

SV

SV

SV



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 28.5.2009
SEK(2009) 671

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om en kvalitetspolitik för jordbruksprodukter

Sammanfattning av konsekvensbedömningen

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

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

Sammanfattning av konsekvensbedömningen

Kvalitetspolitik för jordbruksprodukter

1. POLITISK BAKGRUND OCH PROBLEMFORMULERING

Kvalitetspolitiken för jordbruksprodukter ska lösa de marknadsstörningar som uppstått till följd av bristande symmetri i informationen om jordbruksprodukters kvalitetsaspekter mellan jordbrukare och köpare. Den är främst inriktad på jordbrukarna och producenterna av primära jordbruksprodukter och produkter i första förädlingskedet (vin, ost, olivolja, kött osv.).

EU har utvecklat en rad instrument för saluföring av jordbruksprodukter, som ska garantera produkternas egenskaper och kännetecken.

- **Handelsnormer** och produktdirektiv som fastställer jordbruksprodukters identitet (t.ex. definitioner av *konsumtionsmjölk*, *fruktsaft*, *vin* etc.), produktklassificering (klass, storlek osv.), märkning med ursprung och produktionsplats, och definition av vissa reserverade begrepp som anger värdeökande egenskaper och kännetecken, exempelvis odlingsmetod.
- EU:s **system för produktkvalitet inom jordbruket**. Det finns sex olika system: geografiska beteckningar (tre system), garanterade traditionella specialiteter, ekologiskt jordbruk och produkter från EU:s yttersta randområden. Ytterligare två system håller på att utvecklas: *Miljömärket* ska utvidgas till att även omfatta livsmedel, och det kommer ett märkningssystem för djurskydd.

Dessutom har en hel rad **enskilda och nationella (eller regionala) certifieringssystem** utvecklats. Hit hör system för certifiering av livsmedel (som garanterar att grundläggande standarder uppfyllts) och livsmedelskvalitet som skiljer ut produkter på marknaden genom att göra köpare och konsumenter uppmärksamma på värdeökande produktens egenskaper och kännetecken.

Dessa instrument (EU-system, enskilda och nationella system) syftar till att lösa de grundläggande marknadsproblem som uppstår till följd av **asymmetrisk information** och som annars skulle störa försäljning och inköp av produkter till rättvist pris i förhållande till deras egenskaper och kännetecken. Dessutom finns det svårigheter och problem i vart och ett av dessa system. **Globalt sett** har EU:s politik utvecklats spontant, från fall till fall, och därigenom har den på vissa punkter blivit **motsägelsefull**, eller riskerar i alla fall att bli det. Dessutom håller flera nya initiativ på att utvecklas, bland annat på miljöområdet, som kan leda till ännu fler samstämmighetsbrister. Dessa initiativ förvärrar **samstämmighetsproblemet** genom sin mångfald, och det finns risk för att det brister i samordningen i hanteringen av produktkvalitetsåtgärder inom jordbruket, vilket kan leda till förvirring bland berörda parter och konsumenter, och till dåligt avstämda strategier. **Konkret** kan det sägas att EU:s system är **onödigt komplexa**. De geografiska beteckningarna har inte lyckats bli tillräckligt kända, och man har främst identifierat en rad tekniska aspekter. De traditionella specialiteterna har inte heller levt upp till sitt löfte, och handelsnormerna är krångliga och alltför bindande. Inom de privata och nationella sektorerna har antalet

certifieringssystem formligen exploderat, vilket har lett till förvirring bland konsumenterna och till att det har ifrågasatts huruvida den inre marknaden fungerar korrekt. Att märkning avseende produktionsplats har hanterats olika från fall till fall har slutligen lett till en splittring där produktionsplats måste anges för nötkött men inte för fläsk, och för honung men inte för mejeriprodukter.

2. SYFTEN

Produktkvalitetspolitiken inom jordbruket har som **allmänt mål** att ge jordbrukare och producenter möjlighet att uppfylla konsumenternas förväntningar i fråga om produkttegenskaper och kännetecken, och att kommunicera dessa på ett effektivt sätt. Därigenom vill man uppnå följande:

- Att jordbrukare och producenter får rättvisa priser för den produktkvalitet de erbjuder.
- Att jordbrukare och producenter kan reagera på konsumenternas efterfrågan efter värdeökande produkttegenskaper och kännetecken.
- Att konsumenterna kan lita på märkningen för att identifiera egenskaper och kännetecken hos jordbruksprodukter.

De **särskilda målen** är följande:

- Att förbättra kommunikationen mellan jordbrukare, köpare och konsumenter och råda bot på den asymmetriska informationssituation som råder i fråga om jordbruksprodukters kvalitet.
- Att öka samstämmigheten mellan EU:s olika instrument för produktkvalitet i jordbruket.
- Att förenkla förfarandena och informationsläget för jordbrukare, producenter och konsumenter.

För att uppnå dessa mål har man undersökt **fyra strategier**.

- Strategi 1: Handelsnormer, bland annat märkning med produktionsplats.
- Strategi 2: Geografiska beteckningar
- Strategi 3: Traditionella specialiteter
- Strategi 4: Privata, nationella och nya EU-system för certifiering.

3. STRATEGIER

3.1. *Strategi 1: Handelsnormer, bland annat märkning med produktionsplats.*

Två alternativ förkastades efter en teknisk prövning:

- Införandet av en **EU-logotyp som visar överensstämmelse med EU-kraven** skulle medföra allvarliga tekniska hinder och avvisades av så gott som alla berörda parter.
- **Inga EU-åtgärder:** Om man **strök handelsnormerna** i gemenskapslagstiftningen skulle det lämna ett tomrum med risk för att olika, nationella handelsnormer införs. Alla berörda parter stödde bibehållandet av (förenklade) handelsnormer.

Fem alternativ behölls för vidare granskning:

- **Alternativ 1.1. Oförändrad situation plus förenkling**, inbegripet harmonisering av standarder, harmonisering av gemensamma element i olika sektorer, undanröjande av överflödiga regler och rättsakter utformade i enlighet med aktuella principer för hur rättsakter bör skrivas.
- **Alternativ 1.2. Ersättning av särskilda EU-handelsnormer med en allmän grundläggande norm**. Detta alternativ skulle innebära att alla handelsnormer försvann ur gemenskapslagstiftningen, och att en ny allmän norm infördes för alla produkter.
- **Alternativ 1.3. Kombinerad lösning**. Detta alternativ skulle vara grundläggande krav eller normer i lagstiftningen (som i alternativ 1.2) och tekniska specifikationer i standarder som överenskomms av berörda parter via ett standardiseringsorgan (CEN-ramen).
- **Alternativ 1.4. Vidareutveckling av utnyttjandet av reserverade begrepp**. Införa klara definitioner, identiteter, klasser och storlekar som måste respekteras om de används vid utsläppandet på marknaden och är frivilliga för producenter/aktörer (t.ex. ”lantprodukt”, ”ägg från utehöns” och, särskilt om instrumentet för traditionella specialiteter avskaffas, begreppet ”traditionellt”).
- **Alternativ 1.5. Utvidgning av den befintliga obligatoriska märkningen med produktionsplats (EU/icke-EU eller land) till samtliga jordbruksprodukter**. Märkning med EU/icke-EU och/eller medlemsstat/tredjeland bör inte minst överväga mot bakgrund av WTO-debatten.

3.2. Strategi 2: Geografiska beteckningar

Fyra alternativ förkastades efter en teknisk prövning:

- Ett allmänt **direktiv** som delegerar uppgiften att identifiera och skydda geografiska beteckningar till medlemsstaterna är inte förenligt med det politiska målet att uppnå en harmoniserad tillämpning över hela inre marknaden.
- Alternativen **samreglering** och **självreglering**, som förutsätter medverkan av icke-statliga organisationer och arbetsmarknadens parter, avvisades på grund av sektorns stora splittring.
- **Inga insatser på EU-nivå (avskaffande av nuvarande lagstiftning)** skulle sannolikt leda till 27 olika system i medlemsstaterna, och därmed ökad börda för producenter, förvirring hos konsumenterna och risk för missbruk, identitetsstöld osv. utanför det land som erbjuder skydd.
- **Tillämpning av internationella regler genom Lissabonfördraget** skulle inte kunna genomföras på kort sikt, eftersom det skulle behövs internationella förhandlingar om tillträde till Världsorganisationen för den intellektuella äganderätten (WIPO) och ett antal förändringar av definitioner. På längre sikt bör detta alternativ emellertid inte förkastas helt.

Tre alternativ (med tre delalternativ) har behållits för vidare analys:

- **Alternativ 2.1. Oförändrad situation plus Förenkling av systemen med skyddad ursprungsbeteckning/geografisk beteckning och slimmade befintliga förfaranden**.

Lagstiftningen skulle kunna förtydligas utan att den nuvarande rättsliga strukturen ändrades, vilket skulle minska den tid det tar att behandla ansökningar på EU-nivå.

- **Delalternativ 2.1.1, slå ihop SUB och SGB.** I praktiken skulle den skyddade ursprungsbeteckningen försvinna, och befintliga registreringar skulle omvandlas till skyddade geografiska beteckningar. Detta delalternativ skulle vända den nuvarande tendensen att öka skillnaden mellan dessa båda märkningar.
- **Delalternativ 2.1.2, skapa ett enda instrument** för registrering av vin, sprit och jordbruksprodukter samt livsmedel, vilket skulle ge en mer samstämmig politik, exempelvis genom att liknande kriterier och registreringsförfaranden tillämpades.
- **Delalternativ 2.1.3, nationella system för skyddade beteckningar,** parallellt med EU-systemet. Skyddet av dessa namn skulle då endast omfatta den nationella marknaden. Parallellt skulle handelskriterier (volym och värde) kunna användas som förutsättning för registrering av namn i EU-registren.
- **Alternativ 2.2. Avskaffa det nuvarande egna systemet för SUB/SGB på EU-nivå och ersätt det med det befintliga systemet med handelsnormer.** Skyddsnivån för geografiska beteckningar skulle vara samma som i Trips-avtalet, men de rättsliga möjligheterna att skydda namn skulle endast finnas i gemenskapens varumärkessystem.
- **Alternativ 2.3. Tydligare regler för SUB/SGB.** Det nuvarande systemet skulle kunna förtydligas, både genom ändrade regler och genom riktlinjer.

3.3. Strategi 3: Garanterade traditionella specialiteter

Fyra alternativ (med två delalternativ) har behållits för vidare analys:

- **Alternativ 3.1: Oförändrat läge – befintliga system fortsätter.** Detta anses inte vara någon fungerande lösning, men alternativet behålls som jämförelse för de andra alternativen.
- **Alternativ 3.2: Förenklat system,** begränsat till ett av de nuvarande alternativen: skydd antingen med eller utan reservation av namnet.
 - **Delalternativ 3.2.1. Registrering utan reservation av namnet.** Detta delalternativ skulle innebära att skyddet av namnet **avskaffades**. Användningen av det registrerade namnet skulle endast begränsas i kombination med uttrycket ”garanterad traditionell specialitet” eller gemenskapens symbol.
 - **Delalternativ 3.2.2. Registrering som garanterad traditionell specialitet med reservation av namnet.** I detta fall skulle själva namnet vara skyddat och skulle endast kunna användas för produkter som tillverkats enligt specifikationen.
- **Alternativ 3.3: Skydd av uttrycket ”traditionell” som reserverat begrepp enligt handelsnormer.** Detta omfattas av alternativ 1.4 ovan.
- **Alternativ 3.4: Inga EU-åtgärder: Det nuvarande systemet stryks.** Reglering av traditionella specialiteter överläts åt den privata sektorn, medlemsstaterna och regionerna.

3.4. **Strategi 4: Privata, nationella och nya EU-system för certifiering.**

Ett alternativ förkastades efter en teknisk prövning:

- Ett **rättsligt alternativ**, som går ut på regler eller ramar för hur system för certifiering av livsmedelskvalitet bör bedrivas. Detta skulle inte vara effektivt eller samstämmigt med EU:s andra politiska mål (som förenkling), och skulle inte accepteras av berörda parter.

Fem alternativ behölls för vidare granskning:

- **Alternativ 4.1: Inga EU-insatser = oförändrad situation (och vidare forskning).** Detta alternativ innebär att den nuvarande situationen fortbestår, och att EU inte direkt medverkar i de privata och nationella/regionala certifieringssystemen. Alternativet skulle omfatta **vidare forskning** för att bättre kartlägga problemet.
- **Alternativ 4.2: Frivilliga riktlinjer för driften av certifieringssystem**, som skulle lyfta fram särskilt lyckade metoder enligt kriterier som överenskomms med berörda parter.
- **Alternativ 4.3: Utveckling av nya EU-kvalitetssystem för vissa politikområden.** Kommissionen har redan utvecklat certifieringssystem på flera områden, och håller på att utveckla ytterligare sådana system. Varje sådant nytt system måste bedömas för sig.
- **Alternativ 4.4: Gemensamma kriterier för nya EU-system.** Med tanke på hur många nya system och förslag som läggs fram, vore en annan möjlighet inom ramen för alternativ 4.3 att fastställa kriterier för att bedöma behovet av nya EU-system för certifiering av jordbruksprodukter och livsmedel.
- **Alternativ 4.5: Utveckling av skyddade reserverade begrepp enligt specifikationer.** I de fall där direkta EU-åtgärder är motiverade skulle en administrativt enklare lösning vara att utveckla **skydd av reserverade begrepp**. Detta övervägs under rubriken handelsnormer (alternativ 1.4).

4. KONSEKVENSANALYS

För varje fråga undersöktes alternativ, som bedömdes utifrån deras effektivitet och samstämmighet, och i förhållande till de politiska mål som ska uppnås.

För **strategi 1 (handelsnormer, inbegripet märkning med produktionsplats)**, är de **alternativ som föredras 1.4 (vidareutveckling av utnyttjandet av reserverade begrepp), 1.3 (kombinerad lösning), som ska undersökas vidare, samt, särskilt för jordbruksprodukter, 1.5 (obligatorisk märkning med produktionsplats).**

För **strategi 2 (geografiska beteckningar)** skulle 2.3 (tydligare regler för SUB/SGB) och 2.1.2 (ett enda instrument för registrering av vin, sprit och jordbruksprodukter) vara mest effektiva och samstämmiga. Det krävs ytterligare analys för att bedöma hur effektivt alternativ 2.3 skulle vara (tydligare regler för SUB/SGB).

För **strategi 3 (traditionella specialiteter)** är 3.3 att föredra (skydd av begreppet ”traditionell” som reserverat begrepp inom ramen för handelsnormer), följt av 3.2 (förenklat system).

För **strategi 4 (privata, nationella och nya EU-system)** är 4.2 (riktlinjer) och 4.4 (kriterier för nya system) att föredra: dessa kan kombineras. Alternativ 4.5 (vidareutveckling av utnyttjandet av reserverade begrepp), som uppfyllde alla kriterier mycket väl, hanteras under strategi 1 (handelsnormer).

5. ALLMÄN SAMSTÄMMIGHET OCH SYNERGIER MELLAN FÖRSTAHANDSALTERNATIVEN

I tabellen nedan (förstahandsalternativ) visas hur dessa bidrar till **den allmänna strategin**, vilka **synergier** som skapas mellan de olika instrumenten, och vilka rättsliga och administrativa **förtydliganden** de tillgodoser.

	Politiska åtgärder	Förstahandsalternativ
Allmän strategi	mot privat och nationell certifiering	Alternativ 4.2: riktlinjer för hur certifieringssystem bör hanteras
	samstämmighet vid utvecklingen av nya EU-system	Alternativ 4.4: kriterier för nya EU-system
	samstämmig utveckling av EU:s handelsnormer	Alternativ 1.3: kombinerad lösning (ersättning av handelsnormer med en allmän standard och utveckling av detaljerade regler i en CEN)
Synergier	mer omfattande användning av "reserverade begrepp" (från handelsnormer)	Alternativ 1.4: utveckling av reserverade begrepp för övergripande kvalitetsmärken (som "energismål")
		Alternativ 3.3: skydd av "traditionell" som reserverat begrepp (som ersättning för systemet med traditionella specialiteter)
	gemensam användning av certifieringssystem för liknande system	Delalternativ 2.1.1: slimmade förfaranden för systemet med geografiska beteckningar, och sammanslagning av registren för vin, sprit och jordbruksprodukter samt livsmedel i ett system
		Alternativ 2.3: förtydligande av reglerna om SUB/SGB
samstämmigt genomförande av obligatorisk märkning med produktionsplats	Alternativ 1.5: märkning med produktionsplats i ett sektorsbundet tillvägagångssätt	

Tabell: Förstahandsalternativ

Förstahandsalternativen kan kombineras och utgör tillsammans ett helt paket för utvecklingen av politiken för jordbruksprodukters kvalitet.

Ökad användning av "reserverade begrepp", bland annat som ersättning för systemet med traditionella specialiteter, skulle ge stora synergieffekter. Riktlinjer för privata och nationella system, som även kunde tillämpas på EU-systemen, skulle också ha synergieffekter. Kriterierna för nya EU-system bör förebygga bristande samstämmighet med befintliga EU-system och handelsnormer. Sektorsövergripande kopplingar uppstår från det föreslagna gemensamma certifieringssystemet för geografiska beteckningar och den föreslagna samstämmiga tillämpningen av obligatorisk märkning med produktionsplats inom ramen för handelsnormer.

<i>Alternativ</i>	<i>Handelsnormer</i>	<i>Geografiska beteckningar</i>	<i>Traditionella specialiteter</i>	<i>Privata, nationella och nya EU-system</i>
<i>Alternativ 1.3: kombinerad lösning</i>	X			
<i>Alternativ 1.4: reserverade begrepp för övergripande kvalitetsmärkning</i>	X		Koppling: ”traditionell” som reserverat begrepp i handelsnormer	Koppling: förslag till nya system kan omfatta reserverade begrepp
<i>Alternativ 1.5: märkning med produktionsplats</i>	X	Koppling: skulle gälla för SGB om råvarorna kommer från en annan plats än SGB		
<i>Delalternativ 2.1.1: slimmat system för geografiska beteckningar och sammanslagning</i>		X		
<i>Alternativ 2.3: förtydligande av reglerna om SUB/SGB</i>		X		
<i>Alternativ 3.3: skydd av ”traditionell” som reserverat begrepp</i>	Koppling: användning av mekanismen för handelsnormer		X	
<i>Alternativ 4.2: riktlinjer för hur certifieringssystem bör hanteras</i>		Koppling: riktlinjer gäller även för EU-system	Koppling: riktlinjer gäller även för EU-system	X
<i>Alternativ 4.4: kriterier för nya EU-system</i>	Koppling: undviker osamstämmiga märkningsinitiativ från nya system	Koppling: minskad osamstämmighet med befintliga system	Koppling: minskad osamstämmighet med befintliga system	X

Tabell: Förstahandsalternativens kopplingar

6. UPPFÖLJNING OCH UTVÄRDERING

Denna konsekvensbedömning berör ett meddelande med strategiska riktlinjer. Under den närmaste tiden kommer frågan huruvida dessa riktlinjer utvecklas och antas att vara måttet på deras framgång.

För själva strategins framgångar har flera grundläggande framgångsindikatorer föreslagits provisoriskt, och dessa kommer att vidareutvecklas när de olika initiativen förbereds.