KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 14.7.2011
KOM(2011) 436 wersja ostateczna

ZIELONA KSIĘGA

w sprawie działań promocyjnych i informacyjnych dotyczących produktów rolnych: strategia o dużej europejskiej wartości dodanej w celu promowania smaków Europy

ZIELONA KSIĘGA

w sprawie działań promocyjnych i informacyjnych dotyczących produktów rolnych: strategia o dużej europejskiej wartości dodanej w celu promowania smaków Europy

1. WPROWADZENIE: CZEMU SŁUŻY ZIELONA KSIĘGA W SPRAWIE POLITYKI INFORMACYJNEJ I PROMOCYJNEJ DOTYCZĄCYCH PRODUKTÓW ROLNYCH?

Jakość europejskich produktów rolnych i spożywczych jest powszechnie uznawana. Model europejski, będący owocem tradycji, umiejętności producentów i ich zdolności innowacyjnych jest również wynikiem zdecydowanej wspólnej polityki rolnej (WPR) oraz norm produkcji, które nie mają w świecie równych. Należy promować ten model, gdyż ma on decydujące znaczenie dla zdolności Unii Europejskiej do pobudzania lokalnej dynamiki gospodarczej, odpowiadania na potrzeby europejskich konsumentów i wzbudzania zainteresowania konsumentów z państw trzecich.

Sukcesy europejskich sektorów rolnego i rolno-spożywczego nie powinny przesłaniać poważnych trudności, z którymi się one borykają. Przede wszystkim nie zawsze zauważa się lub docenia wysiłki producentów UE w kwestiach sanitarnych, środowiskowych czy związanych z dobrostanem zwierząt. Oprócz tego, zarówno na tradycyjnych rynkach zbytu UE, jak i na rynkach wschodzących pojawili się nowi gracze, którzy stanowią poważną konkurencję. Wreszcie UE ma bardzo różnorodne dziedzictwo kulinarne, które warto w pełni wykorzystać.

WPR umożliwia uwolnienie potencjału europejskich sektorów rolnego i rolno-spożywczego oraz jego waloryzację. Wprowadzana obecnie reforma umożliwi tej polityce od roku 2013 pełne przyczynianie się do realizacji strategii Europa 2020 na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu poprzez wspieranie roli rolnictwa jako podstawy bezpieczeństwa żywnościowego, zrównoważonego wykorzystywania zasobów naturalnych i dynamiki obszarów wiejskich. Konieczne jest równoległe rozpoczęcie dogłębnej refleksji nad polityką działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących produktów rolnych, która jest jednym z instrumentów WPR.

Celem niniejszej zielonej księgi jest zapoczątkowanie tej refleksji przez zwrócenie się o opinię do wszystkich zainteresowanych stron: konsumentów, producentów, handlowców i przedstawicieli administracji, w celu określenia ram precyzyjnie ukierunkowanej i ambitnej strategii promocyjnej i informacyjnej, która pomoże lepiej wykorzystywać bogate zasoby europejskich sektorów rolnego i rolno-spożywczego.

2. EUROPEJSKA WARTOŚĆ DODANA POLITYKI INFORMACYJNEJ I PROMOCYJNEJ

2.1. Jakie wyzwania stoją przed polityką informacyjną i promocyjną na rzecz produktów rolnych ?

2.1.1. Mocne i słabe strony dotychczasowych działań

Polityka informacyjna i promocyjna na rzecz produktów rolnych została stworzona na początku lat 80. dwudziestego wieku. Stopniowo rozszerzono ją na większość wstępnie przetworzonych produktów rolnych i rolno-spożywczych. Na przełomie XX i XIX wieku polityka była skutecznym narzędziem wspierania wysiłków producentów UE w odbudowywaniu zaufania konsumentów po kryzysach związanych ze skażeniem dioksyną i BSE. Polityka ta sprawdziła się w tworzeniu kontekstu sprzyjającego wprowadzaniu na nowe rynki produktów takich jak oliwa z oliwek, która wcześniej była rozprowadzana wyłącznie na bardzo małą skalę w Europie Północnej lub Środkowej. Przyczyniła się też do rozwoju znaków jakości, które umożliwiają konsumentom lepsze poznanie oferty UE w zakresie żywności.

Obok tych bardzo korzystnych przykładów ostatnie pięć lat (zob. tabela 1 obejmująca okres 2006-2010)[1] wykazało następujące braki obecnej polityki informacyjnej i promocyjnej dotyczącej produktów rolnych:

- Światowe rynki dynamicznie się rozwijają. UE jest jednym ze światowych liderów handlu produktami rolnymi i rolno-spożywczymi, ale jej udział w rynku maleje na korzyść innych, bardziej agresywnych, graczy. Działania promocyjne poza UE są obecnie bardzo ograniczone (stanowią o ponad połowę mniej niż działania na rynku wewnętrznym). Należałoby ustalić, czy UE powinna rozwijać działania na tym poziomie;

- Skoordynowane inicjatywy dotyczące wielu krajów lub wielu produktów nie są wystarczająco wspierane lub wydają się zbyt skomplikowane do realizacji w obecnym kształcie. Pozwalają one natomiast zwielokrotnić efekt podejmowanych działań;

- Rozmieszczenie geograficzne programów nie pozwala w zadowalającym stopniu objąć różnorodnych produktów i wiedzy fachowej wszystkich państw członkowskich UE;

- Wady potwierdził również Trybunał Obrachunkowy w 2009 r., na podstawie kontroli dotyczącej skuteczności działań informacyjnych i promocyjnych[2].

---

[1] Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady z wykonania rozporządzenia nr 3/2008 z listopada 2010 r. (ref: COM(2010)692)

[2] Sprawozdanie specjalne nr 10/2009. Działania informacyjne i promocyjne dotyczące produktów rolnych.

Tabela 1. Realizacja programów informacyjnych i promocyjnych dotyczących produktów rolnych na podstawie rozporządzenia (WE) nr 3/2008 w okresie 2006-2010

% liczby (% wartości)	Rynek wewnętrzny	Rynek zewnętrzny
Rozdział programów	71 % (74 %)	29 % (26 %)
Współczynnik odrzucenia	59 % (56 %)	56 % (62 %)
Współczynnik programów obejmujących wiele państw lub produktów	8 % (16 %)	9 % (12 %)

2.1.2. Do kogo adresować programy, by uzyskać jak największą europejską wartość dodaną?

Aby wykorzystać możliwości rozwoju rynków rolnych i rolno-spożywczych, skuteczniej wspierać wysiłki europejskich producentów i promować różnorodność swych produktów, UE musi wyznaczyć polityce promocyjnej i informacyjnej nowe cele. Mogłyby one wyrażać się w szczególności przez zróżnicowane podejście strategiczne, precyzyjne ukierunkowanie działań w zależności od charakteru rynków lokalnych, europejskich i światowych.

Konkretne cele polityki informacyjnej i promocyjnej dla każdego rynku zostaną wyznaczone w późniejszym terminie, tak by lepiej określić działania, jakie należy podjąć w odniesieniu do każdego z nich i uzyskać jak największą europejską wartość dodaną. Ogólnie rzecz biorąc, należy:

- Lepiej waloryzować europejską produkcję rolną i skonsolidować jej pozycję na rynkach;
- Promować bardzo rygorystyczne unijne normy sanitarne, środowiskowe i związane z dobrostanem zwierząt i zapewnić konsumentom lepszy dostęp do informacji o europejskim modelu produkcji;
- Przybliżać konsumentom nowe produkty i waloryzować różnorodność europejskiej oferty;
- Podnosić poziom znajomości systemów jakości i produktów o dużej wartości dodanej;

Pytanie 1: Do kogo należy kierować politykę informacyjną i promocyjną dotyczącą produktów rolnych, aby sprostała ona nowym wyzwaniom na rynkach lokalnych, europejskich i światowych i zapewniała większą europejską wartość dodaną? Jaka powinna być rola tej polityki w odróżnieniu od działań już prowadzonych przez inne podmioty (np. sektor prywatny)?

3. RYNEK WEWNĘTRZNY: WALORYZACJA JEDNOLITEGO RYNKU ROLNEGO POPRZEZ JEGO PRODUKTY

3.1. Rynki regionalne i lokalne

Potencjał lokalnego rolnictwa nie jest wystarczająco wykorzystywany. Rynki regionalne i lokalne są ważnym miejscem spotkań producentów i konsumentów. Tym pierwszym

pozwalają na dobre wykorzystywanie owoców ich pracy, drugim zaś – na wnoszenie wkładu w miejscowy rozwój, ograniczanie oddziaływania na środowisko ich struktury konsumpcji oraz dostęp do bardzo różnorodnych produktów, zakorzenionych w bliskiej im tradycji i sposobie życia.

3.1.1. Wyzwania stojące przed rynkami regionalnymi i lokalnymi

Krótkie łańcuchy dystrybucji stanowią metodę podnoszenia dochodów producentów i zapewniania rentowności dużej liczby gospodarstw, w szczególności dzięki poprawie marż, ograniczeniu koszów transportu i zmniejszaniu uzależnienia od sektora rolno-przemysłowego. Mogą przyczyniać się do poprawy ochrony środowiska, np. poprzez ograniczanie emisji CO_2 lub mniejsze zużycie opakowań. Z perspektywy kulturowej i społecznej sprzyjają podejmowaniu wspólnie wypracowanych decyzji i sprawowaniu władzy na szczeblu lokalnym w sposób bardziej ukierunkowany na specyficzne potrzeby lokalne, chronią i wspierają lokalne tradycje, wiążąc jednocześnie produkt z obszarem geograficznym wspólnym dla producentów i konsumentów.

W ramach podejścia terytorialnego uczestnictwo producentów w programach jakości i promocji tych produktów stanowi podstawę odpowiadania na rosnące oczekiwania dotyczące lokalnych produktów, tradycji, autentyczności, które przyczyniają się do odbudowy więzi społecznych między producentami i konsumentami, waloryzacji świeżości produktów, innowacyjności i wartości odżywczych produktów oraz ich znajomości.

3.1.2. Instrumenty służące rozwojowi rynków regionalnych i lokalnych

Poszukując możliwości wzmocnienia instrumentów wspierania lokalnych rynków, należy wykorzystywać synergie i wzajemne uzupełnianie się ich z pozostałymi funduszami Unii, tak by położyć akcent na podejście precyzyjnie ukierunkowane na potrzeby poszczególnych obszarów i w pełni zgodne z zasadą pomocniczości.

Szczególną uwagę należy przykładać do współpracy różnych podmiotów w celu rozwijania strategii na rzecz produkcji i promocji lokalnych produktów rolnych. Aby poprawić zbyt lokalnych produktów, należałoby udostępnić środki mające na celu finansowanie podstawowych usług, na przykład tworzenie ośrodków handlowych, sklepów lokalnych lub wiejskich sklepów wielobranżowych, rozwijanie hal i targowisk itd. Po 2013 r. w promowaniu krótkich łańcuchów dostaw ważniejszą rolę mogłoby odgrywać m.in. narzędzie LEADER, lepiej wpisane w WPR.

3.1.3. Sposób zarządzania rynkami regionalnymi i lokalnymi.

Polityka rozwoju obszarów wiejskich UE dysponuje obecnie wieloma środkami mającymi na celu zachęcanie do wytwarzania produktów wysokiej jakości i wspieranie grup producentów w prowadzeniu działań informacyjnych i promocyjnych. Wnioski ustawodawcze, które Komisja opracuje w ramach reformy WPR 2020, uzupełnią i udoskonalą arsenał istniejących środków. Nawet jeżeli środki te stosowane są poza przekrojowym systemem promocji, powinny być z nim spójne i promowane na równi.

Pytanie 2: Jakie działania informacyjne i promocyjne należałoby wprowadzić, aby przyczynić się do zwiększenia roli rynków regionalnych i lokalnych?

3.2. Wewnętrzny rynek europejski: wzmocnić więź między Europejczykami i rolnictwem

3.2.1. Specyficzne potrzeby i cele rynku wewnętrznego (oprócz potrzeb i celów rynków regionalnych i lokalnych)

Konieczne jest zachęcanie do konsumpcji produktów europejskich, zarówno przez waloryzację wizerunku produktów, jak i przybliżając europejskie systemy jakości konsumentom i producentom, którzy czasem są słabo poinformowani o narzędziach waloryzacji oferowanych im przez WPR. W tym celu, warto byłoby w większym stopniu ukierunkować informację na następujące elementy:

- **Europejskie normy produkcji**: europejskie rolnictwo słynie z surowych wymogów w zakresie higieny, ochrony środowiska i dobrostanu zwierząt. Działania informacyjne i promocyjne dotyczące produktów rolnych powinny w większym stopniu waloryzować cechy związane z normami produkcyjnymi.

- **Informacje dotyczące bardziej zrównoważonego odżywiania**: programy zachęcające do spożycia owoców i warzyw (np. 5 x dziennie) mogą poprawić nawyki żywieniowe. Innym przykładem jest program zachęcający do umiarkowanego spożycia alkoholu.

- **Europejskie systemy jakości**[3], takie jak np. oznaczenia: CHNP, CHOG, GTS, rolnictwo ekologiczne, regiony najbardziej oddalone, zapewniają konsumentom wysoką jakość produktów, w szczególności pod względem smaku, pochodzenia i metody produkcji.

Ponadto w czasie kryzysu lub po kryzysie wsparcie sektora w trudnej sytuacji może być niezbędne do odbudowy zaufania konsumentów lub stymulacji konsumpcji. Na przykład w 2009 r. współfinansowano szereg dodatkowych programów, aby pomóc producentom w przezwyciężeniu kryzysu sektora mlecznego. Unia Europejska może odgrywać ważną rolę, podejmując – po kryzysach sanitarnych, jak miało to miejsce w przypadku kryzysów związanych z BSE, pryszczycą czy ptasią grypą – działania polegające na rozpowszechnianiu rzetelnych i przejrzystych informacji.

Wreszcie można by zachęcać do współpracy między państwami członkowskimi w celu uzupełniania kampanii informacyjnych i promocyjnych prowadzonych przez państwa członkowskie lub sektor prywatny i popierać ich synergie.

Pytanie 3: Jakie są specyficzne potrzeby w zakresie informacji i promocji dotyczących europejskich produktów i jakie powinny być cele dla rynku wewnętrznego?

3.2.2. Działania na rzecz rynku wewnętrznego (oprócz działań dotyczących rynków regionalnych i lokalnych)

W ramach rozporządzenia (WE) nr 3/2008 działania informacyjne i promocyjne na rynku wewnętrznym przybierają formę programów przygotowywanych przez organizacje zawodowe lub kilka państw członkowskich. Programy te, najczęściej współfinansowane przez wszystkie zainteresowane strony (UE, organizacje zawodowe i państwo członkowskie), z

[3] Zob. też propozycje w ramach pakietu środków dotyczących jakości 2010: http://ec.europa.eu/agriculture/quality/policy/quality-package-2010/index_fr.htm

reguły trwają trzy lata. Dotyczą one jednego lub kilku produktów lub znaków jakości i jak na razie ich zasięg w Europie jest niewystarczający.

Dla poprawy wyników działań UE przydatne mogłoby być podkreślanie kluczowych haseł dotyczących europejskiego modelu produkcji rolnej i ilustrowanie ich produktami. Działania te mogłyby przybierać formę:

► ***Kampanii informacyjnych poświęconych różnym kwestiom / tematykom***:

- Aby podnosić poziom znajomości WPR poprzez produkty rolne: normy produkcji, poszanowanie środowiska i krajobrazu, dobrostan zwierząt, znaki jakości i waloryzacja wizerunku wśród konsumentów,

- Aby zachęcać do zdrowszego odżywiania, przyczyniając się w ten sposób do realizacji celów w zakresie zdrowia publicznego.

W odniesieniu do każdej kampanii należałoby określić grupy docelowe i narzędzia komunikacyjne (jak np. reklamy radiowe i telewizyjne, strony internetowe, publikacje, wizyty w szkołach, przedsiębiorstwach itd.).

► *Działań promocyjnych, które ilustrowałyby* ***europejski model produkcji***

W niektórych przypadkach istnieje ścisłe powiązanie między produktem a szczególną cechą europejskiego modelu rolnego i rolno-spożywczego. W ramach działań o charakterze informacyjnym i promocyjnym produkty te mogłyby być wykorzystywane jako narzędzia waloryzacji specyfiki unijnych sposobów produkcji i dążenia do doskonałości. Już teraz niektóre programy dotyczące znaków jakości wykorzystują w szczególności pewne produkty, na przykład w sektorze mięsa w odniesieniu do przestrzegania standardów w zakresie dobrostanu zwierząt.

► *Doraźnych interwencji* ***w przypadkach kryzysów***

W przypadku kryzysu gospodarczego lub sanitarnego ważne jest, by na poziomie europejskim obywatele otrzymywali jednoznaczne informacje. Działania takie jak kampanie informacyjne i promocyjne dotyczące produktu dotkniętego kryzysem przyczyniłyby się do dynamicznej, szybkiej i skutecznej reakcji.

► *Stworzenia* ***europejskiej platformy wymiany najlepszych praktyk***

Wymiana najlepszych praktyk między profesjonalistami jest korzystna dla opracowywania skutecznych działań. Można by stworzyć usługi wymiany (warsztaty współpracy, strona internetowa itp.) dla wszystkich podmiotów zainteresowanych polityką informacyjną i promocyjną na poziomie europejskim. Platforma ta ułatwiłaby opracowywanie programów obejmujących wiele krajów, które byłyby lepiej skonstruowane i lepiej koordynowane niż obecnie. Na przykład śródziemnomorskie państwa członkowskie mogłyby niejako pod wspólną ogólną banderą europejską opracować program informujący o zaletach diety śródziemnomorskiej na przykładzie grupy produktów, takich jak oliwa z oliwek, owoce, warzywa i umiarkowane spożycie wina, adresowany do państw członkowskich z Europy Północnej.

Pytanie 4: Jakie działania należałoby opracować, aby osiągnąć cele i w ten sposób lepiej wykorzystać wkład Unii Europejskiej w rynek wewnętrzny?

4. CORAZ BARDZIEJ KONKURENCYJNY RYNEK ZEWNĘTRZNY: DOGODNA ARENA PROMOCJI EUROPEJSKICH PRODUKTÓW

4.1. Wzmocnić pozycję europejskiego rolnictwa na światowym rynku

W 2010 r. wartość wywozu europejskich produktów rolnych osiągnęła ponad 90 mld EUR. Produkty końcowe stanowią 64 % tej wielkości, a na pierwszym miejscu plasują się napoje spirytusowe i wina (16 %). Obecnie wywóz produktów rolnych odbywa się niemal całkowicie bez refundacji wywozowej (385 mln EUR w 2010 r. w porównaniu do ponad 6 mld w 2000 r.). Wynik ten osiągnięto dzięki konkurencyjności europejskiego rolnictwa, którego produktom sprzyjała dobra sytuacja na rynku światowym, jednak na świecie panuje silna konkurencja i Europa wykazuje tendencję do ustępowania pola bardziej zdecydowanym graczom.

Promocja własnych produktów należy przede wszystkim do producentów, eksporterów i państw członkowskich, niemniej Unia Europejska może odegrać ważną rolę w zakresie organizacji i wsparcia. Obecnie w większości przypadków europejskie przedsiębiorstwa opracowują indywidualne strategie, nie włączając w nie wymiaru europejskiego, co prowadzi do fragmentacji przekazu i powielanych działań, które pochłaniają dużo czasu i pieniędzy. W obecnej sytuacji Europa powinna połączyć te energie, promować swoje smaki i sposoby produkcji, podobnie jak robią to jej główni partnerzy handlowi (Stany Zjednoczone, Australia, Kanada itd.). Wymaga to znacznego wsparcia finansowego.

Aby wzmocnić swą pozycję konkurencyjną Unia Europejska mogłaby w szczególności:

- **Wspierać otwieranie się i rozwój rynków** – w szczególności w związku z negocjacjami umów międzynarodowych – aby europejscy producenci mieli więcej możliwości prezentowania swych produktów i eksportowania ich.

- **Wspierać szeroko zakrojone działania promocyjne, realizowane w ramach jasno określonej strategii europejskiej i precyzyjnych celów**. Działania te mogą albo być bezpośrednio adresowane do konsumentów i specjalistów danej branży poza granicami, których należy informować o europejskich produktach i zachęcać do ich spożycia, albo do europejskich producentów i grup producentów, których należy zachęcać do rozwijania sprzedaży na rynkach państw trzecich i pomagać im w tym (efekt dźwigni).

Pytanie 5: Jakie są specyficzne potrzeby w zakresie informacji i promocji dotyczących europejskich produktów i jakie powinny być cele dla rynku zewnętrznego?

4.2. Działania na rzecz rynku zewnętrznego

Obecnie w przekrojowych ramach stworzonych na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 3/2008 Unia Europejska finansuje działania promocyjne (1) za pośrednictwem wieloletnich programów opracowanych przez przedstawicieli branży lub (2) bezpośrednio inicjowanych przez Komisję.

Od 2007 do 2010 r. programy dotyczące rynku zewnętrznego liczbowo stanowiły tylko 29 %, a ich wartość tylko 26 % (średnio 14 mln EUR/ rok przez cały okres programowania w odniesieniu do części współfinansowanej przez UE). Współczynnik programów odrzuconych wyniósł 56 %. Najważniejszymi narzędziami, wykorzystywanymi w ponad 90 % zatwierdzonych programów, były broszury informacyjne, udział w targach i nawiązywanie kontaktów branżowych.

Oprócz tego Komisja organizuje imprezy promocyjne w państwach trzecich (1-2 w roku) z wykorzystaniem wizyt handlowych na wysokim szczeblu. Przyjmują one formę konferencji, udziału w targach branżowych, spotkań z dziennikarzami prasowymi lub spotkań między przedsiębiorstwami. Każdej z tych wizyt towarzyszą działania związane z kreowaniem wizerunku organizowane zarówno przed nią jak i po niej.

Trybunał Obrachunkowy pozytywnie ocenił wpływ tych działań. Niemniej należałoby sprawdzić, czy interwencji Unii Europejskiej nie dałoby się lepiej wykorzystać, na przykład stosując się do zaleceń ostatniej oceny zewnętrznej[4], do zaleceń Parlamentu Europejskiego[5] lub Trybunału Obrachunkowego[6] w odniesieniu do budżetu i poprzez proponowanie innych działań, w większym stopniu nastawionych na pomoc techniczną producentom/przedsiębiorstwom:

– **rozwijać zdolności eksportowe europejskich producentów**: Komisja powinna inicjować działania wspierające w celu pomagania podmiotom europejskiego sektora rolnego w rozwijaniu ich strategii marketingowej w zależności od produktu, docelowego rynku itd. Mogłoby wyrażać się to na przykład w przeprowadzaniu na poziomie Komisji badań zwyczajów żywieniowych, przygotowywaniu dni informacji na ww. temat, interaktywnych platformach internetowych, podobnych do tych, które istnieją już w innych państwach, jak np. USA lub Kanada, lub wykorzystywaniu nowych mediów (typu Facebook – wyspecjalizowanych w działaniach dotyczących promocji rolnej) oraz zapewnianiu dostępu do infrastruktury europejskim stoiskom na targach międzynarodowych;

– **tworzyć więcej synergii między producentami a programami**. Działania Unii Europejskiej powinny zachęcać do grupowania się małych i średnich przedsiębiorstw, co umożliwia im uzyskanie siły przebicia niezbędnej do wprowadzenia produktów na rynek zewnętrzny. Praktycznie rzecz ujmując, tworzenie sieci mogłoby pomóc w realizacji tego celu. Na poziomie Europy sieci te umożliwiłyby tworzenie synergii między producentami i zachęcałyby do tworzenia programów obejmujących wiele państw lub produktów o dużej europejskiej wartości dodanej;

– **pomagać nowoprzybyłym,** rozszerzając działania kwalifikowalne na prace przygotowawcze (np. roczna kampania próbna, badanie rynku).

---

4 „Jakie wnioski można wyciągnąć po ośmiu latach realizacji programów promocyjnych w państwach trzecich?" – Euréval – grudzień 2008 r. Trwa obecnie zewnętrzna ocena polityki promocyjnej i informacyjnej; zostanie ona zakończona przed końcem br.

5 Rezolucja ustawodawcza 2007/0095 (procedura konsultacji).

6 Sprawozdanie specjalne nr 10/2009.

Wszelkiego rodzaju działania dotyczące rynku zewnętrznego należałoby rozwijać zgodnie z istniejącymi środkami wsparcia w ramach europejskiej polityki handlowej[7].

Pytanie 6: Jakie działania należałoby opracować, aby osiągnąć cele i w ten sposób lepiej wykorzystać interwencję Unii Europejskiej na rynku zewnętrznym?

5. ZAKRES I SPOSÓB ZARZĄDZANIA W ODNIESIENIU DO RYNKU WEWNĘTRZNEGO I RYNKU ZEWNĘTRZNEGO

5.1. Jacy beneficjenci?

Obecnie, przy organizacji poziomej, propozycje programów mogą być opracowywane tylko przez organizacje branżowe lub międzybranżowe reprezentatywne dla zainteresowanego sektora lub sektorów jednego lub więcej państw członkowskich lub w skali Europy. Ograniczenie to nie obowiązuje w sektorze wina, gdzie przedsiębiorstwa prywatne i jednostki publiczne - o ile nie są jedynymi beneficjentami – mogą na równi korzystać ze środków promocyjnych.

Warto byłoby rozważyć możliwość rozszerzenia dostępu o struktury inne niż organizacje branżowe, jak np. przedsiębiorstwa lub izby handlowe. Takie otwarcie umożliwiłoby objęcie sektorów, które nie we wszystkich państwach członkowskich są zorganizowane wokół organizacji branżowych.

Ponadto w dokładnie określonych ramach, np. przy zakazie bezpośredniej promocji (reklamy) produktów zainteresowanego przedsiębiorstwa, można by przewidzieć uczestnictwo podmiotów indywidualnych. Można by dopuścić prezentowanie produktów, o ile służyłoby to ilustracji bardziej ogólnego komunikatu europejskiego, do którego propagowania firma się zobowiązała.

Pytanie 7: Kto powinien być beneficjentem? Czy należałoby faworyzować wybranych beneficjentów?

5.2. Większa spójność z innymi instrumentami WPR

Z biegiem czasu, oprócz działań przewidzianych na podstawie rozporządzenia (WE) nr 3/2008, w odniesieniu do niektórych produktów opracowano specyficzne instrumenty promocyjne i informacyjne. Narzędzia te odzwierciedlają adekwatność i znaczenie kontynuowania ambitnych działań dla zainteresowanych branż. Należy jednak również przeanalizować, w jakim stopniu byłyby możliwe synergie między różnymi istniejącymi instrumentami, tak by realizowane działania promocyjne były lepiej koordynowane i skuteczniejsze.

Aby określić spójne metody dostępu do rynków, należy więc przemyśleć potencjalne związki pomiędzy polityką informacyjną i promocyjną dotyczącą produktów rolnych i rolno-spożywczych jako taką i następującymi narzędziami: programem promowania spożycia **mleka i owoców w szkołach**; instrumentami promocji **wina** w państwach trzecich; środkami informacyjnymi i promocyjnymi przewidzianymi w ramach programów operacyjnych organizacji producentów **owoców i warzyw**; mechanizmem wspierania rolnictwa obszarów

[7] Polityka handlowa jako kluczowy element strategii Europa 2020 – COM(2010)612.

najbardziej oddalonych w ramach programów **POSEI**; systemami jakości żywności lub promocji produktów opatrzonych oficjalnymi znakami jakości przewidzianymi w ramach **rozwoju obszarów wiejskich** (oś 1 EFRROW, środki 132 i 133, poprawa konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa); szczególnym wsparciem określonym w **art. 68** rozporządzenia w sprawie systemu płatności jednolitej (rozporządzenie (WE) nr 73/2009); środkami promowania **oliwy z oliwek** w krajach spoza Europy za pośrednictwem Międzynarodowej Rady ds. Oliwy z Oliwek (IOOC); czy polityką **informacyjną i promocyjną dotyczącą WPR**, ustanowioną przez rozporządzenie (WE) nr 814/2000.

Pytanie 8: Czy możliwe są synergie między różnymi narzędziami promocyjnymi i informacyjnymi, jakimi dysponuje UE, w celu rozwijania skuteczniejszych i ambitniejszych strategii dostępu do rynków lokalnych, europejskich i światowych?

5.3. Lepszy rozdział i lepsze określenie działań

Obowiązujące ramy prawne są dość restrykcyjne. Opracowano wykazy pozytywne[8] produktów, które mogłyby stanowić przedmiot działań promocyjnych. W odniesieniu do rynku europejskiego dla każdego produktu lub tematyki ustalono wykaz grup docelowych, komunikatów i możliwych do wykorzystania instrumentów. Komisja stopniowo zaktualizowała te dawno sporządzone wykazy, ale należy sprawdzić ich przydatność.

Oprócz tego obecnie programy dotyczą konkretnych produktów lub systemów jakości (np. informacji o mleku i jego wartościach odżywczych). Nowe podejście, bardziej elastyczne i prawdopodobnie właściwsze, polegałoby na podkreślaniu na początku kluczowych haseł, opracowanych na poziomie unijnym, a następnie na rozwijaniu tych haseł, połączonym z ilustrowaniem ich produktami, co pozwoliłoby w większym stopniu podkreślać różnorodność, bogactwo i komplementarność unijnej oferty.

Pytanie 9: Jakie produkty rolne i spożywcze powinny być kwalifikowalne i na podstawie jakich kryteriów?

Pytanie 10: Jakich środków promocyjnych należałoby użyć dla poprawy ich skuteczności? Czy należy skoncentrować się na propagowaniu kluczowych haseł, jak np. „pięć porcji owoców i warzyw dziennie" czy „smak Europy" czy na rodzinach produktów (np. sery, wino itd.)?

5.4. Lepsza waloryzacja pochodzenia geograficznego lub nazw znaków towarowych

Europejska oferta rolna i rolno-spożywcza jest tak bogata, że często dobra waloryzacja produktu wymaga wykroczenia poza ogólny wizerunek europejskości. Natomiast obecnie możliwości podawania nazw znaków towarowych lub pochodzenia są ograniczone i zainteresowanie podmiotów prywatnych współfinansowaniem programów promocyjnych na poziomie europejskim czasem na tym cierpi.

Z zasady w przypadku większości działań wszelkie odniesienia do pochodzenia muszą być drugorzędne w stosunku do przesłania głównego. Informacja o pochodzeniu produktu może

[8] Załączniki I i II do rozporządzenia (WE) nr 501/2008.

pojawiać się, kiedy dotyczy ona oznaczenia na podstawie przepisów unijnych (np. produktów CHPG/CHNP)[9]. W odniesieniu do dwóch sektorów obowiązują przepisy szczególne:

- Wino[10]: można promować indywidualne znaki towarowe w państwach trzecich, o ile na finansowanie promocji nie przyznano żadnej dodatkowej pomocy państwa i działania promocyjne dotyczą win objętych chronioną nazwą pochodzenia, chronionym oznaczeniem geograficznym lub win o podanej nazwie odmiany winorośli.

- Owoce i warzywa[11]: nie można promować indywidualnych znaków towarowych lub oznaczeń geograficznych z wyjątkiem:

– znaków towarowych organizacji producentów, zrzeszeń organizacji producentów i ich jednostek zależnych;

– promocji ogólnej i promocji oznakowań jakościowych. Oznaczenia geograficzne dopuszczane są tylko w odniesieniu do chronionych nazw pochodzenia lub chronionych oznaczeń geograficznych.

W ramach jasno określonego podejścia strategicznego w większym stopniu powinno być możliwe wykorzystywanie zdolności niektórych znaków towarowych lub atrakcyjnych określeń dotyczących pochodzenia do torowania drogi na nowych rynkach, w przypadkach gdy mogą one być jednocześnie siłą napędową dla wszystkich produktów europejskich, w szczególności na rynku zewnętrznym. Jedną z możliwości mogłoby być waloryzowanie europejskiego charakteru produktów w ramach programów promocyjnych opracowywanych przez reprezentatywne organizacje branżowe lub międzybranżowe bez wymagania od nich usuwania dokładniejszych określeń dotyczących pochodzenia lub znaku towarowego. Należałoby jednak zagwarantować, że przesłanie europejskie będzie nadrzędne w stosunku do znaku towarowego lub oznaczenia pochodzenia produktu i że z finansowanie unijne nie będzie służyć wspieraniu działalności czysto handlowej, a tylko infrastrukturze i innym działaniom przekrojowym przewidzianym w danym programie.

Pytanie 11: Czy byłoby wskazane zwiększenie znaczenia oznaczeń dotyczących pochodzenia produktu i na podstawie jakich kryteriów?

Pytanie 12: Czy byłoby wskazane wykorzystywanie znaków towarowych jako narzędzi promocji na rynku zewnętrznym i na podstawie jakich kryteriów?

5.5. Co zrobić, by zachęcić do wspólnego zarządzania przez kilka państw?

Zgodnie z obowiązującymi przepisami „pierwszeństwo przyznaje się programom zaproponowanym przez kilka państw członkowskich lub programom przewidującym działania w kilku państwach członkowskich”.

W przypadkach, gdy kilka państw członkowskich razem proponuje realizację wspólnego programu adresowanego do kilku państw, wymiar europejski ma silniejszy wydźwięk i dostępne środki są lepiej wykorzystywane. Dlatego Komisja zachęca do realizacji tego typu programów i nadal będzie je popierać.

---

9 Art. 5 pkt 2 rozporządzenia (WE) nr 501/2008.
10 Art. 103p rozporządzenia (WE) nr 1234/2007.
11 Pkt 15 załącznika VIII do rozporządzenia (WE) nr 1580/2007.

Obecna sytuacja oraz dane dotyczące okresu 2006-2010 wskazują jednak, że niewiele państw członkowskich angażuje się w takie podejście. A kiedy to robią, czasem program jest odrzucany i najczęściej z powodu braku wizji strategicznej, celów i wspólnych działań.

Współfinansowanie oraz obecne procedury, takie jak podpisywanie umów między państwami członkowskimi a krajowymi organizacjami zgłaszającymi program, powodują, że rola organizacji branżowych na poziomie Unii jest pomniejszana, podczas gdy to one byłyby najbardziej powołane do opracowywania i wdrażania programów, które miałyby rzeczywisty wymiar europejski. Należy koniecznie wypracować takie struktury i procedury, które będą w większym stopniu sprzyjać takim programom.

Pytanie 13: Co powstrzymuje opracowywanie i wdrażanie programów obejmujących wiele krajów? Co należałoby zrobić, żeby zachęcić do powstawania programów podkreślających wymiar europejski?

Pytanie 14: Czy należy rozwinąć inne rodzaje programów lub narzędzi?

5.6. Jak wdrażać?

Należy umożliwić realizację przy zastosowaniu prostych procedur. Musi być ona dostosowana do celów i umożliwiać ich realizację przy możliwie niskich kosztach administracyjnych i w spójnych ramach.

Obecnie zarządzanie programami promocyjnymi jest dzielone między Komisję a państwa członkowskie[12]. W praktyce państwa członkowskie oceniają wnioski dotyczące programów pod względem zgodności, stosowności oraz stosunku jakości do ceny, a następnie przekazują Komisji propozycje programów, które uważają za kwalifikowalne do współfinansowania. Po dokonaniu oceny i ewentualnych wnioskach o zmiany Komisja przystępuje wyboru programów, które będą współfinansowane. Następnie programy te są wdrażane przez tzw. organy wdrażające, które mają być wybierane przez organizacje proponujące programy. Państwo członkowskie jest odpowiedzialne za monitorowanie prawidłowej realizacji programów, płatności na rzecz beneficjentów oraz związane z tym kontrole. Grupa monitorująca, której przewodniczy zainteresowane państwo członkowskie i w której uczestniczy przedstawiciel Komisji, zbiera się regularnie w celu monitorowania postępu w realizacji różnych programów.

Proces selekcji jest dwustopniowy i długi (siedem miesięcy od terminu składania wniosków przez państwa członkowskie do decyzji Komisji), co ogranicza zdolność opracowywania kampanii w sposób sprawny i pragmatyczny i w zależności od potrzeb. Możliwe są dwie alternatywy:

– selekcja na poziomie państw członkowskich. Należałoby uprzednio rozdzielić pulę środków finansowych na poszczególne państwa członkowskie. Oprócz tego, że zadanie to byłoby trudne (jakie kwoty i na podstawie jakich kryteriów?), zarządzanie przy pomocy przyznawanych z góry krajowych pul środków finansowych wiązałoby się z ryzykiem osłabienia europejskiego wymiaru środków. Takie rozwiązania

[12] Zarządzanie dzielone: Komisja jest odpowiedzialna za wykonanie budżetu, ale powierza państwom członkowskim dokonywanie płatności na rzecz beneficjentów na podstawie warunków określonych na poziomie Unii. Następnie Komisja sprawdza, czy środki zostały prawidłowo wykorzystane (procedura rozliczenia rachunków).

praktykuje się w sektorze owoców i warzyw (pule środków finansowych przydzielane poszczególnym organizacjom z pułapem określonym na podstawie wielkości ich produkcji) oraz wina (pule środków finansowych ustalane na szczeblu krajowym). Jednak w przypadku tych dwóch sektorów sytuacja jest inna – środki promocyjne stanowią część kompletnego arsenału środków sektorowych i stanowią część programów obejmujących również działania związane z rozwojem lub restrukturyzacją.

– selekcja na poziomie unijnym. W tym przypadku tryb selekcji przypominałby tryb stosowany w ramach zaproszeń do składania wniosków: Komisja ocenia wnioski, często z pomocą ekspertów zewnętrznych. Przy takiej procedurze selekcji najczęściej Komisja zapewnia również monitorowanie, kontrolę i płatności. Należałoby więc zastanowić się nad rolą państw członkowskich w tym kontekście; czy miałaby ona być ograniczona do zera czy decyzje dotyczące działań mogłyby być podejmowane na poziomie Komisji, która powierzałaby państwom członkowskim monitorowanie i kontrolę realizacji wybranych w ten sposób programów?

Pytanie 15: W jaki sposób uprościć i udoskonalić selekcję i realizację programów?

5.7. Jaki budżet ze środków Unii przeznaczyć na realizację naszych celów?

Obecnie programy są częściowo finansowane przez UE (poziom współfinansowania maksymalnie 50 %), saldo pokrywane jest przez przedstawicieli branży lub organizacje inicjujące (co najmniej 20 %) i zainteresowane państwa członkowskie. Zasada współfinansowania jest najwłaściwszym rozwiązaniem w celu rozwijania poczucia odpowiedzialności poszczególnych podmiotów. Należałoby sprawdzić, czy do osiągnięcia naszych celów lub niektórych celów priorytetowych nie trzeba by zaproponować zwiększenia udziału we współfinansowaniu.

W ramach poprawy zorientowania na rynek poprzez stopniową eliminację dopłat eksportowych, płatności bezpośrednich niezwiązanych z wielkością produkcji, stosowania środków zarządzania rynkiem tylko w wyjątkowych przypadkach, działania promocyjne stanowią dodatkowe narzędzie w stosunku do tradycyjnych środków rynkowych utrzymywania i wzmacniania poziomu konkurencyjności rolnictwa UE.

Skuteczność narzędzia uwarunkowana jest przydziałem budżetu na miarę ambicji. Wstępny szacunek niezbędnego budżetu określony zostanie na zakończenie niniejszej procedury konsultacji na podstawie oceny obecnej polityki i oceny skutków poszczególnych wariantów w przyszłości.

6. PODSUMOWANIE: DEBATA PUBLICZNA I DALSZE KROKI

Zagadnienia i pytania poruszone w niniejszej zielonej księdze stanowią najważniejsze aspekty, które należy rozważyć przy dalszym rozwoju wspólnych ram strategicznych dla polityki informacyjnej i promocyjnej UE dotyczącej produktów rolnych oraz związanych z nimi instrumentów.

W trakcie niniejszych konsultacji Komisja stara się poznać opinię wszystkich organizacji i obywateli zainteresowanych działaniami informacyjnymi i promocyjnymi dotyczącymi produktów rolnych.

Do udzielania odpowiedzi zachęca się rolników, producentów żywności, organizacje pozarządowe, przetwórców, sprzedawców detalicznych, dystrybutorów, handlowców, importerów, eksporterów, konsumentów, organy publiczne oraz wszelkie inne zainteresowane strony. Odpowiedzi należy przesyłać za pośrednictwem

strony internetowej: http://ec.europa.eu/yourvoice

Komisja zwraca się do organizacji zainteresowanych przedstawieniem swoich uwag w ramach konsultacji społecznych o udostępnienie jej oraz podanie do wiadomości publicznej informacji o tym, kogo i jakie interesy reprezentują. Odpowiedzi przesłane przez organizacje, które nie zdecydowały się na przedstawienie tych informacji, zostaną zaliczone, zgodnie z oficjalnie przyjętą przez Komisję polityką, do grupy odpowiedzi osób prywatnych (standardy w zakresie konsultacji – COM (2002) 704 oraz komunikat „Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości" – działania następcze – COM (2007) 127 z 21.3.2007).

Konsultacje będą trwały do dnia **30 września 2011 r.**

Pytanie 16: Zachęca się respondentów do poruszania wszelkich innych kwestii związanych z polityką informacyjną i promocyjną dotyczącą produktów rolnych, które nie zostały tutaj uwzględnione.