

Utvärdering av den gemensamma jordbrukspolitiken i fråga om skyddade ursprungsbeteckningar (SUB) och skyddade geografiska beteckningar (SGB)

Kort sammanfattning

**Denna studie, som finansieras av Europeiska kommissionen,
har genomförts av London Economics i samarbete med ADAS
och Ecologic.**

**De slutsatser, rekommendationer och synpunkter som
läggs fram i denna rapport är London Economics egna och
speglar inte nödvändigtvis kommissionens ståndpunkt.**



November 2008

1. Inledning

Denna utvärdering av systemet för skyddade ursprungsbeteckningar (SUB) och skyddade geografiska beteckningar (SGB) innehåller en ingående beskrivning av tillämpningen och utnyttjandet av SUB/SGB-systemet under utvärderingsperioden 1992–2006 och en bedömning av systemets effektivitet.

1.2 SUB/SGB-systemet

EU-förordningen om SUB/SGB (förordning 510/2006 och dess föregångare förordning 2081/92) innehåller bestämmelser om EU-omfattande skydd av beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel som har ett nära samband med det geografiska område där de produceras. Produkterna ska produceras i ett visst territorium och enligt en viss produktspecifikation.

En ansökan om SUB eller SGB ska innefatta en produktspecifikation som åtminstone innehåller en beskrivning av produkten och framställningsmetoden och uppgift om det geografiska område där den produceras. Ansökningarna ska dessutom innehålla uppgifter som styrker sambandet mellan en viss kvalitet, ett visst anseende eller en viss annan egenskap hos produkten och den region där den produceras.

När en beteckning registrerats kan varje producent som uppfyller kraven i produktspecifikationen och som kontrollerats av ett kontrollorgan eller de nationella myndigheterna använda namnet.

För en SUB ska det finnas ett objektiva och väsentligt samband mellan produktens egenskaper och dess geografiska ursprung. Dessutom ska hela produktionsprocessen äga rum i det avgränsade geografiska området.

För en SGB-produkt behöver det inte "helt eller väsentligen" handla om ett samband med det geografiska området, men det ska finnas ett orsakssamband. Det räcker att produktens egenskaper eller anseende "kan hänföras" till det geografiska ursprunget och att minst ett produktionssteg äger rum i det avgränsade området.

Administrativa organ i medlemsstaterna kontrollerar efterlevnaden av bestämmelserna om SUB/SGB i medlemsstaterna och tillhandahåller skydd för beteckningen och den exklusiva rätten att använda den för producenter som uppfyller kraven i produktspecifikationen.

2. Utvärderingsmetod

2.1 Metod

Eftersom administrativa och statistiska uppgifter om olika aspekter av systemet saknas i de flesta medlemsstater grundas utvärderingen i stor

Kort sammanfattning

utsträckning på fallstudier i Belgien, Danmark, Tyskland, Grekland, Frankrike, Ungern, Italien, Spanien, Sverige och Storbritannien.

Varje fallstudie omfattade två SUB/SGB-produkter och två andra produkter som tjänade som jämförelseprodukter, utom fallstudierna i Danmark och Sverige som bara omfattade en SUB/SGB (se tabellen nedan).

SUB/SGB-produkterna valdes för att spegla fördelningen per produktkategori (ostar, färskt kött osv.) i hela beståndet av SUB/SGB-produkter.

2.2 Informationskällor

De främsta informationskällorna för fallstudierna var enkäter med

- producenter av SUB/SGB-produkter och jämförelseprodukter,
- andra intressenter i värdekedjan för SUB/SGB-produkter (jordbrukare, bearbetningsföretag, producentgrupper, återförsäljare, detaljister),
- konsumentorganisationer,
- offentliga myndigheter,
- en grupp producenter av SUB/SGB-produkter och jämförelseprodukter vars produkter mött svårigheter i samband med tillämpningen av systemet.

Dessutom gjordes en enkät avseende tillämpningen av systemet med tjänstemän från medlemsstaternas offentliga myndigheter med ansvar för tillämpningen samt en Europaomfattande konsumentundersökning.

Utvärderingen tar även hänsyn till tidigare slutsatser i litteraturen om SUB/SGB, och alla allmänt tillgängliga uppgifter har använts.

2.3 Utvärderingens begränsningar

Det begränsade antalet fallstudier gör att man inte kan dra några säkra slutsatser som gäller hela beståndet av SUB och SGB. Alla gemensamma drag som konstaterats i de olika fallstudierna tyder dock på att vissa slutsatser sannolikt gäller mer generellt för beståndet av SUB och SGB.

För analysen av utnyttjandet av systemet och konsumentundersökningen gäller inga sådana begränsningar eftersom de antingen gäller hela beståndet av SUB/SGB-produkter eller ett representativt urval konsumenter.

Kort sammanfattning

Tabell: Förteckning över SUB/SGB-produkter som omfattas av fallstudierna			
Land	Produkt	Typ*	Jämförelseprodukt
BE	Fromage de Herve SUB	O	Wynendale (märke)
	Jambon d'Ardenne SGB	KB	Jambon d'Aoste TM
DE	Lübecker Marzipan SGB	BB	Zentis
	Spreewälder Gurken SGB	FG	Kühne TM
EL	Feta SUB	O	Tärningsbar vit ost från Grekland och andra länder
	Sitia Lasithi Kritis SUB	OO	Extra jungfruolja utan SUB (utan märkesnamn)
ES	Jamón de Teruel SUB	KB	Ocertifierad skinka
	Turrón de Alicante/ Jijona SGB	BB	Generisk hård nougat (för T. de Alicante) och generisk mjuk nougat (for T. de Jijona)
FR	Riz de Camargue SGB	FG	Taureau Ailé TM
	Volaille de Bresse SUB	FK	Le Gaulois TM
HU	Szegedi Szalámi SUB	KB	Herz Teli.szalami (Hertz Salami) TM
	Szegedi Fűszerpaprika SUB ¹	K	Chili-Trade Grounded Paprika TM
IT	Toscana SGB	OO	Extra jungfruolja från Toscana och andra områden
	Mela Val di Non SUB	FG	Consortio la Trentina TM
SE	Svecia SGB	O	Västerbotten TM
DK	Esrom SGB	O	Havarti (flera varumärken)
UK	Jersey Royal Potatoes SUB	FG	Cornish Earlies (flera varumärken)
	Whitstable Oysters SGB	FF	Lindisfarne Oysters (flera varumärken)

Anmärkningar: (1) Szegedi Fűszerpaprika är ännu ingen SUB men väntas inom kort bli en SUB. Förklaring av förkortningar: ostar (O); köttbaserade produkter (KB); färskt kött (och inälvor) (FK); frukt, grönsaker och spannmål (FG); oljor och fetter/olivoljor (OO); bröd, konditorivaror, konfekt, skorpor och andra bagerivaror (BB); färsk fisk, blötdjur och skaldjur samt produkter av dessa (FF); andra produkter enligt bilaga I (kryddor etc.) (K).

2.4 Huvudsakliga egenskaper hos SUB/SGB-produkter som omfattas av utvärderingen

SUB/SGB-systemet omfattar en lång rad produkter med olika egenskaper i fråga om t.ex.

- distributionskanalens längd,

- produktens mognadsgrad,
- produktionsplatsen (avlägsna eller icke avlägsna regioner),
- graden av produktionskoncentration,
- produktionens omfattning, och
- den eventuella förekomsten av en producentgrupp i värdekedjan.

Den typiska SUB/SGB-produkten i fallstudierna är en mogen produkt vars produktion är koncentrerad och bedrivs i stor skala på en icke avlägsen plats, och en producentgrupp är verksam i värdekedjan för SUB/SGB-produkten.

3. Utvärderingsresultat

3.1 Tillämpningen av systemet

I dag råder stora skillnader mellan medlemsstaterna när det gäller

- den institution som ansvarar för att främja och förvalta systemet,
- graden av stöd och vägledning i samband med ansökningsprocessen,
- den tidsperiod som medges för invändningar på nationell nivå, och
- kontrollen av överensstämmelse och efterlevnad.

Det tyder på att det förväntade resultatet av systemet – harmoniserat tillämpning i alla EU-länder – inte nåtts till fullo.

3.2 Utnyttjandet av systemet

I juni 2008 hade 779 namn registrerats som SUB eller SGB (446 SUB och 333 SGB). Frankrike och Italien står för mer än 40 % av alla registreringar, och dessa länder står tillsammans med Tyskland, Grekland, Portugal och Spanien för nästan 90 % av alla skyddade beteckningar.

En statistisk analys av orsakerna till skillnaderna mellan medlemsstaterna i fråga om antalet SUB/SGB-registreringar visar att dessa skillnader, vid sidan av jordbrukssektorns storlek, beror på faktorer som graden av uppmuntran och stöd till dem som ansöker om SUB/SGB, olikheter i matkulturerna och tidpunkten för EU-anslutningen.

Uppgifter om SUB/SGB-produkternas bidrag till den totala omsättningen inom jordbrukets livsmedelsindustri finns endast för Frankrike, Tyskland och Spanien. De visar att SUB/SGB-produkternas bidrag är litet men ändå

ekonomiskt betydelsefullt – de står för mellan 1 % och 5 % av omsättningen inom jordbrukets livsmedelsindustri.

3.3 Användning av SUB/SGB-produkter som ingredienser

Användning och märkning av ingredienser i bearbetade produkter tycks inte orsaka några problem för producenterna, och vissa fallstudier visar att industrin kan hantera detta genom överenskommelser mellan producenter av SUB/SGB-produkter och bearbetningsföretagen.

3.4 Skäl att delta i ett SUB/SGB-system

Producenterna anför främst ekonomiska skäl att utnyttja systemet – det handlar om saluföring, att vinna eller säkra marknadsandelar för att hålla företagen livskraftiga eller lönsamma genom att skydda användningen av beteckningar eller att sända budskap om kvalitetssäkring till konsumenterna.

3.5 Inverkan på producenternas priser och kostnader

SUB/SGB-systemet leder till högre priser för 14 av de 18 SUB/SGB-produkterna i fallstudierna, och prispåslaget varierar mellan 5 % och 300 %.

Av de 18 SUB/SGB-produkterna är det dock 10 som också är dyrare att producera än jämförelseprodukterna, och den extra kostnaden varierar mellan 3 % och 150 %. I de övriga 8 fallen är kostnaden lika hög eller bara marginellt högre. Det handlar om högre kostnader för produktion och certifiering och högre producentgruppskostnader.

Eftersom kostnaden är högre betyder ett högre pris för en SUB/SGB-produkt inte nödvändigtvis en högre vinstmarginal. I 12 fall är dock marginalen högre än för jämförelseprodukterna och varierar mellan 2 % och 150 %. I 4 fall är marginalen densamma.

3.6 Återförsäljare och detaljister och SUB/SGB-produkter

I fallstudierna uppgav de flesta återförsäljare och detaljister att SUB/SGB-produkter står för en mycket liten andel av deras totala verksamhet och ses som relativt oviktiga. Den viktigaste fördelen, särskilt för mindre eller specialiserade detaljister, är det högre anseende som förknippas med försäljning av produkter av hög kvalitet.

3.7 Andra fördelar med SUB/SGB-produkter

Fallstudierna visar att

- producenter av SUB/SGB-produkter i avlägsna områden ser större fördelar med systemet när det gäller lönsamhet och anseende för deras verksamhet,
- producenter av SUB/SGB-produkter som framställs i liten skala anser att systemet har större effekt för stabiliteten i deras verksamhet,
- producenter av SUB/SGB-produkter som framställs i stor skala anser att systemet har större effekt för deras verksamhets anseende.

3.8 Konsumenter och SUB/SGB-produkter

Graden av igenkännande av symbolerna för SUB och SGB är låg i EU, även i medlemsstater med många SUB/SGB-produkter. I hela EU var det bara 8 % av konsumenterna som kände igen någon av symbolerna för SUB eller SGB.

Dessutom råder det förvirring kring symbolernas innebörd. Exempelvis var det bara 51 % av de konsumenter som kände igen symbolerna för SUB/SGB som korrekt angav att symbolerna betyder att en produkt framställs i ett särskilt område.

Dessutom trodde omkring 25 % av respondenterna felaktigt att symbolen för SUB/SGB betyder att en produkt produceras på ett miljövänligt sätt eller enligt ett traditionellt recept och att den har särskilda egenskaper.

Det bör noteras att det är först från och med maj 2009 som orden "skyddad ursprungsbeteckning" och "skyddad geografisk beteckning" eller motsvarande EU-symboler ska finnas med på märkningen av produkter med ursprung i EU som saluförs under en registrerad beteckning.

3.9 Avsaknad av information om råvarornas ursprung

Avsaknaden av information om ursprunget för råvaror som används i SGB-produkter ses som ett problem endast i Tyskland och Italien, där konsumentorganisationer menade att konsumenterna kan vilseledas om det inte uttryckligen står på SGB-produktens förpackning att vissa ingredienser i produkten inte kommer från SGB-regionen.

3.10 Skydd av namn

Den huvudsakliga skillnaden mellan SUB/SGB och varumärken är att striktare villkor (med anknytning till regionens särskilda egenskaper) gäller för registrering av en SUB/SGB.

Fallstudierna visade att ett varumärke inte generellt sett ses som lika effektivt som SUB/SGB-systemet när det gäller att skydda ett namn men att ett varumärke ofta används tillsammans med en SUB/SGB eller motsvarande symbol i marknadsföringssyfte. Det förra är ett sätt att dela upp marknaden och bygga upp ett producentspecifikt märkesvärde, medan det senare ses som ett sätt att sända ett starkt kvalitetsbudskap till konsumenterna och skapa en "hembygds känsla".

Varumärken och SUB/SGB tycks generellt sett komplettera snarare än ersätta varandra.

3.11 Garantera kvalitetsprodukter

I de flesta fallstudierna anser producenterna av SUB/SGB-produkter att deras produkter håller högre kvalitet. Konsumentorganisationer i de flesta länder som omfattas av fallstudierna konstaterade också att SUB/SGB-produkter håller hög kvalitet i förhållande till priset.

3.12 Bättre inkomster för jordbrukarna

Fallstudierna visar att registrering av ett namn enligt SUB/SGB-systemet inte i sig garanterar en större marknadsandel på hemmamarknaden eller utomlands. Marknadsandelen ökar endast om ett antal ytterligare villkor är uppfyllda, t.ex. en aktiv strategi för marknadsexpansion som drivs individuellt och kollektivt av producenterna, intresse från konsumenternas sida, kombinerad användning med ett varumärke och förekomst av nischmarknader.

Fallstudierna visar också att fördelningsmönstret genom försörjningskedjan för eventuella ytterligare vinster och inkomster som uppstår till följd av deltagande i SUB/SGB-systemet varierar för olika produkter. I vissa fall rapporterade producenterna en betydande inverkan på vinsten.

Mer generellt upplever producenterna av SUB/SGB-produkter att systemet ger stora vinster i fråga om anseende.

3.13 Förhindra påverkan på de normala marknadsförhållandena för produkter utan SUB/SGB, särskilt i avsaknad av förteckningen över generiska benämningar

Ingen påverkan av systemet på de normala marknadsförhållandena för produkter utan SUB/SGB kunde konstateras i fallstudierna.

När det gäller avsaknaden av en förteckning över generiska benämningar framhålls tydligt i fast rättspraxis att en nationell domare fortfarande från fall till fall måste fastställa den generiska karaktären hos en viss benämning i omtvistade fall. Giltigheten hos en sådan förteckning kan dessutom när som helst enligt artikel 234 i fördraget ifrågasättas av en medlemsstat eller en juridisk eller fysisk person som är direkt och individuellt berörd.

Det är därför osannolikt att osäkerheten skulle minska om det fanns en förteckning.

3.14 Säkra en ökad produktmångfald

SUB/SGB-systemet har bidragit till att produktion bevarats, men det har inte i någon större utsträckning främjat lansering av nya produkter och innovation. Dessutom är det bara ett fåtal producenter i fallstudierna som diversifierat sin produktion som en följd av deltagandet i systemet.

3.15 Öka eller bibehålla den ekonomiska verksamheten i landsbygdsområden

De begränsade uppgifterna från fallstudierna tyder på att det finns en liten positiv och skiftande effekt för alla SUB/SGB. Det överensstämmer med det faktum att systemet bara är en av många, ofta viktigare, faktorer bakom ekonomisk utveckling i landsbygdsområden.

3.16 Skapa ett kulturovärde i landsbygdsområden

Generellt sett tyder fallstudierna på att förekomsten av SUB/SGB åtminstone verkar stärka kulturarvet och kulturvärdet i den region där SUB/SGB-produkterna framställs.

4. Rekommendationer

Följande rekommendationer utfärdas med utgångspunkt i slutsatserna enligt ovan.

Bristen på administrativa och statistiska uppgifter om SUB/SGB-systemet och de produkter som omfattas av systemet är en svaghet som måste åtgärdas för att en god övervakning av systemet och dess tillämpning ska vara möjlig, och för att en gedigen faktabas ska kunna byggas upp som kan ligga till grund för den framtida strategin när det gäller systemet.

- **Rekommendation 1: Öka tillgången till administrativa uppgifter (t.ex. antalet kontroller) och statistiska uppgifter (t.ex. storleken på de jordbruksområden som används för produktion av SUB/SGB-produkter, produktionens och försäljningens värde och volym).** Denna rekommendation gäller både Europeiska kommissionen och medlemsstaterna.

Europeiska kommissionen bör överväga att tillsammans med medlemsstaterna utveckla ett system för insamling av administrativa och ekonomiska uppgifter om SUB/SGB. De nationella institutioner som ansvarar för jordbruksstatistik är bäst lämpade för denna uppgift.

Kort sammanfattning

Det råder stora skillnader i antalet SUB/SGB mellan EU:s 27 medlemsstater. Utvärderingsanalysen visar att en högre nivå i fråga om information och stöd ofta resulterar i fler registreringar.

I den utsträckning som producenter av SUB/SGB-produkter gynnas av systemet kan det vara värt att investera en del resurser för att öka producenternas medvetenhet om systemet och dess fördelar, särskilt i medlemsstater där det faktiska utnyttjandet av systemet verkar vara lågt.

- **Rekommendation 2: Aktivt främja systemet och ett starkare stöd till sökande.** Denna rekommendation gäller främst medlemsstaterna, men även Europeiska kommissionen skulle kunna vidta sådana åtgärder.

Resultaten av den Europaomfattande konsumentundersökningen visar att igenkännandet av och förståelsen för symbolerna för SUB och SGB ligger på en mycket låg nivå i EU.

- **Rekommendation 3: Inleda en aktiv kommunikationskampanj för att öka konsumenternas kunskap om SUB/SGB-systemet och symbolerna.** Denna rekommendation gäller både medlemsstaterna och Europeiska kommissionen. En sådan kampanj skulle kunna genomföras av medlemsstaterna eller Europeiska kommissionen.

Avsaknaden av information om ursprunget för råvaror som används i SGB-produkter kan ibland orsaka förvirring hos konsumenterna om det verkliga ursprunget för ingredienser i vissa SGB-produkter.

- **Rekommendation 4: Undersöka sätt att förbättra informationen om råvaror som används som ingredienser i SGB-produkter genom att t.ex. lämna detaljerad information om ursprunget för åtminstone huvudingredienserna på SGB-produktens förpackning.** Denna rekommendation gäller Europeiska kommissionen. Det skulle minska konsumenternas farhågor i fråga om spårbarhet och ursprung för ingredienser och undanröja all eventuell förvirring om det geografiska ursprunget för ingredienser i SGB-produkter.

