EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 11.2.2021
COM(2021) 49 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 1144/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates über Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen für Agrarerzeugnisse im Binnenmarkt und in Drittländern

Inhalt

1. EINFÜHRUNG 2

1.1 Hintergrund 2

1.2 Die politische Reform von 2014 2

1.3 Ein umfangreicherer Beitrag der Absatzförderungspolitik zu den übergeordneten Zielen der EU 3

2. DURCHFÜHRUNG DER ABSATZFÖRDERUNGSPOLITIK 2016–2019 3

2.1 Jahresarbeitsprogramme 4

2.2 Programmarten 5

2.3 Einreichung des Programms und Auswahl – statistische Aufschlüsselung 6

2.4 Maßnahmen auf Initiative der Kommission 9

3. EMPFEHLUNGEN 9

3.1 Wirksamkeit 9

3.2 Effizienz 10

3.3 Relevanz 11

3.4 Kohärenz 12

3.5 Europäischer Mehrwert 12

1. EINFÜHRUNG

1.1 Hintergrund

Dieser Bericht betrifft die Durchführung von Maßnahmen im Rahmen der Verordnung (EU) Nr. 1144/2014[1] über Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen für EU-Agrarerzeugnisse. Gemäß Artikel 26 Absatz 2 der Verordnung muss die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat bis spätestens 31. Dezember 2020 einen Bericht über die Durchführung dieser Verordnung, gegebenenfalls zusammen mit geeigneten Vorschlägen vorlegen.

Der Bericht wird im Anschluss an eine Evaluierung[2] der Durchführung der Agrarabsatzförderungspolitik der EU für Agrarerzeugnisse zwischen 2016 und Anfang 2020 im Hinblick auf deren Wirksamkeit, Effizienz, Relevanz, Kohärenz und den EU-Mehrwert veröffentlicht. Der Bericht stützt sich auf die Erkenntnisse der Spezial-Eurobarometerumfrage *Europäer, Landwirtschaft und die GAP*[3] (Grundlage war eine repräsentative Umfrage mit 27 000 Bürgerinnen und Bürgern im August und September 2020). Zusammen mit der Evaluierung wird der Bericht in die für 2021 geplante Überprüfung der Absatzförderungspolitik einfließen. Dieser Überprüfung wird eine umfassende Folgenabschätzung der politischen Optionen vorausgehen, um sicherzustellen, dass die zukünftige Absatzförderungspolitik der EU nicht an Wichtigkeit, Effektivität und Effizienz verliert, einen klaren EU-Mehrwert bringt und mit den einschlägigen Politikbereichen der EU, einschließlich Handel, Entwicklung, Fischerei, Gesundheit, Umwelt und Klima, vereinbar ist.

1.2 Die politische Reform von 2014

Die Verordnung stellte eine umfassende Reform der Absatzförderungspolitik der EU für Agrarerzeugnisse dar. Mit dem neuen Rechtsrahmen, der am 1. Dezember 2015 in Kraft trat, standen umfangreichere Mittel zur Verfügung und rückte die ganzheitliche Förderung der Wettbewerbsfähigkeit im Agrar- und Lebensmittelsektor in den Vordergrund. Mit dem Slogan „Enjoy! It's from Europe!" sollten auf der Grundlage einer auf europäischer Ebene festgelegten Strategie Wirtschaftsteilnehmer aus der EU bei der Erschließung internationaler Märkte unterstützt werden und die Verbraucher in Europa und in Drittländern über die Bemühungen der europäischen Landwirte zur Bereitstellung hochwertiger Erzeugnisse informiert werden.

Zu den Hauptmerkmalen der Reform gehörten:

- eine Aufstockung der Finanzmittel, was einen höheren EU-Kofinanzierungssatz zuließ (Erhöhung von 50 % auf 70-80 %);

---

1 Verordnung (EU) Nr. 1144/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2014 über Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen für Agrarerzeugnisse im Binnenmarkt und in Drittländern und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 3/2008 des Rates (ABl. L 317 vom 4.11.2014, S. 56).

2 *Evaluation of the impact of the EU agricultural promotion policy – internal and third country markets* (Evaluierung der Auswirkungen der Absatzförderungspolitik der EU für Agrarerzeugnisse – Binnenmarkt und Drittlandsmärkte) (SWD(2020) 399 final).

3 Spezial-Eurobarometer 504 *Europäer, Landwirtschaft und die GAP*; https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/2229.

- eine europäische Absatzförderungsstrategie, die durch Jahresarbeitsprogramme mit dem Ziel durchgeführt wurde, Absatzförderungsmaßnahmen passgenauer zu gestalten und
- eine Vereinfachung von Verfahren, indem einige Durchführungsaufgaben von der Kommission auf die Exekutivagentur für Verbraucher, Gesundheit, Landwirtschaft und Lebensmittel (Chafea) übertragen wurden – dies brachte eine spürbare Steigerung der Effizienz mit sich und half bei der Straffung des Verfahrens der Einreichung von Vorschlägen und ihrer Bewertung durch die Chafea (mit Beiträgen unabhängiger externer Experten für die Bewertung).

1.3 Ein umfangreicherer Beitrag der Absatzförderungspolitik zu den übergeordneten Zielen der EU

2021 wird die Kommission eine Überarbeitung der Absatzförderungspolitik unternehmen, um ihren Beitrag zum europäischen Grünen Deal[4], zur Strategie „Vom Hof auf den Tisch“[5] und zum künftigen europäischen Plan zur Krebsbekämpfung[6] zu stärken. Dabei wird die Bedeutung der Absatzförderungspolitik für einen nachhaltigen Aufschwung im Agrar- und Lebensmittelsektor der EU in einem herausfordernden wirtschaftlichen Kontext berücksichtigt.

Die bevorstehende Evaluierung der Absatzförderungspolitik bietet die Gelegenheit, ihre Ziele und Vorschriften neu zu definieren, um die übergeordneten politischen Ziele der EU besser zu unterstützen. Die Absatzförderungspolitik kann eine zentrale Rolle bei der Förderung des Übergangs zu einem grüneren und nachhaltigeren Agrarsektor spielen, indem die wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Nachhaltigkeitsaspekte der EU-Erzeugnisse und -Herstellungsverfahren in der EU und in Drittländern hervorgehoben werden. Auf internationaler Ebene kann sie dazu beitragen, das Lebensmittelsystem der EU weltweit als Maßstab in Sachen Nachhaltigkeit zu etablieren. In diesem Zusammenhang können Maßnahmen auf Initiative der Kommission insbesondere die Informationsmaßnahmen der EU stärken, wozu auch der Aufbau „grüner Bündnisse“ gehört. Die Absatzförderungspolitik kann auch eine entscheidende Rolle dabei spielen, neben Qualitätsregelungen wie dem ökologischen Landbau und geografischen Angaben, künftige Programme zur Schärfung des Bewusstseins der Verbraucher für EU-Kennzeichnungen für nachhaltige Lebensmittel, Tierschutz, gesunde Ernährungsgewohnheiten und die Initiative der EU für eine klimaeffiziente Landwirtschaft zu fördern. Sie kann den künftigen europäischen Plan zur Krebsbekämpfung auf unterschiedliche Weise unterstützen, zum Beispiel durch die Ausweitung der derzeitigen Förderung des Verzehrs von frischem Obst und Gemüse im Rahmen einer ausgewogenen und gesunden Ernährung sowie anderer gesunder Lebensmittel und Lebensmittelkategorien, die derzeit in der EU nicht ausreichend konsumiert werden, was sich negativ auf die Gesundheit der Bevölkerung auswirkt.

2. DURCHFÜHRUNG DER ABSATZFÖRDERUNGSPOLITIK 2016–2019

[4] Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, *Der europäische Grüne Deal* (COM(2019) 640 final).

[5] Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: „*Vom Hof auf den Tisch“ – eine Strategie für ein faires, gesundes und umweltfreundliches Lebensmittelsystem* (COM(2020) 381 final).

[6] Die Initiative wurde am 4.2.2020 ins Leben gerufen: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12154-Europe-s-Beating-Cancer-Plan.

2.1 Jahresarbeitsprogramme

Mit der Verordnung wurden Jahresarbeitsprogramme festgelegt (angenommen mit Durchführungsbeschlüssen der Kommission[7]), die die Mittel und strategischen Prioritäten der Absatzförderungsmaßnahmen für die kommenden 12 Monate bestimmen.

Bei der Ausarbeitung des Arbeitsprogramms berücksichtigt die Kommission:

- die Ziele der Verordnung;
- eine makroökonomische Analyse prognostizierter Anstiege der Einfuhren auf bestehenden oder neuen Märkten;
- eine Bewertung von Freihandelsabkommen und Erwartungen bezüglich der Beseitigung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Hemmnisse und
- die Ergebnisse vorheriger Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen (wie Anzahl der Anträge oder Kontinuität).

Außerdem berücksichtigt die Kommission Beiträge von Mitgliedstaaten sowie von anderen im Rahmen der Gruppen für den zivilen Dialog[8] konsultierten Interessenträgern.

Die Evaluierung hat gezeigt, dass das Jahresarbeitsprogramm ein wichtiges Instrument für eine dynamische und zielgerichtete Absatzförderungspolitik ist. Es wird jedes Jahr weiterentwickelt und zu einem gewissen Grad an die sich wandelnden Prioritäten der betreffenden Sektoren angepasst. Darüber hinaus hat sich die Absatzförderungspolitik als rasch einsetzbares Mittel für die Bereitstellung spezieller Ad-hoc-Förderung für Programme in Sektoren, die sich in Schwierigkeiten befinden bewährt, z. B. 2019 für Tafeloliven und nachhaltige Reisproduktion.

Ferner wurden in den Jahresarbeitsprogrammen Mittel für die Kofinanzierung von Programmen zur Förderung des Verzehrs von Obst und Gemüse im Rahmen einer ausgewogenen Ernährung im Einklang mit der Strategie der Kommission zu Ernährung vorgesehen. Solche Maßnahmen wurden seit 2018 in den Jahresarbeitsprogrammen für die Absatzförderung im Binnenmarkt berücksichtigt.

Das Jahresarbeitsprogramm 2021, in dem 50 % der Mittel für Bereiche vorgesehen sind, die zur Verwirklichung der Ziele der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ beitragen, zeigt, dass die Absatzförderungspolitik mit den neuen politischen Prioritäten in Einklang gebracht werden kann. Indem 49 Mio. EUR für die Förderung ökologischer/biologischer Erzeugnisse, 19,1 Mio. EUR für die Förderung des Verzehrs von Obst und Gemüse im Rahmen einer ausgewogenen und gesunden Ernährung und 18 Mio. EUR für die Sensibilisierung für nachhaltige Landwirtschaft vorgesehen wurden, bietet die Absatzförderungspolitik auf der Grundlage des geltenden Rechtsakts eine konkrete Unterstützung für die Strategie.

Schließlich wurden in den Arbeitsprogrammen auch Mittel für Maßnahmen zur Reaktion auf unerwartet schwere Marktstörungen, den Verlust des Verbrauchervertrauens oder andere spezifische Probleme vorgesehen, wenn diese außergewöhnliche Maßnahmen im Einklang

---

7 https://ec.europa.eu/info/promotion-eu-farm-products_de#annualworkprogramme

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

mit Teil V Kapitel 1 der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013[9] ergänzen. Im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie wurden zum ersten Mal zusätzliche Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen[10] zur Förderung von Maßnahmen zur Ergänzung des Krisenpakets vom 30. April 2020 veröffentlicht.

Die jährlichen Mittel für Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen stiegen von 113 Mio. EUR im Jahr 2016 auf 200 Mio. EUR im Jahr 2020. Dies ist zwar ein deutlicher Anstieg, doch bleiben die Finanzmittel, verglichen mit denen für die Absatzförderungspolitik anderer wichtiger Akteure auf dem weltweiten Agrar- und Lebensmittelmarkt, bescheiden. Das US-Landwirtschaftsministerium zum Beispiel hat allein 2019 im Rahmen seines „Agricultural Trade Promotion Programme (ATP)“[11] (Agrarabsatzförderungsprogramm) zur Unterstützung amerikanischer Landwirte bei der Ermittlung von und dem Zugang zu neuen Exportmärkten 300 Mio. USD (ungefähr 253 Mio. EUR) bereitgestellt.

2.2 Programmarten

Ein Absatzförderungs- und Informationsprogramm ist ein Bündel kohärenter Maßnahmen, das folgendes umfassen kann:

- Werbekampagnen in der Presse, im Fernsehen/Radio oder im Internet;
- Fördermaßnahmen am Verkaufsort;
- PR-Kampagnen;
- Teilnahme an Ausstellungen und Messen.

Absatzförderungsmaßnahmen können in folgender Form von den Begünstigten über einen Zeitraum von 1–3 Jahren durchgeführt werden:

– als **„Einzellandprogramme“**, die von einer oder mehreren vorschlagenden Organisationen aus demselben Mitgliedstaat vorgeschlagen werden. Mehr als die Hälfte der Mittelausstattung für solche Programme war im Zeitraum 2016–2020 für Drittlandsmärkte bestimmt; oder

– als **„Mehrländerprogramme“**, die von mindestens zwei vorschlagenden Organisationen aus mindestens zwei Mitgliedstaaten bzw. einer oder mehreren paneuropäischen Organisation(en) vorgeschlagen werden. Obwohl der Anteil solcher Programme, die auf Drittlandsmärkte ausgerichtet sind, gestiegen ist, wurden diese Programme im Zeitraum 2016–2019 vor allem zur Finanzierung von Absatzförderungsmaßnahmen auf dem Binnenmarkt verwendet.

---

[9] Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 922/72, (EWG) Nr. 234/79, (EG) Nr. 1037/2001 und (EG) Nr. 1234/2007 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 671).

[10] Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen für Finanzhilfen für Einzelland-Absatzförderungsprogramme für Agrarerzeugnisse im Binnenmarkt und in Drittländern zur Wiederherstellung der Marktlage gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1144/2014 (2020/C 216/11) (ABl. C 216 vom 30.6.2020, S. 19);
Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen für Finanzhilfen für Mehrländer-Absatzförderungsprogramme für Agrarerzeugnisse im Binnenmarkt und in Drittländern zur Wiederherstellung der Marktlage gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1144/2014 (2020/C 216/12) (ABl. C 216 vom 30.6.2020, S. 20).

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

Mit der Reform von 2014 sollte sichergestellt werden, dass mehr Programme auf Drittlandsmärkte ausgerichtet werden. Die entsprechenden für den Binnenmarkt und Drittlandsmärkte bereitgestellten Mittel bleiben ein strittiges Thema unter den Interessenträgern, die ihre unterschiedlichen Sichtweisen im Rahmen der Konsultation zur Evaluierung zum Ausdruck gebracht haben.[12]

Der Evaluierung zufolge erkennen die Begünstigten und die nationalen Behörden insgesamt an, dass die Reform von 2014 die Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen und die Auswahl- und Bewertungsverfahren vereinfacht bzw. gestrafft hat und dass der Ansatz der direkten Mittelverwaltung bei der Programmdurchführung effizienter ist.

Außerdem wurde festgestellt, dass die Unterschiede in der Durchführung von Programmen unter direkter und geteilter Mittelverwaltung weiter untersucht werden sollten. Dies kann im Rahmen der Überprüfung 2021 geschehen. Mithilfe dieser Überprüfung sollte die Kommission gemeinsame Vorgehensweisen für flexiblere, harmonisiertere und einfachere Durchführungsmodalitäten ermitteln können.

2.3 Einreichung des Programms und Auswahl – statistische Aufschlüsselung[13]

Die für Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen bereitgestellten Mittel zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft sind zwischen 2016 und 2019 signifikant angestiegen. Im Rahmen der Reform von 2014 stiegen die Kofinanzierungssätze von 50 % (nach der Verordnung von 2008) auf:

- 80 % für Einzellandprogramme mit Ausrichtung auf Drittländer und für Mehrländerprogramme und
- 70 % für Einzellandprogramme mit Ausrichtung auf den Binnenmarkt.

Tabelle 1: Gesamtmittelausstattung (Einzellandprogramme, Mehrländerprogramme und eigene Initiativen der Kommission), 2016-2019

	2016	**2017**	**2018**	**2019**
Gesamtmittelausstattung (EUR)	113 000 000	142 500 000	188 600 000	201 100 000

Die Anzahl der im Durchführungszeitraum eingereichten Vorschläge zeigte ein konstantes Interesse an der Maßnahme seitens der potenziellen Begünstigten. Die beantragten Mittel für Einzelland- und Mehrländerprogramme überstiegen immer die Gesamtmittelausstattung, was zu großer Konkurrenz unter den Vorschlägen führte. Die jährliche Erhöhung der Gesamtmittelausstattung erklärt teilweise eine leichte Annäherung der Beträge der beantragten Mittel gegenüber den verfügbaren Mitteln im Berichtszeitraum.

Tabelle 2: Für Einzelland- und Mehrländerprogramme bereitgestellte Mittel, 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] Detailliertere statistische Angaben sind in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (Anhang 4) enthalten.

Jahr	Anzahl an Vorschlägen	(1) Beantragte Mittel (EUR)	(2) Verfügbare Mittel (EUR)	(1) gegenüber (2) (%)
Einzellandprogramme				
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 %
Mehrländerprogramme				
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 %

Eingereichte Vorschläge pro Programmart: Bei der Betrachtung der eingereichten Vorschläge wird deutlich, dass das Interesse an Mehrländerprogrammen gestiegen ist, als potenzielle Antragsteller mit den Anforderungen der Aufforderungen für Mehrländerprogramme vertrauter geworden sind, Partnerschaften mit Organisationen anderer Mitgliedstaaten geschlossen haben oder innerhalb ihrer Vereinigung die Kapazitäten geschaffen haben, um an der Auswahl für die Förderung teilzunehmen.

Tabelle 3: Anzahl eingereichter Vorschläge, 2016-2019

Jahr	Einzellandprogramme	Mehrländerprogramme	GESAMT
2016	199	27	**226**
2017	189	35	**224**
2018	146	36	**182**
2019	109	35	**144**

Geförderte Vorschläge pro Programmart: In Tabelle 4 sind die Anzahl der ausgewählten Einzelland- und Mehrländerprogramme seit Beginn des Durchführungszeitraums, das Erzeugnis bzw. die Erzeugnisklasse, auf das bzw. die der größte Anteil der Mittel entfiel sowie die Anzahl der Mitgliedstaaten, in denen die Begünstigten ansässig waren (vertretene Mitgliedstaaten), aufgeführt.

Die Statistiken zeigen einen stetigen Anstieg der Anzahl ausgewählter Mehrländerprogramme und eine stabile Anzahl von Einzellandprogrammen. Bei Einzellandprogrammen war Obst und Gemüse die Haupterzeugnisklasse. Im Rahmen der Mehrländerprogramme entfiel 2016 die Hälfte der Mittel auf ökologische/biologische Erzeugnisse, 2017 war Obst und Gemüse die Haupterzeugnisklasse, 2018 war es Wein, Apfelwein und Essig und 2019 entfiel der größte Anteil der Mittel auf verschiedene Erzeugnisse.

Tabelle 4: Anzahl der für die Förderung ausgewählten Vorschläge, 2016-2019

Jahr	Einzellandprogramme	Mehrländerprogramme	GESAMT	Haupterzeugnisklasse	Anteil der Mittel (%)	vertretene Mitgliedstaaten
2016	60	6	66	Einzellandprogramme: Obst und Gemüse	30 %	16 MS
				Mehrländerprogramme: ökologische/biologische Erzeugnisse	50 %	
2017	53	10	63	Einzellandprogramme: verschiedene Erzeugnisse	23 %	18 MS
				Mehrländerprogramme: Obst und Gemüse	19 %	
2018	58	21	79	Einzellandprogramme: Obst und Gemüse	31 %	18 MS
				Mehrländerprogramme: Wein, Apfelwein und Essig	26 %	
2019	56	25	81	Einzellandprogramme: Obst und Gemüse	23 %	14 MS
				Mehrländerprogramme: verschiedene Erzeugnisse	21 %	

Durchgeführte Programme pro Zielmarkt (EU oder nicht-EU): Ein spezifisches Ziel der Reform von 2014 war eine Steigerung der Anzahl von Programmen, die auf Drittländer abzielen, sowie von Mehrländerprogrammen (siehe Abschnitt 1.2).

Der Anstieg des Anteils an Programmen, die auf Drittländer abzielen, steht daher im Einklang mit der Verordnung, deren Ziel es ist, den Marktanteil von EU-Agrarerzeugnissen auf Drittlandsmärkten mit dem größten Wachstumspotenzial zu erhöhen.

Verglichen mit der Anzahl von Mehrländerprogrammen für Drittlandsmärkte (20) gab es knapp doppelt so viele für den Binnenmarkt (39). Bei Einzellandprogrammen war es umgekehrt (147 zielten auf Drittlandsmärkte ab, 73 auf den Binnenmarkt).

Tabelle 5: Anzahl der für die Förderung ausgewählten Vorschläge pro Zielmarkt, 2016-2019

	2016		**2017**		**2018**		**2019**		**GESAMT**	
	EU	Nicht-EU	EU	Nicht-EU	EU	Nicht-EU	EU	Nicht-EU	**EU**	**Nicht-EU**
Einzellandprogramme	23	35	21	31	16	38	13	43	**73**	**147**
Mehrländer	4	2	9	1	15	5	13	12	**39**	**20**

programme										
GESAMT pro Zielmarkt	**27**	**37**	**30**	**32**	**31**	**43**	**26**	**55**	**112**	**167**
GESAMT									**279**	

2.4 Maßnahmen auf Initiative der Kommission

Die Maßnahmen auf Initiative der Kommission zielten auf die Öffnung neuer Märkte ab und haben zum Ziel, schnell und wirksam auf schwere Marktstörungen oder den Verlust des Verbrauchervertrauens zu reagieren. Zu den Maßnahmen zählen:

- Hochrangige Missionen;
- Seminare in anderen Ländern zur Erläuterung der hohen Standards der EU-Agrarausfuhren;
- Stände auf internationalen Messen und Ausstellungen;
- Verbesserung des Images von EU-Erzeugnissen (z. B. Kommunikationskampagnen) und
- technische Unterstützungsangebote, einschließlich Markthandbücher.

Der Evaluierung zufolge scheinen die eigenen Initiativen der Kommission wirksame Maßnahmen zur Wegbereitung für den Zugang zu oder die weitere Marktdurchdringung von Drittlandsmärkten gewesen zu sein. Laut der Evaluierung haben sie einen wesentlichen Beitrag zur Schaffung eines spürbaren EU-Mehrwerts geleistet. Seit 2017 ist die Mittelausstattung für diese Initiativen mit 9,5 Mio. EUR pro Jahr stabil geblieben.

3. EMPFEHLUNGEN

3.1 Wirksamkeit

Der Evaluierung zufolge hat die Absatzförderungspolitik dazu beigetragen, das Bewusstsein für die Vorzüge von landwirtschaftlichen Erzeugnissen der EU, die hohen Standards der Produktionsmethoden in der EU sowie die Qualitätsregelungen der EU zu stärken.

Die Auswirkungen der Politik auf die Wettbewerbsfähigkeit, den Verbrauch und den Marktanteil waren schwieriger zu quantifizieren, da hier auch externe Marktfaktoren und gesellschaftliche Faktoren eine Rolle spielen. Eine Umfrage im Rahmen der Evaluierung ergab jedoch, dass 97 % der Befragten der Ansicht waren, dass die politischen Maßnahmen erheblich zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der EU-Agrarerzeugnisse beitragen. 89 % der Befragten waren außerdem der Ansicht, dass sie den Marktanteil der EU-Agrarerzeugnisse in anderen Ländern erhöht[14].

Es war einfacher, Zielgruppen auf dem Binnenmarkt als auf Drittlandsmärkten zu erreichen. Die wirksamsten Absatzförderungs- und Informationsmaßnahmen waren:

[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

- Maßnahmen, bei denen ein direkter Kontakt zum Verbraucher bestand;
- Netzwerkarbeit auf Messen und bei Veranstaltungen sowie
- Produktförderung durch Influencer in den sozialen Medien.

Die eigenen Initiativen der Kommission haben sich als äußerst wirksam dabei erwiesen, den Weg für den Zugang zu oder die weitere Marktdurchdringung von Drittlandsmärkten zu bereiten; außerdem sind sie besonders wichtig, wenn sie im Zusammenhang mit der Umsetzung von EU-Freihandelsabkommen eingesetzt werden.

Die Evaluierung hat allerdings ergeben, dass die Begleitungs- und Bewertungsmodalitäten der Absatzförderungsprogramme in der derzeitigen Form nicht zweckmäßig sind. Dementsprechend empfiehlt die Kommission, dass

- ➢ im Rahmen der anstehenden Überprüfung die Begleitungs- und Bewertungsmodalitäten verbessert werden sollten, damit die Wirkungsindikatoren enger mit den Ergebnissen verknüpft sind und im Rahmen der Prioritäten des Jahresarbeitsprogramms sowie bei der langfristigen Entwicklung der Politik berücksichtigt werden.

Im Hinblick auf das allgemein geringe öffentliche Wissen über geografische Angaben (laut Spezial-Eurobarometer: 20 % für geschützte geografische Angaben, 14 % für geschützte Ursprungsbezeichnungen und garantiert traditionelle Spezialitäten), empfiehlt die Kommission außerdem

- ➢ zu prüfen, wie die Bekanntheit von Qualitätsregelungen effektiver gesteigert werden kann.

3.2 Effizienz

Der Evaluierung zufolge wurden die politischen Maßnahmen insgesamt effizient umgesetzt, es wurden jedoch je nach Art der Programmverwaltung Unterschiede festgestellt:

- Begünstigte von Mehrländerprogrammen (Direktverwaltung durch die Chafea) erhielten klarere Orientierungshilfen bezüglich der Vorschriften für die Verwaltung von Finanzhilfen und die Berichterstattung darüber und nutzten Online-Tools systematischer. Die Chafea konnte generell konstruktivere und direktere Unterstützung bei Fragen der Koordinatoren/Begünstigten bieten, da für jedes Programm ein/e Projektbeauftragte/r zur Verfügung steht;
- Begünstigte von Einzellandprogrammen (geteilte Verwaltung zwischen Mitgliedstaaten und der Kommission) mussten manchmal länger auf eine Präzisierung der Bestimmungen warten. Daraus resultierten manchmal längere Vorlaufzeiten für Antworten und in einigen Fällen nahmen die Begünstigten die Anwendung der Vorschriften durch die nationalen Behörden als weniger flexibel wahr. Des Weiteren war es nicht immer möglich, Anpassungen vorzunehmen oder Ausgleichsmaßnahmen durchzuführen, um plötzlichen Veränderungen der Marktbedingungen, die die Durchführung der Programme beeinträchtigen, Rechnung zu tragen.

Die Kommission empfiehlt daher:

- ➢ bei der anstehenden Überprüfung der politischen Maßnahmen zu prüfen, wie die Effizienz bei der Umsetzung durch stärker harmonisierte Verwaltungsverfahren zwischen der geteilten und der direkten Mittelverwaltung erhöht werden könnte;

- weiter zu untersuchen, ob eine gemeinsame Methode der Mittelverwaltung für Einzelland- und Mehrländerprogramme zu rascheren Rückmeldungen an Begünstigte und nationale Behörden sowie zu mehr Klarheit in Bezug auf die Regeln für die Verwaltung von Finanzhilfen und die Berichterstattung darüber führen könnte und
- standardisierte Indikatoren zur Bewertung der Effizienz der eigenen Initiativen der Kommission mit klaren Leitlinien für ihre Quantifizierung und Berichterstattung zu verwenden.

3.3 Relevanz

Die Evaluierung ergab, dass die politischen Ziele (Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, des Marktanteils, des Verbraucherbewusstseins für die hohe Qualität und den hohen Standard von EU-Agrarerzeugnissen sowie der Qualitätsregelungen) die Bedürfnisse der Interessenträger und die Marktentwicklung wiederspiegelten. Die Absatzförderungspolitik, ihre allgemeinen und spezifischen Ziele sowie die damit verbundenen Maßnahmen haben sich insgesamt als sehr relevant erwiesen.

Insbesondere in Drittländern hat sich die Politik als relevant herausgestellt, da sie dazu beigetragen hat, Lücken beim Wissen und der Wahrnehmung der Verbraucher in Bezug auf die Qualität der EU-Agrarerzeugnisse zu schließen. Auf dem Binnenmarkt waren die Verbraucher eher an anderen Eigenschaften der Erzeugnisse wie Nährwert und Ursprungsland interessiert. Interessenträgern gefiel der Slogan „Enjoy! It's from Europe". Die Evaluierung ergab jedoch, dass er in Drittländern von höherer Relevanz ist als auf dem Binnenmarkt.

Strategische Prioritäten in den Jahresarbeitsprogrammen vorzugeben wurde als relevant erachtet und die Arbeitsprogramme wurden als klare strategische Leitlinien betrachtet. Die eigenen Initiativen der Kommission haben dem Informations-, Vernetzungs- und technischen Unterstützungsbedarf der Berufsverbände entsprochen und dabei geholfen, neue Chancen auf neuen und bereits bestehenden Drittlandsmärkten zu schaffen.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Relevanz der Absatzförderungspolitik gesteigert werden kann, indem sie:

- ein zentrales Instrument für das Erreichen der Ziele der Strategie „Vom Hof auf den Tisch" und des künftigen europäischen Plans zur Krebsbekämpfung wird;
- den Übergang zu einem grünen und nachhaltigeren Agrarsektor fördert, z. B. durch die Hervorhebung nachhaltiger EU-Agrarerzeugnisse und -Herstellungsverfahren sowohl in der EU als auch auf Exportmärkten;
- Bemühungen dahin gehend unterstützt, das Lebensmittelsystem der EU weltweit als Maßstab in Sachen Nachhaltigkeit zu etablieren. In diesem Zusammenhang können Maßnahmen auf Initiative der Kommission insbesondere dazu beitragen, die Öffentlichkeitsarbeit der EU zu stärken und „grüne Bündnisse" aufzubauen;
- künftige Programme fördert, die Verbraucher über EU-Kennzeichnungen für nachhaltige Lebensmittel, über Tierschutz, gesunde Ernährungsgewohnheiten und über die EU-Initiative für eine klimaeffiziente Landwirtschaft informieren (zusätzlich zu Qualitätsregelungen wie dem ökologischen Landbau und geografischen Angaben);
- ihre derzeitige Förderung einer ausgewogenen und gesunden Ernährung zur Unterstützung des europäischen Plans zur Krebsbekämpfung ausbaut.

3.4 Kohärenz

Die Evaluierung ergab, dass die Maßnahmen im Rahmen der Absatzförderungspolitik kohärent sind. Mit den eigenen Initiativen der Kommission werden Herausforderungen angegangen, die die Einzelland- und Mehrländerabsatzförderungsprogramme allein nicht bewältigen können. Die Programme können außerdem positive Ausstrahlungseffekte haben. Vorhandene Daten zeigen: die Absatzförderungspolitik schafft Synergien mit nationalen Initiativen und ergänzt diese.

Die Politik ist kohärent mit der umfassenden Agrarpolitik zur Steigerung des Verbrauchs von EU-Agrarerzeugnissen. Sie ist außerdem kohärent mit der Meeres-, Fischerei- und Handelspolitik der EU.

Die Kohärenz der Absatzförderungspolitik mit anderen EU-Politikbereichen ist unterschiedlich und hängt von den geförderten Erzeugnissen ab. Die Förderung einiger Erzeugnisse (deren Überkonsum z. B. im Widerspruch zu einer ausgewogenen und gesunden Ernährung steht), Herstellungsverfahren (z. B. solche, die negative Umwelt- und Klimaauswirkungen haben können) und bestimmter Märkte (z. B. am wenigsten entwickelte Länder) wird hinsichtlich der politischen Entwicklungen, unter anderem des europäischen Grünen Deals und des europäischen Plans zur Krebsbekämpfung, genau geprüft werden müssen.

Es könnten Spannungen zwischen der Absatzförderungspolitik und der Hilfs- und Entwicklungspolitik der EU auftreten. Ein sehr kleiner Anteil (0,1 %) der Absatzförderungsprogramme zielt auf Entwicklungsmärkte ab (vier Programme zwischen 2016 und 2020). Es war nicht möglich, negative Auswirkungen auf die lokalen Produktionsökosysteme auszuschließen. Es könnten jedoch

- neue Maßnahmen in Betracht gezogen werden, um sicherzustellen, dass die Antragsteller mögliche direkte negative Auswirkungen auf die lokale Erzeugung erwägen und bei der Ausarbeitung ihrer Vorschläge berücksichtigen.

Der Grad der Kohärenz zwischen der Absatzförderungspolitik und der Klima- und Umweltpolitik der EU ist unterschiedlich und hängt von den Arten der Erzeugnisse, den Herstellungsverfahren und den Märkten ab.

Die Kommission empfiehlt, im Rahmen der anstehenden Überprüfung der politischen Maßnahmen zu prüfen, wie die Absatzförderungspolitik Folgendes leisten kann:

- ihr Potenzial als Grundlage für den Übergang zu einer nachhaltigeren Landwirtschaft nutzen (gemäß der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“);
- ihre strategischen Prioritäten stärker an den Zielen der Klima-, Nachhaltigkeits-, Gesundheits- und Entwicklungspolitik, wie sie im Grünen Deal und den damit verbundenen politischen Initiativen hervorgehoben werden, ausrichten.

3.5 Europäischer Mehrwert

Die Evaluierung ergab, dass die politischen Maßnahmen einen gezielten EU-Mehrwert geschaffen haben. Die EU-weite Dimension der Absatzförderungsprogramme ist in der Zusammenarbeit der Begünstigten in Einzelland- und Mehrländerprogrammen besonders deutlich und erfolgreich. Der EU-Mehrwert wurde durch diese verstärkte Zusammenarbeit

und das wechselseitige Lernen von Handelsakteuren, was durch andere Förder- bzw. Absatzförderungsmaßnahmen nicht ermöglicht werden kann, erzielt.

Absatzförderungs- und Informationsmaßnahmen erzielten auf Drittlandsmärkten bessere Ergebnisse als nationale Absatzförderungsmaßnahmen und erwiesen sich als sichtbarer (teilweise dank des Slogans „Enjoy! It's from Europe!").

Die Evaluierung ergab außerdem, dass diese Politik für einige Organisationen die einzige Möglichkeit war, sich an Absatzförderungsmaßnahmen mit hoher Sichtbarkeit zu beteiligen.

Die eigenen Initiativen der Kommission brachten ebenso spürbaren Mehrwert, da sie darauf abzielten, EU-Erzeugern den Marktzugang zu erleichtern und da sie Organisationen in verschiedenen Mitgliedstaaten und Produktsektoren in einer Weise zugutekamen, die ohne die Förderung der EU nicht möglich gewesen wäre.

Angesichts dieser Feststellungen empfiehlt die Kommission

- Mehrländerprogramme und eigene Initiativen der Kommission in Drittländern weiterhin zu fördern. Auf dem Binnenmarkt sollte die Kapazität der Maßnahmen zur Sensibilisierung der Verbraucher für die derzeitigen und künftigen Kennzeichnungssysteme der EU gestärkt werden, um den EU-Mehrwert der politischen Maßnahmen zu erhöhen.