

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących produktów rolnych na rynku wewnętrznym i w państwach trzecich

COM(2013) 812 final – 2013/0398 (COD)

(2014/C 311/10)

Sprawozdawca: **Igor ŠARMÍR**

Parlament Europejski, w dniu 9 grudnia 2013 r., oraz Rada, w dniu 11 grudnia 2013 r., postanowiły, zgodnie z art. 42, art. 43 ust. 2 oraz art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących produktów rolnych na rynku wewnętrznym i w państwach trzecich

COM(2013) 812 final – 2013/0398 (COD).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 1 kwietnia 2014 r.

Na 498. sesji plenarnej w dniach 29–30 kwietnia 2014 r. (posiedzenie z 30 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 154 do 4 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) docenia wysiłki Komisji zmierzające do uproszczenia i usprawnienia polityki promowania europejskich produktów rolno-spożywczych.

1.2 EKES wyraża zadowolenie, że Komisja wyznaczyła sobie cel znacznego zwiększenia budżetu dla działań promocyjnych i wdrożenia prawdziwej strategii promocyjnej.

1.3 EKES dostrzega potrzebę większego wsparcia promocji w państwach trzecich, gdyż mają one duży potencjał, by wchłonąć europejskie produkty rolno-spożywcze. Dotychczas przeznaczano na te kraje mniej niż 30 % budżetu na działania promocyjne. Jednakże ambitny cel, by na działania promocyjne w państwach trzecich przeznaczyć 75 % budżetu, wydaje nam się nieproporcjonalny do faktycznych wyzwań europejskiego sektora rolno-spożywczego. Odpowiedni podział kwot przeznaczonych na promocję w Europie i w krajach trzecich powinien raczej wynosić 50 %–50 %.

1.4 Zdaniem EKES-u europejskie produkty rolne będą musiały sprostać na rynku UE coraz ostrzejszej konkurencji ze strony produktów importowanych. Dlatego też konieczne będzie nasilenie działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących europejskich produktów rolnych w obrębie UE, tym bardziej, że większość konsumentów europejskich nie zdaje sobie sprawy z przewagi komparatywnej tych produktów.

1.5 EKES zaleca, by w ściśle określonych wyjątkowych przypadkach można było promować produkty rolno-spożywcze danego państwa członkowskiego na jego własnym terytorium.

1.6 EKES zaleca, by wtórnie przetworzone produkty spożywcze (spoza załącznika I do TFUE) zostały wyraźnie przywołane w art. 5 jako kwalifikujące się produkty; apeluje również, by zniesiono wyraźne wyłączenie produktów rybołówstwa i akwakultury.

1.7 EKES zaleca, by promocja wina została objęta wsparciem europejskim nie tylko wówczas, gdy inny produkt spożywczy należy do danego programu, lecz również, gdy ten program związany jest z projektem agroturystycznym.

1.8 EKES zaleca, by wsparcie UE dla promocji mleka przeznaczonego specjalnie dla dzieci w placówkach szkolnych UE mogło pokrywać 60 % kosztów, podobnie jak w wypadku owoców i warzyw.

1.9 EKES apeluje o utrzymanie wymogu wobec państw członkowskich dotyczącego wniesienia wkładu w koszty kampanii promocyjnych do wysokości 30 %. W przeciwnym wypadku wielu potencjalnych kandydatów nie będzie posiadało koniecznych środków finansowych do realizacji kampanii promocyjnych. EKES nalega, by wszystkie organizacje zawodowe we wszystkich państwach członkowskich miały takie same szanse skorzystania ze wsparcia na promocję swoich artykułów rolno-spożywczych.

1.10 EKES zaleca, by kandydaty zgłaszane przez organizacje w celu otrzymania wsparcia UE składane były w punkcie kompleksowej obsługi Komisji i by przed podjęciem przez nią decyzji informacje dotyczące każdej kandydaty były przekazywane państwu członkowskiemu, z którego pochodzi dana organizacja.

1.11 EKES zaleca uproszczenie procedur administracyjnych związanych z przygotowaniem i monitorowaniem programów promocyjnych, zwłaszcza poprzez ograniczenie liczby sprawozdań wymaganych przez Komisję. Szczególnie istotne jest zmniejszenie obciążeń administracyjnych. Konieczna jest większa elastyczność, aby na etapie wdrażania umożliwić dostosowanie programów do zmieniającej się sytuacji na rynku. W tym celu powinno się zmniejszyć poziom szczegółowości wymagany w chwili przedstawiania programów ⁽¹⁾.

2. Uwagi ogólne

2.1 Polityka wspierająca promocję produktów rolnych jest konieczna do zapewnienia rozwoju europejskiego rolnictwa. Pracownicy sektora rolno-spożywczego muszą bowiem stawić czoła coraz ostrzejszej konkurencji, by zdobyć pozycję na rynku europejskim i światowym.

2.2 Rozporządzenie (WE) nr 3/2008 umożliwiło prowadzenie działań promocyjnych wspieranych przez Unię Europejską. Ujęte w nim mechanizmy okazały się być lepiej przystosowane do wyzwań zglobalizowanej gospodarki od poprzedniego systemu wprowadzonego na mocy rozporządzeń (WE) nr 2702/1999 i 2826/2000. Kampanie promocyjne prowadzone zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 3/2008 zwracały uwagę na jakość, wartość odżywczą i bezpieczeństwo produktów rolno-spożywczych Unii Europejskiej, a także na inne cechy i korzyści z nimi związane, takie jak metody produkcji, oznakowanie, dobrostan zwierząt i ochrona środowiska. Działania mogły przybierać formę kampanii reklamowych, promocji w miejscu sprzedaży, kampanii public relations, uczestnictwa w wystawach i targach itd. W latach 2000–2012 UE współfinansowała 552 programy promocyjne.

2.3 Niemniej doświadczenia związane z systemem wsparcia promocji produktów rolnych przewidzianym w rozporządzeniu (WE) nr 3/2008 pokazały już jego ograniczenia, gdyż w kontekście kryzysu gospodarczego i finansowego niezbędne okazuje się zastosowanie większej liczby środków i lepsze ukierunkowanie promocji.

2.4 Omawiany wniosek poprzedzała zielona księga w sprawie: „Działania promocyjne i informacyjne dotyczące produktów rolnych: strategia o dużej europejskiej wartości dodanej w celu promowania smaków Europy” (COM(2011) 436 final), a także komunikat Komisji w sprawie: „Działania promocyjne i informacyjne dotyczące produktów rolnych: strategia o dużej europejskiej wartości dodanej w celu promowania smaków Europy” (COM(2012) 148 final). Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wypowiedział się już na temat obu dokumentów ⁽²⁾ i przyjmuje z zadowoleniem fakt, że Komisja w dużym stopniu uwzględniła wnioski i zalecenia przedstawione w obu opiniach EKES-u, zwłaszcza w odniesieniu do zwiększenia budżetu i uproszczenia procedury administracyjnej.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „Zielona księga w sprawie działań promocyjnych i informacyjnych dotyczących produktów rolnych: strategia o dużej europejskiej wartości dodanej w celu promowania smaków Europy”, Dz.U. C 43 z 15.2.2012, ss. 59-64.

⁽²⁾ Dz. U. C 43 z 15.2.2012, ss. 59-64 i Dz.U. C 299 z 4.10.2012, ss. 141-144.

2.5 Innym celem wniosku jest wprowadzenie europejskiej strategii promocyjnej, która powinna pozwolić na lepsze ukierunkowanie działań. Powinna ona doprowadzić do zwiększenia liczby programów ukierunkowanych na państwa trzecie, a także programów, w których uczestniczy wiele państw (proponowanych przez organizacje z kilku państw członkowskich), oraz do zaradzenia na rynku wewnętrznym niedostatecznej wiedzy konsumentów na temat zalet europejskich produktów rolnych. W latach 2010–2011 zaledwie 30 % wydatków przeznaczonych na działania informacyjne i promocyjne dotyczyło rynków państw trzecich, chociaż rynki te oferują znaczny potencjał wzrostu. Ponadto jedynie 14 % Europejczyków rozpoznaje oznakowanie produktów o chronionej nazwie pochodzenia (ChNP) lub chronionym oznaczeniu geograficznym (ChOG).

2.6 Zgodnie z wnioskiem całkowita kwota pomocy powinna znacznie wzrosnąć, a ocena projektów powinna być prowadzona wyłącznie na szczeblu Komisji Europejskiej bez uprzedniej wstępnej oceny na poziomie państwa członkowskiego.

2.7 Do innych istotnych nowości wprowadzonych we wniosku należy możliwość wskazania pochodzenia i znaków towarowych produktów, poszerzenie kręgu beneficjentów o organizacje producentów oraz większa liczba kwalifikujących się produktów.

3. Uwagi szczególne

3.1 Nowa strategia promocyjna

3.1.1 Jednym z deklarowanych celów przyszłej strategii promocyjnej jest większe wsparcie działań podejmowanych w państwach trzecich. Cel ten jest niewątpliwie istotny, gdyż nowe rynki o dużym potencjalnym rozwoju są w stanie wchłonąć znaczną część europejskiej produkcji pod warunkiem przekonania swych konsumentów o szczególnych korzyściach płynących z europejskich produktów rolno-spożywczych. Niemniej ten priorytet strategiczny nie powinien narażać na szwank wysiłków promocyjnych na rynku wewnętrznym, gdzie europejskie produkty rolno-spożywcze powinny również stawić czoła coraz ostrzejszej konkurencji ze strony produktów importowanych. Dlatego też ambitny cel, by 75 % szacowanych wydatków przeznaczyć na realizację działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących produktów rolnych UE w państwach trzecich (motyw 8 preambuły) wydaje się nam nieproporcjonalny i nadmierny w stosunku do rzeczywistych wyzwań europejskiego rolnictwa. Bardziej wyważone byłoby przeznaczenie na ten cel 50 % wydatków.

3.1.2 Ceny produktów importowanych są często niższe od cen produktów europejskich nie tylko z uwagi na niższe koszty społeczno-gospodarcze, lecz również z powodu mniej rygorystycznych norm dotyczących bezpieczeństwa i identyfikowalności produktów żywnościowych oraz zdrowia i bezpieczeństwa pracowników. We wniosku stwierdzono natomiast, że większość konsumentów w państwach członkowskich nie jest świadoma „ogólnej jakości”⁽³⁾ europejskich produktów rolno-spożywczych. Należy zatem przynajmniej tyle samo uwagi poświęcić promocji produktów europejskich na rynku wewnętrznym co na rynkach państw trzecich. Jest to tym bardziej konieczne, że w przeciwieństwie do większości mieszkańców państw trzecich większość Europejczyków ma możliwość zapłacenia za korzyści związane z tymi produktami, które będą nadal nabywać pod warunkiem, że przekona się ich do tychże korzyści. Nieuchronnym skutkiem globalizacji i wpływu kryzysu na znaczną część ludności europejskiej będzie coraz większy napływ do Europy tanich produktów z państw trzecich.

3.1.3 Ogólne przepisy UE zakazują promocji produktów tylko jednego państwa członkowskiego, gdyż można by to uznać za protekcjonizm. Wydaje się to logiczne, gdyż wspólny rynek powinien być pozbawiony barier. Niemniej wydaje się, że w niektórych dobrze uzasadnionych przypadkach można by wprowadzić wyjątki od tej zasady. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy niektóre cele integracji europejskiej są zagrożone, tak jak dążenie do zrównoważonego rozwoju regionalnego. Siły rynkowe pozostawione same sobie prowadzą czasami do zastąpienia produkcji krajowej danego państwa członkowskiego produktami importowanymi z innego państwa członkowskiego. Rozwój rolnictwa w jednym kraju odbywa się zatem kosztem rolnictwa w innym kraju. Dlatego właśnie uważamy, że w poszczególnych, wyjątkowych wypadkach, zgodnie ze ściśle określonymi kryteriami, uzasadnione byłoby dopuszczenie, a nawet wsparcie promocji produktów rolnych państwa członkowskiego na jego własnym rynku.

⁽³⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „Wspólnotowy model rolnictwa: jakość produkcji i informowanie konsumentów jako czynniki konkurencyjności”, Dz.U. C 18 z 19.1.2011, s. 5–10.

3.1.4 Do priorytetów Unii Europejskiej należą zrównoważony rozwój terytorialny i społeczny oraz bezpieczeństwo dostaw żywności. Rozwój jest jednak daleki od równowagi i sytuacja się nie poprawia. Z drugiej strony w kilku państwach członkowskich wskaźnik bezpieczeństwa dostaw spadł poniżej bardzo niepokojącego progu. Na przykład na Słowacji wskaźnik samowystarczalności wynosi zaledwie 47%. Wydajne rolnictwo jest niewątpliwie głównym warunkiem osiągnięcia dwóch powyższych celów, a rolnictwo nie może działać prawidłowo, jeżeli nie istnieje wystarczająco dużo rynków zbytu. Upadek rolnictwa w niektórych państwach członkowskich jest bezpośrednio związany ze spadkiem sprzedaży krajowych produktów rolno-spożywczych na rynku wewnętrznym danego kraju. Przyczyny tego zjawiska są złożone, lecz ożywienie rolnictwa wymaga między innymi kampanii informacyjnych adresowanych do konsumentów danego kraju, które przedstawiałyby zalety produktów krajowych.

3.1.5 Zgodnie z wiarygodnymi wskaźnikami spadek zakupu produktów krajowych w niektórych państwach członkowskich nie zawsze jest wynikiem lepszego stosunku jakości do ceny produktów importowanych, lecz może się wiązać również z innymi czynnikami. Na przykład w byłych krajach komunistycznych Europy Środkowej główne podmioty sektora wielkich detalistów to przedsiębiorstwa handlowe pochodzące z Europy Zachodniej, które utrzymują rzecz jasna uprzywilejowane kontakty z dostawcami z krajów, w których miały wcześniej siedzibę i w których mieszczą się często ich centra zakupów dla nowych krajów.

3.2 Kwalifikujące się produkty

3.2.1 Motyw 6 preambuły, a także oficjalne dokumenty informacyjne opublikowane przez Komisję wskazują, że system promocji będzie otwarty dla wszystkich produktów rolno-spożywczych spoza załącznika I TFUE (wtórnie przetworzonych produktów rolnych) kwalifikujących się do europejskich systemów jakości, takich jak czekolada, wyroby cukiernicze, piwo itd. Tę dostępność uznaje się za jedną z głównych innowacji nowego systemu. Jednak w art. 5 wniosku, który dotyczy kwalifikujących się produktów i tematów, nie wspomina się o niej, gdyż jako kwalifikujące się produkty określono w nim wyłącznie produkty rolne i spożywcze wymienione w załączniku I oraz wino i okowitę. Jest to kwestia problematyczna, gdyż treść tych postanowień jest niejasna.

3.2.2 Spośród kwalifikujących się produktów wino jest jedynym produktem, w przypadku którego wsparcie dla działań informacyjnych i promocyjnych jest warunkowe. Warunkiem jest jednoczesna promocja innego produktu. Wyjaśnia się to faktem, że przekazywanie informacji na temat win UE i ich promocja stanowią jeden z najważniejszych środków zawartych w programach wsparcia dla sektora wina przewidzianych przez WPR w ramach wspólnej organizacji rynku. Niemniej zasadę promowania wina wraz z innymi produktami żywnościowymi podważa wyłączenie produktów rybołówstwa i akwakultury, które są naturalnym dodatkiem do niektórych win. EKES zwraca się o zniesienie wyjątku dotyczącego tych produktów określonego w art. 5.

3.2.3 Z drugiej strony wina europejskie podlegają szczególnie twardej konkurencji ze strony „win z Nowego Świata”, co prowadzi do zmniejszenia produkcji w krajach europejskich i do wzrostu produkcji w takich krajach jak Chile, Argentyna, Afryka Południowa, Australia, USA, a nawet Chiny. Przyczyny są złożone, lecz ogólnie rzecz ujmując, wina importowane cechują się niższą ceną, mniejszymi korzyściami dodatkowymi (bardzo niewiele oznaczeń geograficznych, brak oficjalnej kontroli jakości, bardzo ograniczone cechy charakterystyczne związane z rocznikiem lub obszarem produkcji, niewielka liczba odmian winorośli itd.) oraz bardzo intensywną promocją. Ponadto zdolność producentów z państw trzecich do zapewnienia regularnych dostaw wina w wystarczającej ilości, o stałych cechach organoleptycznych i po korzystnej cenie jest bardzo atrakcyjna dla przedsiębiorstw sektora wielkich detalistów, które poszukują tego rodzaju dostawców. Znacznie bardziej zróżnicowanemu europejskiemu sektorowi wina trudniej jest sprostać tym wymogom.

3.2.4 Wina europejskie wysokiej jakości powinny być więc przedmiotem jeszcze bardziej intensywnych działań promocyjnych i informacyjnych, aby potencjalni konsumenci mogli zapoznać się z ich przewagą komparatywną. Jeśli wsparcie dla promocji win europejskich ma być warunkowane wcześniej przytoczonymi względami (punkt 3.2.2), zaleca się przewidzenie dodatkowej opcji poza jednoczesną promocją innego produktu rolnego. Alternatywa ta pozwoliłaby połączyć promocję win z działalnością agroturystyczną. W istocie, w wielu krajach Europy Środkowej ten rodzaj promocji win okazał się bardzo skuteczny.

3.2.5 Można by rozszerzyć te wzajemnie korzystne relacje z agroturystyką na wszystkie produkty uprawy i hodowli, a także rybołówstwa i akwakultury, tak by osiągnąć jak największą synergię i tym samym korzystnie wpływać na różnicowanie źródeł utrzymania na terenach wiejskich i nadmorskich.

3.3 Wdrażanie programów prostych i zarządzanie nimi

3.3.1 W ramach systemu ustanowionego w rozporządzeniu (WE) nr 3/2008 władze krajowe państw członkowskich wybierały wstępnie dwa razy w roku kampanie, które mogły się kwalifikować do wsparcia UE. Następnie przekazywały otrzymane propozycje Komisji Europejskiej, która również dokonywała wyboru. Celem omawianego wniosku jest uproszczenie procedury dzięki punktowi kompleksowej obsługi do wyboru programów, którego Komisja dokonywać będzie tylko raz w roku. Jest to niewątpliwie uproszczenie procedury administracyjnej. Niemniej zarządzanie programami prostymi (pochodzącymi z jednego państwa członkowskiego) będzie się nadal odbywać wspólnie z państwami członkowskimi, po dokonaniu wyboru przez Komisję.

3.3.2 EKES zaleca, by kandydaty zgłaszane przez organizacje w celu otrzymania wsparcia UE składane były w punkcie kompleksowej obsługi Komisji i by przed podjęciem przez nią decyzji informacje dotyczące każdej kandydaty były przekazywane państwu członkowskiemu, z którego pochodzi dana organizacja.

3.3.3 W poprzednim systemie Unia Europejska mogła finansować połowę kosztów kampanii. Udział organizacji branżowej w kosztach kampanii musiał wynosić co najmniej 20 %. Pozostałą różnicę pokrywały władze krajowe⁽⁴⁾. W niektórych wypadkach (na przykład w wypadku promocji owoców i warzyw przeznaczonych dla uczniów europejskich) wkład Unii Europejskiej mógł wynosić 60 % kosztów.

3.3.4 W ramach systemu przewidzianego w proponowanym rozporządzeniu programy będą współfinansowane wyłącznie przez organizację inicjującą i Unię Europejską. Władze krajowe nie będą już miały zatem obowiązku (ani możliwości) udziału w kosztach programów.

3.3.5 Wkład finansowy Unii może wynosić 50 % kosztów programu, lecz w wypadku programów, w których uczestniczy wiele państw członkowskich, programów ukierunkowanych na jeden lub kilka państw trzecich oraz działań dotyczących owoców i warzyw przeznaczonych specjalnie dla dzieci w placówkach szkolnych w Unii, może on wzrosnąć do 60 %.

3.3.6 EKES docenia fakt, że więcej przypadków będzie teraz kwalifikować się do współfinansowania UE w wysokości 60 % kosztu programów. Niemniej wkład organizacji inicjującej będzie rzecz jasna wyższy niż w ramach poprzedniego systemu, zważywszy, że władze krajowe nie mogą już partycypować w kosztach. Zniechęci to z pewnością organizacje dysponujące skromnymi środkami i umożliwi stosunkowo bogatym organizacjom szersze niż wcześniej wykorzystanie systemu wsparcia działań informacyjnych i promocyjnych.

3.3.7 Zdaniem EKES-u wskazane jest zatem, by władze krajowe miały nadal możliwość udziału w kosztach działań promocyjnych (w maksymalnej wysokości 30 %), przynajmniej w sytuacji, gdy państwa członkowskie uczestniczą w zarządzaniu programami (programami prostymi).

3.3.8 Jednocześnie pożądanym wydaje się dopuszczenie większego współfinansowania przez UE (60 % kosztów) działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących mleka przeznaczonego dla dzieci w placówkach szkolnych UE. Zdrowa i zbilansowana dieta wymaga bowiem, by dzieci jadły obecnie nie tylko więcej owoców i warzyw, lecz również więcej mleka i przetworów mlecznych.

Bruksela, 30 kwietnia 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽⁴⁾ Rozporządzenie (WE) nr 3/2008, art. 13 ust. 3.