EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 7.12.2021
COM(2021) 765 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

syrjäisestä sijainnista ja saaristoasemasta johtuvia erityisiä valinnaisia toimenpiteitä koskevan ohjelman (Posei) täytäntöönpanosta

1. JOHDANTO

Syrjäisimmät alueet – Guadeloupe, Ranskan Guayana, Martinique, Mayotte, Réunion ja Saint-Martin (Ranska), Azorit ja Madeira (Portugali) ja Kanariansaaret (Espanja) – ovat poikkeuksellinen voimavara Euroopan unionille. Niiden ainutlaatuinen runsas biologinen monimuotoisuus, laajat talousvyöhykkeet, sijainti kolmansien maiden läheisyydessä sekä avaruusalan ja astrofysiikan toimintaan soveltuva strateginen sijainti ovat tärkeitä koko EU:lle.

Syrjäisimpien alueiden maantieteellinen tilanne (syrjäinen sijainti, saaristoluonne, pieni koko, vaikea pinnanmuodostus ja ilmasto) asettaa kuitenkin rajoituksia niiden kehitykselle ja haittaa niiden integroitumista sisämarkkinoille.

Syrjäisimpien alueiden erityistilanne on tunnustettu vuodesta 1999 lähtien EU:n perussopimuksissa ja vuodesta 2009 lähtien Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 349 artiklassa, jonka perusteella alueiden hyväksi toteutetaan erityistoimenpiteitä EU:n keskeisillä politiikan aloilla, kuten maatalous-, koheesio- ja kilpailupolitiikassa.

Posei (syrjäisestä sijainnista ja saaristoluonteesta johtuvia erityisiä valinnaisia toimenpiteitä koskeva ohjelma) on osa komission yleistä strategista lähestymistapaa syrjäisimpiin alueisiin[1]: Euroopan rakenne- ja investointirahastoista ja Euroopan maatalouden tukirahastosta (maataloustukirahastosta) myönnettiin ohjelmakaudella 2014–2020 näille alueille lähes 13,3 miljardia euroa. Määrärahat muodostavat merkittävän investointien ja työllisyyden lähteen. Lisäksi näihin alueisiin sovelletaan erityissääntöjä, kuten erityisiä valtiontukisääntöjä toiminta- ja investointitukea varten sekä verotus- ja tullisääntöjä niiden kilpailukyvyn parantamiseksi.

Tässä yhteydessä on toteutettu maatalousalan erityistoimenpiteitä Posei-ohjelman avulla.

Tässä kertomuksessa arvioidaan Posei-järjestelmän täytäntöönpanoa vuosina 2015–2019. Siinä otetaan huomioon erityisesti komission kokemus ohjelman täytäntöönpanosta vuoteen 2019 saakka (varainhoitovuosi 2020). Samoin otetaan huomioon Ecorysin tammi- ja lokakuun 2021 välisenä aikana POSEI-ohjelmien ja Egeanmeren pienten saarten ohjelman vuotuisista täytäntöönpanokertomuksista toteuttaman tutkimuksen ”Synthesis study of annual implementation reports of POSEI programmes and the programme for the smaller Aegean Islands for 2015-2019” analyysi ja päätelmät.

2. POSEI: SYNTY, KEHITYS JA NYKYINEN TILANNE

Posei-järjestelmä luotiin Ranskan merentakaisia alueita (Guadeloupe, Martinique, Ranskan Guayana, Réunion ja vuodesta 2014 Mayotte) varten vuonna 1989 ja otettiin vuonna 1991 käyttöön myös Kanariansaaria, Azoreita ja Madeiraa varten.

Vuonna 2006 järjestelmää muutettiin perusteellisesti neuvoston asetuksella (EY) N:o 247/2006[2], jolla otettiin käyttöön ohjelmasuunnitteluun perustuva

[1] COM(2017) 623 final – ”Vahvempi ja uudistettu strateginen kumppanuus EU:n syrjäisimpien alueiden kanssa”.

[2] EUVL L 49, 21.2.2006.

lähestymistapa. Asianomaiset jäsenvaltiot toimittivat myöhemmin kattavia ohjelmia komission hyväksyttäviksi.

Posei-järjestelmää tarkistettiin vuonna 2013 Lissabonin sopimuksen mukaiseksi. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 228/2013 annettiin 13. maaliskuuta 2013. Sen jälkeen annettiin komission delegoitu asetus (EU) N:o 179/2014 ja komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 180/2014.

Posei-järjestelmää rahoitetaan maataloustukirahastosta. Asetuksessa (EU) N:o 228/2013 vahvistetaan seuraavien alueiden enimmäismäärä varanhoitovuotta kohti: Ranskan syrjäisimmät alueet (278,41 miljoonaa euroa), Kanariansaaret (268,42 miljoonaa euroa) sekä Azorit ja Madeira (106,21 miljoonaa euroa).

Lainsäätäjät päättivät uudistaessaan yhteistä maatalouspolitiikkaa (YMP) vuosiksi 2023–2027, ettei Posei-ohjelmaa muuteta. Se pysyy näin ollen erillään YMP:n strategiasuunnitelmista. EU:n rahoitus Posei-järjestelmälle säilyy nykyisellä tasolla. Näin tunnustetaan järjestelmän erityinen rooli maatalouden tukemisessa syrjäisimmillä alueilla.

Posei-ohjelma korvaa syrjäisimmillä alueilla yhteisen maatalouspolitiikan ensimmäisen pilarin toimenpiteet hedelmien ja vihannesten sekä viinin ja mehiläishoidon yhteisiin markkinajärjestelyihin sisältyviä toimenpiteitä lukuun ottamatta.

Liitteessä olevassa kaaviossa 1 esitetään vuosien 2015–2019 ohjelmien rahoituksen toteutuminen (maksetut määrät verrattuna ohjelmoituihin määriin).

3. KERTOMUKSEN OIKEUSPERUSTA

Neuvoston asetuksen (EU) N:o 228/2013 32 artiklan 3 kohdassa todetaan, että komissio antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen asetuksen perusteella toteutettujen toimien vaikutuksista viimeistään 30. kesäkuuta 2015[3] ja sen jälkeen viiden vuoden välein.

4. TAVOITTEET, JÄRJESTELMÄ JA OHJELMASUUNNITTELU

Posei-järjestelmällä pyritään edistämään seuraavien asetuksen (EU) N:o 228/2013 2 artiklassa määriteltyjen tavoitteiden saavuttamista:

- *varmistetaan* välttämättömien maataloustuotteiden *hankinta* syrjäisimmillä alueilla
- *turvataan* ”eläintuotannon” ja ”viljelykasvien monipuolistamiseen” liittyvien alojen kehitys sekä
- *kehitetään ja lujitetaan edelleen* perinteisen maataloustoiminnan kilpailukykyä.

Ohjelmissa on toteutettu kahdenlaisia toimenpiteitä: erityiset hankintajärjestelmät (SSA) ja paikallistuotannon tukeminen (SLP).

[3] On sovittu, että ensimmäinen kertomus annetaan 31. joulukuuta 2016 mennessä, jotta ulkopuolisen arvioijan tekemän arvioinnin havainnot voitaisiin sisällyttää siihen.

Toimenpiteiden on oltava EU:n lainsäädännön mukaisia sekä linjassa yhteisen maatalouspolitiikan ja EU:n muiden politiikkojen kanssa.

4.1. Erityiset hankintajärjestelmät (SSA)

Mahdollisia tukityyppejä on kaksi: *kolmansista maista tuotavien tuotteiden* vapautus tuontitulleista ja *unionin tuotteiden hankintaan* myönnettävä tuki.

Asetuksessa (EU) N:o 228/2013 vahvistettiin erityisten hankintajärjestelmien rahoituksen enimmäismäärä varainhoitovuotta kohti seuraavasti: Kanariansaarille 72,7 miljoonaa euroa, Ranskan syrjäisimmille alueille 26,9 miljoonaa euroa sekä Azoreille ja Madeiralle 21,2 miljoonaa euroa. Erityisellä hankintajärjestelmällä tuettavien tuotteiden määrä määritellään vuosittain asianomaisen jäsenvaltion arvioiden perusteella. Erityinen hankintajärjestelmä ei saa vahingoittaa paikallistuotantoa eikä sen kehitystä.

4.2. Paikallistuotannon tukeminen

Paikallistuotannon tukemisen toimenpiteillä tuetaan paikallisten maataloustuotteiden tuotantoa, jalostusta ja kaupan pitämistä. Toimenpidetyyppejä on kaksi: historiallisia vientialoja edustavan *perinteisen tuotannon* hyväksi toteutettavat toimenpiteet (esimerkiksi banaanit Guadaloupella, Martiniquella ja Kanariansaarilla) sekä yleensä paikalliseen kulutukseen tarkoitettujen niin kutsuttujen *viljelykasvien monipuolistamiseen liittyvien tuotteiden* hyväksi toteutettavat toimenpiteet (hedelmien ja vihannesten tuotanto sekä eläintuotanto).

Viljelijöille yhteisen maatalouspolitiikan mukaisesti myönnettyihin tukiin sovelletaan täydentäviä ehtoja. Niillä yhdistetään toisiinsa kyseiset tuet ja se, että viljelijä noudattaa ympäristöä, kansanterveyttä sekä eläinten ja kasvien terveyttä koskevia EU:n lakisääteisiä sääntöjä.

4.3. Jäsenvaltioiden ohjelmasuunnittelu

Posei-järjestelmässä sekä erityiseen hankintajärjestelmään että paikallistuotannon tukemiseen liittyvät toimenpiteet määritellään yksityiskohtaisesti yksittäisissä ohjelmissa. Siksi kukin kansallinen ohjelma on aivan erityinen, ja siinä noudatetaan kansallisten viranomaisten tiiviissä yhteistyössä sidosryhmien kanssa maatalousalalle määrittelemiä toimintalinjoja. Toimintalinjoja voidaan mukauttaa esitettyjen tarpeiden perusteella vuosittain muuttamalla ohjelmaa (asetuksen (EU) N:o 180/2014 40 artikla).

Jäsenvaltiot toimittavat kunakin vuonna viimeistään 30. syyskuuta vuosikertomuksen ohjelmansa täytäntöönpanosta edellisenä vuonna (edellä mainitun asetuksen 39 artiklan 1 kohta).

4.3.1. Ranskan Posei-ohjelma

Erityisessä hankintajärjestelmässä keskitytään pääasiassa paikallisen rehunjalostusteollisuuden ja elintarvikkeiden jalostusteollisuudessa käytettyihin maataloushyödykkeisiin. Vuodelle 2019 varataan 26,9 miljoonaa euroa, joka on noin 10 prosenttia määrärahojen enimmäismäärästä. Erityisen hankintajärjestelmän suurin tuensaaja on Réunion, ja seuraavaksi suurimmat ovat Guadeloupe ja Martinique.

Paikallistuotannon tukeminen käsittää seuraavan joukon toimenpiteitä, joilla tuetaan arvoketjun eri osia: tuki i) banaanille (129,1 milj. euroa vuonna 2019), ii) sokerille/sokeriruo'olle/rommille (74,86 milj. euroa), iii) viljelykasvien monipuolistamiseen liittyville tuotteille (14,1 milj. euroa), iv) eläintuotannolle (30,7 milj. euroa) ja v) monialaisille toimenpiteille, kuten tekniseen apuun tai osaamisverkostoihin (2,8 milj. euroa). Maataloustukirahastosta myönnetystä Posei-ohjelmaan sisältyvän paikallistuotannon tukemisen rahoituksesta 73,3 prosenttia on myönnetty perinteisen tuotannon tukemiseen (46,4 prosenttia banaaneille ja 26,9 prosenttia sokeriruo'olle/sokerille/rommille).

Ranska on myöntänyt vuodesta 2009 lähtien paikallistuotannon tukemiseen kansallista lisärahoitusta (45 milj. euroa vuonna 2019), joka on tarkoitettu vain viljelykasvien monipuolistamiseen liittyville toimenpiteille.

4.3.2. Espanjan Posei-ohjelma

Erityisessä hankintajärjestelmässä keskitytään maataloustuotteiden hankintoihin, ihmisravinnoksi tarkoitettuihin tuotteisiin ja elintarvikejalostusalan tuotteisiin (vuodelle 2019 varataan 62,09 miljoonaa euroa, joka on noin 23 prosenttia määrärahojen enimmäismäärästä, eli tämä on suurin erityisen hankintajärjestelmän suhde paikallistuotannon tukemiseen syrjäisimmillä alueilla).

Paikallistuotannon tukeminen käsittää seuraavat kolme toimenpideryhmää: tuki i) hedelmille ja vihanneksille (36 milj. euroa), ii) banaanille (141,1 milj. euroa) ja iii) eläintuotannolle (25 milj. euroa). Posei-ohjelmaan sisältyvän paikallistuotannon tukemisen rahoituksesta 72 prosenttia on myönnetty perinteisen tuotannon tukemiseen (70 prosenttia banaaneille ja 5 prosenttia vientitomaateille).

Paikallistuotannon tukitoimenpiteiden mukaisesti kansallista lisärahoitusta myönnettiin eläintuotannon ja vihannesten tuotannon tukemiseen. Määrä vaihteli kunakin varainhoitovuotena 11 miljoonasta 17 miljoonaan euroon vihannesten osalta ja 6 miljoonasta 8 miljoonaan euroon eläintuotannon osalta.

4.3.3. Portugalin Posei-ohjelma

Portugalin ohjelma käsittää kaksi aivan erillistä alaohjelmaa, joista toinen on Azoreita (76,8 milj. euroa vuonna 2019) ja toinen Madeiraa (30,6 milj. euroa) varten[4].

Azorien **erityisessä hankintajärjestelmässä** keskitytään viljoihin sekä rehuteollisuudessa ja eläintuotantoalalla käytettäviin muihin sivutuotteisiin. Myös Madeiran **erityisessä hankintajärjestelmässä** keskitytään eläintuotannon tuotantopanoksina käytettäviin tuotteisiin, mutta vähemmän kuin Azoreilla. Järjestelmään sisältyy ihmisravinnoksi käytettäviä tuotteita. Erityisten hankintajärjestelmien rahoitus vuonna 2019 oli yhteensä 17,17 milj. euroa (16 prosenttia määrärahojen enimmäismäärästä).

Azorien paikallistuotannon tukeminen käsittää seuraavat viisi toimenpidettä: tuki i) eläintuotannolle (57,76 milj. euroa vuonna 2019), ii) paikallisille viljelykasveille (11,9 milj. euroa vuonna 2019), iii) jalostukselle (0,85 milj. euroa vuonna 2019) ja

[4] Kansalliset viranomaiset ovat jakaneet ohjelman 106,21 miljoonan euron rahoituksen näiden kahden alaohjelman kesken.

iv) tekniseen apuun (1,29 milj. euroa[5]). Posei-ohjelmaan sisältyvän paikallistuotannon tukemisen rahoituksesta 81,8 prosenttia on myönnetty perinteisen tuotannon (maito ja liha) tukemiseen. Paikallistuotannon tukitoimenpiteiden mukaisesti alueellista lisärahoitusta myönnettiin 8 miljoonaa euroa eläintuotannon ja vihannesten tuotannon tukemiseen vuonna 2019.

Madeiran paikallistuotannon tukeminen perustuu seuraaviin kolmeen toimenpiteeseen: i) viljelijöiden perustuki (4,3 milj. euroa vuonna 2019) sekä tuki ii) maatalous- ja eläintuotannon arvoketjuille (13,3 milj. euroa vuonna 2019) ja iii) paikallisten tuotteiden kaupan pitämiselle (1,56 milj. euroa vuonna 2019). Posei-ohjelmaan sisältyvän paikallistuotannon tukemisen rahoituksesta 54 prosenttia on myönnetty perinteisen tuotannon (banaanit ja viini) tukemiseen. Lisäksi vuonna 2019 osoitettiin 1,17 miljoonaa euroa täydentävää alueellista lisärahoitusta tukemaan toista toimenpidettä (maatalous- ja eläintuotannon arvoketjut).

4.3.4. Ohjelmien yhteenveto

Erityisen hankintajärjestelmän ja paikallistuotannon tukemisen osuutta koskevat jäsenvaltioiden strategiset valinnat ovat hyvin erilaisia, mikä käy selkeästi ilmi liitteessä olevasta kaaviosta 2 erityisen hankintajärjestelmän osalta ja kaaviosta 3 paikallistuotannon tukemisen osalta.

Azoreilla ja Ranskan syrjäisimmillä alueilla asetetaan **erityisessä hankintajärjestelmässä** etusijalle eläinten ravinnoksi tarkoitettujen rehujen ja/tai viljojen tukeminen, mikä vähentää karjankasvatuksen kustannuksia saarilla. Kanariansaarilla ja Madeiralla, joilla erityisen hankintajärjestelmän merkitys on suurin (Kanariansaarilla 24 prosenttia Posei-rahoituksen vuotuisesta enimmäismäärästä ja Madeiralla 36 prosenttia siitä), painotetaan suoraan ihmisravinnoksi käytettäviä tuotteita ja jalostuksen tukemista. Koska rehujen tuonti on vähemmän tärkeää, nämä alueet käyttävät edelleen lähes kolmanneksen erityisen hankintajärjestelmän mukaisesta tuesta tähän viimeiseen tuoteryhmään.

Kaikilla syrjäisimmillä alueilla tukea **paikallistuotannon tukemiseen** annetaan perinteisille vientialoille, joiden osuus on 77 prosenttia paikallistuotannon tukemiseen varatuista kokonaismäärärahoista kyseisellä ajanjaksolla. Viljelykasvien monipuolistamisen osuus on noin 23 prosenttia. Perinteisten tuotantoalojen tukiosuus on suurin Ranskassa (noin 82 prosenttia) ja pienin Madeiralla (55–56 prosenttia). Näille aloille myönnetty merkittävä rahoitus vahvistaa, että niiden säilyttämistä pidetään ensisijaisen tärkeänä.

Yleisesti ottaen perinteisten alojen osuus on pysynyt monipuolistamiseen liittyvien alojen osuuteen verrattuna vakaana.

5. RAHOITUKSEN TOTEUTTAMINEN

Rahoituksen keskimääräinen toteutumisaste on erittäin korkea 97,9–98,9 prosenttia, koko tämän kertomuksen kattamalla ajanjaksolla.

Yksityiskohtaisia tietoja rahoituksen toteutumisesta vuosina 2015–2019 esitetään liitteessä olevassa taulukossa 1.

[5] Tämä toimenpide oli käytössä vain vuosina 2015 ja 2016, minkä jälkeen se poistettiin ohjelmasta.

6. JÄRJESTELMÄN ARVIOINTI

6.1. Maataloustuotteiden hankinnan varmistaminen

Posei-ohjelmilla varmistettiin syrjäisimpien alueiden erityisesti valitsemien tuotteiden hankinta erityisen hankintajärjestelmän budjettirajoitteiden rajoissa ja vähennettiin lisäkustannuksia. EU:n tuotteiden arvioidut hankintataseet käytettiin koko ajanjaksolla lähes kokonaan[6], ja toteutumisaste oli erittäin korkea kaikilla alueilla. Kolmansista maista saapuvan tuonnin tullivapautuksen (tulleista vapautetut tuotteet) kiintiöitä käytettiin puolestaan paljon vähemmän.

Yhteenvetokertomuksen päätelmien mukaan Posei-ohjelmassa saavutettiin melko **tehokkaasti** tavoite, joka koskee ihmisravinnoksi tai jalostukseen ja maatalouden tuotantopanoksina käytettävien välttämättömien tuotteiden tarjontaa kyseisille alueille.

Erityisen hankintajärjestelmän yksikkötuen todettiin olevan melkein aina alhaisempi kuin arvioidut lisäkustannukset. Erityisen hankintajärjestelmän tukea voidaan siten pitää oikeasuhteisena. Näin ollen Posei-ohjelman todettiin myös olevan **tehokas** yleisen tavoitteen saavuttamisessa.

6.2. Erityisen hankintajärjestelmän ja paikallistuotannon tukemisen välinen johdonmukaisuus

Kaiken kaikkiaan erityisen hankintajärjestelmän ja paikallistuotannon tukemisen välineitä on pantu täytäntöön johdonmukaisesti eli siten, että toistensa kanssa mahdollisesti kilpailevien tuotteiden määrä pysyi rajallisena. Erityisen hankintajärjestelmän tuella ei haitattu paikallista tuotantoa tai sen kasvua.

6.3. Maataloustoiminnan ylläpitäminen

Posei-tuki on auttanut ylläpitämään maataloustuotantoa syrjäisimmillä alueilla. Sillä tuettiin huomattavasti myös toimeentuloa. Ohjelmat ovat olleet **melko vaikuttavia** turvatessaan **eläintuotannon ja viljelykasvien monipuolistamiseen liittyvien alojen** pitkän aikavälin tulevaisuutta ja kehitystä. Ne ovat olleet kuitenkin **vähemmän vaikuttavia perinteisillä viljelykasvien aloilla**, joilla useimpien alasektorien tuotannon havaittiin olevan laskusuuntainen. Posei-ohjelman merkittävä rooli näiden alojen tuotannon ylläpitämisessä vuosina 2015–2019 on kuitenkin kiistaton.

Maatalousmaata ja työllisyyttä koskevissa suuntauksissa oli suuria eroja. Kanariansaarilla, Azoreilla ja Ranskan Guayanassa on enemmän käytössä olevaa maatalousmaata, Martiniquella tilanne on pysynyt ennallaan ja muilla Ranskan syrjäisimmillä alueilla ja Madeiralla maatalousmaata on vähemmän.

Maatalouden työllisyys on merkittävästi vähentynyt Martiniquella ja Madeiralla. Azoreilla, Ranskan Guayanassa ja Kanariansaarilla suuntaus oli myönteinen.

6.3.1. Perinteinen tuotanto

Banaanituotannon alalla kokonaistuotanto väheni ajanjaksolla noin 10 prosenttia. Guadeloupella tuotantotaso on puolittunut, ja Martiniquen luvuista käy ilmi, että tuotanto on pudonnut 28 prosenttia, mikä johtuu lähinnä toistuvista

[6] Ne esitetään rahoituksen toteutumisasteena, koska eri tuotteiden määriä ei voida laskea yhteen.

ilmastokatastrofeista. Samalla suurimman Posei-ohjelmasta tuetun tuottajan, Kanariansaarten, tuotanto on kasvanut 5 prosenttia samalla ajanjaksolla. Vastaavasti Madeiralla vuonna 2019 banaaneja tuotettiin 22 prosenttia enemmän kuin vuonna 2015.

Sokerialalla Posei-ohjelman huomattavasta tuesta huolimatta sokeriruo'on tuotanto on vähentynyt (–15 %), samoin kuin sokerintuotanto (–11 %). Sokerista jalostetun rommin tuotanto on kuitenkin lisääntynyt (+15 %). Tämä myönteinen suuntaus näytti olevan erityisen ilmeinen Ranskan Guayanassa.

Vientitomaattien tuotantoala väheni voimakkaasti Kanariansaarilla rakenneuudistuspyrkimyksistä huolimatta. Ala oli 2 478 hehtaaria vuonna 2006 ja 352 hehtaaria vuonna 2020. Tomaattien tuotanto on menettänyt tärkeimmän suhteellisen etunsa, joka perustui viennin keskittämiseen Euroopan markkinoille talvikuukausien aikana. Syynä on kilpailu Marokosta, Espanjan mantereelta sekä Euroopasta, mutta myös työvoimakustannusten lisääntyminen. Tuotannon kehitys on selvästi negatiivinen.

Posei-järjestelmä on edistänyt **maidontuotannon** ylläpitämistä syrjäisimmillä alueilla. Tärkeimmällä maidon ja naudanlihan tuotantoalueella Azoreilla maidontuotanto pysyi ennallaan ja naudanlihan tuotanto kasvoi. Naudanlihan tuotantoon käytetty ala on yli kaksinkertaistunut vuodesta 1999. Myös eläinluku on kasvanut.

Myös Kanariansaarten ja Madeiran maidontuotanto kasvoi. Samaan aikaan tärkeimmällä maitoa tuottavalla alueella, Ranskan Réunionilla, tuotanto väheni kauden aikana, ja Martiniquella tuotanto on lähes loppunut viime vuosina.

Kaikilla syrjäisimmillä alueilla (Azoreita lukuun ottamatta) ei ole vielä läheskään täytetty paikallisia maidon ja lihan kulutustarpeita.

Viinintuotanto Madeiralla näyttää jonkin verran vähentyneen ajanjakson aikana, ja alan kilpailukyky voi mahdollisesti heikentyä. Madeira-viinien tuotanto väheni noin 11 prosenttia vuosina 2015–2019. Hiilihapottoman SAN-viinin[7] tuotanto kasvoi puolestaan noin 20 prosenttia.

6.3.2. Tuotannon monipuolistaminen

Tuotannon monipuolistamiseen liittyville aloille osoitettiin noin 23 prosenttia vuotuisesta paikallistuotannon tuesta. Tukikelpoiset tuotantoalat vaihtelevat maittain, mutta niihin sisältyy kaikilla alueilla sekä viljely- että eläintuotantoala. Eri tukitoimenpiteillä on tuettu koko arvoketjua, erityisesti jalostusta ja kaupan pitämistä.

Vuotuisten täytäntöönpanokertomusten analyysissä todettiin**viljelyn monipuolistamiseen** liittyvien alojen osalta, että hedelmien ja vihannesten tuotanto on vähentynyt, samoin kuin paikallisen kulutuksen kattavuus. Joillakin alasektoreilla tuotanto on lisääntynyt, ja vaikuttaa siltä, että niiden kilpailukyky on parantunut. Tämä koskee muun muassa tomaattia kaikilla Ranskan syrjäisimmillä alueilla (erityisesti Ranskan Guayanassa), paprikaa (Ranskan Guayanassa), melonia (Ranskan Guayanassa ja Guadeloupella) ja kukkia (Madeiralla). Muilla alasektoreilla tuotantomäärät ovat vähentyneet, ja ne ovat saattaneet menettää

[7] Suojattu alkuperänimitys (SAN).

kilpailukykyään. Tästä ovat esimerkkejä peruna Réunionilla, hedelmät (erityisesti appelsiini) Azoreilla, jossain määrin ananas ja mango Ranskan Guayanassa sekä vihannekset Madeiralla. Hedelmä- ja vihannesalan kilpailukyky Kanariansaarilla näyttää heikentyneen, kun taas viinialan kilpailukyky on vahvistunut. Myös Madeiran rommintuotanto on kehittynyt myönteisesti.

Syrjäisimpien alueiden **karjan** määrän yleinen kehitys oli kauden aikana melko negatiivinen, ja eläinyksikköjen määrä väheni yleisesti. Tämä voidaan panna erityisesti merkille Martiniquella (–28 prosenttia). Kehitys oli kuitenkin myönteinen erityisesti Réunionilla sekä Ranskan Guyanassa ja Azoreilla. Osaan paikallisesta tuotannosta vaikutti kohdistuvan halpojen tuontituotteiden, erityisesti pakastettujen lihatuotteiden tuonnin, aiheuttama paine.

Jäsenvaltioiden kaikista toimenpiteistä huolimatta tuotantoalat näyttävät heikentyneen syrjäisimmillä alueilla **rakenteellisesti**, sillä sekä viljely- että eläintuotannon alalla tuottajaorganisaatioihin kuului vuonna 2019 vähemmän jäseniä kuin vuonna 2015.

Kaikki syrjäisimmät alueet ovat suunnitelleet erilaisia tukitoimenpiteitä, joilla edistetään **laatutuotteiden** tuotantoa (esimerkiksi SAN- tai SMM-tuotteet[8] tai tuotteet, joilla on kansallisia/alueellisia laatumerkintöjä). Tästä huolimatta tulokset olivat melko vaihtelevia.

6.4. YMP:n tavoitteiden saavuttamisen edistäminen

Posei-järjestelmä edisti yhteisen maatalouspolitiikan yleisten tavoitteiden saavuttamista tarkasteluajanjaksolla. Se on helpottanut tuotantotasojen ylläpitämistä useimmilla aloilla ja tukenut samalla huomattavasti ja vakaasti viljelijöiden tuloja ja siten **elinvoimaista elintarviketuotantoa**. **Kestävään toimintaan** pyritään pääasiassa täydentäviin ehtoihin liittyvien vaatimusten avulla. Koska Posei-ohjelmilla tuetaan nimenomaan syrjäisten alueiden tuotantotoimintaa, niillä edistetään **tasapainoista aluekehitystä**.

Posei-ohjelmat ja maaseudun kehittämisohjelmat ovat keskenään **hyvin johdonmukaisia**. Tämä on ratkaisevan tärkeää YMP:n tavoitteiden saavuttamisen kannalta, koska nämä kaksi tukityyppiä ovat riippuvaisia toisistaan. Posei-ohjelmien ja maaseudun kehittämisohjelmien välillä on todettu useita **synergioita** (koulutus, maaseudun kehittämisohjelmien tuki investoinneille ja nuorten viljelijöiden aloitustuki sekä Posei-ohjelmilla tuettu tuotanto). Posei-ohjelmat ovat hyvin linjassa myös kansallisen tuen, YMP:n muiden toimenpiteiden (viini, hedelmät ja vihannekset) ja Euroopan aluekehitysrahaston ohjelmien kanssa.

6.5. Posei-järjestelmän merkityksellisyys ja EU:n lisäarvo

POSEI-ohjelmat on suunniteltu siten, että syrjäisimmillä alueilla voidaan tyydyttävällä tavalla vastata maatalouteen liittyviin ongelmiin, erityisesti taloudellisiin haasteisiin. Uuden YMP:n erityistavoitteiden osalta niillä vastataan ensinnäkin kolmeen taloudelliseen tavoitteeseen, joilla edistetään kestävää maatalousalaa, ja kestävyysnäkökohdat varmistetaan edelleen täydentäviä ehtoja

[8] Suojattu maantieteellinen merkintä (SMM).

koskevilla säännöillä. Jos Posei-lainsäädäntökehys on johdonmukainen[9] uuden YMP:n tavoitteiden[10] kanssa, ohjelmien täytäntöönpanoa on arvioitava tulevina vuosina, jotta voidaan määrittää, missä määrin täytäntöönpanossa noudatetaan kestävämpää toimintaa ja ilmastotoimia koskevia vaatimuksia.

Politiikkatasolla EU:n lisäarvo arvioidaan pääasiassa myönteiseksi: syrjäisimmillä alueilla on useita vakavia yhteisiä esteitä, jotka edellyttävät erityistoimenpiteitä. Ne, myös Posei, on sisällytetty yhteiseen komission strategiseen lähestymistapaan.

Ohjelmien suunnittelun ja täytäntöönpanon tasolla järjestelmä osoittautui myönteiseksi siltä osin, että jäsenvaltioille jää joustovaraa määritellä ohjelmansa erityistarpeidensa perusteella ja samalla voidaan vastata yhteisiin kokonaistavoitteisiin, minkä ansiosta eri ohjelmat ovat keskenään johdonmukaisia.

6.6. Ohjelman hallinto ja hallinnointi

Posei-ohjelmia hallinnoidaan yleisesti ottaen tyydyttävästi, kun otetaan huomioon korkea toteuttamisaste ja tarkastustulokset. Jäsenvaltioiden raportointi täytäntöönpanosta on parantunut erityisesti viime vuosina uuden mallin ansiosta. Sillä selkeytettiin ja yksinkertaistettiin raportointivaatimuksia vuonna 2018[11]. Asetuksen (EU) N:o 228/2013 23 artiklaan perustuvan täydentävän kansallisen tuen maksaminen ja raportointi on myös parantunut.

Parannettavaa kuitenkin on. Ensinnäkin jäsenvaltion **strategiaa** olisi selkeytettävä ohjelmissa. Olisi myös kehitettävä edelleen erityisiä indikaattoreita, joista raportoidaan vuotuisessa täytäntöönpanokertomuksessa. Myös järjestelmän panos yhteisen maatalouspolitiikan uusiin yleisiin tavoitteisiin pitäisi tehdä ohjelmassa selvemmäksi ja yhdistää erityisiin määrällisiin tavoitteisiin.

Raportoinnin parantamiseksi tarvitaan lisätoimia, koska täytäntöönpanokertomuksissa ei käsitellä tyydyttävästi erityistavoitteiden saavuttamista. Ne sisältävät yleensä hyvin vähän tietoa siitä, miten tehokkaasti ohjelmalla on saavutettu tavoitteet.

7. SUOSITUKSET

7.1. Ei tarvetta muuttaa EU:n asetusta

Kun otetaan huomioon kohdassa 6 kuvailtu järjestelmän arviointi, asetuksen (EU) N:o 228/2013 muuttamista ei katsota tarpeelliseksi.

7.2. Suositukset jäsenvaltioille

Vaikka kokonaisarvio täytäntöönpanosta on melko myönteinen, erityisesti strategiaan, raportointiin ja joihinkin muihin tietoihin liittyviä lisätoimia tarvitaan.

---

9 Asetuksen (EU) N:o 228/2013 4 artiklan 2 kohdan mukaan ”on varmistettava Posei-ohjelmien osana toteutettavien toimenpiteiden johdonmukaisuus niiden toimenpiteiden kanssa, jotka toteutetaan yhteisen maatalouspolitiikan muiden välineiden [...] avulla”.

10 https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/new-cap-2023-27/key-policy-objectives-new-cap_fi

11 Komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 180/2014 liite IX, otettu käyttöön 28 päivänä kesäkuuta 2018 annetulla asetuksella (EU) 2018/920 (EUVL L 164, 29.6.2018, s. 5–13).

Jäsenvaltioiden olisi määriteltävä ohjelmassaan **selkeämpi strategia**, jossa tuotaisiin esiin yleiset tavoitteet ja esitettäisiin määrälliset tavoitteet riittävien indikaattoreiden avulla.

Liitteessä olevassa **taulukossa 2** esitetään yleiskatsaus parannettaviin kohtiin.

Raportointia olisi parannettava etenkin, jotta voitaisiin arvioida paremmin, saavutetaanko tavoitteet. Olisi myös kuvattava paremmin maatalousalan tilannetta ja sen kehitystä. Tulosindikaattoreista olisi raportoitava nykyistä paremmin.

Lisäksi Euroopan komission vuoden 2016 kertomuksessa[12] esitetyt suositukset ovat edelleen voimassa. Ne koskevat **tuen** oikeudenmukaista **jakautumista**, **kestävien maatalouskäytäntöjen** edistämistä, **tuotteiden laatua** (luonnonmukainen tuotanto tai muut merkinnät ja sertifiointi), **tuotteiden erilaistamista** (ruskea sokeri, kestävät banaanit, tuore maito, SAN-viinit jne.) sekä **hyvien käytäntöjen vaihtoa** muiden syrjäisimpien alueiden kanssa (ks. liite).

8. PÄÄTELMÄT

Posei-ohjelmien yleinen toiminta vuosina 2015–2019 vaikuttaa olleen tuloksiltaan melko myönteinen. Erityisesti ohjelmilla on pystytty vastaamaan tiettyihin maatalouden haasteisiin, jotka liittyvät syrjäisimpien alueiden erityiseen maantieteelliseen sijaintiin ja pysyviin rajoitteisiin, kuten määritellään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 349 artiklassa.

Korkeamman tukitason ja joustavien ohjelmasuunnittelun toimenpiteiden ansiosta Posei-ohjelma on osoittautunut tehokkaaksi välineeksi, jolla vahvistetaan paikallista maatalous- ja elintarviketuotantoa ja lievennetään maataloustoiminnan lopettamisen riskiä, joka vaikuttaisi hyvin haitallisesti työllisyyteen sekä syrjäisimpien alueiden sosiaaliseen ja alueelliseen ulottuvuuteen.

Jos Posei-järjestelmä jää YMP:n strategiasuunnitelmien ulkopuolelle, sen olisi kuitenkin oltava johdonmukainen YMP:n uusien tavoitteiden kanssa. Johdonmukaisuutta koskevasta vaatimuksesta säädetään nimenomaisesti perusasetuksessa N:o 228/2013. Sen vuoksi nykyisen lainsäädäntökehyksen muuttamista ei pidetä tarpeellisena.

Jäsenvaltioiden olisi kuitenkin otettava huomioon tämän kertomuksen tulokset ja suositukset ja mukautettava ohjelmiaan niin, että toimenpiteet pannaan tehokkaammin täytäntöön, ohjelmien rakenne on parempi, YMP:n uusien ympäristö- ja sosiaalisten tavoitteiden kanssa luodaan johdonmukaisempi yhteys ja YMP:n ja/tai muiden rahastojen muun tuen keskinäistä täydentävyyttä lisätään. Syrjäisimpien alueiden eri tukimuotojen välisen synergian lisääminen johtaisi myös tehokkaampaan ja vaikuttavampaan määrärahojen käyttöön, jonka avulla myös paikallista maataloustuotantoa voitaisiin kehittää edelleen.

[12] Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle unionin syrjäisimpien alueiden hyväksi toteutettavien maatalousalan erityistoimenpiteiden järjestelmän (Posei) täytäntöönpanosta (COM(2016) 797 final). Ks. liitteessä olevat suositukset.

Liite: Posei-ohjelmien rahoituksen toteutuminen vuosina 2015–2019