EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 11.2.2021
COM(2021) 49 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

sisämarkkinoilla ja kolmansissa maissa toteuttavista maataloustuotteita koskevista tiedotus- ja menekinedistämistoimista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1144/2014 soveltamisesta

Sisällysluettelo

1. JOHDANTO 2

1.1 Tausta 2

1.2 Vuoden 2014 toimintapolitiikan uudistus 2

1.3 Menekinedistämispolitiikan roolin vahvistaminen EU:n yleisten tavoitteiden saavuttamisessa 3

2. MENEKINEDISTÄMISPOLITIIKAN TÄYTÄNTÖÖNPANO VUOSINA 2016–2019 3

2.1 Vuotuiset työohjelmat 4

2.2 Ohjelmatyypit 5

2.3 Ohjelmien esittämistä ja valintaa koskevia tilastoja 6

2.4 Komission aloitteesta toteutettavat toimenpiteet 9

3. SUOSITUKSET 9

3.1 Vaikuttavuus 9

3.2 Tehokkuus 10

3.3 Merkityksellisyys 11

3.4 Johdonmukaisuus 12

3.5 EU:n tasolla saatava lisäarvo 13

1. JOHDANTO

1.1 Tausta

Tämä kertomus koskee asetuksen (EU) N:o 1144/2014[1] mukaisten, EU:n maataloustuotteita koskevien tiedotus- ja menekinedistämistoimenpiteiden täytäntöönpanoa. Mainitun asetuksen 26 artiklan 2 kohdassa säädetään, että komissio antaa viimeistään 31. joulukuuta 2020 Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen kyseisen asetuksen soveltamisesta ja liittää siihen tarvittaessa asianmukaisia ehdotuksia.

Tätä kertomusta edelsi EU:n maataloustuotteiden menekinedistämispolitiikan täytäntöönpanoa vuodesta 2016 alkuvuoteen 2020 koskeva arviointi[2]. Arvioinnissa tarkasteltiin politiikan vaikuttavuutta, tehokkuutta, merkityksellisyyttä ja johdonmukaisuutta sekä sen tuottamaa lisäarvoa EU:n tasolla. Kertomuksessa hyödynnetään myös maataloutta ja yhteistä maatalouspolitiikkaa käsittelevän erityiseurobarometrin *Europeans, Agriculture and the CAP*[3] tuloksia (kyseinen erityiseurobarometri perustuu edustavaan kyselytutkimukseen, johon saatiin vastaus 27 000 kansalaiselta elo-syyskuussa 2020). Arvioinnista ja kyselytutkimuksesta puolestaan saadaan tietoa vuodeksi 2021 suunniteltua menekinedistämispolitiikan uudelleentarkastelua varten. Uudelleentarkastelua ennen toteutetaan toimintavaihtoehtojen kattava vaikutustenarviointi sen varmistamiseksi, että EU:n tuleva menekinedistämispolitiikka säilyy merkityksellisenä, vaikuttavana ja tehokkaana, sillä on selvää EU:n tason lisäarvoa ja se on yhtenäinen kaikkien asiaankuuluvien EU:n politiikkojen kanssa, mukaan lukien kauppa-, kehitys-, kalastus-, terveys-, ympäristö- ja ilmastopolitiikka.

1.2 Vuoden 2014 toimintapolitiikan uudistus

Vuoden 2014 asetuksella uudistettiin merkittävästi EU:n maataloustuotteita koskevaa menekinedistämispolitiikkaa. Uuden sääntelykehyksen soveltaminen alkoi 1. joulukuuta 2015. Määrärahoja oli lisätty aiempaan verrattuna, ja uudessa kehyksessä painotettiin kokonaisvaltaisemmin maatalouselintarvikealan kilpailukyvyn tukemista. Toimilla pyrittiin merkinnän ”Maukasta Euroopasta” avulla auttamaan EU:n toimijoita maailmanmarkkinoille pääsyssä sekä lisäämään kuluttajien tietoisuutta niin EU:ssa kuin sen ulkopuolella eurooppalaisten maanviljelijöiden tuottamista laatutuotteista. Toimet perustuivat EU:n tasolla määriteltyyn strategiaan.

Uudistuksen pääkohtia olivat:

- määrärahojen lisääminen, mikä mahdollisti EU:n yhteisrahoitusosuuden kasvattamisen (50 prosentista 70–80 prosenttiin);

---

1 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1144/2014, annettu 22 päivänä lokakuuta 2014, sisämarkkinoilla ja kolmansissa maissa toteuttavista maataloustuotteita koskevista tiedotus- ja menekinedistämistoimista sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 3/2008 kumoamisesta (EUVL L 317, 4.11.2014, s. 56).

2 *Evaluation of the impact of the EU agricultural promotion policy — internal and third country markets* (SWD(2020) 399 final).

3 Erityiseurobarometri 504, *Europeans, agriculture and the CAP*; https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/2229.

- eurooppalainen menekinedistämisstrategia, jota toteutettiin vuotuisten työohjelmien kautta ja jonka tavoitteena oli menekinedistämistoimien parempi kohdentaminen; sekä
- menettelyjen yksinkertaistaminen siirtämällä osa täytäntöönpanotehtävistä komissiolta kuluttaja-, terveys-, maatalous- ja elintarvikeasioiden toimeenpanovirastolle (Chafea). Tällä saatiin aikaan konkreettisia tuloksia, ja menettelyjen yksinkertaistaminen auttoi myös sujuvoittamaan ehdotusten toimittamista ja niiden arviointia Chafeassa (arviointiin osallistui myös riippumattomia ulkoisia asiantuntija-arvioijia).

1.3 Menekinedistämispolitiikan roolin vahvistaminen EU:n yleisten tavoitteiden saavuttamisessa

Komissio aikoo tarkistaa menekinedistämispolitiikkaa vuoden 2021 aikana. Tavoitteena on vahvistaa menekinedistämispolitiikan osuutta Euroopan vihreän kehityksen ohjelman[4], Pellolta pöytään -strategian[5] sekä tulevan eurooppalaisen syöväntorjuntasuunnitelman[6] edistämisessä ottaen samalla huomioon kyseisen politiikan tärkeä rooli EU:n maatalouselintarvikealan kestävän elpymisen tukemisessa haastavassa taloudellisessa tilanteessa.

Menekinedistämispolitiikan tuleva tarkistus tarjoaa tilaisuuden määritellä uudelleen sen tavoitteet ja säännöt, jotta voidaan paremmin edistää EU:n yleisiä poliittisia tavoitteita. Menekinedistämispolitiikalla voi olla keskeinen merkitys edistettäessä siirtymistä kohti vihreämpää ja kestävämpää maataloutta. Sen avulla voidaan korostaa EU:n maataloustuotteiden ja tuotantoprosessien kestävyyttä talouden, ympäristön ja yhteiskunnan näkökulmasta sekä EU:ssa että EU:n ulkopuolisissa maissa. Kansainvälisellä tasolla menekinedistämispolitiikalla voidaan tukea ponnisteluja, joiden tarkoituksena on tehdä EU:n elintarvikejärjestelmästä maailmanlaajuinen viitekehys elintarviketuotannon kestävyydelle. Tältä osin komission aloitteesta toteutettavilla toimenpiteillä voidaan erityisesti tukea EU:n yhteystoimintaa, kuten ”vihreiden allianssien” rakentamista. Menekinedistämispolitiikalla voi olla ratkaiseva rooli myös silloin, kun pyritään tukemaan niin luonnonmukaiseen viljelyyn ja maantieteellisiin merkintöihin liittyviä laatujärjestelmiä kuin myös tulevia järjestelmiä, joiden tavoitteena on lisätä kuluttajien tietoisuutta EU:n kestävien elintarvikkeiden merkinnöistä, eläinten hyvinvoinnista, terveellisestä ruokavaliosta sekä EU:n hiiltä sitovaa viljelyä koskevasta aloitteesta. Menekinedistämispolitiikalla voidaan tukea tulevaa eurooppalaista syöväntorjuntasuunnitelmaa eri tavoin, esimerkiksi laajentamalla politiikan nykyisiä toimia, joilla edistetään hedelmien ja vihannesten kulutusta osana tasapainoista ja terveellistä ruokavaliota. Sillä voidaan edistää myös muiden sellaisten terveellisten elintarvikkeiden ja tuoteryhmien kulutusta, joita tänä päivänä kulutetaan EU:ssa liian vähän, mikä puolestaan vaikuttaa kielteisesti kansanterveyteen.

2. MENEKINEDISTÄMISPOLITIIKAN TÄYTÄNTÖÖNPANO VUOSINA 2016–2019

[4] Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle *Euroopan vihreän kehityksen ohjelma* (COM(2019) 640 final).

[5] Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle *Pellolta pöytään -strategia oikeudenmukaista, terveyttä edistävää ja ympäristöä säästävää elintarvikejärjestelmää varten* (COM(2020) 381 final).

[6] aloite käynnistetty 4.2.2020: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12154-Europe-s-Beating-Cancer-Plan

2.1 Vuotuiset työohjelmat

Asetuksella otettiin käyttöön vuotuiset työohjelmat, jotka hyväksytään komission täytäntöönpanopäätöksillä[7]. Työohjelmissa vahvistetaan menekinedistämistoimien talousarvio ja strategiset painopisteet tuleville 12 kuukaudelle.

Työohjelmaa laatiessaan komissio ottaa huomioon

- asetuksen tavoitteet;
- makrotaloudellisen analyysin viennin ennustetusta kasvusta nykyisillä tai kehittyvillä markkinoilla;
- vapaakauppasopimuksia koskevan toimintapoliittisen arvioinnin sekä terveys- ja kasvinsuojelutoimien esteiden poistamiseen liittyvät odotukset; sekä
- aiempien ehdotuspyyntöjen tulokset (esim. täytäntöönpanoaste, jatkuvuus).

Lisäksi komissio ottaa huomioon jäsenvaltioiden ja kansalaisvuoropuheluryhmien kautta kuultujen sidosryhmien näkemykset[8].

Arviointi osoitti, että vuotuista työohjelmaa pidetään tärkeänä keinona dynaamisen ja kohdennetun menekinedistämispolitiikan varmistamisessa. Työohjelma kehittyy joka vuosi ja mukautuu jossain määrin kyseisten alojen muuttuviin painopisteisiin. Menekinedistämispolitiikka on myös osoittautunut joustavaksi, koska vaikeuksissa olevien alojen tukemiseen tarkoitettujen ohjelmien rahoittamiseen voidaan kohdentaa tähän tarkoitukseen varattuja määrärahoja. Vuonna 2019 tällä tavalla tuettiin esim. pöytäoliivien tuotantoa ja kestävää riisintuotantoa.

Vuotuisissa työohjelmissa on myös johdonmukaisesti varattu määrärahoja sellaisten ohjelmien yhteisrahoitukseen, joilla edistetään hedelmien ja vihannesten kulutusta osana tasapainoista ruokavaliota ravitsemusta koskevan komission strategian mukaisesti. Tällaisia toimenpiteitä on vuodesta 2018 alkaen sisällytetty sisämarkkinoiden menekinedistämistoimia koskeviin vuotuisiin työohjelmiin.

Menekinedistämispolitiikan kykyä mukautua uusiin poliittisiin painopisteisiin osoittaa vuoden 2021 työohjelma, jossa 50 prosenttia sen talousarviosta kohdennetaan aiheisiin, jotka edistävät Pellolta pöytään -strategian tavoitteita. Menekinedistämispolitiikalla tarjotaan konkreettista tukea kyseisen strategian toteuttamiseen: nykyisen säädöksen perusteella osoitetaan 49 miljoonaa euroa luonnonmukaisten tuotteiden menekinedistämiseen, 19,1 miljoonaa euroa hedelmien ja vihannesten kulutuksen edistämiseen osana tasapainoisia ja oikeanlaisia ruokailutottumuksia ja 18 miljoonaa euroa sellaisiin edistämisohjelmiin, joilla lisätään tietoisuutta kestävästä maataloudesta

Työohjelmissa on varattu määrärahoja myös toimiin, joilla reagoidaan odottamattomiin ja vakaviin markkinahäiriöihin, kuluttajien luottamuksen menettämiseen tai muihin erityisiin

[7] https://ec.europa.eu/info/promotion-eu-farm-products_en#annualworkprogramme

[8] https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/committees-and-advisory-councils/civil-dialogue-groups_en

ongelmiin ja joilla täydennetään asetuksen (EU) N:o 1308/2013[9] V osan 1 luvun mukaisia poikkeustoimenpiteitä. Covid-19-pandemian yhteydessä käynnistettiin ensimmäistä kertaa ylimääräisiä ehdotuspyyntöjä[10] 30. huhtikuuta 2020 hyväksyttyä kriisitoimenpidepakettia täydentävien toimien rahoittamiseksi.

Tiedotus- ja menekinedistämistoimien vuotuinen talousarvio kasvoi 113 miljoonasta eurosta vuonna 2016 200 miljoonaan euroon vuonna 2020. Vaikka kyseessä on merkittävä lisäys, talousarvio on edelleen vaatimaton verrattuna siihen, minkä verran muut suuret toimijat käyttävät kaupan edistämiseen maailmanlaajuisilla maatalouselintarvikemarkkinoilla. Pelkästään vuonna 2019 Yhdysvaltain maatalousministeriö esimerkiksi rahoitti 300 miljoonalla Yhdysvaltain dollarilla (noin 253 miljoonaa euroa) maatalousalan kaupanedistämisohjelmaa (Agricultural Trade Promotion Programme, ATP)[11], jolla autettiin yhdysvaltalaisia maanviljelijöitä löytämään uusia vientimarkkinoita ja pääsemään niille.

2.2 Ohjelmatyypit

Menekinedistämis- ja tiedotusohjelma on johdonmukainen toimenpidekokonaisuus, johon voi sisältyä

- lehdistö-, televisio-, radio- tai verkkomainontakampanjoita
- myyntipisteissä toteutettuja myynninedistämistoimia
- pr-kampanjoita
- osallistumista näyttelyihin ja messuille.

Tuensaajat toteuttavat menekinedistämisohjelmia 1–3 vuoden ajan, ja hyväksyttyjä ohjelmamuotoja ovat

– **yhden jäsenvaltion ohjelmat**, joita esittää yksi tai useampi samaa jäsenvaltiota edustava ehdotuksentekijä. Yli puolet tällaisille ohjelmille vuosina 2016–2020 myönnetyistä määrärahoista oli suunnattu EU:n ulkopuolisille markkinoille; tai

– **usean jäsenvaltion ohjelmat,** joita esittää vähintään kaksi ehdotuksentekijää vähintään kahdesta jäsenvaltiosta taikka yksi tai useampi yleiseurooppalainen järjestö. Vaikka EU:n ulkopuolisiin markkinoihin kohdistuvien ohjelmien osuus usean jäsenvaltion ohjelmista on kasvanut, usean jäsenvaltion ohjelmista rahoitettiin kaudella 2016–2019 edelleen pääasiassa sisämarkkinoilla toteutettuja menekinedistämistoimia.

Vuoden 2014 uudistuksen tavoitteena oli lisätä EU:n ulkopuolisiin maihin kohdistuvien ohjelmien lukumäärää. Sidosryhmien keskuudessa on edelleen erimielisyyttä sen suhteen, minkä verran vuotuisten työohjelmien määrärahoista pitäisi kohdentaa EU:n markkinoille ja

---

[9] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1308/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, maataloustuotteiden yhteisestä markkinajärjestelystä ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 922/72, (ETY) N:o 234/79, (EY) N:o 1037/2001 ja (EY) N:o 1234/2007 kumoamisesta (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 671).

[10] Ehdotuspyyntö, joka koskee avustuksia yhden jäsenvaltion sisämarkkinoilla ja kolmansissa maissa toteuttamille maataloustuotteiden menekinedistämisohjelmille markkinatilanteen palauttamiseksi asetuksen (EU) N:o 1144/2014 mukaisesti (2020/C 216/11) (EUVL C 216, 30.6.2020, s. 19).
Ehdotuspyyntö, joka koskee avustuksia usean jäsenvaltion sisämarkkinoilla ja kolmansissa maissa toteuttamille maataloustuotteiden menekinedistämisohjelmille markkinatilanteen palauttamiseksi asetuksen (EU) N:o 1144/2014 mukaisesti (2020/C 216/12) (EUVL C 216, 30.6.2020, s. 20).

[11] https://www.fas.usda.gov/newsroom/usda-awards-agricultural-trade-promotion-program-funding-0

minkä verran EU:n ulkopuolisille markkinoille. Sidosryhmät ilmaisivat erilaisia näkemyksiä menekinedistämispolitiikan arviointiin liittyvän kuulemisen yhteydessä[12].

Arvioinnin perusteella tuensaajat ja kansalliset viranomaiset olivat yleisesti ottaen sitä mieltä, että vuoden 2014 uudistus on yksinkertaistanut ehdotuspyyntöjä ja valinta- ja arviointimenettelyjä ja että suoran hallinnoinnin lähestymistapa ohjelmien täytäntöönpanoon on tehokkaampi.

Arviointi osoitti myös, että suoran hallinnoinnin ohjelmien ja yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin ohjelmien täytäntöönpanoon liittyviä eroja olisi syytä tarkastella lähemmin. Tämä voidaan toteuttaa osana vuoden 2021 tarkistusta, jonka perusteella komissio määrittää yhteisiä lähestymistapoja joustavampien, yhdenmukaisempien ja yksinkertaisempien täytäntöönpanosääntöjen kehittämiseksi.

2.3 Ohjelmien esittämistä ja valintaa koskevia tilastoja[13]

Vuosina 2016–2019 lisättiin tuntuvasti sellaisiin tiedotus- ja menekinedistämisaloitteisiin osoitettuja määrärahoja, joiden tavoitteena oli EU:n maatalouden kilpailukyvyn parantaminen. Vuoden 2014 uudistuksen myötä yhteisrahoitusosuutta korotettiin

- EU:n ulkopuolisiin maihin kohdennettujen yhden jäsenvaltion ohjelmien sekä usean jäsenvaltion ohjelmien osalta (vuoden 2008 asetuksen mukaisesta) 50 prosentista 80 prosenttiin, ja
- EU:n markkinoihin kohdennettujen yhden jäsenvaltion ohjelmien osalta 70 prosenttiin.

Taulukko 1: Kokonaistalousarvio vuosina 2016–2019 (yhden jäsenvaltion ohjelmat, usean jäsenvaltion ohjelmat ja komission omat aloitteet)

	2016	**2017**	**2018**	**2019**
Talousarvio yhteensä (euroa)	113 000 000	142 500 000	188 600 000	201 100 000

Toimitettujen ehdotusten määrä osoitti, että hakijoiden kiinnostus järjestelmää kohtaan pysyi täytäntöönpanokaudella vakaana. Määrärahoja haettiin sekä yhden jäsenvaltion ohjelmissa että usean jäsenvaltion ohjelmissa jatkuvasti enemmän kuin mitä oli käytettävissä. Tämä johti kovaan kilpailuun toimitettujen ehdotusten välillä. Vuotuisten määrärahojen lisääminen selittää osittain sen, että haettujen määrärahojen prosenttiosuus laski hieman suhteessa käytettävissä oleviin määrärahoihin kyseisellä ajanjaksolla.

Taulukko 2: Yhden ja usean jäsenvaltion ohjelmiin osoitetut määrärahat vuosina 2016–2019

[12] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1859-Evaluation-of-the-EU-agricultural-promotion-policy/public-consultation

[13] Yksityiskohtaisempia tilastotietoja on saatavilla komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa (liite 4).

Vuosi	Ehdotusten lukumäärä	(1) Haettu määrä (euroa)	(2) Käytettävissä oleva määrä (euroa)	(1) vs (2) (%)
Yhden jäsenvaltion ohjelmat				
2016	199	310 470 913	97 000 000	320 %
2017	189	306 434 124	90 000 000	358 %
2018	146	215 527 021	95 000 000	227 %
2019	109	165 693 403	100 000 000	174 %
Usean jäsenvaltion ohjelmat				
2016	27	116 102 232	14 300 000	812 %
2017	35	132 149 762	43 000 000	307 %
2018	36	110 035 312	79 100 000	139 %
2019	35	129 777 114	91 600 000	150 %

Toimitetut ehdotukset ohjelmatyypeittäin: Toimitettuja ehdotuksia koskevat tilastot osoittavat, että kiinnostus usean jäsenvaltion ohjelmia kohtaan kasvoi sitä mukaa kun kyseisiä ohjelmia koskevat vaatimukset tulivat tutummiksi mahdollisille hakijoille ja kun nämä kehittivät kumppanuuksia muissa jäsenvaltioissa toimivien organisaatioiden kanssa tai paransivat oman järjestönsä valmiuksia osallistua rahoitushakemuksiin.

Taulukko 3: Toimitettujen ehdotusten lukumäärä vuosina 2016–2019

Vuosi	Yhden jäsenvaltion ohjelmat	Usean jäsenvaltion ohjelmat	YHTEENSÄ
2016	199	27	**226**
2017	189	35	**224**
2018	146	36	**182**
2019	109	35	**144**

Myönteisen rahoituspäätöksen saaneet ehdotukset ohjelmatyypeittäin: Taulukossa 4 esitetään valittujen yhden ja usean jäsenvaltion ohjelmien lukumäärät täytäntöönpanokauden alusta lähtien, kokonaismäärärahoista suurimman osuuden saanut tuote tai tuoteluokka sekä ohjelmien tuensaajien sijoittautumisjäsenvaltioiden lukumäärä (jäsenvaltiokattavuus).

Tilastot osoittavat, että valittujen usean jäsenvaltion ohjelmien lukumäärä on kasvanut tasaisesti ja että yhden jäsenvaltion ohjelmien lukumäärä on pysynyt vakaana. Yhden jäsenvaltion ohjelmissa hedelmät ja vihannekset olivat suurin tuoteluokka. Usean jäsenvaltion ohjelmissa puolet määrärahoista käytettiin vuonna 2016 luomutuotteisiin. Vuonna 2017 suurimman osuuden saivat hedelmät ja vihannekset, vuonna 2018 viini, siideri ja viinietikka ja vuonna 2019 eri tuotteita sisältävät tuotevalikoimat.

Taulukko 4: Rahoitettaviksi valittujen ehdotusten lukumäärä vuosina 2016–2019

Vuosi	Yhden	Usean	YHTEE	Eniten rahoitusta	Osuus	Jäsenval

	jäsenvaltion ohjelmat	jäsenvaltion ohjelmat	NSÄ	saanut tuoteluokka	talousarviosta (%)	tiot – kattavuus
2016	60	6	66	Yhden jäsenvaltion ohjelmat: hedelmät ja vihannekset	30 %	16 jäsenvaltiota
				Usean jäsenvaltion ohjelmat: luomutuotteet	50 %	
2017	53	10	63	Yhden jäsenvaltion ohjelmat: tuotevalikoima	23 %	18 jäsenvaltiota
				Usean jäsenvaltion ohjelmat: hedelmät ja vihannekset	19 %	
2018	58	21	79	Yhden jäsenvaltion ohjelmat: hedelmät ja vihannekset	31 %	18 jäsenvaltiota
				Usean jäsenvaltion ohjelmat: viini, siideri ja viinietikka	26 %	
2019	56	25	81	Yhden jäsenvaltion ohjelmat: hedelmät ja vihannekset	23 %	14 jäsenvaltiota
				Usean jäsenvaltion ohjelmat: tuotevalikoima	21 %	

Toteutetut ohjelmat kohdemarkkinoiden mukaan (EU:n markkinat – EU:n ulkopuoliset markkinat): Vuonna 2014 toteutetun uudistuksen erityistavoitteena oli lisätä EU:n ulkopuolisiin maihin kohdistuvien ohjelmien ja usean jäsenvaltion ohjelmien lukumääriä (ks. 1.2 kohta).

EU:n ulkopuolisiin maihin kohdistuvien ohjelmien osuuden kasvu on siten linjassa asetuksen tavoitteiden kanssa, sillä päämääränä on kasvattaa EU:n maataloustuotteiden markkinaosuutta sellaisilla EU:n ulkopuolisten maiden markkinoilla, joiden kasvupotentiaali on kaikkein suurin.

Usean jäsenvaltion ohjelmissa EU:n markkinoihin kohdistuvien ohjelmien osuus oli lähes kaksinkertainen EU:n ulkopuolisiin markkinoihin kohdistuviin ohjelmiin nähden (ensin mainittuja oli 39 ja toiseksi mainittuja 20). Yhden jäsenvaltion ohjelmista sen sijaan suurin osa kohdistui selkeästi EU:n ulkopuolisiin markkinoihin (147 ohjelmaa, kun EU:n markkinoihin kohdistui 73 ohjelmaa).

Taulukko 5: Rahoitettaviksi valittujen ehdotusten lukumäärä kohdemarkkinoiden mukaan vuosina 2016–2019

	2016		2017		2018		2019		YHTEENSÄ	
	EU	EU:n ulkopuolella	EU	EU:n ulkopuolella	EU	EU:n ulkopuolella	EU	EU:n ulkopuolella	**EU**	**EU:n ulkopuolella**
Yhden jäsenvaltion ohjelmat	23	35	21	31	16	38	13	43	**73**	**147**
Usean jäsenvaltion ohjelmat	4	2	9	1	15	5	13	12	**39**	**20**
YHTEENSÄ tavoitteittain YHTEENSÄ	**27**	**37**	**30**	**32**	**31**	**43**	**26**	**55**	**112**	**167**
									279	

2.4 Komission aloitteesta toteutettavat toimenpiteet

Komission toteutti omasta aloitteestaan toimenpiteitä, joiden tavoitteena oli avata uusia markkinoita ja reagoida nopeasti ja tehokkaasti vakaviin markkinahäiriöihin tai kuluttajien luottamuksen menetykseen. Toimenpiteitä ovat muun muassa

- korkean tason vierailut;
- muissa maissa järjestyt seminaarit, joissa kerrottiin EU:n maataloustuotteiden viennin korkeista vaatimuksista;
- osallistuminen näytteilleasettajana kansainvälisesti merkittäviin messu- ja näyttelytapahtumiin;
- unionin tuotteiden imagon vahvistamiseksi toteutetut toimet, kuten tiedotuskampanjat; sekä
- tekniset tukipalvelut, mukaan lukien markkinointioppaat.

Arvioinnin mukaan komission omilla aloitteilla onnistuttiin helpottamaan markkinoillepääsyä ja markkinaosuuden kasvattamista EU:n ulkopuolisilla markkinoilla. Arvioinnissa todettiin, että komission omat aloitteet edistivät osaltaan merkittävästi konkreettisen EU:n tason lisäarvon luomista. Komission omiin aloitteisiin osoitettu vuotuinen talousarvio on ollut 9,5 miljoonaa euroa vuodesta 2017 lähtien.

3. SUOSITUKSET

3.1 Vaikuttavuus

Arvioinnissa todettiin, että menekinedistämispolitiikka lisäsi osaltaan tietoisuutta EU:n maataloustuotteiden laadukkuudesta, EU:n tuotantomenetelmiin sovellettavista korkeista vaatimuksista sekä EU:n laatujärjestelmistä.

Menekinedistämispolitiikan vaikutuksia kilpailukykyyn, kulutukseen ja markkinaosuuteen oli sen sijaan vaikeampi arvioida määrällisesti, koska niihin vaikuttavat myös ulkoiset markkinoihin ja yhteiskuntaan liittyvät tekijät. Arvioinnin yhteydessä toteutetun kyselyn mukaan 97 prosenttia vastaajista oli kuitenkin sitä mieltä, että menekinedistämispolitiikka vahvistaa osaltaan huomattavasti EU:n maataloustuotteiden kilpailukykyä. Lisäksi 89 prosenttia vastaajista katsoi, että sen avulla voidaan kasvattaa EU:n elintarvikkeiden markkinaosuutta muissa maissa[14].

Menekinedistämistoimien kohderyhmät oli helpompi saavuttaa EU:ssa kuin EU:n ulkopuolisilla markkinoilla. Tehokkaimmiksi tiedotus- ja menekinedistämistoimiksi osoittautuivat

- suoran yhteyden luominen kuluttajiin;
- verkostoituminen kaupallisten messujen ja tapahtumien yhteydessä; sekä
- tuotteiden myynninedistäminen sosiaalisen median vaikuttajien kautta.

Komission omien aloitteiden todettiin edistävän hyvin tehokkaasti markkinoillepääsyä ja markkinaosuuden kasvattamista EU:n ulkopuolisilla markkinoilla. Lisäksi niiden havaittiin olevan merkityksellisiä etenkin EU:n vapaakauppasopimusten toteuttamisen yhteydessä.

Arvioinnin perusteella todettiin kuitenkin, ettei menekinedistämisohjelmien seuranta- ja arviointijärjestelmä vastaa nykymuodossa tarkoitustaan. Näin ollen Euroopan komissio suosittaa, että

- seuranta- ja arviointijärjestelmää olisi parannettava menekinedistämispolitiikan tulevan tarkistuksen yhteydessä siten, että vaikutusindikaattorit sidotaan kiinteämmin tuloksiin, ja ne otetaan huomioon myös vuotuisten työohjelmien painopisteissä ja menekinedistämispolitiikan pitkän aikavälin kehittämisessä.

Ottaen huomioon, että maantieteelliset merkinnät tunnistetaan Euroopassa yleisesti ottaen huonosti (erityiseurobarometrin mukaan suojatun maantieteellisen merkinnän tunnisti 20 prosenttia ja suojatun alkuperänimityksen ja aitoa perinteistä tuotetta koskevan merkinnän 14 prosenttia vastaajista), komissio suosittaa myös, että

- tarkistuksen yhteydessä pohditaan, miten laatujärjestelmää voitaisiin tehdä paremmin tunnetuksi.

3.2 Tehokkuus

Arvioinnin mukaan menekinedistämispolitiikan täytäntöönpano oli tehokasta. Ohjelmien eri hallinnointitapojen välillä havaittiin kuitenkin eroja:

- usean jäsenvaltion ohjelmissa (joita Chafea hallinnoi suoraan) avustusten hallinnoinnista ja raportoinnista annetut ohjeet olivat selkeämpiä, ja niissä hyödynnettiin järjestelmällisemmin verkkotyökaluja. Chafea pystyi yleisesti ottaen toimittamaan rakentavampaa ja suorempaa tukea koordinaattoreiden tai tuensaajien esittämien kysymysten perusteella, koska jokaiselle ohjelmalle on nimetty hankevastaava;

[14] https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cmef/regulation-and-simplification/evaluation-support-study-eu-agricultural-promotion-policy-internal-and-third-country-markets_en

- yhden jäsenvaltion ohjelmien (joita jäsenvaltiot ja komissio hallinnoivat yhdessä) osalta todettiin, että sovellettavia sääntöjä koskevat selvennykset, joita tuensaajat olivat pyytäneet, saattoivat välillä viivästyä. Tämä johti ajoittain pidempään vastausaikaan, minkä tuensaajat kokivat joissain tapauksissa tarkoittavan sitä, että kansalliset viranomaiset joustivat sääntöjen soveltamisessa vähemmän. Aina ei ollut myöskään mahdollista tehdä mukautuksia tai toteuttaa lieventäviä toimenpiteitä, joilla olisi voitu reagoida sellaisiin markkinaolosuhteiden äkillisiin muutoksiin, jotka vaikuttivat ohjelmien täytäntöönpanoon.

Komissio suosittaa, että

- menekinedistämispolitiikan tulevan tarkistuksen yhteydessä tarkastellaan sitä, missä määrin täytäntöönpanoa voitaisiin tehostaa ottamalla käyttöön yhdenmukaisempia menettelyjä niin yhteistyöhön perustuvassa hallinnoinnissa kuin suorassa hallinnoinnissa;
- pohditaan tarkemmin sitä, voisiko yhden jäsenvaltion ohjelmien ja usean jäsenvaltion ohjelmien yhteinen hallinnointitapa mahdollistaa nopeamman vastaamisen tuensaajien ja kansallisten viranomaisten esittämiin kysymyksiin ja selkeyttää avustusten hallinnointiin ja raportointiin liittyviä sääntöjä; ja
- komission omien aloitteiden tehokkuuden arvioinnissa käytetään vakioindikaattoreita, ja näiden aloitteiden määrällistä arviointia ja raportointia varten annetaan selkeät ohjeet.

3.3 Merkityksellisyys

Arvioinnissa todettiin, että menekinedistämispolitiikan tavoitteet (kilpailukyvyn parantaminen, markkinaosuuden kasvattaminen sekä EU:n maataloustuotteiden ja laatujärjestelmien korkeaa laatua ja standardeja koskevan kuluttajatietoisuuden lisääminen) vastasivat sidosryhmien tarpeita ja seurasivat markkinakehitystä. Menekinedistämispolitiikka, sen yleiset ja erityiset tavoitteet sekä siihen liittyvät toimet osoittautuivat yleisesti ottaen erittäin merkityksellisiksi.

Menekinedistämispolitiikan todettiin olleen erityisen merkityksellistä EU:n ulkopuolisissa maissa, koska sen avulla saatiin täytettyä aukkoja, jotka liittyivät kuluttajien tietoisuuteen ja käsityksiin EU:n maataloustuotteiden laadusta. Sisämarkkinoilla kuluttajia kiinnosti enemmän muut tuotteisiin liittyvät ominaisuudet, kuten niiden ravintoarvo ja alkuperämaa. Sidosryhmät arvostivat menekinedistämistoimien yhteydessä käytettyä merkintää ”Maukasta Euroopasta”, vaikkakin se oli arvioinnin mukaan merkityksellisempi EU:n ulkopuolisissa maissa kuin EU:ssa.

Strategisten painopisteiden määrittelyä vuotuisten työohjelmien yhteydessä pidettiin tarkoituksenmukaisena, ja vuotuisten työohjelmien katsottiin antavan selkeitä strategisia ohjeita. Komission omissa aloitteissa käsiteltiin tiedotukseen, verkostoitumiseen ja tekniseen tukeen liittyviä ammatillisten järjestöjen tarpeita sekä mahdollisuuksien avaamista uusilla ja kehittyvillä markkinoilla EU:n ulkopuolella.

Komissio katsoo, että menekinedistämispolitiikan merkityksellisyyttä voitaisiin lisätä entisestään

- tekemällä siitä keskeinen työkalu Pellolta pöytään -strategian ja EU:n tulevan syöväntorjuntasuunnitelman tavoitteiden toteuttamisessa;

- tarjoamalla kannustimia vihreään ja kestävämpään maatalousalaan siirtymiseksi esimerkiksi korostamalla EU:n maataloustuotteiden ja tuotantoprosessien kestävyyttä sekä EU:ssa että vientimarkkinoilla;
- tukemalla pyrkimyksiä asettaa EU:n elintarvikejärjestelmä maailmanlaajuiseksi viitekehykseksi kestävyydelle. Tältä osin komission aloitteesta toteutettavilla toimenpiteillä voidaan erityisesti tukea EU:n yhteystoimintaa ja ”vihreiden allianssien” rakentamista;
- edistämällä tulevia järjestelmiä, joiden tavoitteena on välittää kuluttajille tietoa EU:n kestävien elintarvikkeiden merkinnöistä, eläinten hyvinvoinnista ja terveellisen ruokavalion osatekijöistä (luonnonmukaisen maatalouden ja maantieteellisten merkintöjen kaltaisten laatujärjestelmien lisäksi);
- laajentamalla sen nykyisiä tasapainoisen ja terveellisen ruokavalion edistämiseen liittyviä toimia EU:n syöväntorjuntasuunnitelman tukemiseksi.

3.4 Johdonmukaisuus

Arvioinnissa todettiin, että menekinedistämispolitiikan mukaisesti toteutettavat toimenpiteet ovat keskenään johdonmukaisia. Komission omien aloitteiden kautta tartutaan haasteisiin, joihin ei voida vastata pelkästään yhden tai usean jäsenvaltion menekinedistämisohjelmien kautta. Eri ohjelmien välillä on mahdollista hyödyntää myös myönteisiä heijastusvaikutuksia. Saatavilla olevan näytön perusteella menekinedistämispolitiikka tuottaa synergiaetuja kansallisella tasolla toteutettujen aloitteiden kanssa ja täydentää näitä aloitteita.

Menekinedistämispolitiikassa otetaan johdonmukaisesti huomioon maatalouspolitiikan laaja-alaisempi tavoite lisätä EU:n maatalouselintarvikkeiden kulutusta. Politiikka on yhtenäistä myös EU:n meri-, kalastus- ja kauppapolitiikan kanssa.

Menekinedistämispolitiikan johdonmukaisuus EU:n muiden politiikkojen kanssa vaihtelee sen mukaan, mihin tuotteisiin menekinedistäminen kohdistuu. Joidenkin tuotteiden (esim. tuotteiden, joiden liiallinen kulutus ei ole tasapainoisen ja terveellisen ruokavalion mukaista), tuotantomenetelmien (esim. sellaisten, joilla voi olla kielteisiä ympäristö- ja ilmastovaikutuksia) ja tiettyjen markkinoiden (esim. vähiten kehittyneiden maiden) menekinedistämisessä on otettava erityisen tarkkaan huomioon eri toimintapolitiikoissa, kuten Euroopan vihreän kehityksen ohjelmassa ja EU:n syöväntorjuntasuunnitelmassa, tapahtuva kehitys.

Menekinedistämispolitiikan ja EU:n kehitysapu- ja kehityspolitiikan välillä saattaa olla joitakin jännitteitä. Hyvin pieni osa (0,1 %) menekinedistämisohjelmista kohdistui kehittyviin markkinoihin (neljä ohjelmaa vuosina 2016–2020), mutta ei ollut mahdollista sulkea pois kyseisten ohjelmien mahdollisia haitallisia vaikutuksia paikallisiin tuotantoekosysteemeihin. Tästä huolimatta

- voitaisiin harkita uusia toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että hakijat pohtivat paikallisille tuottajille mahdollisesti aiheutuvia välittömiä haittavaikutuksia ja ottavat tämän huomioon ehdotuksia laatiessaan.

Menekinedistämispolitiikan ja EU:n ilmasto- ja ympäristöpolitiikan välisen yhtenäisyyden taso vaihtelee tuotetyyppien, tuotantomenetelmien ja markkinoiden mukaan.

Komissio suosittaa, että tulevassa politiikan uudelleentarkastelussa tarkastellaan sitä, miten menekinedistämispolitiikalla voitaisiin

- hyödyntää sen potentiaalia tekijänä, joka edistää siirtymistä kohti kestävämpää maataloutta Pellolta pöytään -strategian mukaisesti;
- liittää sen strategiset tavoitteet entistä tiiviimmin komission ilmasto-, kestävyys-, terveys- ja kehityspoliittisiin tavoitteisiin vihreän kehityksen ohjelman ja muiden politiikka-aloitteiden mukaisesti.

3.5 EU:n tasolla saatava lisäarvo

Arvioinnissa todettiin, että menekinedistämispolitiikka tuottaa erityistä lisäarvoa EU:n tasolla. Menekinedistämisohjelmien EU:n laajuinen ulottuvuus on ilmeistä ja menestyksekästä tuensaajien välisessä yhteistyössä niin yhden kuin usean jäsenvaltion ohjelmissa. EU:n tason lisäarvo saatiin tällaisesta tiiviimmästä yhteistyöstä ja vastavuoroisesta oppimisesta kauppakumppaneiden välillä, eikä vastaavaa saavuteta muilla rahoitus- tai menekinedistämistoimilla.

Tiedotus- ja menekinedistämisohjelmilla saavutettiin EU:n ulkopuolisilla markkinoilla parempia tuloksia kuin kansallisilla menekinedistämistoimilla, ja niitä pidettiin myös näkyvämpinä. Suurempi näkyvyys on osittain merkinnän ”Maukasta Euroopasta” ansiota.

Arvioinnin mukaan menekinedistämispolitiikka oli lisäksi joillekin organisaatioille ainoa mahdollisuus toteuttaa näin laaja-alaisia menekinedistämistoimia.

Komission omat aloitteet toivat nekin konkreettista lisäarvoa, sillä niillä pyrittiin helpottamaan EU:n tuottajien markkinoillepääsyä ja tuottamaan hyötyjä eri jäsenvaltioissa toimiville organisaatioille sekä tuotealoille, mikä ei olisi mahdollista ilman EU:n tukea.

Edellä esitettyjen havaintojen perusteella komissio suosittaa, että

- kolmansiin maihin kohdistuvien usean jäsenvaltion ohjelmien ja komission omien aloitteiden tukemista jatketaan. Parantamalla menekinedistämispolitiikan valmiuksia lisätä kuluttajien tietoisuutta EU:n nykyisistä ja tulevista merkintäjärjestelmistä voidaan tällä politiikalla tuottaa enemmän lisäarvoa myös sisämarkkinoilla.