäisten toimijoiden osallistuminen voitaisiin hyväksyä selvästi määritellyissä rajoissa, esimerkiksi kieltämällä tietyn yrityksen tuotteen suora menekinedistäminen (esim. mainostamalla). Tuotteiden näyttäminen voitaisiin hyväksyä, jos niitä käytettäisiin kuvaamaan laajempaa eurooppalaista viestiä, jota yritys sitoutuisi edistämään.

Kysymys 7: Keiden pitäisi olla edunsaajina? Olisiko tietyt edunsaajat asetettava etusijalle?

5.2. Yhtenäisyyden lisääminen suhteessa muihin YMP:n välineisiin

Ajan kuluessa on kehitetty tiettyjä tuotteita varten erityisiä tiedotus- ja menekinedistämisvälineitä, jotka eivät kuulu asetuksessa (EY) N:o 3/2008 määriteltyjen toimien piiriin. Nämä välineet ovat osoitus siitä, että kunnianhimoisten toimien jatkaminen kyseisillä aloilla on asiaankuuluvaa ja tärkeää. On pohdittava kuitenkin myös sitä, missä määrin eri välineiden välillä voitaisiin luoda synergiaa, jotta menekinedistämistoimia voitaisiin koordinoida ja tehostaa paremmin.

Yhdenmukaisten markkinoille pääsyä koskevien menetelmien määrittämiseksi on pohdittava mahdollisia yhteyksiä maatalous- ja elintarviketuotteita koskevan tiedotus- ja menekinedistämispolitiikan sekä seuraavien välineiden välillä: järjestelmä, jolla tuetaan **maidon ja hedelmien kulutusta kouluissa**; välineet **viinin** menekinin edistämiseksi kolmansissa maissa; **hedelmä- ja vihannesalan** tuottajajärjestöjen toimintaohjelmiin sisältyvät tiedotus- ja menekinedistämistoimet; syrjäisimpien alueiden maataloutta koskeva tukijärjestely **POSEI**-ohjelmien yhteydessä; elintarvikkeiden laatuja järjestelmät sekä virallisilla laatumerkinnöillä merkittyjen tuotteiden menekinedistämisjärjestelyt **maaseudun kehittämisen** yhteydessä (toimenpiteet 132 ja 133, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston toimintalinja 1, maa- ja metsätalouden kilpailukykyyn parantaminen);

⁷ Kauppapolitiikka Eurooppa 2020 -strategian kulmakivenä (KOM(2010) 612).

tilatukijärjestelmää koskevan asetuksen (asetus (EY) N:o 73/2009) **68 artiklaan** sisältyvä erityistuki; toimenpiteet **oliiviöljyn** menekin edistämiseksi muissa kuin Euroopan maissa kansainvälisen oliivineuvoston välityksellä ja vielä asetuksella (EY) N:o 814/2000 käynnistetty **yhteistä maatalouspolitiikkaa koskeva tiedotus- ja viestintäpolitiikka**.

Kysymys 8: Onko mahdollista luoda synergiaa erilaisten EU:n käytössä olevien tiedotus- ja menekinedistämisvälineiden välille, jotta voidaan kehittää tehokkaampia ja kunnianhimoisempia strategioita paikallisille, eurooppalaisille ja maailmanlaajuisille markkinoille pääsemiseksi?

5.3. Toimien tarkempi rajaaminen ja määrittäminen

Nykyinen säädöskehys on suhteellisen rajoittava. Tuotteista, joista voidaan järjestää menekinedistämistoimia, on laadittu luetteloita⁸. Euroopan markkinoilla on kutakin tuotetta tai aihealuetta varten määritetty luettelo kohderyhmistä, viesteistä ja käytettävistä välineistä. Komissio on saattanut vähitellen ajan tasalle kyseiset aikaisemmasta toiminnasta periytyvät luettelot, mutta niiden soveltuvuutta on arvioitava uudelleen.

Samoin tällä hetkellä on käynnissä ohjelmia, jotka koskevat tiettyjä tuotteita tai laatujärjestelmiä (esim. tietoa maidosta ja sen ravinto-ominaisuuksista). Uudessa entistä joustavammasa ja tehokkaammasa lähestymistavassa painotettaisiin aluksi Euroopan tasolla laadittuja keskeisiä viestejä ja sen jälkeen kyseisiä viestejä muokattaisiin havainnollistamalla niitä eri tuotteilla eurooppalaisen tarjonnan moninaisuuden, rikkauden ja keskinäisen täydentävyyden korostamiseksi.

Kysymys 9: Mitä maataloustuotteita ja elintarvikkeita olisi pidettävä tukikelpoisina ja millä perusteella?

Kysymys 10: Mitä menekinedistämismenetelmiä olisi käytettävä tehokkuuden parantamiseksi? Onko keskityttävä edistämään tärkeitä viestejä, kuten "viisi hedelmää ja vihannesta päivässä" tai "eurooppalainen maku", vai eri tuoteryhmiä (esimerkiksi juustot, viinit jne.)?

5.4. Maantieteellisen alkuperän ja/tai kauppanimien arvostuksen lisääminen

Eurooppalainen maataloustuote- ja elintarviketarjonta on niin runsasta, että tuotteiden arvostuksen lisäämiseksi on usein tarpeen mennä yleisluontoista eurooppalaisen tuotteen kuvaa pidemmälle. Nykyään kuitenkin mahdollisuudet merkkien ja/tai alkuperän mainitsemiseen ovat rajalliset, ja se vähentää toisinaan yksityisten toimijoiden kiinnostusta osallistua menekinedistämishjelmien yhteisrahoitukseen Euroopan tasolla.

Yleensä useimmissa toimissa tuotteiden alkuperää koskevien mainintojen on oltava toisarvoisessa asemassa keskeiseen viestiin verrattuna. Tuotteen alkuperä saa näkyä silloin, kun nimitys on annettu EU:n säännösten mukaisesti (esim. tuotteet, joilla on SAN- tai SMM-merkintä)⁹. Seuraaviin kahteen alaan sovelletaan erityissäännöksiä:

⁸ Asetuksen (EY) N:o 501/2008 liitteet I ja II.

⁹ Asetuksen (EY) N:o 501/2008 5 artiklan 2 kohta.

- Viini¹⁰: kolmansiiin maihin suuntautuva yksittäisten kauppamerkkien menekinedistäminen on mahdollista, mikäli menekinedistämisen rahoitukseen ei myönnetä minkäänlaista ylimääräistä valtiontukea ja mikäli toimet koskevat sellaisia viinejä, joilla on suojattu alkuperänimitys tai suojattu maantieteellinen merkintä tai joihin on merkitty rypälelajike.
- Hedelmät ja vihannekset¹¹: yksittäisten kaupallisten merkkien ja maantieteellisiä mainintoja sisältävien merkkien menekinedistäminen on mahdollista vain, jos kyseessä on:
 - tuottajajärjestön, tuottajajärjestöjen liiton tai niiden tytäryrityksen kauppamerkki;
 - yleisluonteiset merkinedistämistoimet ja laatumerkkien edistämistoimet. Maantieteelliset maininnat hyväksytään ainoastaan, jos ne ovat suojattuja alkuperänimityksiä tai suojattuja maantieteellisiä merkintöjä.

Selkeästi määritellyn strategisen lähestymistavan yhteydessä olisi pystyttävä hyödyntämään enemmän tiettyjen merkkien tai alkuperämerkintöjen arvoa lisääviä valmiuksia markkinoiden avaamiseen, koska ne pystyvät toimimaan myös todellisena liikkeellepanevana voimana kaikille eurooppalaisille tuotteille, erityisesti ulkomaisilla markkinoilla. Yksi mahdollisuus olisi lisätä tuotteiden eurooppalaisen laadun arvoa ammattialajärjestöjen ja/tai ammattialojen välisten järjestöjen esittämien menekinedistämishojelmien yhteydessä niin, että järjestäjiä ei kuitenkaan velvoitettaisi poistamaan tarkkoja alkuperämerkintöjä tai merkkejä. Olisi kuitenkin varmistettava, että eurooppalainen viesti pysyy etusijalla tuotteen merkkiin tai alkuperään verrattuna ja että millekään puhtaasti yksityisiä etuja edistävälle toiminnalle ei myönnettäisi Euroopan unionin rahoitusta vaan ainoastaan ohjelmassa tarkoitetuille infrastruktuureille ja muille laaja-alaisille toimille.

Kysymys 11: Olisiko tuotteen alkuperää koskeville maininnoille annettava enemmän tilaa ja millä perusteella?

Kysymys 12: Olisiko merkkejä pystyttävä käyttämään menekinedistämisen välineinä ulkomaisilla markkinoilla ja millä perusteella?

5.5. Miten monikansallista hallintaa olisi kannustettava?

Nykyisten säännösten mukaan *"etusijalle asetetaan useamman kuin yhden jäsenvaltion esittämät ohjelmat tai ohjelmat, joihin kuuluvia toimia toteutetaan useissa jäsenvaltioissa"*.

Kun useat jäsenvaltiot yhdessä ehdottavat ja toteuttavat useita maita koskevan yhteisen ohjelman, eurooppalainen ulottuvuus moninkertaistuu ja käytettävissä oleva talousarvio hyödynnetään paremmin. Tästä syystä komissio on kannustanut ja edistää jatkossakin tämäntyyppisiä ohjelmia.

Nykyinen tilanne ja vuosia 2006–2010 koskevat tiedot osoittavat kuitenkin, että harvat jäsenvaltiot osallistuvat tämäntyyppiseen toimintaan. Jäsenvaltioiden käynnistäessä tällaisia toimia ohjelmaa ei aina valita, ja syynä on yleensä se, että sillä ei ole todellista strategiaa, tavoitteita ja yhteistä toimintaa.

¹⁰ Asetuksen (EY) N:o 1234/2007 103 p artikla.

¹¹ Asetuksen (EY) N:o 1580/2007 liitteen VIII 15 kohta.

Yhteisrahoitus sekä nykyisin käytössä olevat menettelytavat, esimerkiksi sopimusten allekirjoittaminen jäsenvaltioiden ja kansallisten ehdotuksia tehneiden järjestöjen välillä, ovat syynä siihen, että ammattialajärjestöjen rooli jää Euroopan tasolla vähäiseksi, vaikka niillä olisi parhaimmat mahdollisuudet suunnitella ja toteuttaa sellaisia ohjelmia, joilla on todellinen eurooppalainen ulottuvuus. On kehitettävä rakenteita tai menettelytapoja, joilla edistetään paremmin tämäntyyppisten ohjelmien toteutusta.

Kysymys 13: Mitkä seikat jarruttavat monia maita koskevien ohjelmien esittämistä ja täytäntöönpanoa? Minkälaisia järjestelyjä olisi toteutettava kannustamaan tällaisia ohjelmia, joilla on vahvempi eurooppalainen ulottuvuus?

Kysymys 14: Onko kehitettävä muuntotyyppejä ohjelmia ja/tai välineitä?

5.6. Miten täytäntöönpano on toteutettava?

Täytäntöönpanossa on käytettävä yksinkertaisia menettelytapoja. Sen on vastattava tavoitteita ja edistettävä niiden saavuttamista mahdollisimman vähin hallinnollisin kuluin johdonmukaisella tavalla.

Tällä hetkellä menekinedistämishojelmien hallinta jakautuu komission ja jäsenvaltioiden kesken¹². Käytännössä jäsenvaltiot arvioivat ohjelmaehdotukset ottaen huomioon niiden vaatimustenmukaisuuden, soveltuvuuden ja hinta-laatu-suhteen ja esittävät sen jälkeen komissiolle ehdotukset, joille niiden mielestä voidaan myöntää yhteisrahoitusta. Komissio tutkii ehdotukset ja pyytää niihin mahdollisesti muutoksia, minkä jälkeen se valitsee yhteisrahoitettavat ohjelmat. Sen jälkeen ehdotuksia tehneiden organisaatioiden valitsemat toimeenpanijat toteuttavat ohjelmat. Jäsenvaltio vastaa ohjelmien asianmukaista täytäntöönpanoa, edunsaajille suoritettavia maksuja ja vastaavia tarkastuksia koskevasta seurannasta. Seurantaryhmä, jota johtaa asiaankuuluva jäsenvaltio komission avustamana, kokoontuu säännöllisesti seuraamaan eri ohjelmien edistymistä.

Valintamenettely on kaksinkertainen ja pitkä (seitsemän kuukautta alkaen ehdotuksen jättämisestä jäsenvaltiolle komission päätöksentekopäivään asti), mikä rajoittaa mahdollisuuksia kehittää kampanjoita, joilla reagoitaisiin tarpeisiin käytännöllisellä tavalla. Mahdollisia vaihtoehtoja olisi kaksi:

- Jäsenvaltioiden tasolla tapahtuva valinta. Kullekin jäsenvaltiolle olisi myönnettävä määrärahoja etukäteen. Paitsi että tämäntyyppinen tehtävä on vaikea (summan suuruuden ja myöntämisperusteiden määrittäminen), etukäteen myönnettyihin kansallisiin määrärahoihin perustuva hallinta saattaisi heikentää toimenpiteiden eurooppalaista ulottuvuutta. Tällainen menettely on kuitenkin käytössä hedelmä- ja vihanneksialalla (organisaatiokohtaiset budjettimäärärahat, joiden yläraja määräytyy tuotantomäärän perusteella) sekä viinialalla (jäsenvaltiokohtaiset budjettimäärärahat). Näillä kahdella alalla tilanne on kuitenkin erilainen. Menekinedistämistoimet sisältyvät kattaviin alakohtaisiin toimenpiteisiin, ja ne

¹² Jaettu hallinta: Komissio säilyttää vastuun talousarvion täytäntöönpanosta mutta velvoittaa jäsenvaltiot suorittamaan maksut edunsaajille Euroopan unionin tasolla määrättyjen ehtojen mukaisesti. Komissio varmistaa sen jälkeen, että määrärahat on käytetty oikein (tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskeva menettely).

sisällytetään ohjelmiin, joihin kuuluu myös kehittämis- ja rakenneuudistustoimenpiteitä.

- Euroopan tasolla suoritettava valinta. Tässä tapauksessa olisi kyse samanlaisesta valintatavasta kuin se, jota käytetään ehdotuspyyntöjen yhteydessä: komissio arvioi ehdotukset useimmiten ulkopuolisten asiantuntijoiden avustuksella. Tällaisessa valintamenettelyssä komissio vastaa useimmiten myös seurannasta, valvonnasta ja maksuista. Tässä yhteydessä olisi siis pohdittava jäsenvaltioiden roolia: jäisikö se olemattomaksi vai olisiko mahdollista päättää toimista komission tasolla ja pyytää jäsenvaltioita vastaamaan valittujen ohjelmien täytäntöönpanon seurannasta ja valvonnasta?

Kysymys 15: Miten ohjelmien valintaa ja täytäntöönpanoa olisi yksinkertaistettava ja parannettava?

5.7. Minkälainen Euroopan unionin talousarvio tarvitaan tavoitteiden saavuttamiseksi?

Tällä hetkellä EU rahoittaa ohjelmat osittain (enintään 50 prosenttia), ja lopusta vastaavat ehdotuksia tehneet ammatillaiset tai järjestöt (vähintään 20 prosenttia) sekä asiaankuuluvat jäsenvaltiot. Yhteisrahoitusperiaatetta käyttämällä vastuu jakautuu parhaiten kaikille eri toimijoille. Olisi analysoitava sitä, olisiko tavoitteiden tai tiettyjen ensisijaisten tavoitteiden saavuttamiseksi ehdotettava mittavampaa yhteisrahoitusta.

Kun markkinasuuntautuneisuutta pyritään lisäämään poistamalla asteittain vientitukia, irrottamalla suorat tuet tuotannosta ja käyttämällä markkinoiden hallintatoimia ainoastaan poikkeustapauksissa, menekinedistämistoimia voidaan käyttää perinteisiä markkinatoimenpiteitä täydentävänä välineenä EU:n maatalouden kilpailukyvyyn tason ylläpitämiseksi ja lujittamiseksi.

Jotta väline olisi tehokas, sille varatun talousarvion on vastattava asetettuja tavoitteita. Tarvittavaa talousarviota arvioidaan ensimmäisen kerran tämän kuulemismenettelyn päättyessä arvioimalla käytössä olevaa politiikkaa sekä analysoimalla tulevaisuutta koskevien eri vaihtoehtojen vaikutuksia.

6. PÄÄTELMÄ: JULKINEN KESKUSTELU JA MUUT TOIMET

Tässä vihreässä kirjassa käsitellyt ongelmat ja kysymykset koskevat keskeisiä näkökohtia, joihin on kiinnitettävä erityistä huomiota, kun kehitetään EU:n maataloustuotteita koskevan tiedotus- ja menekinedistämispolitiikan yhteistä strategista kehystä ja siihen liittyviä välineitä.

Komissio haluaa koota tämän kuulemisen avulla mielipiteitä kaikilta organisaatioilta ja kansalaisilta, jotka ovat kiinnostuneita maataloustuotteita koskevasta tiedotuksesta ja menekinedistämisestä.

Maatalous- ja elintarviketuottajia, kansalaisjärjestöjä, jalostajia, vähittäiskauppiaita, jakelijoita, kaupan edustajia, tuojia, viejiä, kuluttajia, julkisia elimiä sekä kaikkia muita kiinnostuneita tahoja kannustetaan esittämään kannanottonsa

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

Komissio pyytää organisaatioita, jotka ovat kiinnostuneita osallistumaan kuulemiseen, antamaan komissiolle ja suurelle yleisölle tietoja siitä, ketä ja mitä etuja ne edustavat. Jos organisaatio päättää olla antamatta näitä tietoja, komission käytäntönä on, että kannanotot katsotaan henkilökohtaisiksi lausunnoiksi (kuulemismenettelyn vähimmäisvaatimukset, katso KOM(2002) 704, ja komission tiedonanto Euroopan avoimuusaloitetta koskevan vihreän kirjan jatkotoimenpiteistä, katso KOM(2007) 127, 21.3.2007).

Kuuleminen päättyy **30.9.2011**.

Kysymys 16: Osallistujia kehoitetaan ottamaan esille kaikki maataloustuotteita koskevaan tiedotus- ja menekinedistämispolitiikkaan liittyvät kysymykset, joita ei ole käsitelty tässä asiakirjassa.
