

RO

Heinonen Maija

25.02.2014

Suuri valiokunta

Asia

Komission kertomukset paikallistuotantoa ja suoramyyntiä koskevasta merkintäjärjestelmästä, sekä ”saaristoalueen maataloustuotetta” koskevan vapaaehtoisen laatuilmaisun tarpeellisuudesta

U/E/UTP-tunnus

EUTORI-tunnus

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti selvitys komission kertomuksista paikallistuotantoa ja suoramyyntiä koskevasta merkintäjärjestelmästä, sekä ”saaristoalueen maataloustuotetta” koskevan vapaaehtoisen laatuilmaisun tarpeellisuudesta.

osastopäällikkö

Heimo Hanhilahti

neuvotteleva virkamies

Maija Heinonen

LIITTEET MMM:n muistiot 2 kpl ja komission kertomukset 2 kpl (suomeksi ja ruotsiksi)

Viite

Asiasanat	jaosto maatalous- ja elintarvike (EU 18), maatalouden erityiskomitea, maatalous- ja kalastusneuvosto
Hoitaa	MMM
Tiedoksi	ALR, EUE, EVIRA, MAVI, SM, STM, TEM, TULLI, UM, VM, VNK, YM

Asia

Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle paikallistuotantoa ja suoramyyntiä koskevasta merkintäjärjestelmästä

Kokous

Maatalouden erityiskomitea 10.02.2014

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Maatalous- ja kalastusneuvosto todennäköisesti maaliskuussa 2014

Suomen kanta

Suomi katsoo, että paikallisen tuotannon ja suoramyynnin edistämiseksi tarvitaan EU-tason järjestelmä. Suomen mielestä kertomuksessa esille nostettu vapaaehtoisen laatuilmaisun varaaminen olisi järkevä ratkaisu, sillä se ei vaadi tuottajille ja hallinnolle raskaan sertifiointijärjestelmän käyttöönottoa. Samalla laatuilmaisun käyttöä voidaan kuitenkin valvoa riskianalyysin perusteella, joten kuluttajat voivat olla varmoja tuotteen alkuperästä. Ilmaisun käyttöönotto mahdollistaa myös muiden EU:n tukimekanismien, erityisesti maaseudun kehittämistuen käytön. Suomi on avoin sille, tulisiko laatuilmaisuun liittää yhteisön tason logo.

Suomi katsoo, että yhteisössä jo käytössä olevat paikallista tuotantoa ja suoramyyntiä tukevat toimenpiteet ovat edelleen tarkoituksenmukaisia ja niitä on syytä jatkaa. Jotta niitä voitaisiin jatkossa soveltaa jäsenmaiden tasolla yhteneväisemmin, Suomi ehdottaa että tulisi selkiyttää sitä, miten esimerkiksi EU:n tukitoimenpiteissä ja julkisissa hankinnoissa voitaisiin paremmin huomioida paikallinen tuotanto ja jalostus, sekä hygienialainsäädännössä toteuttaa yksinkertaistetuin menettelyin joustavuutta.

Pääasiallinen sisältö

Maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden laatu järjestelmästä annetun asetuksen (EU) N:o 1151/2012 artiklan 55 mukaisesti komission on 4. tammikuuta 2014 mennessä esitettävä Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomus uudesta paikallistuotannon ja suoramyynnin merkintäjärjestelmästä.

Kertomuksen taustana mainitaan muun muassa Euroopan parlamentin päätöslauselma ”Yhteisen maatalouspolitiikan tulevaisuus vuoden 2013 jälkeen”. Siinä parlamentti toteaa, että kilpailukyvyyn parantamisen eri tasoilla, mukaan lukien lähimarkkinat, olisi oltava vuoden 2013 jälkeisen YMP:n perustavoite. Saadakseen paremman käsityksen paikallistuotannosta ja suoramyynnistä yhteisössä komissio on toteuttanut monenlaisia toimia, kuten jäsenvaltioiden ja sidosryhmien kuulemisen, perustanut asiaa tarkastelevan

työryhmän, teettänyt ulkoisen tutkimuksen ja järjestänyt paikallista maataloutta ja lyhyitä elintarvikeketjuja koskevan korkean tason konferenssin.

Kertomuksessa on tarkasteltu paikallistuotannon ja suoramyynnin sosioekonomista merkitystä, elintarvikeketjujen ympäristövaikutuksia koskevia tutkimuksia, jäsenvaltioissa jo käytössä olevia merkintäjärjestelmiä sekä tarvetta EU:n merkintäjärjestelmän käyttöönottoon. Komissio esittää kertomuksessa vapaaehtoisen laatuilmaisun varaamista vaihtoehtona erilliselle sertifiointijärjestelmälle. Vapaaehtoisen laatuilmaisun etuina olisi, että se olisi sekä hallinnollisesti että valvonnan ja talousarvion kannalta kevyt väline. Kuitenkin ilmaisu suojaisi väärinkäytöltä, petoksilta ja kuluttajien harhaanjohtamiselta. Lisäksi se mahdollistaisi muiden EU:n tukimekanismien, erityisesti maaseudun kehittämistuen käytön. Oikeudellisista syistä vapaaehtoiseen laatuilmaisuu ei merkittäisi logoa vaan ainoastaan sanoja.

Kertomuksen päätelmissä todetaan, että lyhyissä elintarvikeketjuissa myydyille maataloustuotteille on kysyntää ja myös niiden tunnistamiseen liittyy tarpeita. Jäsenvaltioiden välillä on suuria suoramyynnin kehittämiseen liittyviä eroja, jotka johtuvat todennäköisesti kansallisista ja alueellisista tilarakenteeseen, jakelukanaviin ja kulttuuriin liittyvistä eroavaisuuksista. Päätelmien mukaan lyhyiden elintarvikeketjujen kehittämiseen liittyy lukuisia haasteita, joihin olisi vastattava muiden välineiden kuin merkintäjärjestelmän avulla. Sekä EU:ssa että kansallisella tasolla on jo nykyään saatavilla useita lainsäädäntöön ja rahoitukseen liittyviä keinoja lyhyiden elintarvikeketjujen kehittämiseksi, mutta niitä ei käytetä yhteneväisesti. Sidosryhmät ovat myös katsoneet, että jotkut EU:n säännöt vaikuttavat haitallisesti paikallisen viljelyn kehittämiseen.

Mahdollisen uuden merkinnän olisi oltava yksinkertainen, se ei saisi aiheuttaa rasitteita tuottajille, sen olisi oltava valvottavissa sekä kuluttajien kannalta riittävän uskottava. Uusi merkintä voisi tuoda lisäarvoa paikallisesti tuotetuille tuotteille, mikäli sen soveltamisala ulottuisi suoramyyntiä laajemmalle ja jäsenmaat varmistaisivat merkinnän sisällyttämisen ja liittäminen muihin toimenpiteisiin.

Kertomuksen liitteessä I on ehdotettu kysymyksiä, joilla pyritään helpottamaan neuvostossa ja Euroopan parlamentissa käytävää keskustelua. Kysymyksillä halutaan selvittää, ovatko jo nykyisin yhteisössä paikallista maataloustuotantoa ja suoramyyntiä tukevat keinot joita ei ole pantu yhtenevällä tavalla käytäntöön, edelleen tarkoituksenmukaisia. Onko EU:n hygieniatai julkisia hankintamenettelyjä koskevissa säännöissä tarpeeksi joustavuutta vai tarvitaanko EU:n tasolla tarkemmin määriteltyjä pienimuotoista tuotantoa koskevia sääntöjä. Lisäksi kysytään olisiko EU:n paikallistuotantoa koskevasta merkintäjärjestelmästä hyötyä, pitäisikö siihen liittää logo ja miten varmistettaisiin sellainen järjestelmä, josta ei aiheutuisi rasitetta viljelijälle mutta jolla samalla taattaisiin riittävä takuu kuluttajille.

Kertomuksen liitteessä II olevassa komission valmisteluasiakirjassa on tarkasteltu käytössä olevia tuottajia tukevia keinoja (erityisesti maaseudun kehittämisasetuksen mukaiset tuet ja EU:n hygieniapaketin sisältämät poikkeukset ja helpotukset) ja ehdotetaan että jäsenvaltioiden olisi toimittava ennakoivammin ja hyväksyttävä lainsäädäntöä erityisesti pienviljelijöiden ja suoramyynnin edistämiseksi. Lisäksi julkisia hankintasopimuksia tekevien viranomaisten pitäisi hyödyntää paikallisia elintarvikkeita samalla kun myös viljelijöiden olisi hyödynnettävä eri yhteistyömalleja voidakseen osallistua yhteisesti julkisiin tarjouskilpailuihin.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden laatujärjestelmäasetus (EU) N:o 1151/2012, artikla 55.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentissa kertomusta käsitellään maatalouden ja maaseudun kehittämisen valiokunnassa. Käsittely ei ole vielä alkanut ja todennäköisesti asian käsittely siirtyy seuraavalle parlamenttikaudelle.

Kansallinen valmistelu

EU-18 jaosto (maatalous- ja elintarvikkeet) 11.2.2014

Eduskuntakäsittely

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Kyseessä on komission kertomus, joka ei sisällä vielä lainsäädäntöehdotusta.

Taloudelliset vaikutukset

Kyseessä on komission kertomus, joka ei sisällä budjettivaikutuksia. Mikäli vapaaehtoista laatuilmaisua koskeva merkintäjärjestelmä tulee voimaan, siitä aiheutuisi jonkin verran hallinnollisia kustannuksia. Merkintäjärjestelmällä olisi positiivinen vaikutus tuottajien kilpailukykyyn ja talouteen.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Suomi kannatti laatujärjestelmäasetuksen (EU) N:o 1151/2012 käsittelyn yhteydessä, että asetukseen sisällytettäisiin paikallista tuotantoa ja suoramyyntiä koskeva laatujärjestelmä. Suomi katsoi, että kyseinen järjestelmä hyödyntäisi suomalaisia tuottajia enemmän kuin mitä käytössä olevat suojattuja alkuperänimityksiä, suojattuja maantieteellisiä merkintöjä ja aitoja, perinteisiä tuotteita koskevat laatujärjestelmät.

Viime vuonna maataloustuotteiden laatupolitiikkakomiteassa oli esillä komission delegoitu asetusehdotus, minkä mukaan paikallisen tuotannon ja suoramyyntin edistämiseksi käyttöön otettaisiin vapaaehtoinen laatuilmaisuus ”from my farm”. Suomen hallituksen lähiruokaohjelman yhtenä tavoitteena on parantaa alkutuotannon mahdollisuuksia ja vapaaehtoisen laatuilmaisun ”oman tilan tuote” käyttöönotto tukisi tätä tavoitetta.

Asiakirjat

Komission kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille paikallistuotantoa ja suoramyyntiä koskevasta merkintäjärjestelmästä, COM (2013) 888 final, 17572/13

Liite asiakirjaan komission kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille paikallistuotantoa ja suoramyyntiä koskevasta merkintäjärjestelmästä, 17572/13 ADD 1

Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, missä tarkastellaan lyhyiden elintarvikeketjujen eri puolia. Liite komission kertomukseen neuvostolle ja Euroopan parlamentille paikallistuotantoa ja suoramyyntiä koskevasta merkintäjärjestelmästä, 17572/13 ADD 2

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Maija Heinonen/MMM, puh. 0295 16 2288, GSM 040 518 5259,
maija.heinonen@mmm.fi

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Asiasanat	jaosto maatalous- ja elintarvike (EU 18)
Hoitaa	MMM
Tiedoksi	ALR, EUE, MAVI, SM, STM, TEM, TULLI, UM, VM, VNK, YM

RO

Heinonen Maija

24.01.2014

Asia

Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle "saaristoalueen maataloustuotetta" koskevan vapaaehtoisen laatuilmaisun tarpeellisuudesta

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Maatalouden erityiskomitea 3.2.2014

Suomen kanta

Suomi katsoo, että vapaaehtoinen ilmaisu "saaristoalueen maataloustuote" toisi lisäarvoa alueellisille saariston erikoistuotteille. Ilmaisun avulla voitaisiin tuoda selkeästi esille, että kyse on saaristolle tyypillisistä, perinteisistä maataloustuotteista jotka poikkeavat ominaisuuksiltaan muiden alueiden tuotteista.

Mikäli ilmaisu otetaan käyttöön, Suomi edellyttää, että jäsenmaiden tulisi saada kansallisesti päättää siitä miten "saari" määritellään. Suomessa tämä määritelmä on säädetty saaristolaissa jo vuonna 1981. Sen mukaisesti saaristo käsittää ilman kiinteää tieyhteyttä olevien saarien lisäksi myös kiinteän tieyhteyden saaria sekä muita saaristomaisia veden pirstomia alueita, jotka olosuhteiltaan ovat saaristoon verrattavissa.

Suomi pitää tärkeänä, että ilmaisun "saaristoalueen maataloustuote" käyttö voitaisiin tietyillä edellytyksillä sallia myös tuotteissa, jotka on jalostettu mantereella. Nämä poikkeukset ovat tarpeen silloin kun saaren pienen koon vuoksi jalostuslaitoksia ei ole taloudellista eikä mahdollista perustaa itse saarelle.

Pääasiallinen sisältö

Laatujärjestelmäasetuksen (EU) N:o 1151/2012, artiklan 32 mukaisesti komission oli 4. tammikuuta 2014 mennessä esitettävä Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomus uudesta ilmaisusta "saaristoalueen maataloustuote". Artiklan 32 mukaisesti ilmaisua voidaan käyttää vain perustamissopimuksen liitteessä I luetelluista ihmisravinnoksi tarkoitetuista tuotteista joiden raaka-aineet ovat peräisin saaristoalueilta. Lisäksi ne on jalostettava saaristoalueilla, mikäli se vaikuttaa merkittävästi lopputuotteen ominaisuuksiin.

Kertomuksessa tarkastellaan saaristoalueiden maatalouden sosiaalistaloudellista merkitystä ja ominaispiirteitä, voimassa olevia merkintäjärjestelmiä ja tarvetta perustaa "saaristoalueen maataloustuotetta" koskeva vapaaehtoinen laatuilmaisuus. Kertomus on laadittu sidosryhmiltä ja jäsenmailta saadun palautteen perusteella. Sen tarkoituksena on

esittää analyysi, jonka pohjalta Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat keskustella siitä, onko vapaaehtoisen laatuilmaisun ”saaristoalueen maataloustuote” varaaminen oikea tapa auttaa saaristoalueiden tuottajia viestimään paremmin niistä ominaispiirteistä, jotka antavat lisäarvoa heidän tuotteilleen. Komissio ei kertomuksessa ota itse kantaa siihen tulisiko kyseinen ilmaisu perustaa vai ei.

Kertomuksessa todetaan saarten ja saaristojen olevan hyvin monimuotoisia ja eroavan toisistaan EU:n eri jäsenmaissa. Myös saaren määritelmät eroavat toisistaan riippuen onko määritelmä laadittu tilastollisiin vai muihin tarkoituksiin. Esimerkiksi Eurostatin kriteerien soveltaminen maataloustuotteiden merkinnöissä rajaisi suurimman osan suomalaisista saarista määritelmän ulkopuolelle.

Päätelmissä todetaan, että useimmat saaristoalueiden ongelmat ovat rakenteellisia, joihin voidaan vaikuttaa aluepoliittisilla ja maaseudun kehittämistoimenpiteillä sekä tuilla, joilla kompensoidaan erityisiä haittoja. Laatuilmaisun käyttöönottoa on kannatettu, koska sen on katsottu sopivan pienille tuottajille erityisesti pienillä saarilla, joilla ei toiminnan vähäisyyden vuoksi pystytä käyttämään muita markkinointivälineitä kuten alueellisia tavaramerkkejä tai SAN/SMM- järjestelmiä. Laatuilmaisun on katsottu voivan toimia myös viestintä- ja markkinointivälineenä, minkä lisäksi se voisi tuoda saaristoalueiden maataloustuotteille lisäarvoa.

Vapaaehtoista laatuilmaisua on vastustettu seuraavilla perusteilla: Ilmaisu voisi haitata niiden tuottajien toimintaa, jotka osallistuvat jo olemassa oleviin laatujärjestelmiin. Pelkkää ”saaren” käsitettä ei pidetä riittävän hyvänä eikä asianmukaisena tapana välittää mielikuvia kuluttajille, koska nykyään pakkausmerkinnöissä ja myyminenestämisessä viitataan yksittäisiin saariin. Merkinnöissä esitettyjä väittämiä voidaan paremmin säännellä jäsenvaltion tasolla, koska suurin osa saaristoalueiden tuotteista ei mene vientiin vaan ne myydään paikallisesti. Todennäköisesti laatuilmaisun piiriin kuuluvien tuotteiden lukumäärä on hyvin rajoitettu, kun huomioidaan raaka-aineiden hankintaa, jalostusvaatimuksia ja tuotteiden rajaamista liitteen I mukaisesti koskevat rajoitukset. Lisäksi on katsottu, että saarten rakenteellisia ongelmia voitaisiin ratkoa nykyisten rakennevälineiden avulla.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden laatujärjestelmäasetus (EU) N:o 1151/2012, artikla 32.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentissa kertomusta käsitellään maatalouden ja maaseudun kehittämisen valiokunnassa. Käsittely ei ole vielä alkanut ja todennäköisesti se siirtyy seuraavalle parlamenttikaudelle.

Kansallinen valmistelu

EU-18 jaosto (maatalous- ja elintarvikkeet) 30.1.2014.

Eduskuntakäsittely

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Kyseessä on komission kertomus, joka ei sisällä vielä lainsäädäntöehdotusta.

Taloudelliset vaikutukset

Ei budjettivaikutuksia. Todennäköisesti ilmaisulla olisi myönteinen vaikutus tuottajien kilpailukykyyn.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Suomi on Euroopan suurimpia saaristomaita, käsittäen miltei 180 000 saarta. Vakituaisesti saaristossa asuu 54 000 henkeä ja vapaa-ajan asukkaita saaristossa on jopa 1,8 miljoonaa henkeä.

Asiakirjat

18076/2013, COM(2013) 888 final

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Maija Heinonen/MMM, puh. 0295 16 2288, GSM 040 518 5259

EUTORI-tunnus**Liitteet****Viite**

Asiasanat	jaosto maatalous- ja elintarvike (EU 18)
Hoitaa	MMM
Tiedoksi	ALR, EUE, MAVI, SM, STM, TEM, TULLI, UM, VM, VNK, YM



Bryssel 6.12.2013
COM(2013) 866 final

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

paikallistuotantoa ja suoramyyntiä koskevasta merkintäjärjestelmästä

{SWD(2013) 501 final}

SISÄLLYS

1.	Johdanto	3
2.	Kertomuksen taustaa ja tietolähteet	3
3.	Paikallistuotantoon ja suoramyyntiin liittyvä tilanne.....	4
3.1.	Paikallistuotannon ja suoramyyntin sosioekonominen merkitys	5
3.2.	Ympäristökriteerit	6
4.	Jäsenvaltioissa käytössä olevia merkintäjärjestelmiä koskevia havaintoja.....	8
5.	Onko EU:n merkintäjärjestelmän käyttöönotto tarpeen?	9
5.1.	Erityinen merkintäjärjestelmä	10
5.2.	Vaihtoehtoinen toimintatapa	11
6.	Päätelmät	11

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

paikallistuotantoa ja suoramyyntiä koskevasta merkintäjärjestelmästä

1. JOHDANTO

Maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden laatujärjestelmistä annettu asetus (EU) N:o 1151/2012¹ tuli voimaan 3. tammikuuta 2013. Sen 55 artiklassa todetaan, että komissio esittää viimeistään 4. tammikuuta 2014 kertomuksen Euroopan parlamentille ja neuvostolle uudesta paikallistuotannon ja suoramyynnin merkintäjärjestelmästä, joka auttaa tuottajia pitämään tuotteitaan kaupan paikallisesti. Kertomuksessa keskitytään viljelijöiden mahdollisuuteen hankkia tuotteilleen lisäarvoa uusien merkintöjen avulla, ja siinä olisi otettava huomioon muut perusteet, kuten mahdollisuus vähentää hiilipäästöjä ja jätteen määrää lyhyiden tuotanto- ja jakeluketjujen avulla.

Lopuksi todetaan, että kertomukseen liitetään tarvittaessa asianmukaisia lainsäädäntöehdotuksia paikallistuotantoa ja suoramyyntiä koskevan merkintäjärjestelmän perustamisesta.

Kertomuksessa tarkastellaan paikallistuotannon ja suoramyynnin sosioekonomisia ja ympäristöllisiä vaikutuksia sekä mahdollisuuksia ottaa käyttöön EU:n tason merkintäväline.

2. KERTOMUKSEN TAUSTAA JA TIETOLÄHTEET

Euroopan parlamentti kehottaa päätöslauselmassaan ”Oikeudenmukaiset tulot maanviljelijöille: toimivampi elintarvikeketju Eurooppaan”² komissiota ehdottamaan välineitä, joilla tuetaan ja edistetään viljelijöiden johtamia elintarvikeketjuja, lyhyitä tuotantoketjuja sekä maatilatoreja, jotta kuluttajien kanssa voidaan luoda suora yhteys ja tarjota viljelijöille mahdollisuus saada nykyistä oikeudenmukaisempi osuus lopullisen myyntihinnan arvosta, kun tuotteiden paikasta toiseen siirtymisten ja välitysten määrä vähenee.

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1151/2012, annettu 21 päivänä marraskuuta 2012, maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden laatujärjestelmistä, EUVL L 343, 14.12.2012, s. 1.

² Euroopan parlamentin päätöslauselma, annettu 7. syyskuuta 2010, ”Oikeudenmukaiset tulot maanviljelijöille: toimivampi elintarvikeketju Eurooppaan”, P7_TA(2010)0302.

Päätöslauselmassa ”Yhteisen maatalouspolitiikan tulevaisuus vuoden 2013 jälkeen”³ Euroopan parlamentti toteaa, että kilpailukyvyn parantamisen eri tasoilla, mukaan lukien lähimarkkinat, olisi oltava vuoden 2013 jälkeisen YMP:n perustavoite.

Alueiden komitea katsoo⁴, että komission tulisi ”sopia lähiruokatuotteiden ja lähiruokajärjestelmän määritelmistä ja ottaa paikallistuotteita varten käyttöön uusi tunnus ja määritellä yhteinen symboli ja järjestelmä [...]”.

Tarkastellessaan YMP:n haasteita vuoden 2013 jälkeisenä aikana⁵ komissio korostaa, että EU:n kansalaiset toivovat laajaa valikoimaa laadukkaita elintarvikkeita, jotka täyttävät elintarvikkeiden turvallisuutta, laatua ja hyvinvointia koskevat vaatimukset ja joihin kuuluu myös paikallisia tuotteita.

Saadakseen paremman käsityksen paikallistuotannosta ja suoramyynnistä Euroopan unionissa komissio on toteuttanut monenlaisia toimia, joista mainittakoon jäsenvaltioiden ja sidosryhmien kuuleminen, asiaa tarkastelevan työryhmän perustaminen ja ulkoisen tutkimuksen teettäminen⁶. Komissio kutsui myös asianomaiset osapuolet huhtikuussa 2012 korkean tason konferenssiin, jonka aiheena olivat paikallinen maatalous ja lyhyet elintarvikeketjut (”Local agriculture and short food supply chains”). Lisätietoa mainituista toimista on saatavilla kertomusta täydentävästä komission yksiköiden valmisteluasiakirjasta⁷.

Näistä toimenpiteistä saadaan keskeistä ainesta tähän kertomukseen. Se sisältää myös tietoa, joka perustuu vertaisarvioituun aineistoon sekä muihin ulkoisiin asiakirjoihin ja artikkeleihin.

3. PAIKALLISTUOTANTOON JA SUORAMYyntIIN LIITTYVÄ TILANNE

Tässä kertomuksessa tarkoitetaan

- ’paikallistuotannolla’ maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden tuotantoa, jonka tavoitteena on myydä tuotteet alueella, joka sijaitsee kohtuullisen lähellä tuotantotilaa;
- ’suoramyynnillä’ sitä, että viljelijä myy tuotteita suoraan kuluttajalle ilman myyntipuolen välittäjiä;
- ’lyhyillä elintarvikeketjuilla’ sitä, että viljelijä myy tuotteita kuluttajalle välittäjien määrän ollessa rajoitettu;
- ’lähiruokajärjestelmällä’ sitä, että elintarvikkeita tuotetaan, käsitellään, myydään ja kulutetaan suhteellisen pienellä maantieteellisellä alueella.

³ Euroopan parlamentin päätöslauselma, annettu 8. heinäkuuta 2010, ”Yhteisen maatalouspolitiikan tulevaisuus vuoden 2013 jälkeen”, P7_TA(2010)0286.

⁴ Alueiden komitean suuntaa-antava lausunto aiheesta ”Lähiruokajärjestelmät”, 2011/C 104/01.

⁵ Yhteinen maatalouspolitiikka vuoteen 2020: Ruoka, luonnonvarat ja alueiden käyttö – miten hallita tulevat haasteet? (KOM(2010) 672 lopullinen).

⁶ Knifsey, M., Schmutz, U., Venn, L., Balint, B., Trenchard, E.: Short Food Supply Chains and Local Food Systems in the EU. A State of Play of their Socio-Economic Characteristics. Euroopan unioni, 2013.

⁷ http://ec.europa.eu/agriculture/quality/reports/index_en.htm

'Lähialueelle' ei ole yhdenmukaista määritelmää. Vaikka eri lähteistä ilmenee, että termillä tarkoitetaan suhteellisen pientä maantieteellistä aluetta, ei ole saavutettu yhteisymmärrystä etäisyydestä, joka vaihtelee 20:n ja 100 kilometrin välillä tuotantopaikasta. Kun otetaan huomioon 'lähialue'-termin väljät tulkinnat, sen määrittäminen EU:ssa vaikuttaisi mielivaltaiselta. Kuluttaja on ensisijaisesti se, joka päättää, onko jokin tuote peräisin lähialueelta vai ei.

Paikallistuotantoon ja suoramyyniin kohdistuu lukuisia haasteita, joita tarkasteltiin huhtikuussa 2012 järjestetyssä konferenssissa. Komissiota kehoitettiin tukemaan asianmukaisesti paikallistuotannon ja lyhyiden elintarvikeketjujen kehittämistä, mukauttamaan EU:n julkisia hankintoja koskevia sääntöjä, selventämään EU:n hygieniasääntöjä ja tarkastelemaan, miten olisi parannettava markkinoille pääsyä, mahdollisesti erityisen merkintäjärjestelmän avulla. Tämän kertomuksen liitteenä olevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa käsitellään näitä haasteita ja miten niihin olisi mahdollista vastata olemassa olevien tai uusien EU:n välineiden avulla.

3.1. Paikallistuotannon ja suoramyynnin sosioekonominen merkitys

*Eurostat Farm Structure Survey 2007*⁸ -tutkimuksessa ilmeni, että jäsenvaltioiden välillä on suoramyynnin kehittämisen suhteen merkittäviä eroja. Keskimäärin noin 15 prosenttia tiloista myy yli 50 prosenttia tuotannostaan suoraan kuluttajille. Jäsenvaltioiden väliset erot ovat suuret: Kreikassa tällaisia tiloja on lähes neljäsosasta kaikista tiloista, kun Espanjassa niiden osuus on 0,1 prosenttia. On huomionarvoista, että pientilat osallistuvat suhteessa enemmän lyhyisiin elintarvikeketjuihin.

Ostokäyttäytymistä koskevat empiiriset tutkimukset osoittavat, että paikallisten elintarvikkeiden ostamista kohtaan tunnetaan suurta kiinnostusta. Erään tutkimuksen⁹ mukaan Yhdistyneessä kuningaskunnassa 70 prosenttia haluaa ostaa paikallisia elintarvikkeita, lähes 50 prosenttia haluaa ostaa niitä enemmän tulevaisuudessa ja 60 prosenttia ostaa niitä tällä hetkellä. *Natural Marketing Institute* -instituutin¹⁰ mukaan 71 prosenttia Ranskan ja 47 prosenttia Espanjan ja Yhdistyneen kuningaskunnan kuluttajista pitää paikallisten tuotteiden ostamista tärkeänä.

Paikallisten tuotteiden kasvavan kysynnän täyttämiseksi toteutettavilla toimilla voidaan vahvistaa ja kehittää maaseutualueiden kilpailukykyä. Lähiruokajärjestelmiin osallistuminen ei tarjoa mahdollisuuksia ainoastaan maataloustuottajille, vaan vaikutukset kohdistuvat myös alkutuotannon jälkeiseen toimintaan, kuten jalostukseen, jakeluun ja jälleenmyyntiin. Tällaisella toiminnalla on näin ollen kerrannaisvaikutuksia paikalliseen yhteisöön nähden, koska se tuottaa työllistymismahdollisuuksia. Tällä on entistä enemmän merkitystä vallitsevan talouskriisin vuoksi. Hyöty olisi mahdollista maksimoida myöntämällä julkista tukea paikallistuotannolle ja suoramyynnille.

⁸ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Farm_structure_survey_2007

⁹ Local Government Regulation, Buying food with geographical descriptions – How 'local' is 'local'?, 2011.

¹⁰ Les chiffres de la consommation responsable, édition 2010, saatavilla osoitteessa <http://www.mescoursespourlaplanete.com/medias/pdf/RapportwebVF-2010.pdf>

Euroopanlaajuisen IMPACT-tutkimushankkeen¹¹ yhteydessä ilmeni, että vaikka suoramyyntiä harjoittavien tilojen kokonaismäärä vaihteli merkittävästi jäsenvaltiosta toiseen (0,5 prosentista Irlannissa 34,6 prosenttiin Italiassa), arvioitu luku oli 15 jäsenvaltion EU:ssa 20,2 prosenttia. Suoramyynnin tuottaman nettolisäarvon arvioitiin olevan 15 jäsenvaltion EU:ssa 2,7 prosenttia koko nettolisäarvosta. Tutkimuksessa pääteltiin muun muassa, että suoramyynnin kehittämisestä on tullut yksi maaseudun kehittämisen keskeisistä tekijöistä useissa jäsenvaltioissa.

Määrällisen tiedon puutetta korvattiin arvioilla, jotka koskivat taloudellista merkitystä alan kannalta. Esimerkiksi EU:n *Rural Review*¹² -julkaisussa esitetyt arviot valituista jäsenvaltioista osoittavat, että vaihtelu on merkittävää EU:ssa: siinä, missä vaikkapa Tanskassa ainoastaan noin kolme prosenttia tuottajista harjoittaa suoramyyntiä, Itävallassa sitä harjoittaa kolmasosa kaikista tiloista.

Lyhyitä elintarvikeketjuja koskevassa tutkimuksessa analysoitiin 84:ää lyhyttä elintarvikkeiden tuotantojärjestelmää kaikkialla EU:ssa, ja siinä sovellettiin niin sanottua *five capital assets framework* -menetelmää¹³. Tutkimuksesta ilmenee, että suurin osa järjestelmistä (54) on suunnattu voimakkaasti sosiaalisen pääoman luomiseen, ihmisten välisten sosiaalisten yhteyksien lisäämiseen sekä yhteisöllisyyden, luottamuksen ja yhteistyön edistämiseen yhtäältä yritysten välillä ja toisaalta tuottajien ja kuluttajien välillä. Tutkimus osoittaa myös, että tuottajien ja kuluttajien väliset tiiviit yhteydet lisäävät kuluttajien tietoa ja tietoisuutta elintarvikealasta ja vaikuttavat myönteisesti tilojen toimintaan ja ympäristöasioihin. Joissakin tapauksissa tämä saattaa johtaa käyttäytymisen muuttumiseen, esimerkiksi ruokailutottumuksien ja ostopäätöksiensä kohdalla. Lopuksi tutkimuksesta ilmenee, että lyhyet elintarvikeketjut edellyttävät niihin liittyvän jalostus-, pakkaus- ja markkinointitoiminnan vuoksi tiloilta enemmän työvoimaa kuin maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden myyminen perinteisten markkinoiden välityksellä.

3.2. Ympäristökriteerit

Elintarvikeketjuja käsittelevässä kirjallisuudessa ja tutkimuksissa tarkastellaan yleensä elintarvikkeiden tuotannosta, jalostuksesta, varastoinnista ja jakelusta aiheutuvia energiankulutusta ja hiilipäästöjä. Koska elintarvikealan osuus on noin 30 prosenttia energian kokonaiskulutuksesta¹⁴, se vaikuttaa suoraan ilmastomuutokseen.

A. Jonesin laatimassa tutkimuksessa¹⁵, joka perustuu elintarvikeketjun kuljetusosuuden ympäristövaikutusten analyysiin, todettiin, että Yhdistyneessä kuningaskunnassa paikallisesti tuotettujen omenoiden hankinta johti pienempiin hiilidioksidipäästöihin kuin jos omenat olisi tuotu Uudesta-Seelannista ja ostettu

¹¹ IMPACT project: The socio-economic impact of rural development policies: realities and potentials (CT-4288), 4th Framework FAIR programme, 2002. Tutkimukseen osallistui seuraavat jäsenvaltiot: Alankomaat, Yhdistynyt kuningaskunta, Irlanti, Saksa, Italia, Espanja ja Ranska.

¹² EU Rural Review, 12 (2012), s. 11–12.

¹³ Menetelmässä tarkastellaan vaikutusta inhimilliseen, taloudelliseen, fyysiseen, sosiaaliseen ja luonnolliseen pääomaan.

¹⁴ FAO Policy Brief 2011: The case for energy-smart food systems, 2011, saatavilla osoitteessa <http://www.fao.org/docrep/014/i2456e/i2456e00.pdf>.

¹⁵ Jones, A.: An environmental assessment of Food Supply Chains: a case study on dessert apples, teoksessa Environmental Management, Vol. 30, 4 (2002), s. 560–576.

supermarketista. Toisaalta **Saundersin et al.** toteuttamassa tutkimuksessa¹⁶ noudatettiin eri lähestymistapaa ja päädyttiin päinvastaiseen tulokseen. Sen mukaan Uusi-Seelanti oli Yhdistynyttä kuningaskuntaa tehokkaampi vaihtoehto energian kokonaiskulutuksen kannalta, kun tarkasteltiin omenien tuotannossa käytettyä suoraa ja epäsuoraa energiaa sekä kuljetusta ja varastointia.

Espanjassa toteutetussa tapaustutkimuksessa osoitettiin kuljetusmallia käyttäen, että siirtymällä paikallisempaan kulutukseen säästetään energiaa (**Aranda et al.**¹⁷).

Toisessa tutkimuksessa (**Sundkvist et al.**¹⁸) analysoitiin paikallisen pienimuotoisen leipomotoiminnan ympäristövaikutusta keskitettyyn laajamittaiseen leipomotoimintaan verrattuna. Tuloksista ilmenee, että paikallisten leipomoiden hiilidioksidi-, rikkidioksidi- ja typpioksidipäästöt jäävät Manner-Ruotsin isojen leipomoiden päästöjä pienemmiksi.

Coleyn et al.¹⁹ tutkimuksessa tarkastellaan sellaisen kuluttajan energiankulutusta ja hiilijalanjälkeä, joka matkustaa maatilakauppaan ostamaan tuotteita. Tutkimuksessa todettiin, että ajomatkan ratkaiseva pituus on 7,4 kilometriä: jos matka on pitempi, hiilidioksidipäästöt ovat tavanomaiseen elintarvikeketjuun verrattuna suuremmat.

Elintarvikejätteen ympäristövaikutusten osalta tutkimuksissa viitataan kahteen näkökulmaan: ensimmäinen on tuotannon yhteydessä hukkaan menevän energian ja veden määrä, ja toinen liittyy hajoamisvaiheessa syntyvän ylimääräisen hiilidioksidin, metaanin ja ammoniakkin määrään²⁰.

Gustavssonin et al.²¹ laatimasta tutkimuksesta ilmenee, että elintarvikejätteestä suurin osa on peräisin hedelmistä, kasviksista ja viljakasveista. Luvut osoittavat, että Euroopassa yli 30 prosenttia viljakasveista ja noin 45 prosenttia hedelmistä ja kasviksista päätyy jätteeksi. Vastaavat luvut ovat 20 prosenttia siemenien, yli 20 prosenttia lihan ja yli 10 prosenttia maitotuotteiden kohdalla.

Samassa tutkimuksessa painotetaan kuitenkin, että jättekysymyksiä ja selvitysten tuloksia on tulkittava varovaisuutta noudattaen, koska tietoa ei ole riittävästi, saatavilla oleva tieto voi olla epävarmaa ja elintarvikejätteen määrästä on olemassa lukuisia olettamuksia. Samalla tavalla **Hall et al.**²² korostavat, että elintarvikejätteen määrällinen arvioiminen on vaikeaa, koska menetelmät perustuvat väestötutuksessa

¹⁶ Saunders, S., Barber, A., Taylor, G.: Food miles - Comparative energy/emissions performance of New Zealand's agriculture industry, Research Report, 2006 (285).

¹⁷ Aranda, A., Scarpellini, S., Zabalza, I., Valero Capelli, A.: An analysis of the present food's transport model based on a case study carried out in Spain. 6th International Conference on LCA in the Agrifood sector, Zürich, 2008, s. 12–14.

¹⁸ Sundkvist, A., Jansson A., Larsson, P.: Strengths and limitations of localizing food production as a sustainability building strategy — an analysis of bread production on the island of Gotland, Sweden, teoksessa Ecological Economics, 37 (2001), s. 217–227.

¹⁹ Coley, D., Howard, M., Winter, M.: Local food, food miles and carbon emissions: a comparison of farm shop and mass distribution approaches, teoksessa Food Policy, 34 (2009), s. 150–155.

²⁰ Hall, K. D., Guo, J., Dore, M., Chow, C. C.: The progressive increase of food waste in America and its environmental impact, teoksessa PLoS ONE, Vol 4, 11 (2009).

²¹ Gustavsson, J., Cederberg, C., Sonesson, U.: Global food losses and food waste. Extent, causes and prevention, FAO, 2011.

²² Hall, K. D., Guo, J., Dore, M., Chow, C. C.: The progressive increase of food waste in America and its environmental impact, teoksessa PLoS ONE, Vol 4, 11 (2009).

mitattujen jättekertoimien käyttämiseen. Lisäksi **Parfitt et al.**²³ huomauttavat, että tutkimusten vertailua vaikeuttavat entisestään eri menetelmät ja määritelmät, joita elintarvikejätteen mittaamiseen käytetään.

Komission elintarvikejätettä koskevassa tutkimuksessa²⁴ tarkasteltiin eri syitä, joiden vuoksi elintarvikejätettä syntyy seuraavilla neljällä alalla: valmistus, tukku-/vähittäismyynti, ravitsemistoiminta ja kotitaloudet. Tutkimuksessa todettiin, että asiassa on vaikea tehdä konkreettisia johtopäätöksiä, koska saatavilla on rajoitetusti tietoa ainoastaan kahdelta alalta (maitotuotteet ja liha). Tutkimuksessa ei myöskään mainittu lyhyen elintarvikeketjun merkitystä elintarvikejätteen vähentämisen kannalta.

Luotettavien päätelmien tekemiseksi on toteutettava lisätutkimuksia, joissa keskitytään tarkastelemaan elintarvikeketjun tyyppin, kuluttajien suhtautumistavan ja jätteen määrän vähentämisen välistä suhdetta. Vaikuttaa siltä, että kuluttajat antavat enemmän arvoa tuotteille, jotka on ostettu suoraan tilalta tai maatilakaupoista ja joiden avulla voidaan vähentää jätteen määrää. Näiden järjestelmien mahdollista vaikutusta ei kuitenkaan pidä yliarvioida, ottaen huomioon lyhyiden elintarvikeketjujen ja lähiruokajärjestelmien suhteellisen vähäinen osuus kokonaistuotannosta, -jalostuksesta ja -jakelusta.

Lyhyitä elintarvikeketjuja tarkastelevasta tutkimuksesta ilmenee, että ympäristölle aiheutuvien kielteisten vaikutuksien rajoittamiseksi lyhyiden elintarvikeketjujen olisi samanaikaisesti oltava paikallisia, kausiluonteisia, ekologisesti kestäviä tuotantotapoja hyödyntäviä ja alhaisen hiilijalanjäljen huomioon ottavia. Yhdistämällä paikallisuus ja kausiluonteisuus voidaan vähentää varastointitarpeita, ja ekologisesti kestäville tuotantotavoilla voidaan vähentää torjunta-aineiden käyttöä, maaperän ja veden saastumista sekä maaperän kasvukunnon heikkenemistä, ja samalla voidaan lisätä biologista monimuotoisuutta ja kestävää veden käyttöä.

4. JÄSENVALTIOISSA KÄYTÖSSÄ OLEVIA MERKINTÄJÄRJESTELMIÄ KOSKEVIA HAVAINTOJA

EU:ssa on käytössä monenlaisia järjestelmiä. Useimmat perustuvat tuotantopaikan läheisyydessä tapahtuvaan myyntiin. Tuotteita myydään joko suoraan tiloilla (esimerkiksi maatilakaupat, tienvarsimyynti, itsepoiminta) tai niiden ulkopuolella (esimerkiksi maatilamarkkinat ja muut markkinat, kotiinkuljetuspalvelut, myynti jälleenmyyjille tai ravitsemuspalvelujen tuottajille). Osassa on kyse etämyynnistä; tällaisia ovat esimerkiksi kotiinkuljetuspalvelut ja internet-myynti. Lyhyitä elintarvikeketjuja tarkasteleva tutkimus osoittaa, että merkintöjä ja logoja käytetään todennäköisimmin sellaisissa järjestelmissä, jotka ovat jo vakiintuneita tai osa laajempia alueellisia aloitteita, kun taas paikallisessa myynnissä, jossa tuottaja ja kuluttaja kohtaavat, niitä käytetään harvemmin.

Jäsenvaltioiden vastaukset maataloustuotteiden ja -elintarvikkeiden suora- ja paikallismyyntiä koskevaan kyselytutkimukseen tuovat esiin tämäntyyppisen

²³ Parfitt, J., Macnaughton, S.: Food waste within food supply chains: quantification and potential for change to 2050, teoksessa Philosophical Transactions of the Royal Society: Biology, 365 (2010), s. 3065–3081.

²⁴ Euroopan komissio: Preparatory study on food waste across the EU 27, 2010, saatavilla osoitteessa http://ec.europa.eu/environment/eussd/pdf/bio_foodwaste_report.pdf

myynnin kehittämiseen ja tukemiseen liittyviä eroja. Vastaavasti lyhyitä elintarvikeketjuja tarkasteleva tutkimus osoittaa, että EU:ssa ja kansallisella tasolla on saatavilla monia välineitä, joita viljelijät voisivat hyödyntää, mutta niitä ei sovelleta yhtenevästi kaikkialla EU:ssa, mikä puolestaan johtaa lyhyiden elintarvikeketjujen epätasaiseen kehitykseen. Paikalliseen viljelyyn liittyvät haasteet vaihtelevat EU:ssa, ja sen vuoksi jäsenvaltioiden olisikin valittava niiden kehitystarpeita vastaava toimenpiteiden yhdistelmä.

Lyhyitä elintarvikeketjuja tarkastelevasta tutkimuksesta ilmenee, että merkinnät ovat hyödyllisiä myös siksi, että niiden avulla voidaan osoittaa, että tuote on sertifioitu. Tämä on tärkeää tuotteiden suojaamiseksi jäljitelmiltä: merkinnät, joiden sisältöä säännellään, ovat väline harhaanjohtavan tiedon tai jopa petoksien torjumiseksi.

Lyhyitä elintarvikeketjuja tarkastelevassa tutkimuksessa todetaan lisäksi, että eri merkintäjärjestelmät aiheuttavat hämmennystä kuluttajien keskuudessa. Kuluttajat odottavat ensi kädessä saavansa merkintöjen avulla tietoa tuotteen hinnasta ja säilyvyysajasta. Sama koskee maantieteellistä alkuperää ja tuottajan identiteettiä. Elintarvikeketjun luonnetta koskeva tieto on myös tärkeää: onko tuotteen myyntihinta oikeudenmukainen niin tuottajan kuin kuluttajan kannalta?

Lopuksi tutkimukseen ja kuulemiseen perustuvien havaintojen avulla voidaan päätellä, että merkintäjärjestelmistä aiheutuu väistämättä kustannuksia tuottajille ja että ne saattavat lisätä tuotteiden hintaa.

5. ONKO EU:N MERKINTÄJÄRJESTELMÄN KÄYTTÖÖNOTTO TARPEEN?

Huhtikuussa 2012 järjestetyssä konferenssissa painotettiin yhteisen näkemyksen merkitystä, jossa etusijalle asetetaan laatu, ympäristö, etiikka, kulttuuri, sosiaaliset yhteydet ja helppokäyttöisyys. Paikallisuuteen liittyviä keskeisiä tekijöitä ovat verkostoituminen, luottamus ja keskinäinen tuntemus sekä niin viljelijöiden kuin kuluttajien valistaminen. Konferenssin päätelmissä todetaan, että näitä arvoja olisi mahdollista edistää lyhyille elintarvikeketjuille myönnettävällä uudella merkinnällä, edellyttäen, että kyse olisi vapaaehtoisesta ja yksinkertaisesta välineestä, josta ei aiheudu lisäkustannuksia tuottajille.

Foorumeilla, joilla paikallistuotantoa ja suoramyyniä on tarkasteltu, korostettiin tarvetta helpottaa investointien ja tiedon saamista, mahdollistaa osallistuminen julkisiin hankintamenettelyihin ja mukautua hygieniasääntöihin, joiden todettiin usein estäneen mainitunlaisen viljelyn ja myynnin. Tämän kertomuksen liitteenä olevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa tarkastellaan käytössä olevia välineitä, joilla tuetaan tuottajia, ja ehdotetaan jäsenvaltioille, millaisia toimenpiteitä ne voivat toteuttaa. Jäsenvaltioiden olisi toimittava ennakoivammin ja hyväksyttävä mahdollisuuksien mukaan lainsäädäntöä erityisesti pienviljelijöiden ja suoramyynnin hyödyttämiseksi. Elintarvikkeet ja ravitsemuspalvelut kuuluvat ympäristöä säästävien julkisten hankintojen painopistealoihin. Jotta paikallisia elintarvikkeita voitaisiin paremmin hyödyntää yleisissä ruokaloissa, julkisten viranomaisten olisi noudatettava innovatiivisia lähestymistapoja sopimusten viherryttämiseen, samalla kun viljelijöiden olisi järjestäydyttävä ja hyödynnettävä eri yhteistyömalleja, jotta he voivat osallistua yhteisesti julkisiin tarjouskilpailuihin.

Kuluttajat, jotka haluaisivat ostaa paikallisesti tuotettuja elintarvikkeita, eivät useinkaan tunnista niitä myyntipaikassa²⁵. Kuluttajien oikeuksien lisäämistä tarkastelleessa eurobarometritutkimuksessa²⁶ ilmeni, että kuluttajien tiedoissa ja taidoissa on erityisesti merkintöjen ja logojen tulkintaan liittyviä puutteita. Lihamarkkinoiden toimintaa kuluttajien kannalta tarkastelleen tutkimuksen tulokset²⁷ tukivat näitä havaintoja.

Lyhyitä elintarvikeketjuja tarkastelleessa tutkimuksessa mainitaan useita tapauksia, joissa merkinnät ovat olleet harhaanjohtavia tai virheellisiä, mikä johtaa epäoikeudenmukaiseen kilpailuun. EU:n tasolla annettavalla merkintöjä koskevalla asianmukaisella tiedolla on mahdollista vähentää kuluttajien harhaanjohtamista koskevaa riskiä ja antaa hyvä suoja jäljitelmiä vastaan.

5.1. Erityinen merkintäjärjestelmä

Komissio pyysi asiantuntijoilta neuvoa analysoidessaan merkintäjärjestelmän käyttöönottoa koskevia vaihtoehtoja²⁸.

Asiantuntijoiden neuvot olivat selkeitä: mikäli tarkoituksena on ottaa käyttöön merkintäjärjestelmä, sen olisi

- oltava tuottajille vapaaehtoinen
- vältettävä pitkällisinä ja kalliina pidettyjä sertifiointi- ja akkreditointimenettelyjä
- määritettävä selvät kelpoisuusperusteet järjestelmään kuuluville tuotteille.

Asiantuntijoiden mukaan erityinen merkintäjärjestelmä olisi hyödyllinen ainoastaan, jos järjestelmä sisällytettäisiin tai liitettäisiin muihin toimenpiteisiin, joilla viljelijöitä autetaan löytämään vaihtoehtoisia myyntikanavia. Tällaisia toimenpiteitä on saatavilla maaseudun kehittämistä koskevan politiikan yhteydessä, kuten neuvonta- ja tietotuki, fyysiseen omaisuuteen tehtävät investoinnit, tilojen ja yrityksien kehittäminen, elintarvikeketjun toimijoiden välinen monialainen ja alakohtainen yhteistyö ja paikalliset myynninedistämistoimet, laatu- ja ympäristöjärjestelmiin osallistumisen tukeminen sekä tiedotus- ja myynninedistämistoimet.

Mahdollista järjestelmää tarkastellessa olisi kiinnitettävä huomiota elintarvikeketjun tyyppiin. 'Suoramyyntillä' tarkoitetaan sitä, että viljelijä myy tuotteita suoraan kuluttajalle ilman myyntipuolen välittäjiä. Merkinnöissä annettavien tietojen tavoitteena on korvata tämä suora viestintä tapauksissa, joissa se on mahdotonta. Mitä enemmän tuottajan ja kuluttajan välillä on välittäjiä, sitä enemmän suoramyyntiin yhteydessä tyypillisesti välitettävää tietoa menee hukkaan ja sitä enemmän tarvitaan merkinnöissä annettavia tietoja. Tästä voidaan päätellä, että ainoastaan suoramyyntiin rajoitetun merkintäjärjestelmän vaikutus jäisi rajalliseksi.

²⁵ Erityiseurobarometri "Europeans' attitudes towards food security, food quality and the countryside", 389, 2012.

²⁶ Erityiseurobarometri "Consumer Empowerment", 342, 2011.

²⁷ http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/market_studies/docs/mms_follow-up_study_2012_en.pdf

²⁸ Työryhmä perustettiin maataloustuotteiden laadun neuvoa-antava ryhmän alaisuuteen.

5.2. Vaihtoehtoinen toimintatapa

Erillisen sertifiointijärjestelmän vaihtoehtona voisi olla vapaaehtoisen laatuilmaisuuden varaaminen.

Vaikutustenarvioinnissa²⁹ todettiin, että vapaaehtoisten laatuilmaisuuden käyttö on tehokas väline, jolla viljelijät pystyvät tuomaan esille lisäarvon, joka heidän tuotteisiin voidaan liittää, ja varmistumaan siitä, että tällaisten pyrkimysten toteuttamisesta palkitaan.

Tällaisen vapaaehtoisen laatuilmaisuuden avulla olisi mahdollista täyttää kuluttajien tärkeimmät odotukset, jotka liittyvät tuotteen alkuperää koskevaan tietoon ja elintarvikeketjun ominaispiirteisiin. Oikeudellisista syistä vapaaehtoiseen laatuilmaisuuteen ei merkittäisi logoa/symbolia vaan ainoastaan sanoja.

Vapaaehtoisen laatuilmaisuuden varaaminen tuottaisi seuraavia etuja:

- sitä pidetään kevyenä välineenä, jonka hallinnollinen sekä valvontaan ja talousarvioon liittyvä rasite on suhteellinen vähäinen;
- se voi suojata väärinkäytöltä, petoksilta ja harhaanjohtavilta käytänteiltiltä;
- se mahdollistaa muiden EU:n tukimekanismien käytön, kuten erityisesti maaseudun kehityksen yhteydessä myönnettävän tuen.

Kun tarkastellaan kansallisten, alueellisten ja paikallisten julkisten tai yksityisten merkintäjärjestelmien rinnakkaiseloja ja jatkamista – ja niiden mahdollista täydentämistä EU:n tason välineellä – on aiheellista pohtia, miten tällainen rinnakkaiselo voitaisiin varmistaa ja lisäisikö se tilanteen vaikeaselkoisuutta kuluttajien kannalta.

6. PÄÄTELMÄT

Paikallistuotanto ja suoramyyni ovat todellisuutta Euroopan unionissa ja jatkossakin osa unionin maataloutta. Tästä kertomuksesta on käynyt ilmi seuraavaa:

- Lyhyissä elintarvikeketjuissa myydyille aidoille maataloustuotteille on kysyntää. Myös niiden tunnistamiseen liittyy tarpeita.
- Jäsenvaltioiden välillä on suuria eroavuuksia, jotka liittyvät suoramyynnin kehittämiseen ja johtuvat todennäköisesti kansallisista ja alueellisista tilarakenteeseen, jakelukanaviin ja kulttuuriin liittyvistä eroavuuksista.
- Kuten komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa todetaan, lyhyiden elintarvikeketjujen kehittämiseen liittyy lukuisia haasteita, joihin olisi vastattava muiden välineiden kuin merkintäjärjestelmän avulla. EU:ssa ja kansallisella tasolla on saatavilla useita välineitä, mutta niitä ei käytetä yhtenevästi. Sidosryhmät katsovat, että jotkin EU:n säännöt vaikuttavat haitallisesti paikallisen viljelyn kehittämiseen.

²⁹ Agricultural product quality policy: Impact assessment Annex A(II): Marketing standards, 2009, saatavilla osoitteessa http://ec.europa.eu/agriculture/quality/policy/com2009_234/ia_annex_a2_en.pdf

- Mahdollisen uuden merkinnän olisi oltava yksinkertainen eikä se saisi aiheuttaa rasitusta tuottajille. Samalla sen olisi oltava valvottavissa ja taattava riittävä uskottavuus kuluttajien kannalta. Merkinnän avulla olisi myös pyrittävä vähentämään kuluttajien epätietoisuuden riskiä, vaikka olemassa oleva EU:n sääntely sallii asianmukaisesti täytäntöön pantuna toimien toteuttamisen harhaanjohtavia käytäntöjä vastaan.
- Uudella merkinnällä olisi mahdollista tuottaa lisäarvoa paikallisella viljelyllä tuotetuille tuotteille, jos sen soveltamisala ulottuisi suoramyyntiä laajemmalle ja jos jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että se on sisällytetty tai liitetty muihin toimenpiteisiin.

Komissio on tässä kertomuksessa esittänyt tosiasioita helpottaakseen keskustelua siitä, olisiko uusi EU:n merkintä otettava käyttöön, samoin kuin laajemmin paikallistuotantoon ja suoramyyntiin liittyvistä kysymyksistä. Kertomuksen liitteessä on kysymyksiä, joilla pyritään ohjaamaan keskustelua.

Komissio kehottaa Euroopan parlamenttia ja neuvostoa keskustelemaan kertomuksesta ja esittämään kantansa.



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 6.12.2013
COM(2013) 866 final

ANNEX 1

LIITE

asiakirjaan

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

paikallistuotantoa ja suoramyyntiä koskevasta merkintäjärjestelmästä

{SWD(2013) 501 final}

LIITE

Ehdotuksia kysymyksiksi, joita olisi tarkasteltava keskusteltaessa komission kertomuksesta neuvostolle ja Euroopan parlamentille paikallistuotantoa ja suoramyyntiä koskevasta merkintäjärjestelmästä:

- Joitakin EU:ssa käytössä olevia välineitä, joilla tuetaan paikallista maataloustuotantoa ja suoramyyntiä, ei ilmeisesti ole pantu täytäntöön yhtenevällä tavalla. Ovatko nämä välineet yhä tarkoituksenmukaisia?
- Sidosryhmät ovat määrittäneet joitakin EU:n sääntöjä – kuten hygieniää tai julkisia hankintamenettelyjä koskevia sääntöjä – joiden ne katsovat vaikuttavan haitallisesti paikallistuotannon kehitykseen. Komissio katsoo, että EU:n lainsäädännössä tarjotaan jo joustavuutta, jota ei hyödynnetä täysimääräisesti. Ovatko Euroopan parlamentti ja neuvosto samaa mieltä? Tarvitaanko EU:n tasolla tarkemmin määriteltyjä pienimuotoista tuotantoa koskevia sääntöjä?
- Kansallisella/alueellisella tasolla on olemassa useita merkintäjärjestelmiä, joilla tuetaan paikallistuotantoa. Voisiko jokin tietty EU:n järjestelmä tuottaa arvonalisäystä viljelijöille ja antaa samalla kuluttajille tietoa, ja siten auttaa vähentämään harhaanjohtavan kuluttajatiedon määrää? Olisiko tällaiseen merkintäjärjestelmään sisällytettävä symboli/logo?
- Koska merkintäjärjestelmän käyttöön liittyy väistämättä kustannuksia, miten varmistettaisiin sellainen EU:n järjestelmä, josta ei aiheutuisi rasitetta viljelijöille mutta jolla taattaisiin samalla riittävä takuu kuluttajille?



Bryssel 16.12.2013
COM(2013) 888 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

**”saaristoalueen maataloustuotetta” koskevan vapaaehtoisen laatuilmaisun
tarpeellisuudesta**

SISÄLLYSLUETTELO

1.	Johdanto	3
2.	Saaristoalueiden maatalouden tilanne	3
2.1.	Saaristoalueiden maatalouden sosiaalistaloudellinen merkitys	5
2.2.	Maataloustuotanto saaristoalueilla	6
3.	Jäsenvaltioissa käytössä olevat merkintäjärjestelmät	7
4.	Vapaaehtoisen laatuilmaisuuden tarpeellisuus	9
4.1.	Tuotteiden ja maatalouskäytänteiden ominaispiirteet	9
4.2.	Lisäarvo	10
4.3.	Eurooppalainen ulottuvuus	10
5.	Päätelmä	10

”saaristoalueen maataloustuotetta” koskevan vapaaehtoisen laatuilmaisun tarpeellisuudesta

1. JOHDANTO

Maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden laatu järjestelmistä annetun asetuksen (EU) N:o 1151/2012¹ 32 artiklan mukaan komissio esittää Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen uudesta ilmaisusta ”saaristoalueen maataloustuote” viimeistään 4. tammikuuta 2014. Kertomukseen liitetään tarvittaessa asianmukaisia lainsäädäntöehdotuksia.

Asetuksen 32 artiklan mukaan ilmaisua voidaan käyttää ainoastaan tuotteista, jotka täyttävät seuraavat vaatimukset:

- ne ovat perussopimuksen liitteessä I lueteltuja ihmisravinnoksi tarkoitettuja tuotteita;
- niiden raaka-aineet ovat peräisin saaristoalueilta;
- jalostettujen tuotteiden osalta jalostuksen on tapahduttava saaristoalueilla, kun se vaikuttaa merkittävästi lopputuotteen erityisominaisuuksiin.

Komissio on toteuttanut useita toimenpiteitä, joiden avulla voidaan saavuttaa parempi ymmärrys saaristoalueiden maataloudesta kaikkialla unionissa. Se on kuullut jäsenvaltioita ja sidosryhmiä² ja käynyt keskusteluja asiaan liittyvillä foorumeilla³. Komissio järjesti kesäkuussa 2013 kaksipäiväisen seminaarin, jossa käsiteltiin saaristoalueen maataloustuotteita ja elintarviketeollisuutta⁴. Nämä toimet ja Yhteisen tutkimuskeskuksen (YTK) seminaarin jälkeen laatima tieteellinen/poliittinen kertomus⁵ ovat olleet keskeisiä tietolähteitä tätä kertomusta laadittaessa.

Tässä kertomuksessa tarkastellaan saaristoalueiden maatalouden sosiaalistaloudellista merkitystä ja ominaispiirteitä, voimassa olevia merkintäjärjestelmiä ja tarvetta perustaa ”saaristoalueen maataloustuotetta” koskeva vapaaehtoinen laatuilmaisuus.

2. SAARISTOALUEIDEN MAATALOUDEN TILANNE

Tässä kertomuksessa tarkoitetaan

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 1151/2012, annettu 21 päivänä marraskuuta 2012, maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden laatu järjestelmistä (EUVL L 343, 14.12.2012, s. 1).

² Kyselylomakkeet jäsenvaltioille ja sidosryhmille (28. tammikuuta ja 6. kesäkuuta 2013).

³ Laatupolitiikan neuvoa-antava ryhmä sekä maatalouden ja maaseudun kehittämisen kestävyyttä ja laatua tutkiva asiantuntijaryhmä.

⁴ Sevilla, 13.–14. kesäkuuta 2013.

⁵ Santini F., Guri, F., et al. (2013), *EU island farming and the labelling of its products*, JRC Scientific and Policy Reports, JRC84949.

- vapaaehtoisella laatuilmaisulla 'saaristoalueen maataloustuote' yleisnimeä / yleistä ilmaisu, joka on merkitty tuotteeseen ilman viittausta yksittäisen saaren nimeen tai kuvallista sisältöä, kuten tuotemerkkiä.

Ilmaisu saa käyttää ainoastaan kuvaamaan tuotteita,

- 1) jotka on tarkoitettu ihmisravinnoksi;
- 2) jotka luetellaan perussopimuksen liitteessä I; ja
- 3) joiden raaka-aineet ovat peräisin saaristoalueilta.

Jalostettujen tuotteiden osalta jalostuksen on tapahduttava saaristoalueilla, kun se vaikuttaa merkittävästi lopputuotteen erityisominaisuuksiin;⁶

- 'saaristoalueiden maataloudella' saarilla tapahtuvaa maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden tuotantoa;
- 'saaristoalueen tuotteella' saarella tuotettua maataloustuotetta tai elintarviketta.

Joistakin muista maantieteellisistä käsitteistä poiketen 'saari' näyttää olevan helposti määriteltävissä veden ympäröimäksi maa-alueeksi. Erityistapauksissa on kuitenkin usein käytetty täsmällisempiä määritelmiä, joissa otetaan huomioon muitakin perusteita, kuten

- koko (alueen pinta-ala tai asukasluku);
- kiinteät yhteydet tai etäisyys mannermaahan; tai
- alueellisen hallintoviranomaisen olemassaolo.

Tilastollisia tarkoituksia varten Eurostat on vahvistanut saaren määritelmälle seuraavat perusteet:

- i) vähimmäispinta-ala 1 km²;
- ii) saaren ja mannermaan etäisyys vähintään 1 kilometri;
- iii) vakinaista väestöä yli 50 henkeä;
- iv) ei kiinteää yhteyttä (esim. silta, tunneli tai pato) mannermaahan; ja
- v) EU:n jäsenvaltion pääkaupunki ei saa sijaita kyseisellä saarella.

Tällaisten kriteerien soveltaminen maataloustuotteiden merkinnöissä aiheuttaisi joitakin ongelmia. Esimerkiksi saaret, joilta on pysyvä yhteys mannermaahan, mutta jotka eivät ole käytännössä taloudellisesti integroituneita, jätettäisiin saarien määritelmän ulkopuolelle, samoin kuin monet asukasmäärältään pienet saaret. Useista saarista muodostuvat yli 50 asukkaan saaristot, joissa on yksittäisillä saarilla alle 50 asukasta (tämä koskee monia suomalaisia ja ruotsalaisia saaria), eivät kuuluisi määritelmän piiriin, vaikka ne kohtaavat samankaltaisia ongelmia kuin muut saaristoalueet.

⁶ Asetus (EU) N:o 1151/2012, 32 artikla.

Rakenne- ja koheesiorahastojen⁷ näkökulmasta saaria ovat ”koheesiorahaston tukea saavat saarijäsenvaltiot ja muut saaret lukuun ottamatta saaria, joilla sijaitsee jäsenvaltion pääkaupunki tai joilla on kiinteät yhteydet mannermaahan”. Toisin kuin Eurostatin määritelmään, tähän sisältyvät kaikki pienet ja rannikkoalueen saaret ja kaksi saarijäsenvaltiota (Malta ja Kypros), mutta eivät Irlanti ja Yhdistynyt kuningaskunta eivätkä monet pienet saaret, joilla on kiinteät yhteydet mannermaahan.

Määritelmien erojen vuoksi on vaikea sanoa tarkkaan, kuinka monta saarta EU:ssa on. Arviot vaihtelevat rajoittavimman määritelmän (ei kiinteää yhteyttä mannermaahan, vähimmäiskoko jne.) noin 300:sta yli 300 000:een (useimmat Suomessa ja Ruotsissa), jos sovelletaan puhtaasti geomorfologisia kriteerejä⁸.

Vaikka nämä saaret ovat hyvin monimuotoisia geomorfologian, luonnon, väestörakenteen, kulttuurin ja hallintojärjestelmän osalta, joitakin yleisiä yhteisiä ominaisuuksia voidaan mainita:

- monet saaret ovat vuoristoisia;
- saarilla on usein luonnostaan meri-ilmasto;
- saarille on tyypillistä syrjäinen sijainti ja huonot kulkuyhteydet;
- saarten luonnon pääoma on ainutlaatuinen ja haavoittuva;
- saarten väestörakenne on yleensä dynaaminen (lukuun ottamatta pieniä saaria, jotka yleensä kärsivät väestökadosta);
- saarilla on vahva kulttuuri-identiteetti;
- monilla saarilla on itsehallinto.

”Saaren” määritelmä riippuu siitä, mihin tarkoitukseen se laaditaan. Saaristoalueen maataloustuotteiden merkintöjen osalta on määriteltävä tarkasti, mikä viesti merkinnän on tarkoitus antaa, jotta voidaan päättää sovellettavasta määritelmästä.

2.1. Saaristoalueiden maatalouden sosiaalistaloudellinen merkitys

Maatalous ja elintarviketeollisuus ovat tärkeitä aloja EU:n saarten taloudessa. Maatalouden, kalastuksen ja metsätalouden osuus on 2,7 prosenttia niiden bruttoarvonlisäyksestä. Kyseiset alat muodostavat 1,6 prosenttia 27 jäsenvaltion EU:n bruttoarvonlisäyksestä. Myös elintarviketeollisuudella on saarilla suurempi osuus kuin mannermaalla. Saarilla sen osuus teollisuuden työpaikoista on 19 prosenttia ja koko EU:ssa 13 prosenttia.

Saarten kansallinen merkitys maataloudelle on suurin Kreikassa ja Italiassa, erityisesti kolmen suuren saaren ansiosta (Sisilia, Sardinia ja Kreetta). Sisilian ja Sardinian osuus EU:n saaristoalueiden maataloustuotannon arvosta on yli puolet. Kreetan, Azorien ja Réunionin osuus on 5–10 prosenttia.

Maatiloja koskevan rakenteellisen tutkimuksen (Farm Structural Survey) mukaan EU:n NUTS 2 -saaristoalueilla oli 572 000 maatilaa vuonna 2011. Saarilla olevien maatilojen

⁷ Neuvoston asetus (EY) N:o 1083/2006, annettu 11 päivänä heinäkuuta 1999, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä asetuksen (EY) N:o 1260/1999 kumoamisesta (EUVL L 210, 31.7.2006, s. 25), 52 artikla.

⁸ http://www.scb.se/Pages/PressRelease_275646.aspx.

kokonaismäärän voidaan arvioida olevan noin 600 000. Kyseisten maatilojen vuotuisen kokonaistuotannon arvioidaan olevan 11,4 miljardia euroa.

Saaristoalueiden maataloudella on seuraavat **rakenteelliset haasteet**:

- tilojen maatalousmaan pinta-ala on alle EU:n keskiarvon;
- saarilla sijaitsevat maatilat ovat vähemmän työvoimavaltaisia kuin mannermaalla olevat tilat;
- eristyneisyyden vuoksi kuljetuskustannukset ovat korkeammat (tuotantopanosten kustannukset voivat olla kaksi tai kolme kertaa suuremmat kuin mannermaalla);
- pieni asukasmäärä vähentää tuotannon monimuotoisuutta ja sitä kautta paikallista kilpailua;
- väestökato voi johtaa erikoisosaamisen menettämiseen;
- tuotanto on usein erikoistunutta ja siten herkempää maailmantalouden häiriöille;
- vesi-, energia- ja jätehuollolla voi olla haitallisia vaikutuksia saaren maataloudelle.

Sidosryhmät ovat väittäneet, että näillä haasteilla on todellisuudessa myönteinen vaikutus saaristoalueen tuotteiden ja paikallisten tuotantomenetelmien ominaispiirteisiin. Saaristoalueiden maataloustuotannossa hyödynnetään paikallisia ominaispiirteitä, jotka suosivat laatua. Toisiinsa tiiviissä yhteydessä olevat alkutuotanto, jalostus ja markkinointi toteutetaan perinteiseen tietämykseen perustuvia hyvin korkeita vaatimuksia noudattaen. Lisäksi joidenkin saarien hyvin eristynyt sijainti on omalta osaltaan edistänyt paikallisten jalostusmenetelmien parantamista.

2.2. Saaristoalueiden maataloustuotanto

Tärkeimmät kaksi **tuoteryhmää** ovat hedelmät ja vihannekset sekä oliivien ja viinin kaltaiset erikoisviljelykasvit. Hedelmien ja vihannesten osuus oli 4,7 prosenttia ja erikoisviljelykasvien 3,6 prosenttia kyseisten alojen kokonaistuotannon arvosta EU:ssa ja lähes 60 prosenttia EU:n saaristoalueiden maataloustuotannon kokonaisarvosta. Näiden kahden tuoteryhmän osuus EU:n maatalouden kokonaistuotannosta sen sijaan oli vain 30 prosenttia.

Saaristoalueen tilat ovat erikoistuneet pääasiassa puutarhaviljelyyn. Viljat ja muut peltokasvit ovat aliedustettuja EU:n muihin alueisiin verrattuna muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta (esimerkiksi viljat Sisiliassa ja sokeriruoko joillakin trooppisilla saarilla).

Lampaiden ja vuohien kasvatukseen erikoistuneilla tiloilla on suuri merkitys saarten kotieläintuotannossa. Lampaan ja vuohen lihan tuotannon arvo saarilla on kolme kertaa suurempi kuin EU:ssa keskimäärin.

Jäsenvaltioiden ja sidosryhmien mielipiteet kuitenkin vaihtelevat, kun on kyse **saaristoalueiden tuotteiden erityispiirteistä**.

Jotkut uskovat, että saaren tuotteilla on erityispiirteitä, jotka perustuvat

- perinteiseen taitotietoon;
- omaleimaisiin ilmasto-olosuhteisiin, jotka vaikuttavat kypsymiseen, jalostukseen ja kuljetukseen; ja
- paikallisesti hankittujen raaka-aineiden luonteeseen.

Näiden erityispiirteiden katsotaan olevan suoraan yhteydessä perinteisiin, asiantuntemukseen ja resepteihin, jotka siirtyvät sukupolvelta toiselle, sekä paikallisen viljelyn ainutlaatuisiin olosuhteisiin ja alkuperäisrotujen kasvattamiseen.

Toiset taas väittävät olevan vaikeaa osoittaa saarten tuotteiden erityispiirteitä verrattuna mannermaan rannikkoalueiden tuotteisiin. Tämän näkemyksen mukaan saaristoalueen tuotteilla ei ole alkuperän lisäksi muita erityispiirteitä, jotka johtuisivat niiden jalostuksesta saarilla. Tiedossa ei ole tuotteiden jalostustapoja, jotka on ehdottomasti toteutettava saarilla. Voi jopa olla virheellinen käsitys, että jotkin tuotantovaiheet (esimerkiksi savustus ja kuivaaminen) olisivat ainutlaatuisia saarten ilmaston vuoksi, koska ilmasto voi olla samanlainen kuin läheisen mannermaan rannikkoalueella.

Edellä mainituista havainnoista voidaan tehdä seuraava yhteenveto:

- Saaristoalueiden maataloudella on joitakin yhteisiä piirteitä, mutta ne liittyvät lähinnä **rakenteellisiin haasteisiin** eivätkä tuotteista ilmeneviin erityispiirteisiin. Nämä haasteet kuuluvat jo muun muassa seuraavien toimenpiteiden piiriin: rakennerahastot, maaseudun kehittämisohjelmat, yhteiseen maatalouspolitiikkaan kuuluvat suoran tuen järjestelmät, liikennepolitiikka, tutkimusohjelmat ja paikalliset kehittämisstrategiat.
- Rakenteellisilla haasteilla voidaan katsoa olevan myönteinen vaikutus saaristoalueen tuotteiden **ominaispiirteisiin** ja tuotantomenetelmiin (esimerkiksi laadun, taitotiedon ja raaka-aineiden käytön ylläpito sekä paikallisten jalostusmenetelmien parantaminen).
- Vaikka luonnosta ja inhimillisistä tekijöistä johtuvat vaikutukset voivat antaa saaristoalueen tuotteille erityispiirteitä, ne ovat yleensä tyypillisiä **tietyille saarelle**. Koska saaret ovat hyvin monimuotoisia, lienee epärealistista määrittää yhteisiä erityispiirteitä saarten kaikille tuotteille, tai ainakaan liitteessä I luetelluille ihmisravinnoksi tarkoitetuille tuotteille.

3. JÄSENVALTIOISSA KÄYTÖSSÄ OLEVAT MERKINTÄJÄRJESTELMÄT

Tällä hetkellä EU:ssa tai kansallisella tasolla ei ole käytössä oikeudellista välinettä, jolla suojattaisiin nimenomaisesti saaristoalueen tuotteista peräisin olevia tuotteita tai saaristoalueiden maataloutta yleisesti.

Seuraavilla välineillä, joita sovelletaan välillisesti saaristoalueen maataloustuotteiden markkinointiin, suojataan kyseisiä tuotteita väärinkäytöksiltä ja harhaanjohtavilta tai vilpillisiltä käytänteiltä:

- EU:n laatuohjelmat, joista erityisesti
 - suojattu alkuperänimitys (SAN) ja suojattu maantieteellinen merkintä (SMM); ja

- syrjäisimpien alueiden maataloutta koskevat POSEI-asetukset⁹, joita sovelletaan pääasiassa saaristoalueisiin ja joissa säädetään EU:n virallisesta laatujärjestelmästä (jäljempänä 'RUP-logo'¹⁰);
- ”yhteisen oikeuden” säännöt eli EU:n ja jäsenvaltioiden tavaramerkkijärjestelmät, vilpillistä kilpailua ja yleistä kuluttajansuojaa koskevat säännöt sekä elintarviketietojen antamista kuluttajille koskevat asetukset EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla;
- eri välineiden yhdistelmät, kuten alueellisten yhteiskäytössä olevien tai sertifioitujen tavaramerkkijärjestelmien yhdistäminen EU:n laatujärjestelmiin (RUP-logo, SAN/SMM -merkinnät tai luonnonmukainen tuotanto).

Maataloustuotteiden tai elintarvikkeiden merkinnöistä, joissa viitataan saariin, on koottu esimerkinomainen **luettelo**. Siinä on tapauksia, jotka perustuvat

- sisämarkkinoiden harmonisointiviraston (OHMI) ja Maailman henkisen omaisuuden järjestön (WIPO) tavaramerkkitietokannoista havaittuihin käytänteisiin;
- markkinoilla havaittuihin merkintöihin;
- EU:n laatujärjestelmiin; ja
- yhteiskäytössä oleviin alueellisiin tavaramerkkeihin ja aloitteisiin.

Ainoastaan pieneen osaan sisältyy yleisnimi / yleinen ilmaisu ”saari” ja/tai sen käännös tai viittaus niihin. Maatalouselintarvikkeiden ja juomien osalta kerätyistä 8 400 tavaramerkistä useimpiin sisältyy tietyn saaren nimi. Ainoastaan noin 1 360 tavaramerkkiin sisältyy ilmaisu ”saari” tai sen käännös (16 prosenttia kaikista kerätyistä tavaramerkeistä). Joihinkin näistä tavaramerkeistä sisältyy tietyn saaristoalueen nimeävä tarkempi maantieteellinen käsite, ja ne liittyvät aidosti saaristoalueiden maataloustuotteisiin. Sen sijaan 80 prosenttia tavaramerkeistä, kuvitteellisista nimistä ja muista vastaavista ei liity tiettyyn saaristoalueeseen.

Yli 85 prosenttia kerätyistä tuotteiden merkinnöistä viittaa tiettyyn saaristoalueeseen tai määrittää tuotteen alkuperäksi tietyn saaren tai saariston (esimerkiksi Sardinia, Azorit, Madeira tai Martinique). Tavaramerkin haltijat haluavat mieluummin ilmoittaa tuotteessa tarkasti määritellyn alkuperän kuin mainita yleisesti, että tuote on peräisin saarelta.

Monet **alueelliset tavaramerkit** on rekisteröity EU:ssa saaristoalueen tuotteiksi.¹¹ Useilla saarilla ja/tai saaristoilla on yksi tai useita yhteiskäytössä olevia tavaramerkkejä, jolloin tuotteiden alkuperä voi olla kuluttajille vaikeasti ymmärrettävissä. Nämä merkit perustuvat yhteiskäytössä oleviin tai sertifioituihin tavaramerkkeihin, joiden omistajia ovat yksityisten toimijoiden ryhmittymät, paikallisviranomaiset tai julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuustoimijat. Ne ovat kaikki osittain kuviollisia tavaramerkkejä, joissa on nimi ja symboli.

⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 228/2013 ja komission asetukset (EY) N:o 793/2006.

¹⁰ Lyhenne tulee ranskankielisestä ilmaisusta *régions ultra-périphériques*.

¹¹ Useilla saarilla ja/tai saaristoilla on yksi tai useita yhteiskäytössä olevia tavaramerkkejä, mikä voi hämmäntää kuluttajia.

RUP-logolla mainostetaan juuri tietyntyyppisiä korkealaatuisia tuotteita, jotka tulevat EU:n reuna-alueilta. Näihin tuotteisiin sovelletaan laatuvaatimuksia, jotka liittyvät viljelyyn, tuotantoon, valmistusmenetelmiin, esillepanoon tai pakkaamiseen. Logoa käytetään useimmiten Guadeloupelta, Martiniquelta, Madeiralta ja Kanariansaarilta tulevissa banaaneissa, mutta myös näiden alueiden muissa hedelmissä (esimerkiksi ananakset ja melonit), vihanneksissa, kukissa ja viineissä.

Saarten **SAN- ja SMM-merkintöjen** osuus kaikista EU:ssa rekisteröidyistä maatalouselintarvikkeiden maantieteellisistä merkinnöistä on noin 10 prosenttia. Lokakuun 1. päivän 2013 tietojen mukaan kaikista 1 158:sta SAN- tai SMM-merkinnällä varustetusta tuotteesta 118 oli tuotettu saaristoalueilla. Saarien viinien nimistä 50 on myös suojattu EU:n laatujärjestelmissä. Näin ollen yhteensä 168 rekisteröityä SAN/SMM-tuotetta on peräisin EU:n saaristoalueilta. SAN/SMM-tuotteiden osuus EU:n saaristoalueiden maataloustuotannon kokonaisarvosta on Yhteisen tutkimuskeskuksen kertomuksen mukaan noin 5 prosenttia.

Maantieteelliset nimet viittaavat pääasiassa asianomaisen saaren nimeen (52 % tapauksista, joista useimmat liittyvät Kreikan saariin, Sardiniaan, Korsikaan, Kanariansaariin tai Baleaareihin). Joskus nimissä on tarkennuksia (erityisesti Kreetalta tulevissa tuotteissa, joissa yleensä mainitaan tarkemmin, mistä saaren osasta tuote on kotoisin). Osassa maantieteellisistä nimistä (32 prosenttia) viitataan saarella olevaan paikkaan. Tämä koskee useimpia Sisilian paikkakuntia, mutta myös muita, kuten Stornoway Ulko-Hebrideillä. Joissakin tapauksissa (8 prosenttia) viitataan saariston nimeen (esimerkiksi Azorit, Shetlandinsaaret, Orkneysaaret ja Kanariansaaret).

Jäsenvaltioilta ja sidosryhmiltä saaduista lausunnoista ja SAN/SMM -logoista tehdystä tutkimuksesta voidaan tehdä seuraavat havainnot:

- Tuottajaryhmittymät eivät järjestelmällisesti ilmoita saaristoalkuperää logoissaan. Logoissa ei yleensä keskitytä yksittäiseen saareen. Useimmiten käytetään kuvitteellisia logoja.
- SAN/SMM-järjestelmät ovat suosituin keino, jolla saaristoalueen tuotteiden omaleimaisuus, erityisominaisuudet ja laatu tuodaan esiin. Merkinnässä viitataan yleensä tietyn saaren nimeen, paikkakuntaan tai alkuperäalueeseen.
- Yleisestä saaristoalueen tuote -nimityksen käytöstä on vain vähän esimerkkejä joistakin maista:
 - Tanska (Læsø saaren ruskeiden mehiläisten hunaja, Tanskan eteläisellä merialueella sijaitsevan Fejø saaren omenat);
 - Suomi (ahvenanmaanlammas ja ”saaristolaistuotteet”);
 - Alankomaat (*”Waddengoud”*);tai alueviranomaisten luomat yhteiskäytössä olevat alueelliset logot Madeiralla (*”Product of Madeira”*) ja Kanariansaarilla (*”Tenerife Rural”*, *”Gran Canaria Calidad”* ja *”Alimentos del Hierro”*).

Sidosryhmät toimittivat myös näyttöä harhaanjohtavista pakkausmerkinnöistä ja vilpillisistä saaristoalueen maataloustuotteista (turisteille myytävät halvat jäljitelmät) ja korostivat, kuinka tärkeää on suojella EU:n saarten maataloustuotteiden aitoutta.

Yhteenvedon voidaan todeta, että EU:n saaristoalueiden tuotteita suojataan monilla rekisteröidyillä SAN/SMM -järjestelyillä, mutta ne eivät kata huomattavasti suurempaa osuutta tuotteista kuin EU:ssa keskimäärin. Lisäksi on runsaasti yksityisiä pakkausmerkintöjä, joissa mainitaan saaristoalkuperä. Niistä suurin osa viittaa tiettyyn saaristoalueeseen.

4. VAPAAEHTOISEN LAATUILMAISUN TARPEELLISUUS

Asetuksen (EU) N:o 1151/2012 mukaisilla vapaaehtoisilla laatuilmaisuilla autetaan tuottajia kertomaan maataloustuotteidensa lisäarvoa tuottavista ominaispiirteistä. Asetuksen 29 artiklan 1 kohdan mukaan vapaaehtoisten laatuilmaisujen on täytettävä seuraavat perusteet:

- ilmaisu liittyy sellaiseen yhden tai useamman tuoteluokan ominaispiirteeseen taikka tuotannon tai jalostuksen ominaisuuteen, joka pätee tietyillä alueilla;
- ilmaisun käyttö tuo tuotteelle lisäarvoa vastaavanlaisiin tuotteisiin verrattuna; ja
- ilmaisulla on eurooppalainen ulottuvuus.

4.1. Tuotteiden ja maatalouskäytänteiden ominaispiirteet

EU:n saaristoalueiden maantieteellinen monimuotoisuus antaa mahdollisuuden laajalle ja monipuoliselle elintarvikkeiden ja muiden maataloustuotteiden tuotannolle. Erityisesti harjoitetaan erikoistunutta viljelyä (hedelmät, vihannekset, perunat, oliiviöljy ja viini), mutta myös eläinperäistä tuotantoa (lampaan- ja vuohenliha ja vähäisemmässä määrin meijerituotteet ja karjankasvatus).

Maatalouselintarvikealan merkitys on EU:n saaristoalueiden taloudessa huomattavasti suurempi kuin unionissa keskimäärin, ja se liittyy usein läheisesti matkailuun, joka on tärkein talouden ala. Monilla saarilla on älykkääseen erikoistumiseen liittyviä kehitysstrategioita, joilla pyritään hyödyntämään matkailun ja paikallisen maatalouselintarvikealan välisiä synergiaetuja.

Paikallinen osaaminen, perinteet, runsas luonnonpääoma ja luonnon monimuotoisuus, minkä vuoksi paikallisia kasvilajeja ja jalostuseläimiä on paljon, tekevät maatalouselintarvikealasta kasvun veturin EU:n saaristoalueilla. Lisäarvoa tuottaa erityisesti kapeiden erikoisalojen tuotteiden kehittäminen.

Vaikka nämä tekijät kuuluvat saaristoalueiden yleisiin maatalouskäytänteisiin, ne käyvät eri tavoin ilmi yksittäisiltä saarilta tulevissa tuotteissa. Siksi ne eivät välttämättä ole kaikille saaristoalueiden tuotteille yhteisiä ominaispiirteitä.

4.2. Lisäarvo

Kaikilla EU:n saarilla on ominaispiirteitä, jotka voitaisiin mahdollisesti ilmaista yleisellä merkinnällä, kuten ”saaristoalueen maataloustuote”, mutta tällaisen merkinnän tuottamasta lisäarvosta on erilaisia näkemyksiä.

Valtaosa tuottajista ilmaisee elintarvikkeita markkinoidessaan saarialkuperän käsitteen viittaamalla **tiettyyn saareen** tai saaristoon. Toistaiseksi ei ole löydetty esimerkkiä tavaramerkki- tai laatu järjestelmästä, joka kattaisi kaikki saaret niiden tarkasta sijainnista välittämättä. Yhteisiä pakkausmerkintöjä käytetään esimerkiksi Tanskan useiden pienten

saarten muodostamissa ryhmissä tai suomalaisissa ”saaristolaist tuotteissa”, mutta näissä tapauksissa ei ole kyse saaristoalueiden maataloustuotteiden yleisestä merkintäjärjestelmästä.

Lisäksi joissakin tapauksissa saaret kilpailevat keskenään, ja viittaus yksittäiseen saareen on keskeinen kilpailutekijä tuottajille, jotka haluavat erottua markkinoilla.

4.3. Eurooppalainen ulottuvuus

EU:n saaristoalueilla on yhteisiä ominaisuuksia, jotka liittyvät maantieteeseen, luonnonpääomaan, inhimilliseen ja sosiaaliseen pääomaan sekä taloudelliseen ja poliittiseen riippuvuuteen mannermaasta.

Yhteisen tutkimuskeskuksen alaisen Tekniikan tulevaisuudentutkimuksen laitoksen vuoden 2005 alueellisen sosiaalitulipitomatriisin¹² mukaan keskimäärin 60 prosenttia EU:n saaristoalueiden maataloustuotannon arvosta ja 35 prosenttia elintarviketuotannosta menee ”vientiin”, lähinnä asianomaisen jäsenvaltion mannermaalle. Vähimmillään 7 prosenttia (Madeira) ja enimmillään 18 prosenttia (Kanariansaaret) saaristoalueiden maatalouselintarvikkeiden tuotannosta viedään muihin jäsenvaltioihin tai kolmansiin maihin, mutta nämä tuotteet hyötyvät jo EU:n järjestelmästä (RUP-logo).

5. PÄÄTELMÄ

Useimmat EU:n saaristoalueiden ja niiden maataloussektorin kohtaamat ongelmat ovat **rakenteellisia** ja edellyttävät pääasiassa rakenteellisia ratkaisuja ja poliittisia toimia. Ne on jo osittain toteutettu aluepoliittisilla ja maaseudun kehittämistoimenpiteillä sekä tuilla, joilla kompensoidaan erityisiä haittoja.

Vain osa saaristoalueiden maatalouselintarviketuotteista hyötyy jo voimassa olevista järjestelmistä sekä julkisista tai yksityisistä aloitteista, joilla pyritään parantamaan laatua ja tuottamaan lisäarvoa markkinoilla. Esimerkiksi vain noin 5 prosenttia (tuotannon arvosta) kuuluu SAN/SMM -järjestelmien piiriin. RUP-logo on kyllä käytössä, mutta sen kohteena ovat tietyt syrjäisimpien alueiden tuotteet, jotka täyttävät asetetut vaatimukset. Toisaalta on otettu käyttöön monia yksityisiä standardeja, jotka usein viittaavat tiettyyn maantieteelliseen alkuperään. Käytännöt näyttävät kuitenkin vaihtelevan EU:n saaristoalueilla.

Vapaaehtoista laatuilmaisua ”saaristoalueen maataloustuote” on kannatettu seuraavilla perusteilla:

- Koska vapaaehtoinen laatuilmaisus on **vapaaehtoinen väline**, joka aiheuttaa suhteellisen vähän hallintoon ja valvontaan liittyvää työtä ja pienet kustannukset, se saattaisi sopia joillekin **pienille tuottajille** erityisesti pienillä saarilla, joilla ei toiminnan vähäisyyden vuoksi pystytä käyttämään muita markkinointivälineitä (kuten yhteiskäytössä olevat, sertifioituneet ja alueelliset tavaramerkit sekä

¹² Mueller, M. ja Ferrari, E. (2012), *Social Accounting Matrices and Satellite Accounts for EU-27 on NUTS 2 Level (SAMNUTS2)*, JRC Scientific and Policy Reports, EUR 25687 EN.

SAN/SMM -järjestelmät ja RUP-logo). Tämä koskisi vain pientä osaa saaristoalueiden tuotteista.-

- Vapaaehtoinen laatuilmaisuus toimisi **viestintä- ja markkinointivälineenä**, minkä lisäksi se voisi tuottaa lisäarvoa joillekin saaristoalueiden maataloustuotteille. Tämä edellyttäisi jäsenvaltioilta sen varmistamista, että vapaaehtoinen laatuilmaisuus sisällytetään tai yhdistetään muihin toimenpiteisiin.

Vapaaehtoista laatuilmaisuuta on vastustettu seuraavilla perusteilla:

- Vapaaehtoinen laatuilmaisuus ”saaristoalueen maataloustuote” voisi **haitata** niiden **tuottajien toimintaa**, jotka osallistuvat jo laatujärjestelmiin, lisäämällä kilpailupaineita. On riski, että niiden **olemassa olevien aloitteiden** (kuten alueelliset tavaramerkit ja SAN/SMM -järjestelmät) **vaikutus heikentyy**, joihin sovelletaan tiukempia valvonta- ja/tai sertifiointivaatimuksia, joista aiheutuu lisäkustannuksia.
- Nykyään ei ole käytössä saaristoalueiden tuotteiden yleisiä merkintöjä, vaan pakkausmerkinnöissä ja myyntityössä viitataan **yksittäisiin saariin**. Tämä osoittaa, että pelkkä ”saaren” käsitettä ei pidetä riittävän hyvänä eikä asianmukaisena tapana välittää mielikuvia kuluttajille. RUP-logossa ollaan lähinnä ”saaren” yleistä käsitettä, mutta sen soveltamisala on rajoitettu. Vapaaehtoisella laatuilmaisuulla voisi olla haitallinen vaikutus näihin voimassa oleviin järjestelmiin.
- Koska suurin osa saaristoalueiden tuotteista ei mene vientiin vaan ne myydään paikallisesti tai asianomaisen jäsenvaltion mannermaalla, voidaan perustella, että merkinnöissä esitetyjä väittämiä **voidaan paremmin säännellä jäsenvaltioiden tasolla**.
- Vapaaehtoisen laatuilmaisun piiriin kuuluvien **tuotteiden lukumäärä on todennäköisesti hyvin rajoitettu**, kun otetaan huomioon asetuksen (EU) N:o 1151/2012 mukaiset rajoitukset, jotka liittyvät raaka-aineiden hankintaan, jalostusvaatimuksiin ja tuotteiden rajoittamiseen liitteen I mukaisesti.
- Saarten **rakenteellisia ongelmia** voitaisiin ratkoa nykyisten rakennevälineiden avulla.

Tämän kertomuksen tarkoituksena on esittää tosiseikkoihin perustuva analyysi, jonka pohjalta voidaan keskustella siitä, onko vapaaehtoisen laatuilmaisun ”saaristoalueen maataloustuote” varaaminen oikea tapa auttaa saaristoalueiden tuottajia viestimään paremmin niistä ominaispiirteistä, jotka antavat lisäarvoa heidän tuotteilleen.

Komissio pyytää Euroopan parlamenttia ja neuvostoa analysoimaan tätä kertomusta ja antamaan palautetta.



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 6.12.2013
COM(2013) 866

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om behovet av ett märkningssystem för närproduktion och direktförsäljning

{SWD(2013) 501 final}

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Inledning	3
2.	Bakgrund och uppgiftskällor.....	3
3.	Situationen när det gäller närproduktion och direktförsäljning	4
3.1.	Närproduktionens och direktförsäljningens socioekonomiska betydelse	5
3.2.	Miljökriterier	6
4.	Iakttagelser om befintliga märkningssystem i medlemsstaterna.....	8
5.	Finns det ett behov av ett märkningssystem på EU-nivå?	9
5.1.	Ett särskilt märkningssystem.....	9
5.2.	En alternativ strategi	10
6.	Slutsats	11

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

OM BEHOVET AV ETT MÄRKNINGSSYSTEM FÖR NÄRPRODUKTION OCH DIREKTFÖRSÄLJNING

1. INLEDNING

Förordning (EU) nr 1151/2012 om kvalitetsordningar för jordbruksprodukter och livsmedel¹ trädde i kraft den 3 januari 2013. Enligt artikel 55 i den förordningen ska kommissionen senast den 4 januari 2014 *”till Europaparlamentet och till rådet överlämna en rapport om behovet av ett nytt märkningssystem för närproduktion och direktförsäljning som ska hjälpa producenterna att marknadsföra sina produkter lokalt”*. Rapporten *”ska vara inriktad på jordbrukarnas förmåga att skapa mervärde i sin produktion genom den nya märkningen och bör även ta hänsyn till andra kriterier, såsom möjligheterna att minska koldioxidutsläpp och avfall genom kortare produktions- och distributionskedjor”*.

Slutligen ska rapporten *”vid behov åtföljas av lämpliga lagstiftningsförslag om inrättande av ett märkningssystem för närproduktion och direktförsäljning”*.

I denna rapport undersöker kommissionen de socioekonomiska och miljömässiga effekterna av närproduktion och direktförsäljning och diskuterar möjligheterna att införa ett märkningssystem på EU-nivå.

2. BAKGRUND OCH UPPGIFTSKÄLLOR

I *Skäliga inkomster för jordbrukarna: en bättre fungerande livsmedelsförsörjningskedja i Europa*² uppmanar Europaparlamentet kommissionen *”att föreslå att ett instrument antas för att stödja och främja livsmedelskedjor som förvaltas av jordbrukare, korta livsmedelskedjor och marknader som direkt förvaltas av jordbrukarna (närförsäljning), i syfte att skapa en direkt koppling till konsumenterna och göra det möjligt för jordbrukarna att få en skäligare del av produktens slutliga försäljningsvärde genom att antalet led och mellanhänder minskar”*.

I *Den gemensamma jordbrukspolitikens framtid efter 2013*³ klargör Europaparlamentet att en förbättring av konkurrenskraften på olika nivåer, inklusive lokala marknader, bör vara en av huvudprioriteringarna i den gemensamma jordbrukspolitikens framtid efter 2013.

Regionkommittén anser⁴ att kommissionen bör *”anta definitioner av ’lokala livsmedel’ och lokala ’livsmedelssystem’, införa en ny logotyp och ta fram en gemensam symbol och ett gemensamt system för lokala produkter”*.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1151/2012 av den 21 november 2012 om kvalitetsordningar för jordbruksprodukter och livsmedel, EUT L 343, 14.12.2012, s. 1.

² Europaparlamentets resolution av den 7 september 2010 om skäliga inkomster för jordbrukare: en bättre fungerande livsmedelsförsörjningskedja i Europa, P7_TA(2010)0302.

³ Europaparlamentets resolution av den 8 juli 2010 om den gemensamma jordbrukspolitikens framtid efter 2013, P7_TA(2010)0286.

⁴ Yttrande från Regionkommittén om ”lokala livsmedelssystem”, 2011/C 104/01.

När det gäller den gemensamma jordbrukspolitikens utmaningar efter 2013⁵ betonar kommissionen att EU-medborgarna efterfrågar ”ett brett utbud av högkvalitetslivsmedel, som återspeglar hög säkerhet, kvalitet och stränga normer, även i fråga om lokala produkter”.

För att bilda sig en bättre uppfattning om närproduktionen och direktförsäljningen i EU har kommissionen vidtagit en rad olika åtgärder, bland annat hållit samråd med medlemsstater och berörda parter, inrättat en särskild arbetsgrupp och låtit göra en extern studie⁶. Kommissionen bjöd in intresserade till en högnivåkonferens med titeln ”Local Agriculture and Short Food Supply Chains” i april 2012. Närmare information om dessa åtgärder finns i det åtföljande arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar⁷.

Dessa åtgärder utgör ett viktigt underlag till den här rapporten, som även innehåller information från sakkunniggranskad litteratur och andra externa publikationer och artiklar.

3. SITUATIONEN NÄR DET GÄLLER NÄRPRODUKTION OCH DIREKTFÖRSÄLJNING

I denna rapport gäller följande definitioner:

- *närproduktion*: produktion av jordbruksprodukter och livsmedel i syfte att sälja dem i ett område som ligger inom rimlig närhet av produktionsföretaget.
- *direktförsäljning*: en jordbrukares försäljning direkt till en konsument, utan mellanhänder på försäljningssidan.
- *korta livsmedelsförsörjningskedjor*: en jordbrukares försäljning till en konsument med ett reducerat antal mellanhänder.
- *lokala livsmedelssystem*: produktion, bearbetning, handel och konsumtion av livsmedel sker inom ett relativt litet geografiskt område.

Det finns inte någon enhetlig definition av termen *lokalt område*. Även om flera olika källor bekräftar att denna term avser ett relativt litet geografiskt område finns det inte någon samsyn kring avståndet, som varierar mellan 20 och 100 km från produktionsplatsen. Med hänsyn till de vitt skilda tolkningarna av termen *lokalt område* skulle en definition på EU-nivå framstå som godtycklig. Det är i grund och botten konsumenten som avgör om en produkt kommer från ett *lokalt område* eller inte.

Det finns många utmaningar i samband med närproduktion och direktförsäljning, något som togs upp under konferensen i april 2012. Vid konferensen uppmanades kommissionen att tillhandahålla lämpligt stöd för att utveckla närproduktion och korta livsmedelsförsörjningskedjor, anpassa EU:s regler för offentlig upphandling och klargöra EU:s hygienregler. Kommissionen uppmanades även att reflektera över

⁵ Den gemensamma jordbrukspolitik mot 2020: Att klara framtidens utmaningar i fråga om livsmedel, naturresurser och territoriell balans, KOM(2010) 672 final.

⁶ Kniefsey, M., Schmutz, U., Venn, L., Balint, B., Trenchard, E.: *Short Food Supply Chains and Local Food Systems in the EU. A State of Play of their Socio-Economic Characteristics*, Europeiska unionen, 2013.

⁷ http://ec.europa.eu/agriculture/quality/reports/index_en.htm.

vad man kan göra för att förbättra tillträdet till marknaderna, eventuellt genom ett särskilt märkningssystem. Dessa utmaningar, och hur man skulle kunna hantera dem med hjälp av befintliga eller nya EU-instrument, diskuteras i det arbetsdokument från kommissionens avdelningar som åtföljer denna rapport.

3.1. Närproduktionens och direktförsäljningens socioekonomiska betydelse

Eurostats undersökning om företagsstrukturen i jordbruket 2007⁸ visade att det fanns stora skillnader mellan medlemsstaterna när det gäller direktförsäljningens utveckling. I genomsnitt säljer omkring 15 % av jordbruksföretagen över 50 % av sin produktion direkt till konsumenterna. Det finns dock stora skillnader mellan medlemsstaterna. I Grekland gör nästan en fjärdedel av jordbruksföretagen detta medan det i Spanien endast är 0,1 % av företagen som gör det. Det är värt att notera att små jordbruksföretag relativt sett är mer involverade i korta livsmedelsförsörjningskedjor.

Empiriska undersökningar om köpbeteende visar att det finns ett stort intresse av att köpa närproducerade livsmedel. En studie⁹ visar att 70 % av konsumenterna i Storbritannien vill köpa närproducerat, nästan 50 % vill köpa mer närproducerat i framtiden och 60 % köper för närvarande närproducerat. Enligt Natural Marketing Institute¹⁰ uppger 71 % av de franska och 47 % av de spanska och brittiska konsumenterna att det är viktigt att köpa närproducerade produkter.

Konkurrenskraften i landsbygdsområden kan ökas och utvecklas med hjälp åtgärder för att möta den ökande efterfrågan på närproducerade produkter. Försörjningen av lokala livsmedelssystem innebär inte bara en möjlighet för jordbruksproducenterna. Den påverkar även verksamheter som kommer efter primärproduktionsledet, t.ex. bearbetning, distribution och detaljhandel. Den skapar arbetstillfällen och har därför en multiplikatoreffekt på det lokala samhället. Detta har blivit ännu viktigare i den rådande ekonomiska krisen. Offentligt stöd till närproduktion och direktförsäljning skulle kunna bidra till att maximera dessa fördelar.

Inom det europeiska forskningsprojektet Impact¹¹ konstaterades att andelen jordbruksföretag som bedrev direktförsäljning varierade kraftigt mellan medlemsstaterna (från 0,5 % i Irland till 34,6 % i Italien). Siffran för EU-15 uppskattades dock till 20,2 %. Direktförsäljningen i EU-15 beräknades generera ett ytterligare nettovärde på 2,7 % av det totala nettomervärdet. En av slutsatserna från undersökningen var att direktförsäljningens utveckling har blivit en viktig del i landsbygdsutvecklingen i flera medlemsstater.

Bristen på kvantitativa uppgifter kompenseras av uppskattningar av direktförsäljningens ekonomiska betydelse för sektorn. De uppskattningar som gjorts för utvalda medlemsstater i EU Rural Review¹² visar till exempel att det finns stora

⁸ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Farm_structure_survey_2007.

⁹ *Local Government Regulation, Buying Food with Geographical Descriptions – How "Local" is "Local"?*, 2011.

¹⁰ *Les chiffres de la consommation responsable, édition 2010*, som finns att läsa på <http://www.mescoursespourlaplanete.com/medias/pdf/RapportwebVF-2010.pdf>.

¹¹ Impact-projektet: *The Socio-Economic Impact of Rural Development Policies: Realities and Potentials* (CT-4288), fjärde ramprogrammet FAIR, 2002. De deltagande medlemsstaterna är Nederländerna, Storbritannien, Irland, Tyskland, Italien, Spanien och Frankrike.

¹² EU Rural Review, 12 (2012), s. 11–12.

skillnader i EU. Medan endast omkring 3 % av producenterna i Danmark bedrev direktförsäljning gjorde en tredjedel av alla jordbruksföretag i Österrike detta.

I studien om korta livsmedelsförsörjningskedjor analyserades 84 system med korta livsmedelsförsörjningskedjor i EU med hjälp av modellen med fem kapitalformer¹³. Den visar att de flesta systemen (54) är starkt inriktade på att bygga upp det sociala kapitalet, genom att öka de sociala kontakterna mellan människor, skapa en känsla av gemenskap och tillit samt öka samarbetet mellan företag å ena sidan och mellan producenter och konsumenter å andra sidan. Studien visar även att man genom nära förbindelser mellan producenter och konsumenter kan öka konsumenternas kunskap om och förståelse för livsmedel och påverka jordbruket och miljön i positiv riktning. I vissa fall kan detta leda till förändrat beteende, till exempel när det gäller kostvanor och köpbeslut. Slutligen visar studien att det på grund av bearbetningen, förpackningen och marknadsföringen av produkterna är mer arbetskraftsintensivt för jordbruksföretagen att använda sig av korta livsmedelsförsörjningskedjor än att sälja jordbruksprodukter och livsmedel genom konventionella marknadskanaler.

3.2. Miljökriterier

När det gäller livsmedelsförsörjningskedjor är den befintliga litteraturen ofta inriktad på energiförbrukningen och koldioxidutsläppen från jordbruk, bearbetning, förvaring och distribution av livsmedelsprodukter. Eftersom livsmedelssektorn står för omkring 30 % av den totala energiförbrukningen¹⁴ har den en direkt inverkan på klimatförändringen.

I en studie av **Jones**¹⁵ baserad på en analys av hur transportdelen av livsmedelsförsörjningskedjan påverkar miljön konstaterades att det leder till mindre koldioxidutsläpp att köpa närodlade äpplen i Storbritannien än att köpa importerade äpplen från Nya Zeeland i livsmedelsaffären. Å andra sidan kom man i en annan studie gjord av **Saunders m.fl.**¹⁶, där man använde en annan metod, fram till motsatsen. I det här fallet var Nya Zeeland effektivare än Storbritannien i fråga om den totala energidelen, sett till den direkta och indirekta energi som användes vid äppelproduktionen samt vid transport och förvaring.

En fallstudie som genomfördes i Spanien med hjälp av en transportmodell visar att det går att spara energi genom att konsumera mer närproducerade livsmedel (**Aranda m.fl.**¹⁷).

I en annan studie (**Sundkvist m.fl.**¹⁸) analyseras miljökonsekvenserna av lokal småskalig produktion jämfört med centraliserad storskalig produktion av bröd.

¹³ Modellen med fem kapitalformer används för att undersöka effekterna på det mänskliga kapitalet, det finansiella kapitalet, realkapitalet, det sociala kapitalet och naturkapitalet.

¹⁴ FN:s livsmedels- och jordbruksorganisations (FAO) *Policy Brief 2011: The Case for Energy – Smart Food Systems*, 2011, som finns att läsa på <http://www.fao.org/docrep/014/i2456e/i2456e00.pdf>.

¹⁵ Jones, A.: "An Environmental Assessment of Food Supply Chains: A Case Study on Dessert Apples", i: *Environmental Management*, vol. 30, 4 (2002), s. 560–576.

¹⁶ Saunders, S.; Barber, A.; Taylor, G.: *Food Miles – Comparative Energy/Emissions Performance of New Zealand's Agriculture Industry*, forskningsrapport nr 285, 2006.

¹⁷ Aranda, A.; Scarpellini, S.; Zabalza, I.; Valero Capelli, A.: *An Analysis of the Present Food's Transport Model Based on a Case Study Carried Out in Spain. 6th International Conference on LCA in the Agrifood Sector*, Zürich, 2008, s. 12–14.

Resultatet visar att utsläppen av koldioxid, svaveldioxid och kväveoxid är lägre för lokala bagerier än för stora bagerier på svenska fastlandet.

I en studie av **Coley m.fl.**¹⁹ tittar man på energiförbrukningen och koldioxidavtrycket för en konsument som reser till en gårdsbutik för att köpa produkter. Slutsatsen är att gränsen går vid en körsträcka på 7,4 km för att köpa en produkt. Om avståndet är längre blir koldioxidavtrycket större än i den konventionella livsmedelsförsörjningskedjan.

När det gäller livsmedelsavfallens miljöeffekter är det två aspekter som nämns i studierna. Den första är mängden energi och vatten som går åt vid produktionen. Den andra är den extra mängden koldioxid, metan och ammoniak som produceras i nedbrytningsfasen²⁰.

En studie av **Gustavsson m.fl.**²¹ visar att frukt, grönsaker och spannmål utgör den största mängden livsmedelsavfall. Resultaten visar att över 30 % av spannmålen och omkring 45 % av frukten och grönsakerna i Europa går förlorade. Likaså går 20 % av utsädet, över 20 % av köttet och över 10 % av mejeriprodukterna förlorade.

I samma studie betonas behovet av att vara försiktig vid tolkningen av resultaten i avfallsfrågor på grund av bristen på tillräckliga uppgifter, osäkerheten kring tillgängliga uppgifter och de många antaganden som görs när det gäller mängden livsmedelsavfall. På samma sätt betonar **Hall m.fl.**²² att det är svårt att kvantifiera livsmedelsavfallet eftersom metoderna bygger på användningen av avfallsfaktorer som mäts i urvalsgrupper. Vidare påpekar **Parfitt m.fl.**²³ att de olika metoder och definitioner som tillämpas vid mätningen av livsmedelsavfallet försvårar jämförelser mellan studier.

I en studie om livsmedelsavfall²⁴ som kommissionen genomfört tittade man på olika orsaker till livsmedelsavfall i följande fyra sektorer: tillverkning, försäljning i grossistledet/detaljistledet, storkök/restaurang och hushåll. Man kom fram till att det är svårt att dra konkreta slutsatser i frågan på grund av att det finns begränsade uppgifter och endast för två sektorer (mejeriprodukter och kött). Dessutom nämner man inte i studien att de korta livsmedelsförsörjningskedjorna kan ha viss betydelse när det gäller att minska livsmedelsavfallet.

Det behövs mer forskning där man fokuserar på förhållandet mellan typen av livsmedelsförsörjningskedja, konsumenternas attityder och minskat avfall för att

¹⁸ Sundkvist, A., Jansson A., Larsson, P.: "Strengths and Limitations of Localizing Food Production as a Sustainability Building Strategy – An Analysis of Bread Production on the Island of Gotland, Sweden", i: *Ecological Economics*, 37 (2001), s. 217–227.

¹⁹ Coley, D., Howard, M., Winter, M.: "Local Food, Food Miles and Carbon Emissions: A Comparison of Farm Shop and Mass Distribution Approaches", i: *Food Policy*, 34 (2009), s. 150–155.

²⁰ Hall, K. D., Guo, J., Dore, M., Chow, C. C.: "The Progressive Increase of Food Waste in America and its Environmental Impact", i: *PLoS ONE*, vol. 4, 11 (2009).

²¹ Gustavsson, J., Cederberg, C., Sonesson, U.: *Global Food Losses and Food Waste. Extent, Causes and Prevention*, FAO, 2011.

²² Hall, K. D., Guo, J., Dore, M., Chow, C. C.: "The Progressive Increase of Food Waste in America and its Environmental Impact", i: *PLoS ONE*, vol. 4, 11 (2009).

²³ Parfitt, J., Macnaughton, S.: "Food Waste Within Food Supply Chains: Quantification and Potential for Change to 2050", i: *Philosophical Transactions of the Royal Society: Biology*, 365 (2010), s. 3065–3081.

²⁴ Europeiska kommissionen: *Preparatory Study on Food Waste Across the EU 27*, 2010, som finns att läsa på http://ec.europa.eu/environment/eussd/pdf/bio_foodwaste_report.pdf.

kunna dra tillförlitliga slutsatser. Det verkar som om konsumenter tenderar att tillskriva produkter som köps direkt på en gård eller på jordbrukarnas egna marknader ett högre värde, vilket kan leda till minskat avfall. Med tanke på att de korta livsmedelsförsörjningskedjorna och de lokala livsmedelssystemen utgör en relativt liten andel av den globala produktionen, bearbetningen och distributionen bör systemens potentiella effekter inte överskattas.

Studien om korta livsmedelsförsörjningskedjor visar att de korta livsmedelsförsörjningskedjorna bör vara lokala och säsongsinriktade, bygga på ekologiska produktionsmetoder och ha ett lågt koldioxidavtryck för att minska de negativa effekterna på miljön. Genom att både producera närproducerat och efter säsong minskar lagringsbehovet. Samtidigt kan ekologiska produktionsmetoder även bidra till minskad användning av bekämpningsmedel, minskade mark- och vattenföroreningar, minskad markförstöring, ökad biologisk mångfald och en mer hållbar vattenanvändning.

4. IAKTTAGELSER OM BEFINTLIGA MÄRKNINGSSYSTEM I MEDLEMSSTATERNA

Det finns många olika system i EU. I de flesta systemen sker försäljningen i närheten av produktionsanläggningen. Det kan handla om försäljning på jordbruksföretagen (t.ex. gårdsbutiker, stånd vid väggkanten eller självplock) eller försäljning utanför företagen (t.ex. jordbrukarnas egna marknader och andra marknader, hemleveranser, försäljning till detaljhandeln eller storkök- och restaurangsektorn). I vissa av systemen sker försäljningen i form av distansförsäljning, t.ex. hemleveranser och internetförsäljning. Studien om korta livsmedelsförsörjningskedjor visar att märkningar och logotyper är vanligast i system som upprättats för en längre period eller som ett led i större regionala initiativ. De är mindre vanliga i mer lokaliserade konsumentbaser med personlig kommunikation mellan producenter och konsumenter.

Medlemsstaternas enkätsvar om direkt och lokal försäljning av jordbruksprodukter och livsmedel visar på skillnader i utveckling och stöd till den här typen av försäljning. Studien om korta livsmedelsförsörjningskedjor visar även att det finns många verktyg på EU-nivå och nationell nivå som jordbrukarna skulle kunna gagnas av. Dessa tillämpas dock inte enhetligt i EU, vilket har lett till en ojämn utveckling av de korta livsmedelsförsörjningskedjorna. De utmaningar som finns när det gäller att bedriva närproduktion ser olika ut på olika håll i EU. Därför bör medlemsstaterna välja en kombination av åtgärder som är anpassade efter deras utvecklingsbehov.

Studien om korta livsmedelsförsörjningskedjor visar att märkning även är ett användbart sätt att signalera att en produkt är certifierad. Denna aspekt är viktig för att skydda produkterna från imitationer. Märkningar med ett reglerat innehåll är ett sätt att bekämpa vilseledande information eller till och med bedrägerier.

I studien om korta livsmedelsförsörjningskedjor menar man också att konsumenterna blir förvirrade av olika märkningssystem. I första hand förväntar sig konsumenterna att märkningen ska ge dem information om produktens pris och hållbarhet. I andra hand förväntar de sig information om produktens geografiska ursprung och producentens identitet. Information om hur försörjningskedjan ser ut är också viktig: Säljs produkten till ett rättvist pris för både producent och konsument?

Slutligen visar resultaten av studien och samrådet att märkningssystemen alltid innebär kostnader för producenterna och kan göra deras produkter dyrare.

5. FINNS DET ETT BEHOV AV ETT MÄRKNINGSSYSTEM PÅ EU-NIVÅ?

Vid konferensen i april 2012 betonades vikten av en gemensam vision med kvalitet, miljö, etik, kultur, sociala kontakter och gemytlighet i första rummet. Viktiga ingredienser i begreppet ”agera lokalt” är nätverksbyggande, förtroende och ömsesidig kunskap, samt utbildning av både jordbrukare och konsumenter. Slutsatserna från konferensen visar att dessa värden skulle kunna främjas genom en ny märkning för korta försörjningskedjor. En förutsättning är dock att det skulle röra sig om ett frivilligt och enkelt verktyg, som inte innebär några ytterligare kostnader för producenterna.

I de forum där frågan om närproduktion och direktförsäljning tagits upp har man betonat behovet av att underlätta tillgången till investeringar och kunskap, göra det möjligt att delta i offentliga upphandlingar samt anpassa hygienreglerna, som ofta påstås utgöra hinder för den här typen av jordbruksproduktion och försäljning. De befintliga instrument som ska hjälpa producenterna beskrivs närmare i det arbetsdokument från kommissionens avdelningar som åtföljer denna rapport. Arbetsdokumentet innehåller även förslag på åtgärder som medlemsstaterna kan vidta. Medlemsstaterna bör inta en mer proaktiv roll och om möjligt anpassa lagstiftningen för att just gynna småjordbrukare och främja direktförsäljning. Livsmedel samt storkök och restaurang är prioriterade sektorer för miljöanpassad offentlig upphandling. Myndigheterna bör använda innovativa strategier för miljöanpassning av kontrakt för att se till att offentliga matsalar har tillgång till närproducerade livsmedel. Jordbrukarna bör å sin sida organisera sig och använda olika samarbetsmodeller för att kunna lämna gemensamma anbud i offentliga upphandlingar.

Konsumenter som vill köpa närproducerade livsmedel känner ofta inte igen dessa på marknaden²⁵. Eurobarometern om konsumentinflytande²⁶ visade att det bland konsumenterna fanns brist på kunskap och färdigheter, bland annat när det gäller att tolka märkningar och logotyper. Dessa resultat bekräftas av resultaten av studien om hur köttmarknaden för konsumenter fungerar²⁷.

I studien om korta livsmedelsförsörjningskedjor nämns flera fall av vilseledande eller felaktig märkning, som leder till illojal konkurrens. Skydd mot imitationer genom lämplig märkning på EU-nivå skulle kunna minska risken för att konsumenterna vilseleds.

²⁵ Särskild Eurobarometer 389: *Europeans' Attitudes Towards Food Security, Food Quality and the Countryside*, 2012.

²⁶ Särskild Eurobarometer 342, *Consumer Empowerment*, 2011.

²⁷ http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/market_studies/docs/mms_follow-up_study_2012_en.pdf.

5.1. Ett särskilt märkningssystem

Kommissionen tog hjälp av experter vid analysen av olika alternativ inför det eventuella upprättandet av ett märkningssystem²⁸.

Experternas råd var tydliga: om ett märkningssystem ska upprättas bör det

- vara frivilligt för producenterna,
- inte omfattas av certifierings- och ackrediteringsförfaranden som uppfattas som långdragna och dyra,
- innehålla tydliga urvalskriterier för produkter i systemet.

Experterna ansåg att ett särskilt märkningssystem endast vore positivt om det integreras med eller kopplas till andra åtgärder som hjälper jordbrukare att hitta alternativa försäljningskanaler. Sådana åtgärder finns inom landsbygdsutvecklingspolitiken, t.ex. stöd i form av råd och information, investeringar i fysiska tillgångar, gårds- och företagsutveckling, horisontellt och vertikalt samarbete mellan aktörerna i försörjningskedjan och lokala marknadsföringsåtgärder, stöd till deltagande i kvalitetssystem, samt informations- och marknadsföringsåtgärder.

När man överväger ett eventuellt system bör man ta hänsyn till vilken typ av försörjningskedja det rör sig om. Med *direktförsäljning* avses en jordbrukares försäljning direkt till en konsument, utan mellanhänder på försäljningssidan. Syftet med märkningen är att ersätta denna direkta kommunikation i fall där sådan inte är möjlig. Ju fler mellanhänder det finns mellan producenten och konsumenten desto mer går förlorad av den information som normalt sett förmedlas vid direktförsäljning, och desto mer information behövs i form av märkning. Den slutsats som kan dras av detta är att ett märkningssystem som är begränsat till direktförsäljning skulle få begränsad effekt.

5.2. En alternativ strategi

Ett alternativ till ett särskilt certifieringssystem skulle kunna vara att reservera ett frivilligt kvalitetsbegrepp.

Vid konsekvensbedömningen²⁹ drogs slutsatsen att användningen av ett frivilligt kvalitetsbegrepp är ett effektivt sätt för jordbrukarna att förmedla det mervärde som de tillför produkterna och se till att dessa ytterligare ansträngningar belönas.

Ett sådant frivilligt kvalitetsbegrepp skulle kunna uppfylla konsumenternas huvudsakliga förväntningar: att få veta var en produkt kommer ifrån och hur försörjningskedjan ser ut. Av juridiska skäl skulle ett frivilligt kvalitetsbegrepp dock inte innehålla någon logotyp eller symbol utan endast text.

Att reservera ett frivilligt kvalitetsbegrepp skulle innebära följande fördelar:

²⁸ En arbetsgrupp bildades under överinseende av den rådgivande gruppen om jordbruksproduktionens kvalitet.

²⁹ *Agricultural Product Quality Policy: Impact Assessment Annex A(II): Marketing standards*, 2009, som finns att läsa på http://ec.europa.eu/agriculture/quality/policy/com2009_234/ia_annex_a2_en.pdf.

- Det anses vara ett lätt instrument, som utgör en relativt liten börda när det gäller administration, kontroll och budget.
- Det kan skydda mot missbruk, bedrägeri och vilseledande metoder.
- Det öppnar för andra stödmekanismer i EU, i synnerhet stöd inom landsbygdsutvecklingen.

Ska man införa ett verktyg på EU-nivå måste man, när det gäller de nationella, regionala och lokala märkningssystemens (offentliga eller privata) samexistens och fortlevnad, fundera över hur denna samexistens skulle kunna säkerställas och huruvida detta skulle komplicera saker och ting för konsumenterna.

6. SLUTSATS

Närproduktion och direktförsäljning är verklighet inom EU och kommer att fortsätta att vara en del av det europeiska jordbruket. Den här rapporten har visat följande:

- Det finns en efterfrågan på genuina gårdsprodukter som säljs i korta livsmedelsförsörjningskedjor och ett behov av att kunna identifiera dessa.
- Det finns stora skillnader mellan medlemsstaterna när det gäller direktförsäljningens utveckling. Dessa beror sannolikt på nationella och regionala skillnader i jordbruksstrukturer, distributionskanaler samt kulturella skillnader.
- Som anges i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar finns det många utmaningar i samband med de korta försörjningskedjornas utveckling. Dessa utmaningar bör övervinnas med andra verktyg än ett märkningssystem. Det finns redan ett antal instrument på EU-nivå och på nationell nivå, men de tillämpas inte på ett enhetligt sätt. Berörda parter anser att vissa EU-regler hindrar närproduktionens utveckling.
- En eventuell ny märkning bör vara enkel och inte betungande för producenterna. Samtidigt bör den kunna kontrolleras och vara tillräckligt trovärdig för konsumenterna. Den bör även bidra till att minska risken för att konsumenterna vilseleds, även om den nuvarande EU-lagstiftningen, korrekt tillämpad, gör det möjligt att vidta åtgärder mot vilseledande metoder.
- En ny märkning skulle kunna ge närproducerade produkter mervärde om den omfattar mer än direktförsäljning och om medlemsstaterna försäkrar att den integreras eller kopplas till andra åtgärder.

I den här rapporten har kommissionen lagt fram fakta som ska stimulera till debatt om huruvida man bör överväga en ny EU-märkning och om närproduktion och direktförsäljning i ett större perspektiv. I bilagan till rapporten finns ett antal frågor som kan utgöra underlag för en sådan debatt.

Kommissionen uppmanar Europaparlamentet och rådet att diskutera denna rapport och komma med synpunkter.



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 6.12.2013
COM(2013) 866 final

ANNEX 1

BILAGA

till

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om behovet av ett märkningssystem för närproduktion och direktförsäljning

{SWD(2013) 501 final}

BILAGA

Förslag på frågor som kan utgöra underlag för diskussioner om rapporten från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om behovet av ett märkningssystem för närproduktion och direktförsäljning:

- Vissa befintliga EU-instrument som införts för att främja närproduktion och direktförsäljning tycks inte ha genomförts på ett enhetligt sätt. Är dessa instrument fortfarande lämpliga?
- Berörda parter anser att vissa EU-regler – t.ex. hygienregler eller regler om offentlig upphandling – hindrar närproduktionens utveckling. Kommissionen anser att det redan finns flexibilitet i EU-lagstiftningen som inte utnyttjas full ut. Delar Europaparlamentet och rådet kommissionens uppfattning? Behövs det tydligare riktlinjer på EU-nivå för reglerna om småskalig produktion?
- Det finns flera märkningssystem på nationell/regional nivå för att främja närproduktion. Skulle ett särskilt EU-system kunna ge jordbrukarna mervärde och samtidigt ge konsumenterna information, och på så sätt bidra till att minska förekomsten av vilseledande konsumentinformation? Borde ett sådant märkningssystem innehålla en symbol/logotyp?
- Med tanke på att ett märkningssystem alltid innebär kostnader, hur bör ett EU-system vara utformat för att inte vara betungande för jordbrukarna men ändå ge konsumenterna tillräckliga garantier?



Bryssel den 16.12.2013
COM(2013) 888 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET
om behovet av ett frivilligt kvalitetsbegrepp, *produkt från öjordbruk*

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Inledning	3
2.	Situationen för öjordbruket	4
2.1.	Öjordbrukets socioekonomiska betydelse.....	5
2.2.	Jordbruksproduktion på öar	6
3.	Befintliga märkningssystem i medlemsstaterna	7
4.	Behovet av ett frivilligt kvalitetsbegrepp	9
4.1.	”Horisontella” egenskaper hos produkter eller jordbruksmetoder.....	10
4.2.	Mervärde	10
4.3.	En europeisk dimension.....	10
5.	Slutsats	11

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

om behovet av ett frivilligt kvalitetsbegrepp, *produkt från öjordbruk*

1. INLEDNING

Enligt artikel 32 i förordning (EU) nr 1151/2012 om kvalitetsordningar för jordbruksprodukter och livsmedel¹ ska kommissionen senast den 4 januari 2014 förelägga Europaparlamentet och rådet en rapport om behovet av en ny term, *produkt från öjordbruk*. Rapporten ska vid behov åtföljas av lämpliga lagstiftningsförslag.

I artikel 32 anges att termen bara får användas för att beskriva produkter

- som är avsedda som livsmedel och som är förtecknade i bilaga I till fördraget, och
- vars råvaror kommer från öar.
- För att termen ska få användas för bearbetade produkter måste även bearbetningen ske på öar i de fall då detta väsentligen påverkar slutproduktens särskilda egenskaper.

Kommissionen har vidtagit en rad åtgärder för att skapa sig en bättre förståelse av öjordbruk i unionen genom att samråda med medlemsstater och berörda aktörer² och hålla diskussioner i relevanta forum³. I juni 2013 anordnade den ett tvådagarsseminarium med temat ”produkter från öjordbruk och livsmedelsindustrier”⁴. Dessa aktiviteter och gemensamma forskningscentrumets (JRC) vetenskapliga och politiska rapport⁵ som utarbetades efter seminariet har utgjort viktiga bidrag till den här rapporten.

I rapporten undersöks de socioekonomiska aspekterna och särdragen hos öjordbruk, befintliga märkningssystem granskas och fördelarna med att inrätta ett frivilligt kvalitetsbegrepp för *produkter från öjordbruk* övervägs.

2. SITUATIONEN FÖR ÖJORDBRUKET

I denna rapport gäller följande definitioner:

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1151/2012 av den 21 november 2012 om kvalitetsordningar för jordbruksprodukter och livsmedel (EUT L 343, 14.12.2012, s. 1).

² Frågeformulär till medlemsstater och berörda aktörer (28 januari och 6 juni 2013).

³ Rådgivande gruppen om kvalitetsfrågor och expertgruppen för hållbarhet och kvalitet i jordbruk och landsbygdsutveckling.

⁴ Sevilla, den 13–14 juni 2013.

⁵ Santini F., Guri, F., *et al.* (2013), *EU island farming and the labelling of its products*, JRC: vetenskapliga och politiska rapporter, JRC84949

- *produkt från öjordbruk*: det frivilliga kvalitetsbegreppet är en generisk/horisontell term som anges i märkningen av en produkt, utan hänvisning till namnet på en särskild ö eller med något bildligt innehåll, t.ex. en logotyp.

Begreppet får endast användas för att beskriva produkter

- (1) som är avsedda som livsmedel,
- (2) är förtecknade i bilaga I till fördraget, och
- (3) vars råvaror kommer från öar.

För bearbetade produkter måste även bearbetningen ske på öar i de fall då detta väsentligen påverkar slutprodukten:s särskilda egenskaper.⁶

- *öjordbruk*: produktion av jordbruksprodukter och livsmedel på öar.
- *öprodukt*: jordbruksprodukter eller livsmedel som producerats på en ö.

Till skillnad från andra geografiska begrepp är begreppet ”ö” lätt att definiera: en ö är ett landområde som på alla sidor omges av vatten. Ofta har dock mer exakta definitioner använts för särskilda ändamål, där ytterligare kriterier har beaktats, till exempel

- storlek (med avseende på yta eller befolkning),
- förekomsten av fasta förbindelseleder eller avstånd till fastlandet,
- förekomst av regionala administrativa myndigheter.

För **statistiska ändamål** har Eurostat fastställt följande kriterier för att definiera en ö:

- i) En minsta areal på 1 km².
- ii) Ett avstånd på minst 1 km mellan ön och fastlandet.
- iii) En bofast befolkning på över 50 personer.
- iv) Ingen fast förbindelseled till fastlandet (t.ex. bro, tunnel, vall).
- v) Medlemsstatens huvudstad får inte vara belägen på ön.

Tillämpningen av sådana kriterier inom ramen för märkning av jordbruksprodukter skulle dock ge upphov till vissa svårigheter. Öar som är fast förbundna med fastlandet men inte är verkligt ekonomiskt integrerade skulle till exempel undantas, och detsamma gäller många öar med små befolkningar. En skärgård med över 50 invånare men som består av flera öar som var och en har färre invånare (detta gäller många finska och svenska öar) skulle inte omfattas, trots att de möter liknande svårigheter.

För de öar som omfattas av **struktur- och sammanhållningsfonderna**⁷ definieras öar som ”öar som är medlemsstater och berättigade till stöd från Sammanhållningsfonden och

⁶ Artikel 32 i förordning (EU) nr 1151/2012.

andra öar med undantag av sådana där medlemsstatens huvudstad är belägen eller som har en fast förbindelse till fastlandet”. Till skillnad från Eurostats definition omfattar denna alla små öar och kustnära öar samt två ömedlemsstater (Malta och Cypern). Irland och Storbritannien omfattas dock inte, och inte heller små öar med en fast förbindelseled till fastlandet.

Med tanke på de varierande definitionerna är det svårt att säga exakt hur många öar det finns i EU. Uppskattningarna sträcker sig från cirka 300 om den mest restriktiva definitionen används (ingen fast förbindelseled, minsta storlek etc.) till över 300 000 (de flesta i Finland och Sverige) om rent geomorfologiska kriterier tillämpas⁸.

Öarna är mycket olika i geomorfologiska, naturliga, demografiska, kulturella och administrativa termer, men följande breda allmänna egenskaper kan identifieras:

- Många öar är bergiga.
- Deras klimat är ofta naturligt maritimt.
- De har ett perifert läge och dålig tillgänglighet.
- Deras naturkapital är unikt och bräckligt.
- De har vanligen en dynamisk demografi (förutom mindre öar, som tenderar att drabbas av avfolkning).
- De har fördelen av en stark kulturell identitet.
- De har ofta en autonom förvaltning.

Definitionen av en ö beror på vilket ändamål definitionen behövs för. När det gäller märkning av öjordbruksprodukter är det nödvändigt att exakt bestämma vad märkningen ska förmedla för att kunna besluta om vilken definition som bör användas.

2.1. Öjordbrukets socioekonomiska betydelse

Jordbruks- och livsmedelsindustrier är viktiga sektorer för EU:s ökonomier. Jordbruk, skogsbruk och fiske utgör 2,7 % av deras bruttoföreläggingsvärde, jämfört med 1,6 % av det totala bruttoföreläggingsvärdet för EU-27. Öarnas livsmedelsindustrier är också viktigare än på fastlandet, och står för 19 % av sysselsättningen inom industrin jämfört med 13 % på EU-nivå.

Öjordbruken är mest framträdande på nationell nivå i Grekland och Italien, vilket särskilt beror på deras tre stora öar (Sicilien, Sardinien och Kreta). Sicilien och Sardinien står för över hälften av EU:s öjordbruksproduktion i värde, medan Kreta, Azorerna och Réunion står för 5–10 %.

På grundval av siffran 572 000 jordbruk i Nuts 2-öregioner i EU 2011, som hämtats från undersökningen om företagsstrukturen i jordbruket, kan det sammanlagda antalet öjordbruk bestämmas till cirka 600 000. Deras totala jordbruksproduktion har uppskattats till 11,4 miljarder euro per år.

Öjordbruket brottas med följande **strukturella problem**:

⁷ Artikel 52 i rådets förordning (EG) nr 1083/2006 om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden samt om upphävande av förordning (EG) nr 1260/1999 (EUT L 210, 31.7.2006, s. 25).

⁸ http://www.scb.se/Pages/PressRelease_275646.aspx

- Jordbruksarealen per jordbruksföretag är mindre än EU-genomsnittet.
- Öjordbruk är ofta mindre arbetsintensiva än jordbruk på fastlandet.
- Det isolerade läget medför högre transportkostnader (insatsvarorna kan kosta två till tre gånger mer än på fastlandet).
- Det begränsade antalet invånare begränsar produktdiversifieringen och därmed graden av lokal konkurrens.
- Avfolkning kan leda till förlust av specifikt kunnande.
- Produktionen är ofta specialiserad och därför känsligare mot chocker i den internationella ekonomin.
- Vatten- och energiförsörjning samt avfallshantering kan ha en negativ inverkan på öjordbruk.

De berörda aktörerna har hävdad att dessa problem i själva verket inverkar positivt på kvaliteten på/egenskaperna hos öprodukter och lokala produktionsmetoder. Jordbruksproduktionen på öar utnyttjar de lokala särdragen, vilket gynnar kvaliteten. Primärproduktion, bearbetning och marknadsföring, som håller en mycket hög standard baserat på traditionellt kunnande, är nära sammankopplade. Vissa öar är dessutom särskilt isolerade, vilket har bidragit till att de har förbättrat sina lokala bearbetningstekniker.

2.2. Jordbruksproduktion på öar

Två stora **produktgrupper** dominerar: frukt och grönsaker samt specialiserade grödor som oliver och vin. Det sammanlagda produktionsvärdet för dessa två grupper utgör 4,7 % och 3,6 % av den totala siffran för EU inom de respektive sektorerna, och nästan 60 % av det totala värdet för EU-öarnas jordbruksproduktion, jämfört med bara 30 % i hela EU.

Öjordbruken specialiserar sig främst på trädgårdsodling. Med några undantag (t.ex. spannmål på Sicilien och sockerrör på vissa tropiska öar) är spannmål och jordbruksgrödor underrepresenterade jämfört med EU i allmänhet.

Animalieproduktionen på öar kännetecknas av vikten av företag specialiserade på får- och getskötsel. Produktionen av får- och getkött med avseende på värde är tre gånger viktigare på öar jämfört med EU-genomsnittet.

Medlemsstaternas och aktörernas åsikter skiljer sig emellertid åt när det gäller varför **öprodukternas egenskaper är speciella**.

En del anser att öprodukterna har speciella egenskaper på grund av

- traditionellt kunnande,
- särskilda klimatförhållanden som påverkar mognadsprocesser, bearbetning och transport, och
- karaktären hos lokalt inköpta råvaror.

Dessa speciella egenskaper anses vara direkt kopplade till traditioner, sakkunskap och recept som överförts från generation till generation och de unika förhållandena för lokal odling och uppfödning av inhemska raser.

Andra menar att det är svårt att bevisa att öprodukter har särskilda egenskaper jämfört med produkter från kustområden på fastlandet, och hävdar att öprodukter inte har några speciella egenskaper som beror på att de bearbetats på en ö förutom ursprunget i sig. Det finns inga exempel på bearbetning som ovillkorligen måste ske på en ö, och det kan till och med vara fel att betrakta vissa produktionssteg, som rökning eller torkning, som unika på grund av öklimatet, eftersom det kanske inte skiljer sig från klimatet längs kusten på det närliggande fastlandet.

Nedan följer en sammanfattning av de slutsatser som dragits ovan.

- Öjordbruk har vissa gemensamma särdrag, men de rör främst **strukturella problem** snarare än speciella egenskaper hos produkterna. Problemen är redan föremål för ett antal åtgärder som strukturfonderna, landsbygdsutvecklingsprogram, direktstödordningar inom den gemensamma jordbrukspolitiken, transportpolitiken, forskningsprogram, lokala utvecklingsstrategier etc.
- De strukturella problemen kan anses ha en positiv inverkan på öprodukters **kvalitet/egenskaper** och på produktionsmetoder (t.ex. genom att kvalitet, kunnande och råvaror bibehålls och lokala bearbetningstekniker förbättras).
- Kombinationer av naturliga och mänskliga faktorer kan ge upphov till särskilda egenskaper hos öprodukter, och är vanligen specifika för en **viss ö**. Eftersom öar är mycket olika förefaller det realistiskt att identifiera speciella egenskaper hos alla öprodukter, eller åtminstone för bilaga I-produkter som är avsedda som livsmedel.

3. BEFINTLIGA MÄRKNINGSSYSTEM I MEDLEMSSTATERNA

Det finns för närvarande inget rättsligt instrument på EU-nivå eller nationell nivå som är särskilt avsett att skydda produkter som härrör från öproduktion eller öjordbruk som sådant.

Följande system omfattar indirekt marknadsföring av öjordbruksprodukter och ger skydd mot missbruk och vilseledande eller illojala affärsmetoder:

- EU:s kvalitetsordningar, särskilt
 - skyddade ursprungsbeteckningar (SUB) och skyddade geografiska beteckningar (SGB), och
 - Posei-förordningarna om jordbruk i de yttersta randområdena⁹, som främst berör öterritorier och genom vilka en officiell EU-kvalitetsordning införs för de yttersta randområdena, RUP¹⁰ (nedan kallad *symbolen för de yttersta randområdena*).
- Regler för "gemensamma rättigheter", dvs. regler för EU:s och medlemsstaternas varumärkessystem, illojal konkurrens och allmänna konsumentskyddsbestämmelser samt livsmedelsinformation för konsumentlagstiftning på EU- och medlemsstatsnivå.

⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 228/2013 och kommissionens förordning (EG) nr 793/2006.

¹⁰ Från det franska *régions ultra-périphériques*.

- En kombination av instrument som regionala gemensamma varumärken eller certifieringssystem för märkning med EU:s kvalitetsordningar (symbolen för de yttersta randområdena, skyddade ursprungsbeteckningar, skyddade geografiska beteckningar eller ekologiskt jordbruk).

Ett antal exempel på jordbruks- eller livsmedelsprodukter som är märkta med hänvisning till öar har samlats i en icke uttömmande **förteckning** över fall som grundas på

- metoder som tagits från KHIM:s och Wipos varumärkesdatabaser,
- märkningar som finns på marknaden,
- EU:s kvalitetsordningar, och
- gemensamma regionala märkningar och initiativ.

Endast en liten andel innehåller och hänvisar till den generiska/horisontella termen "ö" och/eller dess översättningar. Av de 8 400 insamlade varumärkena för livsmedelsprodukter från jordbruket och dryckesprodukter anges namnet på en viss ö i de flesta fall. Endast cirka 1 360 innehåller begreppet "ö" som sådant eller dess översättning, dvs. 16 % av alla insamlade varumärken. En del av varumärkena, vanligen åtföljda av ett mer exakt geografiskt begrepp som identifierar ett visst öterritorium, är verkligen avsedda för öjordbruksprodukter medan 80 % (fantasinamn, varumärken etc.) inte är det.

Av de inventerade varumärkena avser över 85 % ett specifikt öterritorium och produktens ursprung just från den ön eller ögruppen, till exempel Sardinien, Azorerna, Madeira eller Martinique. Varumärkesinnehavarna är mer intresserade av att förmedla ett snävt, väldefinierat ursprung än av att göra en generisk hänvisning till att produkten kommer från en ö.

Många **territoriella märkningar** har registrerats för EU-öprodukter.¹¹ Många öar och/eller ögrupper har en eller flera gemensamma märkningar, vilket samtidigt gör det svårare för konsumenterna att förstå dem. Dessa märkningar bygger på gemensamma varumärken eller certifieringsvarumärken som ägs av grupper av privata aktörer, lokala myndigheter eller offentlig-privata partnerskap, och samtliga är halvfigurativa varumärken (dvs. med ett namn och en symbol).

Symbolen för de yttersta randområdena används för att främja mycket specifika kvalitetsprodukter från EU:s yttersta randområden. Dessa produkter omfattas av krav på kvalitet, odling, produktion eller tillverkningstekniker eller presentation och förpackning. Denna symbol används oftast för bananer från Guadeloupe, Martinique, Kanarieöarna och Madeira, men även för annan frukt (t.ex. ananas och meloner) och grönsaker, blommor och vin från dessa regioner.

Skyddade ursprungsbeteckningar och skyddade geografiska beteckningar för öprodukter utgör cirka 10 % av alla geografiska beteckningar för jordbrukslivsmedel som är registrerade i EU. Den 1 oktober 2013 producerades 118 av 1 158 SUB/SGB-produkter på öar. Femtio namn på viner som framställts på öar skyddas också av EU:s kvalitetsordningar. Sammanlagt 168 registrerade SUB/SGB-produkter härrör således från EU-öar. SUB/SGB-produkter står

¹¹ Många öar och/eller ögrupper har en eller flera gemensamma märkningar, vilket kan vara förvirrande för konsumenterna.

för cirka 5 % av det sammanlagda värdet av jordbruksproduktionen på EU:s öar (JRC-rapport).

De geografiska beteckningarna avser oftast namnet på ön i fråga (52 % av fallen, främst grekiska öar plus Sardinien, Korsika, Kanarieöarna och Balearerna), ibland med kompletterande namn (vilket särskilt är fallet med beteckningarna från Kreta, som vanligen innehåller närmare uppgifter om vilken del av ön som produkten kommer från). I andra fall (32 %) avser beteckningen en plats på ön. Så är fallet med de flesta av de sicilianska beteckningarna, men även andra öar som Stornoway i Yttre Hebriderna etc. I ett fåtal fall (8 %) rör beteckningen namnet på en ögrupp (t.ex. Azorerna, Shetlandsöarna, Orkneyöarna och Kanarieöarna).

De synpunkter som samlats in från medlemsstater/berörda aktörer och undersökningen om SUB/SGB-symboler visar på följande:

- Producentgrupper informerar inte systematiskt om att en produkt härrör från en ö i sina symboler. Symbolerna inriktas oftast inte på respektive ö. I de flesta fall används fantasisymboler.
- SGB/SUB-ordningar är den märkning som helst väljs för att förmedla öprodukters särdrag, särskilda egenskaper och kvalitet. Man hänvisar vanligen till namnet på ön i fråga samt ursprungsplats eller ursprungsregion.
- Det finns få exempel på användning av den generiska termen öprodukter som sådan:
 - Danmark (honung från brunt Läsö-bi, äpplen från ön Fejø i Smålandshavet),
 - Finland ("ålandsfår" eller "skärgårdsprodukt"), och
 - Nederländerna ("*Waddengoud*"),eller de gemensamma regionala symboler som inrättats av de regionala myndigheterna på Madeira ("*produkt från Madeira*") och Kanarieöarna ("*Tenerife Rural*", "*Gran Canaria Calidad*", "*Alimentos del Hierro*").

Aktörerna lämnade också bevis på vilseledande märkningsmetoder eller "falska" öjordbruksprodukter (billiga imitationer som erbjuds till turister) och betonade behovet av att skydda äktheten hos EU-öarnas jordbruksprodukter.

Sammanfattningsvis finns det många registrerade skyddade ursprungsbeteckningar och skyddade geografiska beteckningar för produkter från öar i EU, men de täcker inte fler produkter jämfört med EU-genomsnittet. Det finns också många privata märkningar med hänvisning till ursprung från öar, varav de flesta avser ett särskilt öterritorium.

4. BEHOVET AV ETT FRIVILLIGT KVALITETSBEGREPP

De frivilliga kvalitetsbegreppen har inrättats genom förordning (EU) nr 1151/2012 för att hjälpa producenterna att förmedla sina jordbruksprodukters mervärdesskapande kvaliteter. De definieras på följande sätt i artikel 29.1 i förordningen:

- Termen ska avse en "horisontell" egenskap hos en eller flera produktkategorier eller en jordbruks- eller bearbetningsmässig kvalitet som är tillämplig i särskilda områden.
- Användningen av termen ska ge produkten ett mervärde i förhållande till liknande produkter.

- Termen ska ha en europeisk aspekt.

4.1. ”Horisontella” egenskaper hos produkter eller jordbruksmetoder

EU-öarnas olikartade geografi ger upphov till en betydande och skiftande produktion av jordbruks- och livsmedelsprodukter, särskilt specialiserade grödor (frukt, grönsaker, potatis, olivolja och vin), men även animalieprodukter (får- och getkött och, i mindre utsträckning, mejeri- och nötkreatursprodukter).

Jordbrukslivsmedelssektorn är betydligt viktigare för EU-öarnas ekonomier jämfört med EU i genomsnitt och är ofta nära kopplad till turismen, som är den huvudsakliga ekonomiska verksamheten. Många öar har utvecklingsstrategier med ”smart specialisering” för att utnyttja synergier mellan turismen och den lokala jordbrukslivsmedelssektorn.

Lokalt kunnande, traditioner, det rika naturkapitalet och den lokala biologiska mångfalden i form av särskilda växtarter och inhemska djurarter är faktorer som gör jordbrukslivsmedelssektorn till en av drivkrafterna för EU-öarnas tillväxt, särskilt genom utvecklingen av ”nischprodukter” med högt mervärde.

Även om dessa faktorer är gemensamma för jordbruket på öar i allmänhet kommer de till uttryck på olika sätt i varje ös produkter och kan därför inte nödvändigtvis överföras till ”horisontella” egenskaper som är gemensamma för alla öprodukter i en kategori.

4.2. Mervärde

Även om alla öar i EU har gemensamma egenskaper som eventuellt skulle kunna förmedlas genom en generisk märkningsterm som ”produkt från öjordbruk” förefaller det råda skilda åsikter om mervärdet med en sådan märkning.

De allra flesta av producenterna förmedlar öbegreppet genom att hänvisa till en **särskild ö** eller ögrupp i marknadsföringen av sina produkter. Man har inte funnit några exempel på märkningar eller kvalitetsordningar som omfattar alla öar, oavsett deras exakta belägenhet. ”Horisontella” märkningar används för grupper av små öar som de små danska öarna eller för ”skärgårdsprodukter” (Finland), men detta är fortfarande långt ifrån en horisontell generisk ordning för märkning av öjordbruk.

I vissa fall konkurrerar öarna dessutom med varandra, och då är hänvisningen till en viss ö avgörande för producenter som vill skilja sig från mängden på marknaden.

4.3. En europeisk dimension

EU:s öar har gemensamma särdrag när det gäller geografi, naturkapital och mänskligt och socialt kapital samt ekonomiskt och politiskt beroende av fastlandet.

Enligt handelsmönstren i de regionala sociala redovisningsmatriserna 2005 från JRC-IPTS¹² ”exporterar” EU-öarna i genomsnitt cirka 60 % av jordbruksproduktionen med avseende på värde och 35 % av livsmedelsindustriproduktionen, främst till respektive medlemsstats fastland. Endast 7 % (Madeira) till 18 % (Kanarieöarna) av deras

¹² Mueller, M. och Ferrari, E. (2012), *Social Accounting Matrices and Satellite Accounts for EU-27 on NUTS 2 Level (SAMNUTS2)*, JRC:s vetenskapliga och politiska rapporter, EUR 25687 EN.

jordbrukslivsmedelsproduktion går till andra medlemsstater eller tredjeländer, men dessa produkter omfattas redan av en EU-ordning (symbolen för yttersta randområden).

5. SLUTSATS

De flesta av de svårigheter som EU:s öar och deras jordbrukssektorer möter är **strukturella** och kräver därför främst strukturella lösningar och politiska insatser, vilka delvis redan finns genom regionalpolitiska åtgärder och landsbygdsutvecklingsåtgärder å ena sidan och bidrag för att uppväga specifika olägenheter å andra sidan.

Alla öjordbrukslivsmedel omfattas inte av de befintliga ordningarna eller av offentliga eller privata alternativ för att förbättra kvaliteten och skapa mervärde på marknaden. Till exempel omfattas bara omkring 5 % (i värde) av de skyddade ursprungsbeteckningarna, de skyddade geografiska beteckningarna och symbolen för yttersta randområden, och när de används inriktas de på särskilda produkter från de yttersta randområdena som uppfyller vissa bestämda krav. Å andra sidan finns det många privata standarder som ofta hänvisar till ett visst geografiskt ursprung. Situationen verkar dock vara olika från den ena ön till den andra inom EU.

Följande argument talar för kvalitetsbegreppet ”produkt från öjordbruk”:

- Som ett ”lätt” och **frivilligt instrument** som medför en relativt lindrig börda när det gäller administration, kontroll och budget kan ett kvalitetsbegrepp passa **vissa småskaliga producenter**, särskilt på små öar vars produktion inte är tillräckligt omfattande för att de ska kunna använda andra marknadsföringsverktyg (som gemensamma märkningar, certifiering och territoriella märkningar, SUB/SGB och symbolen för yttersta randområden). Det skulle dock endast vara relevant för en liten del av öprodukterna.
- Förutom att kvalitetsbegrepp fungerar som ett **kommunikations- och marknadsföringsverktyg** kan det tillföra mervärde för vissa produkter från öjordbruk, särskilt om medlemsstaterna ser till att kvalitetsbegreppet integreras med eller kopplas till andra åtgärder.

Följande argument talar dock emot detta:

- Ett kvalitetsbegrepp för ”produkt från öjordbruk” kan leda till att **producenter** som redan deltar i kvalitetsordningar **bestraffas** genom att märkningarna konkurrerar med varandra. Det finns en risk för att **befintliga initiativ urvattnas** (territoriella märkningar, skyddade ursprungsbeteckningar och skyddade geografiska beteckningar etc.), som omfattas av en strängare kontroll och/eller certifiering och därmed medför extrakostnader.
- Det faktum att det för närvarande inte finns några generiska märkningar för öprodukter (märkning och reklam avser **specifika öar**) visar att ”öbegreppet” inte anses vara tillräckligt starkt eller lämpligt för att förmedla särskilda budskap till konsumenterna. Det enda exemplet som kommer i närheten av sådana budskap,

symbolen för yttersta randområden, har ett begränsat tillämpningsområde. Införandet av ett frivilligt kvalitetsbegrepp kan få negativa effekter på dessa befintliga ordningar.

- Eftersom de flesta öprodukter inte exporteras utan säljs lokalt eller på den berörda medlemsstatens fastland kan det hävdas att kraven på en reglering av märkningarna kan **hanteras bättre på medlemsstatsnivå**.
- Antalet produkter som skulle kunna omfattas av ett kvalitetsbegrepp är **sannolikt mycket begränsat** till följd av kraven i förordning (EU) nr 1151/2012 när det gäller inköp av råvaror, bearbetningskrav och begränsningen till bilaga I-produkter.
- Öarnas **strukturella problem** kan lösas genom de befintliga strukturinstrumenten.

Syftet med denna rapport är att tillhandahålla en faktaanalys som kan utgöra startpunkten för en diskussion om huruvida inrättandet av ett nytt kvalitetsbegrepp *produkter från öjordbruk* är det rätta sättet att hjälpa öproducenter att förmedla de egenskaper som tillför mervärde till deras produkter på ett bättre sätt.

Kommissionen uppmanar Europaparlamentet och rådet att diskutera denna rapport och välkomnar deras återkoppling.



EUROPEAN
COMMISSION

Brussels, 6.12.2013
COM(2013) 866 final

**REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND
THE COUNCIL**

on the case for a local farming and direct sales labelling scheme

{SWD(2013) 501 final}

TABLE OF CONTENTS

REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL

on the case for a local farming and direct sales labelling scheme

1.	Introduction	3
2.	Context and data sources for the report.....	3
3.	Situation with regard to local farming and direct sales.....	4
3.1.	Socio-economic importance of local farming and direct sales	5
3.2.	Environmental criteria.....	6
4.	Findings on existing labelling schemes across the Member States.....	8
5.	Is there a case for a labelling scheme at EU level?	8
5.1.	A specific labelling scheme	9
5.2.	An alternative approach	10
6.	Conclusion.....	10

1. INTRODUCTION

Regulation (EU) No 1151/2012 on quality schemes for agricultural products and foodstuffs¹ entered into force on 3 January 2013. Article 55 states that the Commission shall present *‘a report to the European Parliament and to the Council on the case for a new local farming and direct sales labelling scheme to assist producers in marketing their produce locally’* by 4 January 2014. This report *‘shall focus on the ability of the farmer to add value to his produce through the new label, and should take into account other criteria, such as the possibilities for reducing carbon emissions and waste through short production and distribution chains’*.

Finally, the report *‘shall, if necessary, be accompanied by appropriate legislative proposals on the creation of a local farming and direct sales labelling scheme.’*

This report will examine the socio-economic and environmental implications of local farming and direct sales and discuss possibilities for introducing an EU-level labelling tool.

2. CONTEXT AND DATA SOURCES FOR THE REPORT

In *‘Fair revenues for farmers: A better functioning food supply chain in Europe’*² the European Parliament calls on the Commission to *‘propose the adoption of instruments to support and promote farmer-managed food supply chains, short supply chains and farmers’ markets, in order to establish a direct relationship with consumers and to enable farmers to obtain a fairer share of the value of the final sale price by reducing the number of middlemen and of the stages of the process’*.

In *‘Future of the CAP after 2013’*³, the European Parliament makes clear that improving competitiveness at different levels, including local markets, should be a fundamental objective of the CAP post-2013.

The Committee of the Regions considers⁴ that the Commission should *‘adopt definitions of ‘Local Food Products’ and ‘Local Food Systems’, and introduce a new logo and identify a common symbol and scheme identity for local products [...]’*.

The Commission, when looking at the challenges of the CAP post 2013⁵, emphasises that *‘EU citizens demand high quality and a wide choice of food products, reflecting high safety, quality and welfare standards, including local products’*.

In order to get a better view of local farming and direct sales across the European Union (EU), the Commission has undertaken a broad range of activities, including Member State and stakeholder consultations, creating a dedicated working group and

¹ Regulation (EU) No 1151/2012 of the European Parliament and of the Council of 21 November 2012 on quality schemes for agricultural products and foodstuffs, OJ L 343 of 14.12.2012, p. 1.

² European Parliament resolution of 7 September 2010 on fair revenues for farmers: A better functioning food supply chain in Europe, P7_TA(2010)0302.

³ European Parliament Resolution of 8 July 2010 on the future of the Common Agricultural Policy after 2013, P7_TA(2010)0286.

⁴ Opinion of the Committee of the Regions on 'Local food systems' (outlook opinion), 2011/C 104/01.

⁵ The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future, COM(2010)672 final.

an external study⁶. It invited interested parties to a high-level conference ‘Local agriculture and short food supply chains’ in April 2012. More details on these activities can be found in the accompanying Commission Staff Working Document⁷.

These activities provide essential input to this report. This report also contains information from peer reviewed literature and other external papers and articles.

3. SITUATION WITH REGARD TO LOCAL FARMING AND DIRECT SALES

For the purpose of this report:

- ‘local farming’ means the production of agricultural products and foodstuffs with the aim of selling them in an area reasonably close to the farm of production;
- ‘direct sales’ means sales by a farmer directly to a consumer, without intermediaries on the selling side;
- ‘short food supply chains’ means sales from a farmer to a consumer with a reduced number of intermediaries;
- ‘local food systems’ means that production, processing, trading and consumption of food occur in a relatively small geographical area.

There is no uniform definition of the term ‘local area’. While various sources confirm that this term means a relatively small geographical area, there is no agreement on the distance, varying between 20 and 100 km from the point of production. Taking into account the wide-spread interpretations of the term ‘local area’, a definition at EU level would appear arbitrary. It is essentially the consumer who decides whether a product comes from a ‘local area’ or not.

Local farming and direct sales face numerous challenges, which were addressed during the April 2012 conference. It called on the Commission to: provide appropriate support for developing local farming and short food supply chains; adapt EU public procurement rules; clarify EU hygiene rules; and reflect on how to help improve access to markets, possibly by means of a specific labelling scheme. The Commission Staff Working Document accompanying this report discusses these challenges and how they could be met by existing or new EU instruments.

3.1. Socio-economic importance of local farming and direct sales

The Eurostat Farm Structure Survey 2007⁸ revealed significant differences among the Member States with regard to the development of direct sales. On average, about 15% of farms sell more than 50% of their production directly to consumers, with significant differences among Member States: ranging from almost one quarter of all farms in Greece to 0.1% in Spain. It is noteworthy that small farms are relatively more involved in short food supply chains.

⁶ Knefsey, M., Schmutz, U., Venn, L., Balint, B., Trenchard, E.: Short Food Supply Chains and Local Food Systems in the EU. A State of Play of their Socio-Economic Characteristics. European Union, 2013.

⁷ http://ec.europa.eu/agriculture/quality/reports/index_en.htm

⁸ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Farm_structure_survey_2007

Empirical studies on purchasing behaviour indicate a high level of interest in buying local food. One study⁹ indicates that in the United Kingdom, 70% want to buy local, nearly 50% want to buy more of it in the future, and 60% are currently buying local. According to the Natural Marketing Institute¹⁰, 71% of French and 47% of Spanish and British consumers claim that it is important to buy local products.

Activities to meet the growing demand for local products can strengthen and develop the competitiveness of rural areas. Supplying local food systems is not only an opportunity for agricultural producers. It also affects post-primary production activities such as processing, distribution and retail and thus has a multiplication effect on the local community by generating employment opportunities. This has become even more important in the current economic crisis. Public support for local agriculture and direct sales could help maximise these benefits.

A European wide IMPACT research project¹¹ found that while the proportion of the total number of farms engaged in direct sales varied considerably among Member States (from 0.5% in Ireland to 34.6% in Italy), the estimated figure for the EU-15 was 20.2%. The additional net value generated by direct sales for the EU-15 was estimated at 2.7% of total net value added. One of the conclusions of the research was that development of direct sales has become a key element of rural development in several Member States.

The lack of quantitative data was compensated for by estimates of economic significance for the sector. For example, estimates for selected Member States provided in the EU Rural Review¹² show significant divergence across the EU: while in Denmark, for example, only around 3% of producers are involved in direct sales, in Austria one third of all farms are involved in direct sales.

The study on short food supply chains analysed 84 short food supply schemes across the EU using the five capital assets framework¹³. It shows that the majority of schemes (54) are strongly oriented towards creating social capital, increasing social contact between people, a sense of community and trust and co-operation between businesses on the one hand and between producers and consumers on the other hand. The study also demonstrates that close relations between producers and consumers increase consumer knowledge on and understanding of food, and have a positive effect on farming activities and environmental issues. In some cases, this can lead to behavioural changes, for example in eating habits and purchasing decisions. Finally, according to the study, using short food supply chains is more labour intensive for farms than selling agricultural products and foodstuffs through conventional market outlets due to processing, packaging and marketing activities.

⁹ Local Government Regulation, Buying food with geographical descriptions – How ‘local’ is ‘local’?, 2011.

¹⁰ Les chiffres de la consommation responsable, édition 2010, available at: <http://www.mescoursespourlaplanete.com/medias/pdf/RapportwebVF-2010.pdf>

¹¹ IMPACT project: The socio-economic impact of rural development policies: realities and potentials (CT-4288), 4th Framework FAIR programme, 2002. The Member States involved are the Netherlands, the UK, Ireland, Germany, Italy, Spain and France.

¹² EU Rural Review, 12 (2012), pp. 11-12.

¹³ The five capital assets framework is examining the impact on human, financial, physical, social and natural capital.

3.2. Environmental criteria

In the case of food supply chains, the existing literature tends to look at energy consumption and carbon emissions from farming, processing, storage and the distribution of food products. As the food sector accounts for around 30% of overall energy consumption¹⁴, it has a direct impact on climate change.

A study by **Jones**¹⁵ based on an analysis of the environmental impact of the transport component of the food supply chain found that sourcing locally grown apples in the United Kingdom results in less carbon dioxide emissions than purchasing imported apples from New Zealand at the supermarket. On the other hand, a study by **Saunders et al**¹⁶, using a different approach, found the opposite. In this case New Zealand was more efficient than the UK in terms of the total energy component, when considering the direct and indirect energy used in apple production as well as transport and storage.

A case study carried out in Spain using a transport model shows that switching to more local consumption results in energy savings (**Aranda et al**¹⁷).

Another study (**Sundkvist et al**¹⁸) analyses the environmental consequences of local small-scale versus centralised large-scale bread production. The results show that emissions of CO₂, SO₂ and NO_x are lower for local bakeries than for big bakeries in the Swedish mainland.

A study by **Coley et al**¹⁹ looks at the energy consumption and carbon footprint of a consumer who travels to a farm shop to purchase products. It concludes that a 7.4 km drive to purchase a product is the limit: if the distance is longer, carbon emissions are higher than in the conventional food supply chain.

With regard to the environmental effects of food waste, studies refer to two aspects. The first issue is the amount of energy and water wasted in production. The second issue is the additional amount of carbon dioxide, methane and ammonia produced in the decomposition phase²⁰.

A study by **Gustavsson et al**²¹ shows that the highest amount of food waste comprises fruit, vegetables and cereals. For Europe, figures demonstrate more than a

¹⁴ FAO Policy Brief 2011: The case for energy-smart food systems, 2011, available at: <http://www.fao.org/docrep/014/i2456e/i2456e00.pdf>.

¹⁵ Jones, A.: An environmental assessment of Food Supply Chains: a case study on dessert apples, in: *Environmental Management*, Vol. 30, 4 (2002), pp. 560–576.

¹⁶ Saunders, S.; Barber, A.; Taylor, G.: Food miles- Comparative energy/emissions performance of New Zealand's agriculture industry, Research Report, 2006 (285).

¹⁷ Aranda, A.; Scarpellini, S.; Zabalza, I.; Valero Capelli, A.: An analysis of the present food's transport model based on a case study carried out in Spain. 6th International Conference on LCA in the Agrifood sector, Zurich, 2008, pp. 12-14.

¹⁸ Sundkvist, A., Jansson A., Larsson, P.: Strengths and limitations of localizing food production as a sustainability building strategy — an analysis of bread production on the island of Gotland, Sweden, in: *Ecological Economics*, 37 (2001), pp. 217–227.

¹⁹ Coley, D., Howard, M., Winter, M.: Local food, food miles and carbon emissions: a comparison of farm shop and mass distribution approaches, in: *Food Policy*, 34 (2009), pp. 150–155.

²⁰ Hall, K. D., Guo, J., Dore, M., Chow, C. C.: The progressive increase of food waste in America and its environmental impact, in: *PLoS ONE*, Vol 4, 11 (2009).

²¹ Gustavsson, J., Cederberg, C., Sonesson, U.: Global food losses and food waste. Extent, causes and prevention, FAO, 2011.

30% loss for cereals and around 45% for fruit and vegetables. Losses are 20% for seeds, more than 20% for meat and more than 10% in dairy production.

The same study highlights the need to act with caution when interpreting the results of waste issues due to a lack of sufficient data, uncertainties in available data and many assumptions on food waste levels. Similarly, **Hall et al**²² stress that quantifying food waste is difficult because methods rely on using waste factors measured in sample populations. Moreover, **Parfitt et al**²³ point out that different methods and definitions applied to the measurement of food waste make the comparison of studies more difficult.

A Commission study on food waste²⁴ looked at the various causes of food waste in the following four sectors: manufacturing, wholesale/retail, food service and households. The study concludes that it is difficult to draw concrete conclusion on the issue due to limited data which only represents two sectors (dairy and meat). Moreover, the possible role of the short food supply chain in reducing food waste was not mentioned in this study.

More research focusing on the relationship between the type of food supply chain, consumer attitudes and waste reduction needs to be done to be able to draw reliable conclusions. It seems that consumers tend to attach more value to products purchased directly at a farm or at farmers' markets which can result in less waste. However, taking into account the relatively small share of short food supply chains and local food systems in global production, processing and distribution, the potential impact of these systems should not be over-estimated.

The Study on short food supply chains reveals that to minimize the negative impact on the environment, short food supply chains should at the same time be local, be seasonal, use ecologically sound production methods and take into account a low carbon footprint. Combining local and seasonal characteristics reduces storage needs, while ecologically sound production methods may also contribute to reduced use of pesticides, soil and water pollution and soil degradation, and enhance biodiversity and sustainable water usage.

4. FINDINGS ON EXISTING LABELLING SCHEMES ACROSS THE MEMBER STATES

There is a large variety of schemes throughout the EU. Most of them are made up of sales in the proximity of the production site. These are on-farm sales (for example farm shops, roadside sales, pick-your-own) or off-farm sales (for example, farmers' and other markets, delivery schemes, sales to retailers or the catering sector). Some of them are distance sales, for example delivery schemes and internet sales. The Study on short food supply chains shows that labels and logos are most likely to be used by schemes that have been established for a longer period or by larger regional

²² Hall, K. D., Guo, J., Dore, M., Chow, C. C.: The progressive increase of food waste in America and its environmental impact, in: PLoS ONE, Vol 4, 11 (2009).

²³ Parfitt, J., Macnaughton, S. Food waste within food supply chains: quantification and potential for change to 2050, in: Philosophical Transactions of the Royal Society: Biology, 365 (2010), pp. 3065–3081.

²⁴ European Commission: Preparatory study on food waste across the EU 27, 2010, available at: http://ec.europa.eu/environment/eussd/pdf/bio_foodwaste_report.pdf

initiatives while they are less frequent in the case of a more localised consumer base with face-to-face communication between the producer and consumer.

The replies by Member States to the questionnaire on the direct and local sale of agricultural products and foodstuffs have shown disparities in the development and support of this type of sales. Similarly, the study on short food supply chains found that there are many tools available at EU and national level which could assist farmers, but these are not applied consistently across the EU, which has led to the uneven development of short food supply chains. The challenges with regard to engaging in local farming differ across the EU; hence Member States should select a combination of actions tailored to their development needs.

The study on short food supply chains shows that labels are also useful in signalling that a product has been certified. This aspect is important to protect products from imitations: labels with a regulated content are a tool for fighting misleading information or even fraud.

The study on short food supply chains also argues that consumers feel confused about different labelling systems. In the first instance, consumers expect labelling information to inform them about the price and the shelf life of a product. Geographical origin and the identity of the producer follow suit. Information about the nature of the supply chain is also important: is the product sold at a fair price, for both producer and consumer?

Finally, the study and the consultation findings suggest that labelling schemes inevitably involve costs for producers and can make their products more expensive.

5. IS THERE A CASE FOR A LABELLING SCHEME AT EU LEVEL?

The April 2012 conference stressed the importance of a shared vision with quality, environment, ethics, culture, social links and conviviality taking precedence. Major ingredients of 'going local' are networking, trust and mutual knowledge, and educating both farmers and consumers. The conference conclusions indicate that these values could be promoted by a new label for short supply chains, on condition that this would be a voluntary and simple tool, without additional costs for producers.

The fora which have addressed the issue of local farming and direct sales highlighted the need to facilitate access to investment and knowledge, to allow for participation in public tenders, and to adapt the hygiene rules which were said to often represent obstacles to this type of farming and sales. The Commission Staff Working Document supplementing this report explains the instruments that are in place to assist producers and suggests to Member States what actions they can take. Member States should take a more proactive role and adapt legislation where possible for the particular benefit of small farmers and direct sales. Food and catering are among priority sectors for green public procurement. To provide local food to public canteens, public authorities should use innovative approaches to greening contracts while farmers, in order to be able to bid jointly in public procurement tenders, should organise themselves and make use of various models of co-operation.

Consumers who would like to buy locally produced food often cannot recognise it in the market place²⁵. The Eurobarometer survey on Consumer Empowerment²⁶ revealed a lack of knowledge and skills among consumers, including labelling and logo interpretation. These findings were supported by the results of the study on the functioning of the meat market for consumers²⁷.

The Short Food Supply Chains study cites several cases of misleading or wrongful labelling claims, which cause unfair competition. Protection against imitations by appropriate labelling information at EU level could reduce the risk of misleading consumers.

5.1. A specific labelling scheme

The Commission asked for expert advice when analysing the options for creating a labelling scheme²⁸.

Expert advice was clear: if a labelling scheme were to be created, it should:

- be optional for producers;
- avoid certification and accreditation procedures which are perceived as lengthy and costly;
- provide for clear eligibility criteria for products included in the scheme.

The experts suggested that a specific labelling scheme would only be beneficial if the scheme was integrated with or linked to other measures helping farmers find alternative sales channels. Such measures are available in the context of rural development policy, in particular: advice and information support, investments in physical assets; farm and business development; horizontal and vertical co-operation among supply chain actors and promotion activities in a local context; support for participation in quality schemes, and information and promotional actions.

When reflecting on a possible scheme, attention should be paid to the type of the supply chain. ‘Direct sales’ means sales by a farmer directly to a consumer, without intermediaries on the sales side. The aim of labelling information is to replace this direct communication in cases where it is not possible. The more intermediaries there are between the producer and the consumer, the more information that is typically transmitted in direct sales gets lost, and the more labelling information is needed. The conclusion that may be drawn is that a labelling scheme restricted to direct sales would have limited impact.

5.2. An alternative approach

An alternative approach to a stand-alone certification scheme could be to reserve an optional quality term.

²⁵ Special Eurobarometer survey: Europeans’ attitudes towards food security, food quality and the countryside, 389, 2012.

²⁶ Special Eurobarometer: Consumer Empowerment, 342, 2011.

²⁷ http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/market_studies/docs/mms_follow-up_study_2012_en.pdf

²⁸ A Working group was created under the auspices of the advisory group on quality of agricultural production.

The impact assessment²⁹ concluded that the use of optional quality terms is an effective tool for farmers in communicating the value they add to products and ensuring that these additional efforts are rewarded.

Such an optional quality term could meet the main consumer expectations: to know where a product comes from and the characteristics of the supply chain. However, for legal reasons, an optional quality term would not entail a logo/symbol but words only.

The benefits of reserving an optional quality term would be as follows:

- it is considered a light instrument with a relatively low administrative, control and budgetary burden;
- it can provide protection against misuse, fraud and misleading practices;
- it opens the door to other EU support mechanisms, in particular support in the framework of rural development.

As regards the co-existence and continuation of national, regional and local labelling schemes, public or private, with a possible tool at EU level, there is a need to consider how such co-existence could be ensured and whether this would lead to increase complexity for consumers.

6. CONCLUSION

Local farming and direct sales are a reality within the European Union and will continue to be part of European agriculture. This report has shown the following:

- There is a demand for a genuine farm product sold in short food supply chains, as well as the need to identify it.
- There are large differences among the Member States with regard to development of direct sales which are likely due to national and regional differences in farm structures, distribution channels and cultural differences.
- As detailed in the Commission Staff Working Document, the development of short supply chains faces numerous challenges which should be addressed with tools other than a labelling scheme. There are a number of instruments available at EU and national level, but these are not applied consistently. Stakeholders consider that some EU rules impede the development of local farming.
- A possible new label should be simple and unburdensome for producers while at the same time being controllable and ensuring sufficient credibility for consumers. It should also aim at reducing the risk for consumer confusion although existing EU legislation if correctly enforced allows action to be taken against misleading practices.

²⁹ Agricultural product quality policy: Impact assessment Annex A(II): Marketing standards, 2009, available at: http://ec.europa.eu/agriculture/quality/policy/com2009_234/ia_annex_a2_en.pdf

- A new label could add value to products generated from local agriculture if it went beyond direct sales and if Member States were to ensure that it is integrated with or linked to other measures.

In this report, the Commission has provided factual elements to facilitate a debate on whether a new EU label should be considered as well as on the broader issues of local farming and direct sales. A set of questions is attached in the Annex to this Report to steer this debate.

The Commission invites the European Parliament and the Council to discuss this report and provide their views.



EUROPEAN
COMMISSION

Brussels, 6.12.2013
COM(2013) 866 final

ANNEX 1

ANNEX

to the

**REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND
THE COUNCIL**

on the case for a local farming and direct sales labelling scheme

{SWD(2013) 501 final}

ANNEX

Proposed issues to be addressed in the framework of discussions on the Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the case for a local farming and direct sales labelling scheme:

- Some of the instruments in place at the EU level to support local agriculture and direct sales do not appear to have been implemented in a consistent manner. Are these instruments still appropriate?
- Stakeholders have identified certain EU rules — such as hygiene or public procurement rules — which they feel impede the development of local farming. The Commission considers that EU legislation already provides flexibility which is not fully used. Do the European Parliament and the Council share the Commission's view? Is there a need for clearer specifications at EU level for rules concerning small-scale productions?
- Several labelling schemes exist at national/regional level to support local farming. Could a specific EU scheme provide value added for farmers and at the same time provide consumers with information, thus helping to reduce misleading consumer information? Should such a labelling scheme include a symbol/logo?
- Given that the use of a labelling scheme inevitably includes costs, how should an EU scheme be developed that is unburdensome for farmers, while providing sufficient guarantees for consumers?



EUROPEAN
COMMISSION

Brussels, 16.12.2013
COM(2013) 888 final

**REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND
THE COUNCIL**

on the case for an optional quality term ‘product of island farming’

TABLE OF CONTENTS

1.	Introduction	3
2.	Situation with regard to island farming.....	3
2.1.	The socio-economic importance of island farming	5
2.2.	Agriculture production on islands.....	6
3.	Existing labelling schemes across the Member States	7
4.	The case for an optional quality term.....	9
4.1.	‘Horizontal’ characteristics of products or farming practices.....	9
4.2.	Adding value	10
4.3.	European dimension.....	10
5.	Conclusion.....	10

REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL

on the case for an optional quality term ‘product of island farming’

1. INTRODUCTION

Article 32 of Regulation (EU) No 1151/2012 on quality schemes for agricultural products and foodstuffs¹ requires the Commission to present a report to the European Parliament and to the Council, no later than 4 January 2014 and accompanied if necessary by appropriate legislative proposals, on the case for a new term ‘product of island farming’.

Article 32 states that the term can be used only for products:

- intended for human consumption and listed in Annex I to the Treaty; and
- the raw materials of which come from islands; and
- in the case of processed products, processing must take place on islands where this substantially affects the particular characteristics of the final product.

The Commission has taken a range of steps to gain a better understanding of island farming across the Union, consulting Member States and stakeholders² and holding discussions in the relevant fora³. In June 2013, it organised a two-day workshop on the Products of Island Farming and Food Industries⁴. These activities and the JRC scientific and policy report⁵ drawn up after the workshop have provided essential input to this report.

This report examines the socio-economics and specificities of island farming, reviews existing labelling schemes and reflects on the merits of establishing an optional quality term (OQT) for ‘product of island farming’.

2. SITUATION WITH REGARD TO ISLAND FARMING

For the purpose of this report:

- ‘product of island farming’ OQT is a generic/horizontal term to appear on the label of a product with no reference to the name of a specific island nor figurative content such as a logo.

¹ Regulation (EU) No 1151/2012 of the European Parliament and of the Council of 21 November 2012 on quality schemes for agricultural products and foodstuffs (OJ L 343, 14.12.2012, p. 1).

² Questionnaires to Member States and stakeholders (28 January 2013 and 6 June 2013).

³ Advisory group on quality policy and expert group for sustainability and quality of agriculture and rural development.

⁴ Seville, 13-14 June 2013.

⁵ Santini F., Guri, F., *et al.* (2013), *EU island farming and the labelling of its products*, JRC Scientific and Policy Reports, JRC84949

The term may be used only to describe products:

- (1) intended for human consumption;
- (2) listed in Annex I to the Treaty; and
- (3) the raw materials of which come from islands.

For processed products, processing must take place on islands in cases where this substantially affects the particular characteristics of the final product⁶.

- ‘island farming’ means the production of agricultural products and foodstuffs on islands;
- ‘island product’ means an agricultural product or foodstuff produced on an island.

Unlike some other geographical concepts, ‘island’ seems easy to define: it is a piece of land surrounded by water. However, more precise definitions have often been used for specific purposes, taking into account additional criteria such as:

- size (in terms of area or population);
- the existence of fixed links or distance to the mainland; or
- the existence of a regional administrative authority.

For **statistical purposes**, Eurostat has laid down the following criteria to define an island:

- (i) minimum surface area of 1 km²;
- (ii) minimum distance of 1 km between the island and the mainland;
- (iii) resident population of over 50;
- (iv) no fixed link to the mainland (e.g. bridge, tunnel, dyke); and
- (v) not the site of an EU capital.

Applying such criteria in the context of agriculture product labelling would give rise to some difficulties. For example, islands that are permanently connected to the mainland, but economically not really integrated, would be excluded, as would many islands with small populations. An archipelago with over 50 inhabitants but made up of several islands which each have fewer (this applies to many Finnish and Swedish islands) would not be covered although facing similar difficulties.

For the **Structural and Cohesion Funds**⁷, islands are ‘island Member States eligible under the Cohesion Fund, and other islands except those on which the capital of a Member State is situated or which have a fixed link to the mainland’. Unlike the Eurostat definition, this

⁶ Article 32 of Regulation (EU) No 1151/2012.

⁷ Article 52 of Council Regulation (EC) No 1083/2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999 (OJ L 210, 31.7.2006, p. 25).

includes all small and coastal islands and two island Member States (Malta and Cyprus), though not Ireland or the United Kingdom, nor many small islands with a fixed link to the mainland.

Given the varying definitions, it is difficult to say exactly how many islands there are in the EU. Estimates range from about 300 using the most restrictive definitions (no fixed link, minimum size, etc.) to over 300 000 (mostly in Finland and Sweden) if purely geomorphological criteria are applied⁸.

While these islands are very diverse in geomorphological, natural, demographic, cultural and administrative terms, some broad common features can be identified:

- many islands are mountainous;
- their climate is often naturally maritime;
- their location entails ‘peripherality’ and poor accessibility;
- their natural capital is unique and fragile;
- their demography is usually dynamic (except for smaller islands, which tend to be affected by depopulation);
- they benefit from a strong cultural identity; and
- in many cases, they have an autonomous administration.

How one defines an ‘island’ depends on the purpose for which the definition is required. As regards labelling of island farm products, we need to identify precisely what the label is to convey in order to decide on the definition to apply.

2.1. Socio-economic importance of island farming

Agriculture and food industries are important sectors for the EU’s island economies. Agriculture, forestry and fishing represent 2.7% of their gross value added (GVA), as compared with 1.6% of total EU-27 GVA. Their food industry is also more important than that on the mainland, representing 19% of industrial employment as against 13% at EU level.

The national prominence of islands in agriculture is greatest in Greece and Italy, in particular because of their three large islands (Sicily, Sardinia and Crete). Sicily and Sardinia account for over half of the EU’s island farming production in terms of value; Crete, the Azores and Réunion for 5-10%.

On the basis of the Farm Structural Survey figure of 572 000 farms on NUTS 2 island regions in the EU in 2011, the total number of island farms can be put at around 600 000. Their total farm output has been estimated at €11.4 billion a year.

Island farming faces the following **structural challenges**:

- agricultural area per holding is less than the EU average;
- island farms are less labour intensive than those on the mainland;
- isolation entails higher transport costs (inputs can cost two to three times more than on the mainland);

⁸ http://www.scb.se/Pages/PressRelease_275646.aspx.

- the limited number of inhabitants limits the diversity of production and thus the degree of local competition;
- depopulation can result in the loss of specific know-how;
- production is often specialised and thus more sensitive to shocks in the international economy;
- water and energy supply and waste management can have an adverse effect on the island agriculture.

Stakeholders have argued that these challenges actually have a positive impact on the qualities/characteristics of island products and local production methods. Agricultural production on islands exploits local characteristics which favour quality and there are close links between primary production, processing and marketing, which are carried out to a very high standard based on traditional know-how. In addition, the particular isolation of some islands has contributed to improving local processing techniques.

2.2. Agricultural production on islands

Two major **product groups** predominate: fruit and vegetables, and specialised crops like olives and wine. The total production value of these two groups represents 4.7% and 3.6% of the EU total in the respective sectors and close to 60% of the total value of EU islands' agricultural production, as against only 30% in the EU as a whole.

Island farms mostly specialise in horticulture. With some exceptions (e.g. cereals in Sicily and sugar cane on some tropical islands), cereals and arable crops are under-represented as compared with the EU generally.

Animal production on islands is characterised by the importance of sheep and goat specialised farms. The production of sheep and goat meat in terms of value is three times more important on islands than on average in the EU.

Member States' and stakeholders' opinions are divided, however, when it comes to the **specificity of island products' characteristics**.

Some believe that island products have specific characteristics due to:

- traditional know-how;
- particular climatic conditions that influence maturation, processing and transport; and
- the nature of locally sourced raw materials.

These specific characteristics are seen as directly linked to traditions, expertise and recipes passed down from generation to generation and unique conditions applying to local cultivation and the rearing of indigenous breeds.

Others argue that it is difficult to demonstrate the specificity of island products as compared with products from coastal areas on the mainland, arguing that they have no particular characteristics that depend on being processed on an island apart from origin *per se*. There are no examples of processing which must necessarily take place on the island and it may even be mistaken to regard certain production steps, such as smoking or drying, as unique by virtue of

the island climate, since this may be no different from that on the coast of the nearby mainland.

To conclude on the findings indicated above:

- Island agriculture has some common features, but these relate mainly to **structural challenges** rather than specificities reflected in the products. These challenges are already subject to various measures such as the Structural Funds, rural development programmes, direct aid schemes under the common agricultural policy, transport policy, research programmes, local development strategies, etc.
- The structural challenges can be regarded as having a positive impact on the **qualities/characteristics** of island products and on production methods (e.g. by maintaining quality, know-how and raw materials, and improving local processing techniques).
- While combinations of natural and human factors can result in particular characteristics in island products, these are normally specific to a **given island**. As islands are very diverse, it seems unrealistic to identify specific characteristics common to all their products, or at least to Annex I products for human consumption.

3. EXISTING LABELLING SCHEMES ACROSS THE MEMBER STATES

There is currently no legal instrument at EU or national level specifically devoted to protect products originating from island products or island farming as such.

The following indirectly cover the marketing of island farming products and protect them against misuse and misleading or unfair practices:

- EU quality schemes, in particular:
 - protected designations of origin (PDOs) and protected geographical indications (PGIs); and
 - the POSEI Regulations on agriculture in the outermost regions⁹, which cover mainly island territories and provide for an official EU quality scheme (hereafter designated as ‘RUP logo’¹⁰);
- ‘common right’ rules, i.e. EU and Member State trademark systems, unfair competition and general consumer protection rules as well as the food information for consumers Regulations at EU and Member States' level;
- a combination of instruments such as regional collective or certification trademark systems with EU quality schemes (RUP logo, PDO/PGIs or organic farming).

A number of examples of agricultural or food products labelled with a reference to insularity have been collected in a non-exhaustive **inventory** of cases based on

⁹ Regulation (EU) No 228/2013 of the European Parliament and the Council and Commission Regulation (EC) No 793/2006.

¹⁰ From the French *régions ultra-périphériques*.

- practices identified from OHMI and WIPO trademark databases;
- labels found on the market;
- EU quality schemes; and
- collective regional brands and initiatives.

Only a small share contains and refers to the generic/horizontal term ‘island’ and/or its translations. Of the 8400 trade marks collected concerning agrifood and beverage product, most of the cases include the name of a specific island and only around 1360 include the term “island” as such or its translation, 16% of all the collected trade marks. Some of these, usually accompanied by a more precise geographical term identifying a specific island territory, are genuinely for island farming products, but 80 % (fancy names, trademarks, etc.) are not.

85+ % of the labels inventoried refer to a specific island territory, as well as to the origin of the product from this specific island territory or archipelago, for example Sardinia, Azores, Madeira or Martinique. Trademark holders are more interested in conveying narrow, well-defined origin than making a generic reference to their products coming from an island.

Many **territorial brands** have been registered for EU island products¹¹. Many islands and/or archipelagos have one or several collective brands which, at the same time, make the understanding for the consumer difficult. These brands are based on collective or certification trademarks owned by groups of private stakeholders, local authorities or public-private partnerships and all of them are semi-figurative trademarks (i.e. with a name and a symbol).

The **RUP logo** is used to promote very specific quality products from the outermost regions in the EU. These products are subject to requirements as to quality, cultivation, production or manufacturing techniques, or presentation and packaging. The logo is most commonly used for bananas from Guadeloupe, Martinique, the Canary Islands and Madeira, but also for other fruit (e.g. pineapples and melons) and vegetables, flowers and wine from these regions.

Insular **PDOs/PGIs** represent around 10 % of all agrifood geographical indications registered in the EU: on 1 October 2013, 118 of 1158 PDO/PGI products were produced on islands. 50 island wine names are also protected under EU quality schemes. A total of 168 registered PDO/PGI products thus originate from EU islands. PDO/PGI products account for around 5 % of the total value of EU islands’ agricultural production (JRC report).

Geographical names primarily refer to the name of the island in question (52% of the cases, mostly Greek, plus Sardinia, Corsica and the Canary or Balearic Islands), sometimes with additional names (particularly in the case of designations from Crete, which generally give further details on the part of the island the product is from). In other cases (32%), the designation refers to a locality on an island. This is the case for most of the Sicilian designations, but also for others such as Stornoway in the Outer Hebrides, etc. In a few cases (8%), the reference is to the name of an archipelago (e.g. the Azores, Shetlands, Orkneys and the Canary Islands).

¹¹ Many islands and/or archipelagos have one or several collective brands, which can be confusing for consumers.

The collected opinions of Member States/stakeholders and the survey of PDO/PGI logos show that:

- producer groups do not systematically communicate the island origin in their logos. Logos are normally not focused on the respective island. Most of the time, fanciful logos are used;
- PDO/PGI schemes are the preferred means of conveying the specificity, particular characteristics and quality of island products. Reference is usually made to the name of the specific island in question, the locality or region of origin;
- there are few examples of the use of the generic term ‘island products’ as such:
 - Denmark (honey from Læsø Island brown bees, apples from Fejø Island in the South Sea);
 - Finland (‘Åland sheep’ or ‘archipelago product’); and
 - the Netherlands (‘*Waddengoud*’);or of the collective regional logos created by the regional authorities in Madeira (‘product of Madeira’) and the Canary Islands (‘*Tenerife Rural*’, ‘*Gran Canaria Calidad*’, ‘*Alimentos del Hierro*’).

Stakeholders also provided evidence of misleading labelling practices or ‘fraudulent’ island agricultural products (cheap imitations offered to tourists) and stressed the need to protect the authenticity of EU islands’ farming products.

To summarise, there are many registered PDOs/PGIs for products from EU islands but these do not cover a significantly higher proportion of products than on average in the EU. There are also a high number of private labels which refers to an island origin with the majority referring to the specific island territory.

4. THE CASE FOR AN OPTIONAL QUALITY TERM

OQTs are established under Regulation (EU) No 1151/2012 to help producers communicate the value added characteristics or attributes of their agricultural products. They are defined in Article 29(1) of the Regulation as:

- relating to the ‘horizontal’ characteristics of one or more categories of products or to farming or processing attribute which applies in a specific area;
- adding value to a product as compared with similar ones; and
- having a European dimension.

4.1. ‘Horizontal’ characteristics of products or farming practices

The diverse geography of the EU’s islands gives rise to significant and diverse production of agricultural and food products, in particular specialised crops (fruit, vegetables, potatoes, olive oil and wine), but also animal products (sheep and goat meat and, to a lesser extent, dairy products and cattle).

The agrifood sector plays a significantly greater role in EU island economies than in the EU on average and often remains closely related to the main economic activity: tourism. Many

islands have development strategies involving ‘smart specialisation’ to exploit synergies between tourism and the local agrifood sector.

Local *savoir faire*, traditions, the wealth of the natural capital and local biodiversity in terms of specific plant varieties and indigenous animal breeds all place the agrifood sector among the drivers of growth for EU islands, particularly by developing high-value-added ‘niche’ products.

While common to farming practices in islands in general, however, these elements manifest themselves differently in products specific to each island and thus do not necessarily translate into ‘horizontal’ characteristics common to all island products as a category.

4.2. Adding value

Although all EU islands share characteristics which could potentially be conveyed by a generic labelling term such as ‘product of island farming’, feelings about the added value of such labelling seem to be mixed.

When marketing their food products, the vast majority of producers convey the concept of insularity by referring to a **specific island** or archipelago. No example has been found of a brand or quality scheme covering all islands regardless of their precise location. ‘Horizontal’ labels are used for groups of small islands like several small Danish islands or for ‘archipelago products’ (Finland), but this is still far from a horizontal generic island farming labelling scheme.

Moreover, in some cases islands are in competition with each other and the reference to a specific island is key for producers wishing to stand out on the market.

4.3. European dimension

EU islands share common features in terms of geography, natural, human and social capital, and economic and political dependency on the mainland.

According to the trade patterns in the JRC-IPTS’ regional ‘social accounting matrices’ for 2005¹², an average of around 60 % of EU islands’ agricultural output in value terms and 35 % of their food industries’ output is ‘exported’, mostly to the mainland of the respective Member State. Only 7 % (Madeira) to 18 % (Canary Islands) of their agrifood output goes to other Member States or third countries, but these products already benefit from an EU scheme (RUP logo).

5. CONCLUSION

Most of the difficulties faced by EU islands and their farming sectors are **structural** and require primarily structural solutions and policy responses, already partly in place through

¹² Mueller, M. and Ferrari, E. (2012), *Social Accounting Matrices and Satellite Accounts for EU-27 on NUTS 2 Level (SAMNUTS2)*, JRC Scientific and Policy Reports, EUR 25687 EN.

regional policy and rural development measures on the one hand and subsidies to compensate for specific handicaps on the other.

Not all island agrifood products benefit from existing schemes and public or private initiatives to improve quality and add value on the market. For example, only around 5% (in value terms) are covered by PDOs/PGIs and the RUP logo, while used, targets specific outermost region products that satisfy certain requirements. On the other hand, many private standards have been put in place referring often to specific geographical origin. However, the situation seems uneven between islands across the EU.

Arguments in favour of a ‘product of island farming’ OQT are that:

- as a **voluntary instrument** imposing a relatively light administrative, control and budgetary burden, an OQT might suit **some small-scale producers**, in particular on small islands not benefitting from a sufficient scale to engage in other marketing tools (such as collective, certification and territorial brands, PDOs/PGIs and the RUP logo). This would only be relevant for a small part of island products.
- besides functioning as a **communication and marketing tool**, an OQT could add value to some island farming products, in particular if Member States were to ensure that it is integrated with or linked to other measures; and

On the other hand:

- a ‘product of island farming’ OQT could **penalise producers** already engaged in quality schemes by placing them in competition. There is a risk of **diluting existing initiatives** (territorial marks, PDO/PGIs, etc.) which are subject to stricter control and/or certification and therefore extra costs;
- the fact that there are currently no generic labels for island products (labelling and promotion refer to **specific islands**) is an indication that the ‘island’ concept is not considered sufficiently strong or appropriate to convey particular messages to consumers. The only example that comes close to sending such a message, the RUP logo, has a limited scope of application. An OQT could negatively impact these existing scheme;
- as most island products are not exported but sold locally or on the mainland of the Member State in question, it can be argued that regulation of labelling claims could be **better addressed at Member State level**;
- the **range** of potentially eligible OQT products is **likely to be severely limited** by the obligations foreseen in Regulation (EU) No 1151/2012 in terms of sourcing of raw materials, processing requirements and limitation to Annex I products.
- the **structural problems** faced by islands might be addressed by the existing structural instruments.

This report aims to provide factual analysis to enable a debate on whether reserving a new ‘product of island farming’ OQT is the right way to help island producers better communicate the characteristics that add value to their products.

The Commission invites the European Parliament and the Council to discuss this report and welcomes their feedback.



Bruxelles, le 6.12.2013
COM(2013) 866 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL
sur l'opportunité d'établir un système d'étiquetage applicable à l'agriculture locale et à
la vente directe

{SWD(2013) 501 final}

TABLE DES MATIÈRES

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL sur l'opportunité d'établir un système d'étiquetage applicable à l'agriculture locale et à la vente directe

1.	Introduction	3
2.	Contexte et sources du rapport.....	3
3.	Situation de l’agriculture locale et de la vente directe	4
3.1.	Importance socioéconomique de l’agriculture locale et de la vente directe	5
3.2.	Critères environnementaux	6
4.	Conclusions sur les systèmes d’étiquetage existant dans les États membres.....	8
5.	Est-il judicieux de créer un système d’étiquetage à l’échelon de l’Union?	9
5.1.	Un système d’étiquetage spécifique.....	10
5.2.	Une approche alternative.....	11
6.	Conclusion.....	11

1. INTRODUCTION

Le règlement (UE) n° 1151/2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires¹ est entré en vigueur le 3 janvier 2013. L'article 55 stipule que la Commission doit présenter *«un rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'opportunité d'établir un nouveau système d'étiquetage applicable à l'agriculture locale et à la vente directe, visant à aider les producteurs à commercialiser leurs produits localement»*, au plus tard le 4 janvier 2014. Ce rapport *«porte principalement sur la capacité de l'exploitant à conférer une valeur ajoutée à ses produits grâce à la nouvelle étiquette et devrait tenir compte d'autres critères, tels que les possibilités de réduire les émissions de carbone et les déchets grâce au raccourcissement des chaînes de production et de distribution»*.

Enfin, le rapport «est, si nécessaire, accompagné de propositions législatives appropriées concernant la création d'un système d'étiquetage applicable à l'agriculture locale et à la vente directe».

Le présent rapport se penchera sur les implications socioéconomiques et environnementales de l'agriculture locale et de la vente directe et étudiera les possibilités d'introduction d'un outil d'étiquetage à l'échelon de l'Union européenne.

2. CONTEXTE ET SOURCES DU RAPPORT

Dans *«Des revenus équitables pour les agriculteurs: une chaîne d'approvisionnement alimentaire plus performante en Europe»*², le Parlement européen invite la Commission à *«proposer l'adoption d'instruments de soutien et de promotion des filières alimentaires gérées par les agriculteurs, des filières courtes et des marchés gérés directement par les agriculteurs (vente à la ferme) afin de permettre l'établissement d'un rapport direct avec les consommateurs et de donner aux agriculteurs la faculté d'obtenir une partie plus équitable de la valeur du prix de vente final à travers une réduction des transferts et des interventions des intermédiaires»*.

Dans *«L'avenir de la politique agricole commune après 2013»*³, le Parlement européen insiste sur la nécessité d'inclure l'amélioration de la compétitivité à différents niveaux, y compris celui des marchés locaux, parmi les objectifs fondamentaux de la PAC après 2013.

¹ Règlement (UE) n° 1151/2012 du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires, JO L 343 du 14.12.2012, p. 1.

² Résolution du Parlement européen du 7 septembre 2010 sur des revenus équitables pour les agriculteurs: une chaîne d'approvisionnement alimentaire plus performante en Europe, P7_TA(2010)0302.

³ Résolution du Parlement européen du 8 juillet 2010 sur l'avenir de la politique agricole commune après 2013, P7_TA(2010)0286.

Le Comité des régions estime⁴ que la Commission devrait «adopter une définition des concepts de «produits agroalimentaires locaux» et de «systèmes agroalimentaires locaux» et créer un nouveau logo et définir un symbole commun ainsi qu’une identité propre pour les produits locaux [...]».

Dans son examen des défis posés par la PAC après 2013⁵, la Commission souligne que «les Européens exigent des produits alimentaires (y compris des produits locaux) de grande qualité et très variés, qui répondent à des normes rigoureuses en matière de sécurité, de qualité et de bientraitance».

Afin de mieux cerner la thématique de l’agriculture locale et de la vente directe dans l’Union européenne, la Commission a engagé diverses activités, parmi lesquelles des consultations des États membres et des parties prenantes, la création d’un groupe de travail spécialisé et la commande d’une étude externe⁶. Elle a convié au mois d’avril 2012 les parties intéressées à une conférence de haut niveau intitulée «Agriculture locale et circuits courts alimentaires». Le document de travail des services de la Commission qui accompagne ce rapport fournit de plus amples informations sur ces activités⁷.

Ces dernières apportent une contribution essentielle au présent rapport, lequel comporte également des informations tirées de publications révisées par des pairs et d’autres documents et articles externes.

3. SITUATION DE L’AGRICULTURE LOCALE ET DE LA VENTE DIRECTE

Aux fins du présent rapport, on entend par:

- «agriculture locale»: la production de produits agricoles et de denrées alimentaires dans le but de les vendre dans une zone relativement proche de l’exploitation de production;
- «vente directe»: la vente directe de l’agriculteur au consommateur, sans intermédiaire du côté vendeur;
- «circuits courts alimentaires»: la vente de l’agriculteur au consommateur avec un nombre réduit d’intermédiaires;
- «systèmes agroalimentaires locaux»: systèmes dans lesquels la production, la transformation, la vente et la consommation de denrées alimentaires ont lieu dans une zone géographique relativement restreinte.

Il n’existe pas de définition uniforme du terme «zone locale». Si différentes sources confirment que ce terme renvoie à une zone géographique relativement petite, il n’y a pas d’accord quant à la distance, qui varie entre 20 et 100 km du point de

⁴ Avis du Comité des régions sur le thème «Systèmes agroalimentaires locaux» (avis de prospective), 2011/C 104/01.

⁵ La PAC à l’horizon 2020: Alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l’avenir, COM(2010) 672 final.

⁶ Knafes, M., Schmutz, U., Venn, L., Balint, B., Trenchard, E.: «Short Food Supply Chains and Local Food Systems in the EU. A State of Play of their Socio-Economic Characteristics», Union européenne, 2013.

⁷ http://ec.europa.eu/agriculture/quality/reports/index_en.htm

production. Compte tenu des différentes interprétations assez répandues du terme «zone locale», arrêter une définition à l'échelon de l'Union semblerait arbitraire. C'est essentiellement le consommateur qui décide si un produit provient ou non d'une «zone locale».

L'agriculture locale et la vente directe font face à de nombreux défis, qui ont été abordés durant la conférence d'avril 2012. La Commission a été invitée à: fournir une aide appropriée en vue du développement de l'agriculture locale et des circuits courts alimentaires; adapter les règles de l'Union en matière de marchés publics; clarifier les règles de l'Union en matière d'hygiène; et réfléchir à la manière d'améliorer l'accès aux marchés, éventuellement au moyen d'un système d'étiquetage spécifique. Le document de travail des services de la Commission qui accompagne ce rapport aborde ces défis ainsi que les solutions permettant de les relever grâce à des instruments européens existants ou nouveaux.

3.1. Importance socioéconomique de l'agriculture locale et de la vente directe

L'enquête Eurostat 2007 sur la structure des exploitations⁸ a mis en lumière des différences significatives entre les États membres quant à l'essor de la vente directe. En moyenne, environ 15 % des exploitations vendent plus de 50 % de leur production directement aux consommateurs, avec des écarts importants entre les États membres: le pourcentage des exploitations de ce type est compris entre près de 25 % en Grèce et à peine 0,1 % en Espagne. Notons que les petites exploitations sont relativement plus présentes dans les circuits courts alimentaires.

Des études empiriques portant sur le comportement d'achat révèlent un haut niveau d'intérêt pour l'achat de denrées alimentaires locales. Une étude⁹ indique qu'au Royaume-Uni, 70 % des habitants veulent acheter local, près de 50 % veulent acheter plus de produits locaux à l'avenir, et 60 % achètent déjà local. D'après le Natural Marketing Institute¹⁰, 71 % des consommateurs français et 47 % des consommateurs espagnols et britanniques affirment qu'acheter local est important.

Les activités menées pour répondre à la demande croissante de produits locaux peuvent renforcer et développer la compétitivité des zones rurales. La participation aux systèmes agroalimentaires courts ne va pas que dans le sens de l'intérêt des producteurs agricoles. Elle se répercute également sur les activités ultérieures à la production primaire, telles que la transformation, la distribution et la vente de détail, et a donc un effet multiplicateur sur la communauté locale, en générant de l'emploi. L'actuelle crise économique a encore accentué l'importance de ce facteur. Le soutien public à l'agriculture locale et à la vente directe pourrait contribuer à maximiser ces bienfaits.

Le projet de recherche paneuropéen IMPACT¹¹ a établi que si la proportion du nombre total d'exploitations impliquées dans la vente directe variait

⁸ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Farm_structure_survey_2007

⁹ Local Government Regulation, Buying food with geographical descriptions – How 'local' is 'local'?, 2011.

¹⁰ Les chiffres de la consommation responsable, édition 2010, disponible à l'adresse: <http://www.mescoursespourlaplanete.com/medias/pdf/RapportwebVF-2010.pdf>

¹¹ IMPACT project: The socio-economic impact of rural development policies: realities and potentials (CT-4288), 4^e programme-cadre FAIR, 2002. Les États membres concernés sont les Pays-Bas, le Royaume-Uni, l'Irlande, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et la France.

considérablement d'un État membre à l'autre (de 0,5 % en Irlande à 34,6 % en Italie), celle de l'UE-15 était estimée à 20,2 %. La valeur nette supplémentaire générée par la vente directe pour l'UE-15 était estimée à 2,7 % de la valeur ajoutée nette totale. L'une des conclusions de la recherche était que l'essor de la vente directe est devenu un élément central du développement rural dans plusieurs États membres.

L'absence de données quantitatives était compensée par des estimations d'importance économique significative pour le secteur. Ainsi, les estimations correspondant à certains États membres fournies dans la revue rurale de l'Union¹² font état d'écarts sensibles dans l'Union: si au Danemark, par exemple, seuls 3 % des producteurs pratiquent la vente directe, en Autriche, c'est le cas d'un tiers des exploitations.

L'étude relative aux circuits courts alimentaires a analysé 84 circuits courts alimentaires répartis dans l'Union, au moyen du cadre des cinq grands capitaux¹³. Elle révèle que la majorité des circuits (54) sont fortement orientés vers la création de capital social, en renforçant les contacts sociaux entre les individus, de même qu'un sentiment de communauté et de confiance, ou encore la coopération entre entreprises, d'une part, et entre producteurs et consommateurs, d'autre part. L'étude démontre en outre que des relations étroites entre producteurs et consommateurs renforcent la connaissance et la compréhension des consommateurs vis-à-vis des denrées alimentaires, tout en ayant une incidence positive sur les activités agricoles et sur les questions environnementales. Il arrive même dans certains cas que les comportements évoluent, notamment au niveau des habitudes alimentaires et des décisions d'achat. Enfin, d'après l'étude, le fait de passer par des circuits courts alimentaires requiert davantage de main-d'œuvre de la part des exploitations que la vente de produits agricoles et de denrées alimentaires sur les marchés traditionnels, en raison des activités de transformation, de conditionnement et de commercialisation.

3.2. Critères environnementaux

En ce qui concerne les circuits alimentaires, la littérature existante se penche surtout sur la consommation énergétique et sur les émissions de carbone découlant de l'agriculture, de la transformation, du stockage et de la distribution des produits alimentaires. Le secteur agroalimentaire représentant environ 30 % de la consommation énergétique totale¹⁴, il a une incidence directe sur le changement climatique.

Une étude menée par **Jones**¹⁵ à partir d'une analyse de l'impact environnemental de la composante «transport» des circuits alimentaires a établi que s'approvisionner en pommes cultivées localement au Royaume-Uni produisait moins d'émissions de dioxyde de carbone qu'acheter au supermarché des pommes importées de Nouvelle-

¹² Revue rurale de l'UE, n° 12 (2012), p. 11 à 12.

¹³ Le cadre des cinq capitaux examine les incidences sur le capital humain, financier, physique, social et naturel.

¹⁴ FAO Policy Brief 2011: The case for energy-smart food systems, 2011, disponible à l'adresse: <http://www.fao.org/docrep/014/i2456e/i2456e00.pdf>.

¹⁵ Jones, A.: An environmental assessment of Food Supply Chains: a case study on dessert apples, in: Environmental Management, vol. 30, 4 (2002), p. 560 à 576.

Zélande. Cependant, une étude menée par **Saunders et al**¹⁶ en utilisant une autre approche a abouti à la conclusion inverse. Dans ce cas, la Nouvelle-Zélande obtenait de meilleurs résultats que le Royaume-Uni en termes de consommation énergétique totale, en considérant l'énergie directe et indirecte utilisée dans la production de pommes, de même que dans le transport et le stockage.

Une étude de cas réalisée en Espagne en utilisant un modèle de transport montre qu'adopter un mode de consommation plus local entraîne des économies d'énergie (**Aranda et al**¹⁷).

Une autre étude (**Sundkvist et al**¹⁸) analyse les conséquences environnementales de la production locale de pain à petite échelle par rapport à la production centralisée à grande échelle. Il en ressort que les émissions de CO₂, SO₂ et NO_x sont moindres pour les boulangeries locales que pour les grandes boulangeries de la Suède continentale.

Une étude de **Coley et al**¹⁹ se penche sur la consommation énergétique et sur l'empreinte carbone d'un consommateur qui se rend dans une ferme pour y acheter des produits. Elle arrive à la conclusion qu'un trajet de 7,4 km destiné à acheter un produit constitue la limite: si la distance est plus longue, les émissions de carbone sont supérieures à celles produites par le circuit alimentaire traditionnel.

Pour ce qui est des incidences environnementales du gaspillage alimentaire, les études renvoient à deux aspects. Le premier est la quantité d'énergie et d'eau utilisée dans la phase de production. Le deuxième est la quantité supplémentaire de dioxyde de carbone, de méthane et d'ammoniac produite durant la phase de décomposition²⁰.

Une étude de **Gustavsson et al**²¹ révèle que le gaspillage alimentaire concerne principalement les fruits, légumes et céréales. Pour l'Europe, les chiffres indiquent une perte de plus de 30 % pour les céréales et d'environ 45 % pour les fruits et les légumes. Les pertes se chiffrent à 20 % pour les semences, à plus de 20 % pour la viande et à plus de 10 % pour les produits laitiers.

Cette même étude souligne la nécessité d'agir avec prudence à l'heure d'interpréter les résultats des questions liées aux déchets, en raison de l'insuffisance des données, des incertitudes qui entourent les données disponibles et des nombreux présupposés relatifs aux niveaux de gaspillage alimentaire. De même, **Hall et al**²² soulignent qu'il est difficile de quantifier le gaspillage alimentaire car les méthodes se basent sur des

¹⁶ Saunders, S.; Barber, A.; Taylor, G.: Food miles- Comparative energy/emissions performance of New Zealand's agriculture industry, Research Report, 2006 (285).

¹⁷ Aranda, A.; Scarpellini, S.; Zabalza, I.; Valero Capelli, A.: An analysis of the present food's transport model based on a case study carried out in Spain. 6th International Conference on LCA in the Agrifood sector, Zurich, 2008, p. 12 à 14.

¹⁸ Sundkvist, A., Jansson A., Larsson, P.: Strengths and limitations of localizing food production as a sustainability building strategy — an analysis of bread production on the island of Gotland, Sweden, in: Ecological Economics, 37 (2001), p. 217 à 227.

¹⁹ Coley, D., Howard, M., Winter, M.: Local food, food miles and carbon emissions: a comparison of farm shop and mass distribution approaches, in: Food Policy, 34 (2009), p. 150 à 155.

²⁰ Hall, K. D., Guo, J., Dore, M., Chow, C. C.: The progressive increase of food waste in America and its environmental impact, in: PLoS ONE, vol. 4, 11 (2009).

²¹ Gustavsson, J., Cederberg, C., Sonesson, U.: Global food losses and food waste. Extent, causes and prevention, FAO, 2011.

²² Hall, K. D., Guo, J., Dore, M., Chow, C. C.: The progressive increase of food waste in America and its environmental impact, in: PLoS ONE, vol. 4, 11 (2009).

facteurs de déchets mesurés dans des échantillons de population. Qui plus est, **Parfitt et al**²³ affirment que la comparaison des études est encore compliquée par les différentes méthodes et définitions utilisées pour mesurer le gaspillage alimentaire.

Une étude de la Commission consacrée au gaspillage alimentaire²⁴ s'est penchée sur les différentes causes du gaspillage alimentaire dans les quatre secteurs suivants: industrie manufacturière, gros/détail, restauration et ménages. Il en ressort qu'il est malaisé de tirer des conclusions concrètes sur la question, à cause des données limitées qui ne représentent que deux secteurs (produits laitiers et viande). Qui plus est, le rôle éventuel joué par les circuits courts alimentaires pour réduire le gaspillage alimentaire n'est pas abordé dans cette étude.

Afin de pouvoir tirer des conclusions fiables, il conviendra de procéder à de nouvelles recherches autour de la relation qui existe entre le type de circuit alimentaire, les attitudes des consommateurs et la réduction du gaspillage. Il semble que les consommateurs attachent souvent une plus grande valeur aux produits achetés directement à la ferme ou sur un marché d'agriculteurs, ce qui pourrait générer moins de déchets. Ceci dit, compte tenu de la part relativement restreinte des circuits courts alimentaires et des systèmes agroalimentaires locaux dans la production, la transformation et la distribution mondiales, l'impact potentiel de ces systèmes ne doit pas être surestimé.

L'étude sur les circuits courts alimentaires révèle que pour réduire autant que possible l'impact négatif sur l'environnement, les circuits courts alimentaires devraient en même temps être locaux et saisonniers, utiliser des méthodes de production éco-performantes et veiller à limiter leur empreinte carbone. Combiner les caractéristiques locales et saisonnières réduit les besoins de stockage, tandis que des méthodes de production éco-performantes peuvent également contribuer à diminuer l'utilisation de pesticides, la pollution des sols et des eaux et la dégradation des sols, tout en renforçant la biodiversité et la durabilité de l'utilisation de l'eau.

4. CONCLUSIONS SUR LES SYSTEMES D'ETIQUETAGE EXISTANT DANS LES ÉTATS MEMBRES

L'Union compte une grande variété de systèmes. La plupart consistent en des formes de vente à proximité du site de production. Il peut s'agir de ventes à la ferme (boutiques sur le lieu d'exploitation, échoppes le long de la route, cueillette en libre-service, etc.) ou de vente à l'extérieur (marchés d'agriculteurs et autres, livraisons ou vente aux détaillants ou au secteur de la restauration). La vente à distance est parfois de mise, par exemple dans le cas des livraisons et de la vente par internet. L'étude sur les circuits courts alimentaires indique que les étiquettes et logos sont davantage susceptibles d'être utilisés par des systèmes établis depuis plus longtemps ou par des initiatives régionales de plus grande envergure, tandis qu'ils sont moins fréquents dans le cas d'une clientèle plus localisée, entretenant une communication en face à face entre producteur et consommateur.

²³ Parfitt, J., Macnaughton, S. Food waste within food supply chains: quantification and potential for change to 2050, in: Philosophical Transactions of the Royal Society: Biology, 365 (2010), p. 3065 à 3081.

²⁴ Commission européenne: Preparatory study on food waste across the EU 27, 2010, disponible à l'adresse: http://ec.europa.eu/environment/eussd/pdf/bio_foodwaste_report.pdf

Les réponses apportées par les États membres au questionnaire sur la vente directe et locale de produits agricoles et de denrées alimentaires ont montré des disparités au niveau du développement de ce type de vente et du soutien dont il bénéficie. Pareillement, l'étude sur les circuits courts alimentaires a établi que de nombreux outils sont disponibles aux échelons européen et national pour aider les agriculteurs, mais qu'ils ne sont pas appliqués de manière systématique dans l'Union, d'où un développement inégal des circuits courts alimentaires. Les défis liés au lancement d'une activité dans l'agriculture locale n'étant pas les mêmes pour tous les États membres de l'Union, ces derniers devraient sélectionner une combinaison de mesures adaptées à leurs besoins en matière de développement.

L'étude portant sur les circuits courts alimentaires montre que les étiquettes servent également à signaler qu'un produit a été certifié. Cet aspect est important pour protéger les produits des imitations: des étiquettes dont le contenu est réglementé sont un outil de lutte contre les informations trompeuses, voire contre la fraude.

L'étude sur les circuits courts alimentaires avance en outre que les consommateurs se sentent perdus face aux différents systèmes d'étiquetage. Avant tout, les consommateurs attendent de l'étiquetage qu'il les informe du prix et de la durée de conservation d'un produit. Suivent l'origine géographique et l'identité du producteur. Des informations sur la nature du circuit sont également importantes: le produit est-il vendu à un prix équitable, tant pour le producteur que pour le consommateur?

Enfin, les conclusions de l'étude et de la consultation suggèrent que les systèmes d'étiquetage impliquent inévitablement des coûts pour les producteurs, qui se répercutent parfois sur le prix de vente des produits.

5. EST-IL JUDICIEUX DE CREER UN SYSTEME D'ETIQUETAGE A L'ECHELON DE L'UNION?

La conférence d'avril 2012 a souligné l'importance d'une vision partagée faisant la part belle à la qualité, à l'environnement, à l'éthique, à la culture, aux liens sociaux et à la convivialité. Les ingrédients majeurs de l'approche locale sont le réseautage, la confiance et la connaissance mutuelle, ainsi que la sensibilisation des agriculteurs et des consommateurs. Les conclusions de la conférence indiquent que ces valeurs pourraient être encouragées par une nouvelle étiquette relative aux circuits courts alimentaires, à la condition qu'il s'agisse d'un outil volontaire et simple, n'entraînant pas de surcoût pour les producteurs.

Les forums qui ont abordé la question de l'agriculture locale et de la vente directe ont souligné la nécessité de faciliter l'accès aux investissements et à la connaissance, de permettre la participation aux marchés publics, et d'adapter les règles d'hygiène, souvent citées comme obstacles à ce type d'agriculture et de vente. Le document de travail des services de la Commission qui accompagne le présent rapport explique les instruments déjà en place pour aider les producteurs et suggère aux États membres des mesures à prendre. Les États membres devraient endosser un rôle plus proactif et adapter le cas échéant la législation, au bénéfice des petits agriculteurs et de la vente directe. L'agroalimentaire et la restauration figurent parmi les secteurs prioritaires pour les marchés publics verts. Dans l'optique d'approvisionner les cantines publiques en denrées locales, les pouvoirs publics devraient observer des approches innovantes pour rendre les contrats plus écologiques, tandis que les agriculteurs, afin

d'être en mesure de soumissionner conjointement aux marchés publics, devraient s'organiser et utiliser divers modèles de coopération.

Les consommateurs désireux d'acheter de la nourriture produite localement ne sont souvent pas en mesure de la distinguer sur le marché²⁵. L'enquête Eurobaromètre sur l'autonomisation des consommateurs²⁶ a mis en lumière un manque de connaissances et de compétences chez les consommateurs, y compris au niveau de l'interprétation des étiquettes et des logos. Ces résultats ont été étayés par les conclusions d'une étude sur le fonctionnement du marché de la viande pour les consommateurs²⁷.

L'étude consacrée aux circuits courts alimentaires cite plusieurs cas de déclarations trompeuses ou erronées sur les étiquettes, ce qui est une source de concurrence déloyale. Les mesures prises pour se protéger des imitations, au moyen de la fourniture d'informations appropriées sur les étiquettes à l'échelle de l'Union, pourraient réduire le risque d'induire le consommateur en erreur.

5.1. Un système d'étiquetage spécifique

La Commission a demandé des conseils d'experts dans l'optique de faciliter l'analyse des différentes options possibles pour créer un système d'étiquetage²⁸.

Les experts ont rendu un avis clair: si un système d'étiquetage devait être créé, il devra:

- être facultatif pour les producteurs,
- éviter les procédures de certification et d'accréditation qui sont perçues comme fastidieuses et coûteuses,
- fixer des critères d'éligibilité clairs pour les produits inclus dans le système.

Les experts ont suggéré qu'un système d'étiquetage spécifique ne serait utile que s'il était intégré ou rattaché à d'autres mesures visant à aider les agriculteurs à trouver des canaux de vente alternatifs. Ces mesures sont disponibles dans le contexte de la politique de développement rural, et en particulier: le soutien sous la forme de conseils et d'informations, les investissements dans les actifs matériels; le développement des exploitations et des entreprises; la coopération horizontale et verticale parmi les acteurs du circuit et les activités de promotion à l'échelon local; le soutien à la participation à des systèmes de qualité, et les actions d'information et de promotion.

Dans la réflexion sur les diverses options, il convient de faire attention au type de circuit concerné. La «vente directe» représente la vente directe de l'agriculteur au consommateur, sans intermédiaire du côté vendeur. Les informations de l'étiquette visent à se substituer à cette communication directe lorsqu'elle n'est pas possible. Plus il y a d'intermédiaires entre le producteur et le consommateur, plus il y a

²⁵ Enquête Eurobaromètre spéciale: L'attitude des Européens à l'égard de la sécurité alimentaire, de la qualité de l'alimentation et de l'environnement rural, 389, 2012.

²⁶ Eurobaromètre spécial: «Consumer Empowerment», 342, 2011.

²⁷ http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/market_studies/docs/mms_follow-up_study_2012_en.pdf

²⁸ Un groupe de travail a été créé sous les auspices du groupe consultatif «Qualité de la production agricole».

d'informations habituellement transmises dans la vente directe qui se perdent, et plus les informations de l'étiquette sont nécessaires. On peut en tirer la conclusion qu'un système d'étiquetage qui se limiterait à la vente directe n'aurait qu'un impact limité.

5.2. Une approche alternative

Une approche alternative à un système de certification indépendant pourrait consister à prévoir une place pour une mention de qualité facultative.

L'évaluation des incidences²⁹ a conclu que le recours à des mentions de qualité facultatives constitue un outil efficace permettant aux agriculteurs de communiquer la valeur qu'ils ajoutent à leurs produits et garantissant que ces efforts supplémentaires sont récompensés.

Cette mention de qualité facultative pourrait répondre aux principales attentes des consommateurs: connaître l'origine du produit et les caractéristiques du circuit. Cependant, pour des raisons juridiques, une mention de qualité facultative ne comporterait pas de logo/symbole, mais uniquement des mots.

Laisser de la place à l'ajout d'une mention de qualité facultative aurait les avantages suivants:

- il s'agit d'un instrument léger avec une charge administrative, budgétaire et de contrôle relativement faible;
- il peut fournir une protection contre l'utilisation abusive, la fraude et les pratiques trompeuses;
- il ouvre la porte à d'autres mécanismes de soutien de l'Union, en particulier dans le cadre du développement rural.

Pour ce qui est de la coexistence et du maintien des systèmes d'étiquetage nationaux, régionaux et locaux, publics et privés, avec un éventuel outil à l'échelon de l'Union, il convient d'étudier comment cette coexistence pourrait être garantie et si elle serait source de complexité accrue pour les consommateurs.

6. CONCLUSION

L'agriculture locale et la vente directe sont une réalité au sein de l'Union européenne et demeureront une composante de l'agriculture européenne. Le présent rapport a démontré les points suivants:

- Il existe une demande pour des produits de la ferme authentiques vendus dans des circuits courts alimentaires, qu'il convient de définir.
- Il existe de grandes disparités entre les États membres pour ce qui est de l'essor de la vente directe, qui sont probablement dus aux différences nationales et régionales entre les structures des exploitations, les canaux de distribution et les cultures.

²⁹ Agricultural product quality policy: Impact assessment Annex A(II): Marketing standards, 2009, disponible à l'adresse: http://ec.europa.eu/agriculture/quality/policy/com2009_234/ia_annex_a2_en.pdf

- Comme expliqué dans le document de travail des services de la Commission, le développement de circuits courts alimentaires fait face à de nombreux défis, qu'il convient de relever avec des outils autres qu'un système d'étiquetage. Plusieurs instruments sont disponibles à l'échelon européen et national, mais ils ne sont pas appliqués de manière uniforme. Les parties prenantes estiment que certaines règles de l'Union entravent l'essor de l'agriculture locale.
- Une éventuelle nouvelle étiquette devrait être simple et ne pas représenter une contrainte trop lourde pour les producteurs, tout en étant contrôlable et garante d'une crédibilité suffisante pour les consommateurs. Elle devrait également viser à réduire le risque d'induire le consommateur en erreur, même si la législation européenne existante permet, si elle est correctement appliquée, de prendre des mesures à l'encontre des pratiques trompeuses.
- Une nouvelle étiquette pourrait apporter une valeur ajoutée aux produits issus de l'agriculture locale si elle va au-delà de la vente directe et si les États membres veillent à l'intégrer ou à la rattacher à d'autres mesures.

Dans le présent rapport, la Commission a fourni des éléments factuels en vue de faciliter le débat devant déterminer s'il convient de créer une nouvelle étiquette européenne et portant également sur les questions plus vastes de l'agriculture locale et de la vente directe. Une série de questions est jointe en annexe afin d'orienter le débat.

La Commission invite le Parlement européen et le Conseil à examiner ce rapport et à communiquer leurs observations.



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 6.12.2013
COM(2013) 866 final

ANNEX 1

ANNEXE

au

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL sur l'opportunité d'établir un système d'étiquetage applicable à l'agriculture locale et à la vente directe

{SWD(2013) 501 final}

ANNEXE

Propositions de points à aborder dans le cadre des discussions sur le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'opportunité d'établir un système d'étiquetage applicable à l'agriculture locale et à la vente directe:

- Certains des instruments mis en place à l'échelon de l'Union pour soutenir l'agriculture locale et la vente directe ne semblent pas avoir été mis en œuvre de manière uniforme. Ces instruments sont-ils toujours appropriés?
- Les parties prenantes ont identifié certaines règles européennes, notamment en matière d'hygiène ou de marchés publics, qui entraveraient l'essor de l'agriculture locale. La Commission estime que la législation européenne garantit déjà une certaine flexibilité qui n'est pas pleinement exploitée. Le Parlement européen et le Conseil partagent-ils l'avis de la Commission? Convient-il d'apporter des éclaircissements à l'échelon européen aux règles relatives aux productions à petite échelle?
- Plusieurs systèmes d'étiquetage existent au niveau national/régional pour soutenir l'agriculture locale. Un système européen spécifique pourrait-il apporter une valeur ajoutée aux agriculteurs tout en fournissant des informations aux consommateurs, contribuant ainsi à réduire le risque que ces derniers soient induits en erreur? Ce système d'étiquetage devrait-il comporter un symbole/logo?
- Sachant que le recours à un système d'étiquetage entraîne inévitablement des coûts, comment pourrait-on développer un système européen qui ne soit pas source de contraintes trop lourdes pour les agriculteurs, tout en apportant des garanties suffisantes aux consommateurs?



Bruxelles, le 16.12.2013
COM(2013) 888 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL
sur l'opportunité d'introduire la mention «produit de l'agriculture insulaire» en tant
que mention de qualité facultative

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction	3
2.	Situation actuelle de l'agriculture insulaire.....	3
2.1.	Importance socio-économique de l'agriculture insulaire.....	5
2.2.	Production agricole insulaire	6
3.	Systèmes d'étiquetage en place dans les différents États membres	7
4.	Pourquoi introduire une mention de qualité facultative	9
4.1.	Caractéristiques «horizontales» des produits ou techniques agricoles	9
4.2.	Valeur ajoutée	10
4.3.	Dimension européenne.....	10
5.	Conclusion.....	10

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur l'opportunité d'introduire la mention «produit de l'agriculture insulaire» en tant que mention de qualité facultative

1. INTRODUCTION

L'article 32 du règlement (UE) n° 1151/2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires¹ exige que la Commission présente, au plus tard le 4 janvier 2014, un rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'opportunité d'établir une nouvelle mention «produit de l'agriculture insulaire», si nécessaire accompagné de propositions législatives appropriées.

L'article 32 stipule que cette mention ne peut être utilisée que dans les cas suivants:

- pour les produits destinés à la consommation humaine qui sont énumérés à l'annexe I du traité;
- pour les produits dont les matières premières proviennent de zones insulaires; et
- pour ce qui concerne les produits transformés, la transformation doit avoir lieu dans des zones insulaires lorsqu'elle influence considérablement les caractéristiques spécifiques du produit final.

Dans le cadre d'une série d'actions visant à mieux comprendre l'agriculture insulaire dans l'ensemble de l'Union européenne, la Commission a consulté les États membres ainsi que les parties prenantes² et organisé des discussions au sein des enceintes appropriées³. En juin 2013, la Commission a organisé un atelier de deux jours sur le thème des produits de l'agriculture et des industries alimentaires insulaires⁴. Ces activités, ainsi que le rapport scientifique et politique du JRC⁵ rédigé à l'issue de l'atelier, ont apporté des éléments essentiels à la rédaction du présent rapport.

Le présent document étudie la situation socio-économique ainsi que les particularités de l'agriculture insulaire, réexamine les systèmes d'étiquetage existants et ouvre une réflexion sur les avantages que présente la mise en place d'une mention de qualité facultative pour les «produits de l'agriculture insulaire».

¹ Règlement (UE) n° 1151/2012 du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires (JO L 343, 14.12.2012, p. 1).

² Questionnaires adressés aux États membres et aux parties prenantes (28 janvier et 6 juin 2013).

³ Groupe consultatif sur la politique de qualité et groupe d'experts pour la durabilité et la qualité de l'agriculture et du développement rural.

⁴ Séville, 13 et 14 juin 2013.

⁵ Santini F., Guri, F., et al. (2013), EU island farming and the labelling of its products, JRC Scientific and Policy Reports, JRC84949

1. SITUATION ACTUELLE DE L'AGRICULTURE INSULAIRE

Aux fins du présent rapport:

- la mention de qualité facultative «produit de l'agriculture insulaire» est un terme générique/horizontal destiné à apparaître sur l'étiquette d'un produit sans faire référence au nom d'une île en particulier ni comporter un quelconque contenu figuratif tel qu'un logo.

Ce terme ne peut être utilisé que pour décrire les produits:

- 1) destinés à la consommation humaine;
- 2) énumérés à l'annexe I du traité; et
- 3) dont les matières premières proviennent de zones insulaires.

Pour ce qui concerne les produits transformés, la transformation doit avoir lieu dans des zones insulaires lorsqu'elle influence considérablement les caractéristiques spécifiques du produit final⁶.

- l'«agriculture insulaire» désigne la production de produits agricoles et denrées alimentaires sur des îles;
- un «produit insulaire» désigne un produit agricole ou une denrée alimentaire fabriqué sur une île.

À l'inverse d'autres concepts géographiques, celui d'«île» répond à première vue à une définition simple: il s'agit d'une étendue de terre entourée d'eau. Cependant, des définitions plus précises prenant en compte des critères supplémentaires ont souvent été utilisées à des fins spécifiques. Les critères pris en compte sont notamment les suivants:

- la taille (en termes de superficie ou de population);
- l'existence de liens permanents avec le continent ou l'éloignement par rapport à ce dernier; ou
- l'existence d'une autorité administrative régionale.

À des **fins statistiques**, Eurostat a établi les critères suivants pour définir ce qu'est une île:

- i) superficie minimale de 1 km²;
- ii) distance minimale de 1 km entre l'île et le continent;
- iii) population permanente supérieure à 50;
- iv) absence de structure permanente reliant l'île au continent (pont, tunnel, digue, etc.); et
- v) absence de capitale d'un État membre de l'UE.

⁶ Article 32 du règlement (UE) n° 1151/2012.

L'application de ces critères dans le cadre de l'étiquetage des produits agricoles engendrerait certaines difficultés. Ainsi, les îles reliées en permanence au continent sans être véritablement intégrées économiquement à ce dernier seraient exclues de la définition, de même qu'un grand nombre d'îles faiblement peuplées. Un archipel de plus de 50 habitants composé de plusieurs îles comptant chacune une population inférieure (comme c'est le cas de nombreuses îles finlandaises et suédoises) ne serait pas concerné même s'il connaît des difficultés similaires.

Dans le cadre des **Fonds structurels et du Fonds de cohésion**⁷, les îles sont définies comme les «États membres insulaires éligibles au Fonds de cohésion et les autres îles, à l'exclusion de celles où est située la capitale d'un État membre ou ayant un lien permanent avec le continent». Contrairement à la définition d'Eurostat, celle-ci inclut toutes les îles petites et côtières ainsi que deux États membres insulaires (Malte et Chypre), mais ni l'Irlande, ni le Royaume-Uni, ni les nombreuses petites îles reliées au continent par une structure permanente.

Au vu de ces différentes définitions, il est difficile de déterminer le nombre exact d'îles que compte l'UE. D'après les estimations, ce chiffre varie de 300 environ selon les définitions les plus restrictives (pas de lien permanent, taille minimale, etc.) à plus de 300 000 (la plupart en Finlande et en Suède) si l'on se fonde sur des critères purement géomorphologiques⁸.

Si ces îles sont très diverses sur les plans géomorphologique, naturel, démographique, culturel et administratif, elles présentent cependant certains points communs:

- un grand nombre d'îles sont montagneuses;
- leur climat est naturellement souvent maritime;
- leur emplacement leur confère une place périphérique et une mauvaise accessibilité;
- leur capital naturel est unique et fragile;
- leur démographie est généralement dynamique (à l'exception des plus petites îles qui ont tendance à se dépeupler);
- elles possèdent une identité culturelle forte; et
- dans bien des cas, elles disposent d'une administration autonome.

La définition d'une «île» dépend donc des fins auxquelles on l'emploie. Pour ce qui est de l'étiquetage des produits agricoles insulaires, il convient de définir précisément le message que l'étiquette doit faire passer afin de déterminer la définition à adopter.

1.1. Importance socio-économique de l'agriculture insulaire

L'agriculture et l'agro-alimentaire constituent des secteurs essentiels pour les économies des îles de l'UE. L'agriculture, la sylviculture et la pêche représentent 2,7 % de leur valeur ajoutée brute (VAB), contre 1,6 % de la VAB totale de l'UE-27. Leur industrie agro-

⁷ Article 52 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999 (JO L 210, 31.7.2006, p. 25).

⁸ http://www.scb.se/Pages/PressRelease_275646.aspx.

alimentaire tient en outre une plus grande place que sur le continent, totalisant 19 % des emplois industriels, contre seulement 13 % au niveau de l'UE.

C'est en Grèce et en Italie que l'importance des îles dans l'agriculture nationale est la plus forte, notamment en raison des trois grandes îles que comptent ces pays (Sicile, Sardaigne et Crète). La Sicile et la Sardaigne représentent ainsi plus de la moitié de la production agricole insulaire de l'UE en termes de valeur, tandis que la Crète, les Açores et la Réunion en totalisent 5 à 10 %.

En 2011, l'Enquête sur la structure des exploitations agricoles dénombrait 572 000 exploitations dans les régions insulaires NUTS 2 de l'UE. Le nombre total d'exploitations insulaires peut donc être estimé aujourd'hui à environ 600 000. La production agricole totale de ces dernières a été estimée à 11,4 milliards EUR par an.

L'agriculture insulaire est confrontée aux **défis structurels** suivants:

- la superficie agricole par exploitation est inférieure à la moyenne de l'UE;
- les exploitations insulaires présentent une intensité de main-d'œuvre plus faible que sur le continent;
- l'isolement entraîne des coûts de transport plus élevés (les intrants peuvent coûter deux à trois fois plus cher que sur le continent);
- le nombre limité d'habitants entrave la diversité de la production et, par ricochet, le degré de concurrence locale;
- le dépeuplement se traduit parfois par la perte de savoir-faire pointus;
- la production est souvent spécialisée, ce qui la rend plus sensible aux fluctuations de l'économie mondiale;
- l'approvisionnement en eau et en énergie ainsi que la gestion des déchets peuvent avoir un effet néfaste sur l'agriculture insulaire.

Certaines parties prenantes ont avancé l'idée que ces défis auraient en réalité des répercussions positives sur les qualités et les caractéristiques des produits insulaires et sur les méthodes locales de production. En effet, la production agricole insulaire s'appuie sur des spécificités locales qui favorisent la qualité; en outre, il existe des liens étroits entre la production primaire, la transformation et la commercialisation, qui respectent des normes de qualité très élevées fondées sur un savoir-faire traditionnel. De plus, le grand isolement de certaines îles a contribué à l'amélioration des techniques de transformation locales.

1.2. Production agricole insulaire

La production agricole insulaire est dominée par deux **groupes de produits**: les fruits et légumes, d'une part, et les cultures spécialisées, de l'autre, telles que l'olive et le vin. La valeur de ces productions représente respectivement 4,7 % et 3,6 % du total de l'UE pour ces deux secteurs, et près de 60 % de la valeur totale de la production insulaire de l'UE, alors que, dans le reste de l'UE, la valeur de ces deux productions ne représente que 30 % de la production agricole globale.

Les exploitations insulaires sont essentiellement spécialisées dans l'horticulture. À quelques exceptions près (les céréales en Sicile et la canne à sucre dans certaines îles tropicales), les céréales et les grandes cultures y sont sous-représentées par rapport à l'UE d'une manière générale.

La production animale insulaire se caractérise par l'importance des exploitations spécialisées dans l'élevage ovin et caprin. En moyenne, la production de viande ovine et caprine est trois fois plus importante, en termes de valeur, sur les îles que dans l'UE.

Cependant, les États membres et les parties prenantes sont divisés sur la question de la **particularité des caractéristiques des produits insulaires**.

Certains estiment que les caractéristiques spécifiques des produits insulaires tiennent à:

- un savoir-faire traditionnel;
- des conditions climatiques particulières ayant une influence sur la maturation, la transformation et le transport; et
- la nature des matières premières locales.

Ces caractéristiques spécifiques sont perçues comme étant directement liées à des traditions, une expertise et des recettes transmises de génération en génération, ainsi qu'à des conditions uniques de culture et à l'élevage de races indigènes.

D'autres assurent qu'il est difficile d'apporter la preuve de la spécificité des produits insulaires par rapport à des produits issus de régions côtières du continent, avançant l'argument selon lequel les produits insulaires ne présentent aucune caractéristique spécifique liée à la transformation sur l'île, mis à part leur origine. Il n'existe selon eux aucun exemple de transformation devant absolument être réalisé sur l'île, et considérer certaines étapes de la production, telles que la fumaison ou le séchage, comme uniques en raison du climat insulaire pourrait même être une erreur, ce dernier pouvant être similaire à celui des zones côtières sur le continent voisin.

En conclusion des réflexions mentionnées ci-dessus:

- l'agriculture insulaire présente certains éléments transversaux, mais il s'agit davantage de **défis structurels** que de spécificités inhérentes aux produits. Ces défis font déjà l'objet de diverses mesures telles que les Fonds structurels, des programmes de développement rural, des régimes d'aides directes dans le cadre de la politique agricole commune, des politiques de transport, des programmes de recherche, des stratégies de développement local, etc.;
- les défis structurels peuvent être considérés comme positifs dans leurs répercussions sur les **qualités/caractéristiques** des produits insulaires et sur les méthodes de production (notamment par le maintien de la qualité, du savoir-faire et des matières premières, et l'amélioration des techniques locales de transformation);
- la conjugaison des facteurs naturels et humains peut certes se traduire par des caractéristiques spécifiques aux produits insulaires, mais ces dernières sont en général propres à une **île donnée**. Étant donné la grande diversité des îles, il semble peu réaliste de recenser des caractéristiques spécifiques communes à tous leurs produits, ou tout du moins aux produits de l'annexe I destinés à la consommation humaine.

2. SYSTEMES D'ETIQUETAGE EN PLACE DANS LES DIFFERENTS ÉTATS MEMBRES

Actuellement, il n'existe aucun instrument juridique, à l'échelon national ou de l'UE, spécialement prévu pour protéger les produits insulaires ou l'agriculture insulaire en tant que tels.

Les instruments ci-dessous concernent indirectement la commercialisation des produits de l'agriculture insulaire et les protègent contre les abus et les pratiques trompeuses ou déloyales:

- les systèmes de qualité de l'UE, et notamment:
 - les appellations d'origine protégée (AOP) et les indications géographiques protégées (IGP); et
 - les programmes POSEI en faveur de l'agriculture dans les régions ultra-périphériques⁹, qui concernent essentiellement des territoires insulaires et constituent un système de qualité officiel de l'UE (désigné ci-après «logo RUP»¹⁰);
- des règles de «droit commun», telles que les systèmes de marques commerciales de l'UE et des États membres, les règles en matière de concurrence déloyale et de protection globale des consommateurs, ainsi que les règlements concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires aux niveaux de l'UE et des États membres;
- un ensemble d'instruments tels que les systèmes régionaux de marques collectives ou de marques de certification associés aux systèmes de qualité de l'UE (logo RUP, AOP/IGP ou agriculture biologique).

Un certain nombre d'exemples de produits agricoles ou de denrées alimentaires dont l'étiquette porte la mention d'une origine insulaire ont été recensés dans un **inventaire** non exhaustif de cas sur la base des éléments suivants:

- des pratiques recensées dans les banques de données de marques OHMI et OMPI;
- les étiquettes repérées sur le marché;
- les systèmes de qualité de l'UE; et
- les marques et initiatives régionales collectives.

Seule une petite partie des étiquettes contient le terme générique/horizontal «île/insulaire» et/ou sa traduction, ou y fait référence. Sur les 8 400 marques commerciales répertoriées pour les produits agroalimentaires et les boissons, la plupart contiennent le nom d'une île spécifique, et seulement environ 1 360 comportent le terme «île/insulaire» en tant que tel ou une traduction, soit 16 % de toutes les marques répertoriées. Si certaines de ces étiquettes concernent réellement des produits agricoles insulaires (dans ce cas, elles sont alors généralement accompagnées d'un toponyme plus précis identifiant un territoire insulaire

⁹ Règlement (UE) n° 228/2013 du Parlement européen et du Conseil et règlement de la Commission (CE) n° 793/2006.

¹⁰ Pour régions ultra-périphériques.

particulier), ce n'est pas le cas pour 80 % d'entre elles (noms imaginaires, marques commerciales, etc.).

Plus de 85 % des étiquettes répertoriées font référence à un territoire insulaire spécifique, et indiquent que le produit est originaire de ce territoire insulaire ou de cet archipel (par exemple Sardaigne, Açores, Madère ou Martinique). Pour les détenteurs de marques, il est plus intéressant de citer une origine précise et bien définie que d'indiquer de manière générique que leurs produits sont d'origine insulaire.

De nombreuses **marques territoriales** ont été enregistrées pour les produits insulaires de l'EU¹¹. De nombreuses îles et/ou archipels possèdent une ou plusieurs marques collectives, ce qui complique la compréhension pour le consommateur. Ces marques reposent sur des marques collectives ou des marques de certification détenues par des groupes de parties prenantes privées, des pouvoirs publics ou des partenariats public-privé. Toutes sont des marques commerciales semi-figuratives (c'est-à-dire constituées d'un nom et d'un symbole). Le **logo RUP** est utilisé pour promouvoir des produits de qualité très spécifiques provenant des régions les plus périphériques de l'UE. Ces produits sont soumis à des critères relatifs à la qualité, aux techniques de culture, de production ou de fabrication, ou encore à la présentation et à l'emballage. L'utilisation la plus fréquente de ce logo concerne les bananes en provenance de Guadeloupe, de Martinique, des îles Canaries et de Madère, mais il est également apposé sur d'autres fruits (ex.: ananas et melons) ainsi que des légumes, des fleurs et du vin en provenance de ces régions.

Les **AOP/IGP** insulaires représentent environ 10 % de toutes les indications géographiques agroalimentaires enregistrées dans l'UE: au 1^{er} octobre 2013, 118 des 1158 produits bénéficiant d'une AOP/IGP étaient produits sur une île. 50 appellations de vins insulaires sont également protégées par des systèmes de qualité de l'UE. Au total, 168 produits possédant une AOP/IGP enregistrée proviennent d'une île de l'UE. Les produits protégés par AOP/IGP représentent environ 5 % de la valeur totale de la production agricole insulaire de l'UE (rapport du JRC).

Les noms géographiques renvoient principalement au nom de l'île en question (dans 52 % des cas; la plupart sont des îles grecques, outre la Sardaigne, la Corse, les Canaries et les Baléares), parfois avec des noms additionnels (en particulier dans le cas des dénominations crétoises, pour lesquelles l'étiquette précise la partie de l'île dont le produit provient). Dans les autres cas (32 %), la dénomination renvoie à une localité située sur une île. C'est le cas pour la plupart des dénominations siciliennes, mais également pour d'autres, comme Stornoway dans les Hébrides extérieures, etc. Dans quelques cas (8 %), il est fait référence au nom d'un archipel (ex.: les Açores, les Shetlands, les Orcades et les îles Canaries).

Les avis recueillis auprès des États membres/parties prenantes ainsi que les enquêtes réalisées sur les logos d'AOP/IGP ont révélé que:

- les groupes de producteurs ne communiquent pas systématiquement l'origine insulaire de leur produit sur leur logo. Les logos ne mettent généralement pas en avant les îles respectives des produits. La plupart du temps, les logos sont imaginés;

¹¹ Plusieurs îles et/ou archipels possèdent une ou plusieurs marques collectives, ce qui peut être déroutant pour les consommateurs.

- les AOP/IGP constituent les moyens privilégiés pour indiquer la spécificité, les caractéristiques particulières et la qualité d'un produit insulaire. Il est généralement fait référence au nom de l'île en question à la localité ou à la région d'origine.
- Voici quelques exemples de l'utilisation du terme générique «produit insulaire» en tant que tel:
 - Danemark (miel des abeilles brunes de Læsø, pommes de l'île Fejø dans le sud du pays);
 - Finlande («mouton d'Åland» ou «produit de l'archipel»); et
 - Pays-Bas («Waddengoud»);
ou de logos régionaux collectifs créés par les autorités régionales de Madère («produit de Madère») et des îles Canaries («Tenerife Rural», «Gran Canaria Calidad», «Alimentos del Hierro»).

Les parties prenantes ont également dénoncé, preuve à l'appui, des pratiques d'étiquetage trompeuses voire «frauduleuses» pour des produits de l'agriculture insulaire (imitations bon marché vendues aux touristes) et ont pointé la nécessité de protéger l'authenticité des produits fermiers insulaires de l'UE.

En résumé, il existe de nombreuses AOP/IGP enregistrées pour des produits insulaires de l'UE, mais elles ne couvrent pas une proportion significativement plus élevée de produits qu'en moyenne dans l'UE. Il existe également un grand nombre de marques privées qui font référence à une origine insulaire, la majorité mettant en avant le territoire insulaire.

3. POURQUOI INTRODUIRE UNE MENTION DE QUALITE FACULTATIVE

Les mentions de qualité facultatives, établies par le règlement (UE) n° 1151/2012, visent à aider les producteurs à faire connaître la valeur ajoutée ou les caractéristiques spécifiques de leurs produits agricoles. En vertu de l'article 29, paragraphe 1, du règlement, ces mentions doivent posséder les caractéristiques suivantes:

- la mention a trait à une caractéristique «horizontale» d'une ou plusieurs catégories de produits, ou à une propriété de production ou de transformation s'appliquant à des zones spécifiques;
- l'utilisation de la mention apporte une valeur ajoutée au produit par rapport aux produits comparables; et
- la mention a une dimension européenne.

3.1. Caractéristiques «horizontales» des produits ou techniques agricoles

En raison de la diversité de leur géographie, les îles de l'UE sont source d'une production importante et très variée de produits agricoles et alimentaires, en particulier de cultures spécialisées (fruits, légumes, pommes de terre, huile d'olive et vin), mais aussi de produits d'élevage (viande ovine et caprine ainsi que, dans une moindre mesure, produits laitiers et viande bovine).

Le secteur agro-alimentaire joue un rôle significativement plus important pour les économies insulaires de l'UE que dans le reste de l'UE en moyenne, et est souvent étroitement lié à

l'activité économique principale, à savoir le tourisme. De nombreuses îles ont adopté des stratégies de développement axées sur une «spécialisation intelligente» afin d'exploiter les synergies entre le tourisme et le secteur agroalimentaire local.

Le savoir-faire local, les traditions, la richesse du patrimoine naturel et la biodiversité locale, en termes de variétés végétales spécifiques et de races animales indigènes, sont autant de facteurs qui permettent au secteur agro-alimentaire de se hisser parmi les plus puissants moteurs de croissance pour les îles de l'UE, notamment grâce au développement de produits de niche à haute valeur ajoutée. Bien qu'ils soient communs aux pratiques agricoles insulaires en général, ces éléments se manifestent différemment selon les produits de chaque île. Par conséquent, ils ne se traduisent pas nécessairement par des caractéristiques «horizontales» communes à tous les produits insulaires en tant que catégorie.

3.2. Valeur ajoutée

Bien que toutes les îles de l'UE partagent des caractéristiques qui pourraient potentiellement faire l'objet d'une dénomination générique telle que «produit de l'agriculture insulaire», les avis quant à la valeur ajoutée d'une telle dénomination semblent partagés.

Lors de la commercialisation de leurs produits alimentaires, la grande majorité des producteurs indiquent le caractère insulaire du produit en faisant référence à une **île en particulier** ou à un archipel. Il n'a été relevé aucun exemple de marque ou de système de qualité renvoyant à toutes les îles sans distinction géographique précise. Les dénominations «horizontales» sont employées pour des groupes de petites îles, notamment plusieurs petites îles danoises, ou pour des produits provenant d'archipels (Finlande), mais on est bien loin d'un système d'étiquetage générique horizontal pour l'agriculture insulaire.

De plus, dans certains cas, les îles sont en concurrence les unes avec les autres, et la référence à une île spécifique est essentielle pour les producteurs qui souhaitent se démarquer sur le marché.

3.3. Dimension européenne

Les îles de l'UE partagent des caractéristiques communes en termes de géographie, de capital naturel, humain et social, ainsi que de dépendance économique et politique vis-à-vis du continent.

D'après la structure des échanges commerciaux mise en évidence dans les «matrices de comptabilité sociale» régionales du CCR-IPTS pour 2005¹², 60% environ, en moyenne, de la production agricole des îles de l'UE, en termes de valeur, et 35% de leur production agroalimentaire sont «exportés», principalement vers le continent de leurs États membres respectifs. Seuls 7% (Madère) à 18% (îles Canaries) de leur production agroalimentaire part vers d'autres États membres ou pays tiers, mais ces produits bénéficient déjà d'un programme de l'UE (logo RUP).

¹² Mueller, M. et Ferrari, E. (2012), *Social Accounting Matrices and Satellite Accounts for EU-27 on NUTS 2 Level (SAMNUTS2)*, rapports scientifiques et politiques du CCR, EUR 25687 EN (en anglais).

4. CONCLUSION

La plupart des difficultés rencontrées par les îles de l'UE et par leurs secteurs agricoles sont **structurelles** et nécessitent principalement des solutions et des réponses politiques structurelles, lesquelles sont déjà partiellement en place sous la forme, d'une part, de politiques régionales et de mesures de développement rural et, d'autre part, de subventions destinées à pallier les handicaps propres aux îles.

Tous les produits agroalimentaires insulaires ne bénéficient pas des programmes existants et des initiatives publiques ou privées visant à améliorer la qualité et à apporter une valeur ajoutée sur le marché. Par exemple, seuls 5% environ (en termes de valeur) d'entre eux sont couverts par une AOP/IGP. De plus, le logo RUP, bien qu'il soit utilisé, ne vise que les produits provenant des régions périphériques et répondant à certains critères.

En revanche, de nombreux régimes privés faisant souvent référence à une origine géographique spécifique ont été mis en place. La situation semble cependant varier considérablement d'une île de l'UE à l'autre.

Les arguments en faveur d'une mention de qualité facultative «produit de l'agriculture insulaire» sont les suivants:

- **outil basé sur le volontariat**, représentant une charge administrative, budgétaire et de contrôle assez faible, une telle mention de qualité facultative peut convenir à **certains petits producteurs**, en particulier sur les petites îles ne possédant pas assez d'envergure pour investir dans d'autres outils marketing (tels que les marques collectives, de certification et territoriales, les AOP/IGP et le logo RUP). Un tel instrument ne conviendrait que pour une petite partie des produits insulaires;
- outre sa **fonction d'outil marketing et de communication**, une mention de qualité facultative peut conférer davantage de valeur à certains produits agricoles insulaires, en particulier si les États membres concernés veillent à intégrer ou à lier ce dispositif à un train de mesures connexes.

Toutefois:

- une mention de qualité facultative «produit de l'agriculture insulaire» pourrait **pénaliser les producteurs** d'ores et déjà engagés dans un système de qualité en les plaçant en situation de concurrence. Il existe un risque de **dilution des initiatives existantes** (marques territoriales, AOP/IGP, etc.) qui sont soumises à un contrôle plus strict et/ou à certification, d'où des coûts supplémentaires;
- le fait qu'il n'existe actuellement aucune dénomination générique pour les produits insulaires (les dénominations et promotions font référence à des **îles précises**) laisse penser que le concept d'«île» n'est pas perçu comme suffisamment fort ou opportun pour faire passer un message spécifique aux consommateurs. Le seul exemple qui se rapproche de cette démarche, le logo RUP, possède un champ d'application limité. Une mention de qualité facultative pourrait avoir des répercussions négatives sur ces systèmes existants;
- le fait que la majeure partie des produits insulaires ne soient pas exportés mais vendus localement ou sur le continent de l'État membre concerné semble indiquer que la

réglementation concernant les mentions d'étiquetage serait **plus efficacement gérée au niveau des États membres**;

- l'**éventail** des produits potentiellement éligibles à une mention de qualité facultative **devrait se resserrer drastiquement** du fait des obligations prévues dans le règlement (UE) n° 1151/2012 quant à l'achat des matières premières, aux critères de transformation et à la restriction aux produits énumérés à l'annexe I;
- les **problèmes structurels** rencontrés par les îles pourraient être traités à l'aide des instruments structurels existants.

L'objectif du présent rapport est de fournir une analyse factuelle permettant d'engager un débat sur la question de savoir si le fait de réserver une nouvelle mention de qualité facultative «produit de l'agriculture insulaire» constituerait un bon moyen d'aider les producteurs insulaires à mieux faire connaître les caractéristiques conférant une valeur ajoutée à leurs produits.

La Commission invite le Parlement européen et le Conseil à débattre de ce rapport et à lui transmettre leur avis.