



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 4.3.2014
COM(2014) 112 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

**hedelmä- ja vihannesalan tuottajaorganisaatioita, toimintarahastoja ja toimintaohjelmia
koskevien säännösten täytäntöönpanosta vuoden 2007 uudistuksen jälkeen**

("Hedelmä- ja vihannesalan järjestelmää koskeva kertomus")
{SWD(2014) 54 final}

SISÄLLYSLUETTELO

1.	Vuoden 2007 uudistus.....	3
2.	Kestävien toimintaohjelmien kansalliset strategiat.....	4
3.	Alan kehitys: keskeisiä seikkoja	5
4.	Tuottajaorganisaatiot.....	5
5.	Toimintarahastot ja EU:n taloudellinen tuki toimintaohjelmille	8
5.1.	Toimintaohjelmien kokonaismenot ja EU:n taloudellinen tuki	8
5.2.	Kansallinen taloudellinen tuki ja EU-korvaus	10
6.	Toimintaohjelmat: toteutetut toimenpiteet ja toimien tyypit	11
7.	Jäsenvaltioiden kansallisten strategioiden väliarviointi	12
7.1.	Edistyminen toimintaohjelmissä asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa.....	12
7.2.	Heikkoudet kansallisten strategioiden hallinnossa.....	14
7.2.1.	Heikkoudet kansallisten strategioiden laatimisessa	14
7.2.2.	Heikkoudet kansallisten strategioiden seurannassa ja arvioinnissa	14
8.	Päätelmät ja suositukset	14

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

hedelmä- ja vihannesalan tuottajaorganisaatioita, toimintarahastoja ja toimintaohjelmia koskevien säännösten täytäntöönpanosta vuoden 2007 uudistuksen jälkeen

(”Hedelmä- ja vihannesalan järjestelmää koskeva kertomus”)

1. VUODEN 2007 UUDISTUS

Vuoden 1996 uudistuksessa EU:n hedelmä- ja vihannesalan järjestelmässä asetettiin keskeiselle sijalle tuottajaorganisaatiot. Tavoitteena oli vahvistaa tuottajien asemaa kysynnän keskittyessä ja ottaa huomioon ympäristökysymykset hedelmien ja vihannesten tuotannossa ja markkinoinnissa. Tuottajaorganisaatioille voitiin myöntää ensimmäistä kertaa EU:n tukea toimintaohjelmien täytäntöönpanoon tarvittaviin toimintarahastoihin maksettavien määrärahojen muodossa.

Vuoden 2007 uudistuksen tarkoituksena oli vahvistaa tuottajaorganisaatioita entisestään. Niiden käyttöön asetettiin useampia välineitä markkinakriisien ehkäisemistä ja hallintaa varten. Lisäksi luotiin kannustimia tuottajaorganisaatioiden, tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymien ja kansainvälisen yhteistyön tiivistämiseksi. Ympäristönsuojelua korostettiin erityisesti, ja tuottajaorganisaatioiden edellytettiin sisällyttävän toimintaohjelmiinsa vähimmäistasoiset ympäristönsuojelumenukset.

Jäsenvaltioiden oli laadittava ensimmäistä kertaa kestäviä toimintaohjelmia varten kansallinen strategia ja sisällytettävä siihen erityisiä ympäristönsuojelutoimia.

Vuoden 2007 uudistuksessa poistettiin myös alan vientituet ja irrotettiin jalostukseen tarkoitettujen hedelmien tuki tuotannosta. Tuki, jolla kannustetaan tuottajaryhmiä järjestäytymään virallisesti ja tekemään investointeja niin, että niistä tulee täysivaltaisia tuottajaorganisaatioita viiden vuoden kuluessa, rajoitettiin niihin jäsenvaltioihin, jotka liittyivät EU:hun 1. toukokuuta 2004 tai sen jälkeen, syrjäisimpiin alueisiin ja Egeanmeren pieniin saariin.

Tämä kertomus on neuvoston asetuksen (EY) N:o 1234/2007¹ 184 artiklan 4 kohdan mukainen. Se perustuu ensisijaisesti tietoihin, joita jäsenvaltiot ovat toimittaneet EU:n hedelmä- ja vihannesalan järjestelmän täytäntöönpanosta alueellaan, ja erityisesti komissiolle lähetettyjen vuosi- ja arviointikertomusten² tietoihin. Kyseessä ovat pääasiassa vuosia 2008–2010³ koskevat tiedot.

YMP 2020 -uudistuksella ei tehdä suuria muutoksia EU:n hedelmä- ja vihannesalan järjestelmään sikäli, että EU:n tukea myönnetään tuottajaorganisaatioille edelleen vain

¹ Neuvoston asetus (EY) N:o 1234/2007, annettu 22. lokakuuta 2007, maatalouden yhteisestä markkinajärjestelystä ja tiettyjä maataloustuotteita koskevista erityissäännöksistä (yhteisiä markkinajärjestelyjä koskeva asetus) (EUVL L 299, 16.11.2007, s. 1).

² Komissiolle neuvoston asetuksen (EY) N:o 1234/2007 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä hedelmä- ja vihannesalan sekä hedelmä- ja vihannesjalostealan osalta 7. kesäkuuta 2007 annetun komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 543/2011 97 artiklan b alakohdan ja 127 artiklan mukaisesti toimitetut kertomukset (EUVL L 157, 15.6.2011, s. 1).

³ Joidenkin jäsenvaltioiden vuoden 2010 vuosikertomuksia pidetään edelleen alustavina. Niihin tehdään todennäköisesti joitakin muutoksia, kunhan komissio on tehnyt tietojen laatua koskevat tarkastukset.

toimintaohjelmien kautta. Tähän on kuitenkin kaksi merkittävää poikkeusta: a) tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymä voi perustaa toimintarahaston, johon sen jäsenenä olevat tuottajaorganisaatiot maksavat rahoitusosuuksia ja EU myöntää taloudellista tukea, ja b) kriisinehkäisy- ja kriisinhallintavälineiden valikoimaa laajennetaan⁴. Toinen merkittävä muutos on tuottajaryhmille maksettavan EU:n tuen siirtäminen ensimmäisestä toiseen pilariin ja sen asettaminen kaikkien jäsenvaltioiden saataville.⁵

2. KESTÄVIEN TOIMINTAOHJELMIEN KANSALLISET STRATEGIAT

Vuoden 2007 uudistuksen jälkeen 23 jäsenvaltiota laati kestävien toimintaohjelmien kansalliset strategiat, joihin sisältyy ympäristötoimia koskeva kansallinen säännöstö⁶. Kaikissa kansallisissa säännöstöissä on otettu huomioon komission vaatimat muutokset⁷. Jäsenvaltioiden ehdottamien ympäristötoimia koskevien kansallisten säännöstöjen arviointimenettely komissiossa sekä ehdotusten tarkistaminen komission tekemien muutospyyntöjen jälkeen muodostavat kuitenkin merkittävän hallinnollisen rasitteen sekä komission yksiköille että toimivaltaisille kansallisille viranomaisille.

Komission täytäntöönpanoasetuksessa (EU) N:o 543/2011⁸ vahvistetaan täsmälliset vaatimukset, joiden mukaisesti tuottajaorganisaatioiden on seurattava ja arvioitava toimintaohjelmia ja jäsenvaltioiden kansallisia strategioita, mukaan luettuna yhteiset suoritusindikaattorit⁹, ja jotka koskevat jäsenvaltioiden vuosikertomuksia. Näissä vaatimuksissa otetaan huomioon Euroopan tilintarkastustuomioistuimen juuri ennen vuoden 2007 uudistusta antamat suositukset¹⁰.

Jäsenvaltioita koskeviin arviointivaatimuksiin sisältyy kansallisten strategioiden väliarvioinnin tekeminen vuonna 2012.

Seuranta- ja arviointijärjestelmien yhdenmukaisuuden varmistamiseksi komissio on kehittänyt yhteistä näkemystä toimintaohjelmia ja kansallisia strategioita koskevista seuranta- ja arviointivaatimuksista.¹¹ Tämän ohella on kehitetty yksittäiset analyysit mahdollistavia ohjelmistoja, mm. järjestelmä, joka soveltaa automaattista tietojen laadun tarkastusta jäsenvaltioiden vuosikertomuksiin, ja vuosikertomusten tietokanta vuodesta 2004 lähtien. Komission Europa-sivustolla olevien hedelmä- ja vihannesalan järjestelmää koskevien uusien

⁴ Mukaan on otettu kaksi uutta kriisinehkäisy- ja kriisinhallintavälinettä: a) investoinnit, joiden avulla voidaan tehostaa markkinoille saatettavien määrien hallintaa, ja b) hedelmätarhojen uudelleenistutus, kun se on tarpeen terveyteen tai kasvinterveyteen liittyvistä syistä jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen määräämän pakollisen raivauksen vuoksi. Lisäksi nykyisiin koulutustoimenpiteisiin on lisätty hyvien toimintatapojen vaihto.

⁵ Yhteinen maatalouspolitiikka muodostuu kahdesta pilarista: markkinatoimenpiteet ja suorat tukitoimet (ensimmäinen pilari) ja maaseudun kehittämisspolitiikka (toinen pilari).

⁶ Asetuksen (EY) N:o 1234/2007 103 f artikla. Viro, Liettua, Luxemburg ja Slovenia on vapautettu kansallisen strategian laatimisvelvoitteesta, koska niissä ei ole tunnustettuja tuottajaorganisaatioita.

⁷ Asetuksen (EY) N:o 1234/2007 103 f artiklan toinen alakohta.

⁸ EUVL L 157, 15.6.2011, s. 1.

⁹ Jäsenvaltiot voivat täsmentää kansallisissa strategioissaan lisäindikaattoreita, jotka kuvastavat toimintaohjelmille ominaisia kansallisia tai alueellisia tarpeita, olosuhteita ja tavoitteita.

¹⁰ Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 8/2006 (EUVL C 282, 20.11.2006, s. 32).

¹¹ Tällaisia asiakirjoja (kaikilla EU-kielillä) ovat mm. yhteisiä suoritusindikaattoreita koskevat ohjeet, jäsenvaltioiden toimittaman vuosikertomuksen uusi malli ja ohjeet kansallisten strategioiden vuoden 2012 arvioinnista, joka jäsenvaltioiden on tehtävä.

verkkosivujen kautta kansalliset strategiat, ympäristötoimia koskevat kansalliset säännöt ja vuoden 2012 arviointikertomukset ovat julkisesti saatavilla¹².

3. ALAN KEHITYS: KESKEISIÄ SEIKKOJA

Vuosina 2003–2010 hedelmien ja vihannesten tuotantoala EU:ssa laski hieman (-6 %) ja hedelmiä ja vihanneksia tuottavien tilojen lukumäärä putosi jyrkemmin (-39,1 %). Nämä laskivat enemmän kuin käytössä olevan maatalousmaan (KMM) kokonaispinta-ala (-0,7 %) ja maatilojen kokonaismäärä (-20,0 %).

Suuntaukset olivat samanlaiset EU15:ssä (hedelmien ja vihannesten tuotantoala -6,3 % ja tilat -26,3 %) ja EU12:ssa (-5,1 % ja -47,7 %). Yleisesti ottaen hedelmien ja vihannesten keskimääräinen tuotantoala tilaa kohti on kasvanut (1,9 hehtaariin EU27:ssä, 3,0 hehtaariin EU15:ssä ja 0,8 hehtaariin EU12:ssa), kun tuotanto on keskittynyt harvemmillä tiloilla.¹³

Vuosina 2004–2010 myös hedelmien ja vihannesten tuotannon määrä EU:ssa laski hieman (keskimäärin -3 %:n lasku tuotannossa vuosina 2008–2010 verrattuna vuosiin 2004–2006). Samalla kaudella hedelmien ja vihannesten tuotannon arvo (nykyhintoina) kohosi hieman (tuotannon keskimääräisen arvon 6,5 %:n nousu vuosina 2008–2010 verrattuna vuosiin 2004–2006)¹⁴.

Joidenkin tuotteiden markkinoilla sitkeästi esiintyvä epävarmuus on yksi merkittävä tekijä vuoden 2007 uudistuksen jälkeen. Markkinakriisejä esiintyi vuonna 2009 (esim. persikat ja nektariinit, tomaatit) ja vuonna 2011 (*E. coli* -kriisi ja sen jälkeen uusi kriisi persikka- ja nektariinimarkkinoilla).

Vuoden 2008 rahoitus- ja talouskriisi on saattanut vaikuttaa useissa jäsenvaltioissa hedelmien ja vihannesten kotimaan kulutukseen (vähäisempi kysyntä), vientimarkkinoille pääsyyn, luoton saantiin, tuotantokustannuksiin sekä muihin tekijöihin¹⁵, joilla on puolestaan saattanut olla vaikutusta tuottajaorganisaatioiden suorituskykyyn ja toimintaohjelmiin.

4. TUOTTAJAORGANISAATIOT

Vuonna 2010 oli 1 599 tunnustettua tuottajaorganisaatiota 23 jäsenvaltiossa.¹⁶ Vuoden 2007 uudistuksen mahdollisista vaikutuksista voidaan tehdä joitakin alustavia päätelmiä¹⁷:

¹² Ks. http://ec.europa.eu/agriculture/fruit-and-vegetables/country-files/index_en.htm.

¹³ Lähde: EC-DGAGRI-C.2 – laskelmat Eurostatin maatilojen rakennetutkimusten tuloksista vuosilta 2003–2010. Huom.: Tilojen lukumäärän vähentyminen johtuu osittain menetelmän muutoksesta, koska kuudessa jäsenvaltiossa (CZ, DE, LU, PL, SK ja UK) raja maatilojen rakennetutkimukseen sisällyttämistä varten kohosi vuosien 2007 ja 2010 välillä ja ulkopuolelle jätettiin tilat, joiden KMM oli vähäinen.

¹⁴ Lähde: EC-DGAGRI-C.2 – laskelmat Eurostatin vuotuisten kasvinviljelytilastojen ja maatalouden taloustilien tuloksista vuosilta 2004–2010. Huom.: hedelmien ja vihannesten tuotantomäärän laskeva suuntaus näiden kahden kauden (2004–2006 ja 2008–2010) välillä saattaa johtua vuoden 2004 erittäin hyvästä sadosta.

¹⁵ Kyseessä ovat vaikutukset/uhkat, jotka mainitaan esimerkiksi kestäviä toimintaohjelmia koskevan kansallisen strategian arviointikertomuksissa vuodelta 2012 (HU, IT ja PT).

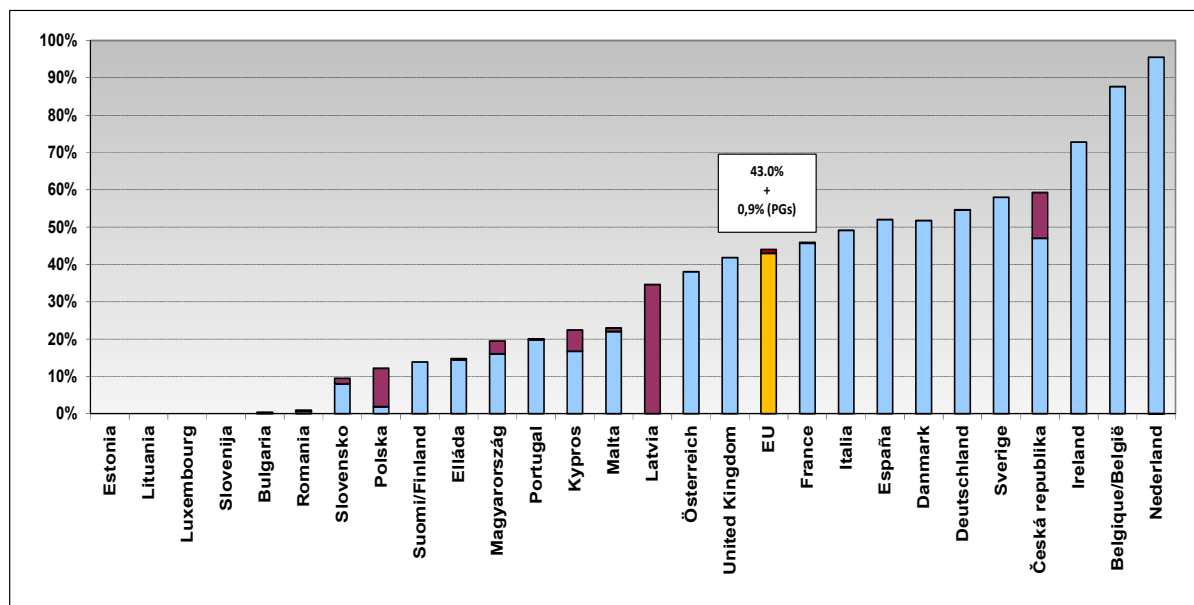
¹⁶ Virossa, Luxemburgissa, Liettuassa ja Sloveniassa ei ole tunnustettuja tuottajaorganisaatioita.

¹⁷ Ks. tarkemmin komission yksiköiden valmisteluasiakirjan taulukko 1.

Järjestäytymisasteen kasvu. Tuottajaorganisaatioiden/tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymien markkinoiman EU:n hedelmä- ja vihannestuotannon kokonaisarvon osuus kasvoi edelleen vuosina 2008–2010. Vuonna 2010 järjestäytymisaste oli noin 43 prosenttia (43,9 % jos myös tuottajaryhmät otetaan mukaan).

Kaavio 1: Hedelmä- ja vihannesala – järjestäytymisaste jäsenvaltioittain (2010)

Selitykset: ■ Tuottajaryhmät ■ Tuottajaorganisaatiot



Lähde: EC-DGAGRI-C.2 – laskelmat jäsenvaltioiden toimittamista tiedoista (vuosikertomukset 2010).

- Tuottajaorganisaatioiden suosion kasvu. Tuottajaorganisaatioihin kuuluvien hedelmä- ja vihannestuottajien osuus on kasvanut edelleen (10,4 %:sta 16,5 %:iin 2004–2010).
- Tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymien suosion kasvu. Verrattuna uudistusta edeltäneeseen tilanteeseen tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymien lukumäärä kohosi nopeammin (55 vuonna 2010) ja lisäksi tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymiin kuuluvien tuottajaorganisaatioiden lukumäärä ja osuus kohosivat merkittävästi (459 ja 28,7 % vuonna 2010).

Useissa jäsenvaltioissa kuitenkin

- järjestäytymisaste on edelleen alhainen (ks. kaavio) ja tuottajaorganisaatiot ovat pieniä sekä tuottajajäsenten lukumäärän että markkinatuotannon kokonaisarvon osalta ja
- vain pieni määrä hedelmä- ja vihannestuottajia kuuluu tuottajaorganisaatioon. Näin ollen useimmat tuottajat jäävät EU:n hedelmä- ja vihannesealan järjestelmän tarjoamien suorien etuuksien ulkopuolelle.¹⁸

Kansallisella tasolla saavutetusta edistyksestä huolimatta joissakin jäsenvaltiossa on lisäksi edelleen merkittäviä alueellisia eroja hedelmä- ja vihannestuottajien järjestäytymisasteessa.

¹⁸

Jotkin järjestäytymättömät tuottajat saavat etua nykyisestä EU-järjestelmästä. Ne voivat markkinoida tuotteitaan tuottajaorganisaatioiden kautta ilman jäsenyyttä ja saada etua – maksua vastaan – tietyistä tuottajaorganisaatioiden tarjoamista palveluista (esim. varastointi- ja myyntitilojen käyttö, kriisinhallintatoimet).

Esimerkiksi voidaan ottaa Italia, jossa suhteellisen korkea kansallinen järjestäytymisaste (noin 47 %) on tulosta joidenkin pohjoisten alueiden korkeasta ja useiden muiden alueiden alhaisesta järjestäytymisasteesta.¹⁹

Tuottajaorganisaatioiden kehitystä joillakin alueilla tai jopa koko jäsenvaltioissa saattavat rajoittaa eri tekijät.²⁰ Näihin kuuluvat perinteiset sosiologiset mallit, kuten vastavuoroisen luottamuksen puute, yleinen epäluulo ja houkutus hyödyntää muiden työtä maksamatta hintaa (nk. vapaamatkustus). Myös harmaa talous saattaa olla yksi tärkeä syy olla liittymättä tuottajaorganisaatioon: verojen maksamatta jättämisen (etenkin alv:n) ansiosta järjestäytymättömien viljelijöiden voitto on suurempi (harmaassa taloudessa) kuin tuottajaorganisaatioon kuuluvien viljelijöiden, joiden on noudatettava lainsäädäntöä. Lisäksi monet tuottajat myyvät yksinomaan paikallis- tai aluemarkkinoilla tai suoramyyntin kautta, minkä vuoksi ne eivät ole niin kiinnostuneita eduista, joita tuottajaorganisaatioon kuulumisesta saattaisi olla.

Eräänä tuottajaorganisaatioiden kehittämistä mahdollisesti estävänä tekijänä on niiden menettelyjen monimutkaisuus, joiden kautta tuottajaorganisaatio tunnustetaan, sen toimintaohjelma hyväksytään ja se voi saada julkista rahoitustukea.²¹ Monimutkaisuus voi lannistaa pieniä tuottajia, joilla ei ole tarvittavaa osaamista tai jotka katsovat, että järjestelmään kuulumisesta saatavat hyödyt ovat pienemmät kuin siihen liittyvät hallinnolliset kustannukset.

Vielä yksi tuottajaorganisaatioiden suosiota heikentävä tekijä saattaa olla tuottajien käsitys, jonka mukaan julkisten rahoitustukien menettämisen riski on erittäin suuri, ja se saattaa vaarantaa tuottajaorganisaation selviämisen. Tämän vuoksi tunnustamiskriteereiden noudattaminen – etenkin niiden, jotka koskevat jäsenten vähimmäismäärää, demokraattista valvontaa, tuotteiden saattamista markkinoille ja ulkoistamista – on ratkaisevan tärkeää tuottajaorganisaatiolle, jotta se säilyttää tunnustamisen²².

5. TOIMINTARAHASTOT JA EU:N TALOUDELLINEN TUKI TOIMINTAOHJELMILLE

5.1. Toimintaohjelmien kokonaismenot ja EU:n taloudellinen tuki

Hedelmä- ja vihannesalan tuottajaorganisaatiot voivat perustaa toimintarahaston, jota voidaan käyttää vain jäsenvaltioiden hyväksymien toimintaohjelmien rahoitukseen. Rahastoa

¹⁹ Ks. tarkemmin komission yksiköiden valmisteluasiakirjan taulukko 2.

²⁰ Euroopan komission rahoittamassa EU:n osuuskuntia (joihin myös tuottajaorganisaatiot ja niiden yhteenliittymät kuuluvat) koskevassa hiljattaisessa tutkimuksessa yksilöitiin joitakin historiallisia, kulttuurisia ja taloudellisia tekijöitä, jotka estävät viljelijöiden yhteisaloitteiden kehittämistä (Ks. Bijmans, J et al (2013): Support for farmers' cooperatives: final report. Euroopan komissio – saatavilla verkkosivulla http://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/2012/support-farmers-coop/fulltext_en.pdf).

²¹ Näihin sisältyy tukihakemuksen toimittaminen ja yksityiskohtaisen vuosikertomuksen laatiminen; kertomus on keskeinen hedelmä- ja vihannesalan järjestelyn seurantaväline mutta toisaalta myös hallinnollinen rasite.

²² Vuosina 2004–2010 suurin osa tunnustamisista peruutettiin Espanjassa (148), Ranskassa (94) ja Italiassa (43). Tarkasteltaessa peruutusten prosenttiosuutta tuottajaorganisaatioiden kokonaismäärästä peruutuksia oli erityisen paljon Sloveniassa, Irlannissa, Suomessa ja Bulgariassa.

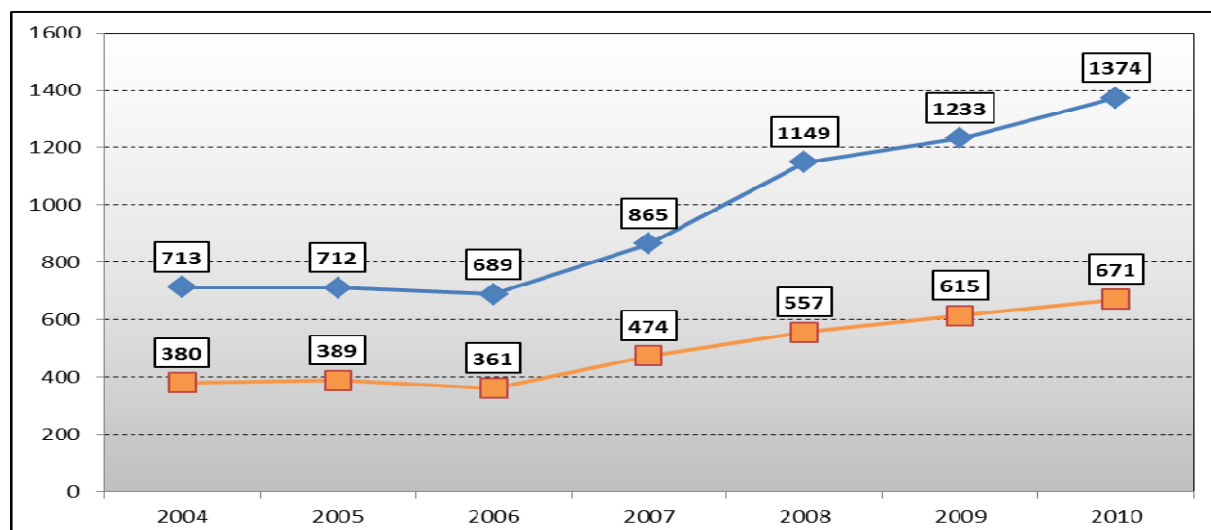
rahoitetaan jäsenten tai itse tuottajaorganisaation maksuosuuksilla ja EU:n taloudellisella tuella.²³

EU:n taloudelliseen tukeen sovelletaan kaksinkertaista kattoa²⁴:

- (1) tuki voi olla enintään 4,1 prosenttia kunkin tuottajaorganisaation kaupan pidetyn tuotannon arvosta (osuutta voidaan korottaa 4,6 prosenttiin, jos 4,1 prosenttia ylittävä määrä käytetään yksinomaan kriisinehkäisy- ja kriisinhallintatoimenpiteisiin) ja
- (2) tuki voi olla enintään 50 prosenttia tosiasiallisesti aiheutuneista menoista; tämä katto voidaan korottaa 60 prosenttiin tietyissä tapauksissa, kuten jos kyseessä on toimintaohjelma, jonka esittää tuottajaorganisaatio jossakin 1. toukokuuta 2004 tai sen jälkeen Euroopan unioniin liittyneessä jäsenvaltiossa (enintään vuoden 2013 loppuun kestävien toimenpiteiden osalta) tai jäsenvaltiossa, jossa tuottajaorganisaatiot pitävät kaupan alle 20:tä prosenttia hedelmien ja vihannesten tuotannosta, tai syrjäisimmillä alueilla.

Kaavio 2: Toimintaohjelmien kokonaismenot ja EU:n taloudellinen tuki (2004–2010)

Selitykset: ◆ Kokonaismenot (milj. euroa) ■ EU:n taloudellinen tuki (milj. euroa)



Lähde: EC-DGAGRI-C.2 – laskelmat jäsenvaltioiden toimittamista tiedoista (vuosikertomukset 2004–2010).

Kaaviosta 2 käy ilmi, että vuoden 2007 uudistuksen myötä toimintaohjelmien kokonaismenot ja niihin liittyvä EU:n taloudellinen tuki ovat kasvaneet merkittävästi.

Vuoden 2007 uudistuksen mahdollisista vaikutuksista voidaan tehdä joitakin alustavia päätelmiä²⁵:

- toimintaohjelmaa toteuttavien tuottajaorganisaatioiden sekä lukumäärä että osuus ovat lisääntyneet uudistuksen myötä (noin 3/4 tunnustettujen tuottajaorganisaatioiden kokonaismäärästä vuosina 2008–2010);

²³ Asetuksen (EY) N:o 1234/2007 103 b artikla.

²⁴ Asetuksen (EY) N:o 1234/2007 103 d artikla.

²⁵ Ks. tarkemmin komission yksiköiden valmisteluasiakirjan taulukot 3 ja 4.

- toimintaohjelmien menojen, myös EU:n taloudellisen tuen, lisääntyminen liittyy sellaisten tuottajaorganisaatioiden lukumäärän ja keskimääräisen taloudellisen koon (markkinoitujen tuotteiden arvo) kasvuun, joilla on toimintaohjelma;
- vuoden 2007 uudistuksen jälkeenkin EU:n taloudellinen kokonaistuki alittaa kyseisten tuottajaorganisaatioiden markkinatuotannon kokonaisarvon 4,1 prosentin katon ja edustaa edelleen vain erittäin pientä osuutta (1,1–1,3 prosenttia) EU:n hedelmä- ja vihannestuotannon kokonaisarvosta;
- suurimmat tuottajaorganisaatiot (noin 18 % kaikista tuottajaorganisaatioista, liikevaihto yli 20 milj. euroa) saavat noin 70 prosenttia EU:n taloudellisesta tuesta. EU:n tuen epäsymmetrinen jakautuminen on ominaista tukimekanismille, joka kasvaa markkinatuotannon arvon mukaan.

5.2. Kansallinen taloudellinen tuki ja EU-korvaus

Asetuksen (EY) N:o 1234/2007 103 e artiklan perusteella komissio voi antaa tietyille jäsenvaltioille luvan maksaa kansallista taloudellista tukea tuottajaorganisaatioille, jotka toimivat alueilla, joilla tuottajien järjestäytymisaste²⁶ hedelmä- ja vihannessektorilla on erityisen alhainen. Kyseisten jäsenvaltioiden pyynnöstä EU on osittain korvannut²⁷ myönnetyn kansallisen tuen.

Vuosina 2008–2010 vain kuudessa jäsenvaltiossa (ES, HU, IT, PT, RO ja SK) käytettiin tätä välinettä, ja keskimääräinen vuotuinen kokonaistuki oli 12,2 miljoonaa euroa, jonka EU korvasi osittain. Muillakin jäsenvaltioilla on alueita, jotka voisivat täyttää kansallisen tuen edellytykset (alhainen järjestäytymisaste), mutta ne ovat päättäneet olla käyttämättä sitä. Tämä saattaa johtua osaksi siitä, että jäsenvaltioiden on rahoitettava myönnetty tuki kokonaan tai osittain.

Ennen kuin komissio hyväksyy kansallisen tuen myöntämisen tai sen osittain korvaamisen, aiemmista pyynnöistä ja vuosikertomuksista saaduille tiedoille tehdään ristiintarkistus. Jos havaitaan epäjohtonmukaisuuksia, menettely keskeytetään, kunnes virheet on oikaistu (vuosikertomuksissa ja/tai kansallista tukea koskevassa pyynnössä). Komission päätöksen nopeus riippuu siitä, miten nopeasti kansalliset viranomaiset korjaavat havaitut epäjohtonmukaisuudet. Nykyinen menettely on erittäin hankala kansallisille viranomaisille. Joissakin tapauksissa jäsenvaltiot lähettävät tarkkoja tietoja merkittävällä viiveellä. Vaikka komissiolla on määräaika kansallisia tukia koskevien lupapäätösten hyväksymiselle, sitä näin ollen pidennetään aina selvennysten, oikaisujen ja selitysten tarpeen vuoksi. Kansallista tukea koskevat korvauspyynnöt toimivat samalla tavalla.

²⁶ Tuottajien järjestäytymisaste määritellään alueella saadun ja tuottajaorganisaatioiden, tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymien ja tuottajaryhmien markkinoiman hedelmä- ja vihannestuotannon arvon sekä alueella saadun hedelmä- ja vihannestuotannon kokonaisarvon välisenä suhteena. Kansallinen tuki täydentää tuottajaorganisaatioiden toimintarahastoja ja on enintään 80 prosenttia tuottajaorganisaatioiden jäsenten tai tuottajaorganisaation maksuista toimintarahastoon.

²⁷ Tämä on mahdollista vain alueilla, joilla tuottajaorganisaatiot myyvät alle 15 prosenttia hedelmä- ja vihannestuotannon arvosta ja joilla hedelmä- ja vihannestuotannon osuus on vähintään 15 prosenttia maatalouden kokonaistuotannosta.

6. TOIMINTAOHJELMAT: TOTEUTETUT TOIMENPITEET JA TOIMIEN TYYPIT

Taulukosta 4 käy ilmi, että vuosina 2008–2010 toimintaohjelmien vuotuiset menot (keskimäärin 1 252,1 milj. euroa) kohdistuivat pääasiassa toimiin markkinoinnin parantamiseksi (24,0 % koko summasta) ja ympäristötoimiin (23,8 %), minkä jälkeen tulivat tuotannon suunnittelua (22,2 %) ja tuotteiden laadun parantamista tai ylläpitämistä koskevat toimet (20,3 %).

Kriisinehkäisy- ja kriisinhallintavälineitä käytettiin erittäin vähän (35,6 milj. euroa eli 2,8 % keskimääräisistä vuotuisista kokonaismenoista) ja koulutus- ja neuvontapalveluita tai tutkimusta ja koetuantoa vieläkin vähemmän.

Toimintaohjelmissa toteutettujen toimien tyypit vuosina 2008–2009:

- Menot **aineellisiin investointeihin** (tuottajaorganisaatioiden tiloissa tai tuottajaorganisaatioiden jäsenten tiloilla) olivat keskimäärin 517,5 milj. euroa (41,3 % toimintaohjelmien kokonaismenoista). Niiden tavoitteena oli pääasiassa parantaa tuotteiden markkinointia (15,9 % kokonaismenoista; 64,1 %:ssa toimintaohjelmista) ja tuotannon suunnittelua (15,4 %; 56,6 %:ssa toimintaohjelmista) sekä parantaa tai ylläpitää tuotteiden laatua (5,6 %; 29,6 %:ssa toimintaohjelmista). Ympäristötarkoituksiin tehtyjen aineellisten investointien²⁸ osuus oli keskimäärin 3,0 prosenttia kokonaismenoista (ja niitä sisältyi 34,5 %:iin toimintaohjelmista).

Taulukko 4: Eri toimenpiteisiin keskittyvien toimintaohjelmien menot ja niiden tuottajaorganisaatioiden lukumäärä, jotka ovat sisällyttäneet eri toimenpiteitä toimintaohjelmiinsa (keskimäärin vuosina 2008–2010)

	Menot		Tuottajaorganisaatiot	
	milj. euroa	% kokonaismenoista	lukumäärä	% kokonaismäärästä
Tuotannosuunnittelutoimet	277,9	22,2 %	924	77,8 %
Tuotteiden laadun parantamiseksi tai säilyttämiseksi tarkoitetut toimet	254,7	20,3 %	1 097	92,4 %
Kaupan pitämisen parantamistoimet	300,9	24,0 %	1 009	85,0 %
Tutkimus ja koetuantanto	10,7	0,9 %	130	11,0 %
Koulutus ja neuvonta	22,8	1,8 %	388	32,7 %
Kriisinehkäisy- ja kriisinhallintavälineet	35,6	2,8 %	192	16,2 %
Ympäristötoimet	298,3	23,8 %	1 103	92,9 %
Muut toimet	51,0	4,1 %	1 063	89,6 %
Kaikki toimintaohjelmat	1 252,1	100,0 %	1 187	100,0 %

Lähde: EC-DGAGRI-C.2 – laskelmat jäsenvaltioiden toimittamista tiedoista (vuosikertomukset 2008–2010).

- Ympäristötoimia** toteutettiin 92,9 prosentissa toimintaohjelmista, ja niiden keskimääräiset vuotuiset kokonaismenot olivat 298,3 milj. euroa eli 23,8 prosenttia

²⁸

Ympäristötarkoituksiin tehdyt aineelliset investoinnit ovat kiinteään omaisuuteen tehtyjä investointeja, joiden odotetaan tuottavan merkittäviä etuja tuotantopanosten käytön ja/tai saastepäästöjen vähentymisen muodossa.

toimintaohjelmien keskimääräisistä vuotuisista kokonaismenoista. Tärkeimmät toteutettujen toimien tyypit koskivat jätteiden vähentämistä ja jätehuoltoa (78,0 milj. euroa; 34,2 %:ssa toimintaohjelmista) ja integroitua tuotantoa (72 milj. euroa; 25,4 %:ssa toimintaohjelmista). Nämä yhteensä kattoivat noin 2/3 ympäristötoimien kokonaismenoista, ja niiden jälkeen tulivat aineelliset investoinnit ympäristötarkoituksiin (38,1 milj. euroa; 34,5 %:ssa toimintaohjelmista).

Elokuussa 2012 pakkauksista huolehtimiseen liittyvien ympäristötoimien tuki lakkautettiin toimien soveltamisesta saatujen kokemusten perusteella. Tämän odotetaan edistävän kustannustehokkaampien ympäristötoimien täytäntöönpanoa ja vähentävän unionin järjestelmän hallintoon liittyviä kustannuksia.²⁹

- **Kriisinehkäisy- ja kriisinhallintavälineiden** (erittäin alhainen) käyttö liittyi pääasiassa satovakuutukseen (keskimääräiset vuotuiset menot 13,9 milj. euroa 67 toimintaohjelmassa), mainontaan ja tiedotukseen (11,9 milj. euroa 60 toimintaohjelmassa) sekä tuotteiden vetämiseen pois markkinoilta (8,3 milj. euroa 73 toimintaohjelmassa). Hedelmien ja vihannesten korjaamista raakana tai niiden korjaamatta jättämistä, koulutusta ja keskinäisten rahastojen perustamista ei käytetty juuri lainkaan. Menettelyjen monimutkaisuuden lisäksi mahdollinen syy kriisinehkäisy- ja kriisinhallintavälineiden erittäin alhaiseen käyttöön voi olla monien tuottajaorganisaatioiden pieni koko: katettujen tuotteiden pienten määrien, markkinoilta poisvetämiseen käytettävän vähäisen tuen ja/tai käytettävissään olevien rajallisten rahoituskeinojen vuoksi pienet tuottajaorganisaatiot pitävät nykyisiä kriisinehkäisy- ja kriisinhallintavälineitä tehottomina tai eivät vain pidä niitä houkuttelevina.

7. JÄSENVALTIOIDEN KANSALLISTEN STRATEGIOIDEN VÄLIARVIOINTI

Komissio sai 19 jäsenvaltiolta kertomuksen niiden kansallisten strategioiden arvioinnista vuonna 2012.

Kertomukset tarjoavat ensimmäisen väliarvioinnin vuoden 2007 uudistuksen jälkeen toteutettujen toimintaohjelmien vaikutuksista ja tuovat esiin joidenkin kansallisten strategioiden hallinnossa havaittuja heikkouksia.

7.1. Edistyminen toimintaohjelmissa asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa

Belgian, Kyproksen, Tšekin, Tanskan, Saksan, Espanjan, Ranskan, Unkarin, Italian, Alankomaiden, Itävallan, Portugalin ja Yhdistyneen kuningaskunnan toimittamien vuoden 2012 arviointikertomusten analyysistä voidaan tehdä seuraavat päätelmät³⁰:

²⁹ Ks. komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 755/2012, annettu 16. elokuuta 2012, täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 543/2011 muuttamisesta hedelmä- ja vihannesalan tuottajaorganisaatioiden toimenpideohjelmien nojalla toteutettavien ympäristötoimien erityiskustannusten tukikelpoisuuden osalta (EUVL L 223, 21.8.2012, s. 6).

³⁰ Komission yksiköiden valmisteluasiakirjan luvussa 5 tehdään katsaus toimintaohjelmien vaikutuksiin kyseisissä 13 jäsenvaltiossa. Muiden jäsenvaltioiden (Bulgaria, Suomi, Puola, Romania, Slovakia ja Ruotsi) toimittamissa kertomuksissa ei anneta selviä vastauksia kaikkiin arviointikysymyksiin, jotka koskevat toimintaohjelmien tehokkuutta. Syynä ovat uuden järjestelmän mukaisesti hyväksytyt erittäin

- (1) Useimmissa jäsenvaltioissa toimintaohjelmat vaikuttavat positiivisesti keskeisiin tavoitteisiin eli edistävät esimerkiksi tuottajaorganisaation jäsenten tuotteiden markkinoille saattamista, varmistavat tuotannon mukauttamiseen kysynnän mukaan (laadun ja määrän suhteen) ja parantavat tuottajaorganisaatioiden kilpailukykyä.
- (2) Joissakin jäsenvaltioissa toimintaohjelmat edistävät myös tuottajaorganisaatioiden kaupan pitämien tuotteiden kaupallista arvoa (esim. CY, CZ, DE, HU, IT, UK) ja tarjonnan keskittymistä (esim. CY, CZ, DK, ED, HU, IT, PT).
- (3) Syitä siihen, miksi toimintaohjelmat muissa jäsenvaltioissa edistävät vain vähän tai eivät edistä lainkaan tuottajaorganisaatioiden kaupan pitämien tuotteiden kaupallista arvoa tai tarjonnan keskittämistä, voivat olla nykyisten tuottajaorganisaatioiden vähäinen neuvotteluvoima jakeluketjussa, mikä johtuu niiden pienestä määrästä ja koosta joissakin jäsenvaltioissa (esim. Portugalissa) ja alalla jo saavutetusta korkeasta järjestäytymisasteesta toisissa jäsenvaltioissa (esim. Alankomaissa).
- (4) Vaikuttaa siltä, että useimmissa jäsenvaltioissa toimintaohjelmat edistävät seuraavia tavoitteita vain vähän tai eivät ollenkaan:
 - **Tuotantokustannusten optimointi.** Arviointikertomusten perusteella tämä liittyy todennäköisesti enemmän ulkoisiin tekijöihin, kuten tuotantopanosten hintojen nousuun (esim. BE-VL, FR), tai vaikeuksiin kustannusten muutosten arvioinnissa ja raportoinnissa, mikä johtuu mm. lähtötilanteen huomiotta jättämisestä, kuin siihen, että se ei olisi keskeinen seikka tuottajaorganisaatioiden ja/tai niiden jäsenten kannalta.
 - **Tuottajahintojen vakauttaminen.** Joistakin kertomuksista (esim. ES, FR, IT) käy ilmi, että tämä johtuu pääasiassa joidenkin käytettävissä olevien kriisinehkäisy- ja kriisinhallintavälineiden heikosta tehokkuudesta ja/tai siitä, että liian harvat tuottajaorganisaatiot käyttävät näitä välineitä.
 - **Tuottajaorganisaatioiden suosion kasvu.** Kertomuksissa esitetään eri syitä jäsenmäärän vähäiselle kasvulle tai jopa vähenemiselle, kuten alalla jo saavutettu erittäin korkea järjestäytymisaste (esim. BE-VL), erittäin tiukat jäsenyysvaatimukset (esim. NL) ja EU-lainsäädännössä vahvistettujen tiettyjen sääntöjen epäselvyys (esim. UK).
 - **Vain vähäinen tai olematon edistys joissakin ympäristötavoitteissa,** kuten maisemansuojelu, ilmastonmuutoksen lieventäminen, ilmanlaadun säilyttäminen ja jätetuotannon vähentäminen. Joissakin tapauksissa tämä johtuu siitä, että tuottajaorganisaatiot tai niiden jäsenet ovat toteuttaneet asiaan liittyviä toimia vain vähän tai eivät lainkaan (esim. DK), joissakin taas siitä, että nämä tavoitteet eivät olleet ensisijaisia ympäristötoimia koskevissa kansallisissa säännöstoissa (esim. CY, CZ, PT). Lisäksi joidenkin jäsenvaltioiden (esim. BE, ES, FR, NL) vuoden 2012 arviointikertomuksista käy ilmi, että ei ole selvää näyttöä siitä, että toimintaohjelmat edistäisivät ympäristötavoitteita.

harvat toimintaohjelmat (esim. Bulgariassa ja Romaniassa vain yksi tuottajaorganisaatio, jolla on toimintaohjelma) ja luotettavien tietojen puute ohjelmien vaikutuksista.

7.2. Heikkoudet kansallisten strategioiden hallinnossa

7.2.1. Heikkoudet kansallisten strategioiden laatimisessa

Kertomuksissa on yksilöity kaksi merkittävää heikkoutta joidenkin jäsenvaltioiden kansallisissa strategioissa:

- Hyväksyttiin **liian monia tavoitteita** sen sijaan, että olisi keskitytty muutamaankin ensisijaiseen tavoitteeseen. Tämä johti siihen, että tukikelpoisiksi valittiin suuri määrä toimenpiteitä ja eri tyyppisiä toimia. Yksi syistä oli se, että sidosryhmät eivät olleet riittävästi mukana kansallisten strategioiden määrittämisessä. Tämän tuloksena tuottajaorganisaatiot panivat täytäntöön vain vähäisen määrän toimenpiteitä ja eri tyyppisiä toimia tehokkaasti ja edistivät vain tiettyjä tavoitteita tai julkinen tuki jakautui moneen toimeen, jotka oli suunnattu eri tavoitteisiin ja joiden tuloksia ja vaikutusta oli näin ollen vaikea hahmottaa.
- Asetetuilta eri tavoitteilta **puuttuivat ennalta asetetut täsmälliset kohteet**. Tämä oli yksi suurimmista vaikeuksista vuoden 2012 arvioinnissa, koska ei ollut vertailuarvoja, joihin nähden tuettujen toimenpiteiden suorituskykyä olisi voitu arvioida johdonmukaisesti.

7.2.2. Heikkoudet kansallisten strategioiden seurannassa ja arvioinnissa

Useiden jäsenvaltioiden kertomuksista käy myös ilmi, että suuri ongelma vuoden 2012 arvioinnissa oli suorituskykyindikaattoreiden epätarkka kirjaaminen tuottajaorganisaatioiden vuosiraporteissa. Tämä häytti tiettyjä analyysejä ja vaaransi lisäksi arvioinnista tehtävien päätelmien pätevyyden.

Tämä vaikuttaa olevan seurausta kahdesta merkittävästä heikkoudesta, jotka liittyvät jäsenvaltioiden perustamiin kansallisten strategioiden seuranta- ja arviointijärjestelmiin: a) sellaisten **ehkäisevien toimenpiteiden puute**, joiden avulla tuottajaorganisaatiot voisivat ymmärtää, laskea oikein ja käyttää tiettyjä ennalta määritettyjä suorituskykyindikaattoreita, ja b) tuottajaorganisaatioiden vuosikertomuksiinsa kirjaamiin tietoihin ja etenkin suorituskykyindikaattoreihin kohdistuvien **tarkastusten puute** kansallisessa hallinnossa.

Tämä vaikuttaisi osoittavan, että joissakin jäsenvaltioissa on keskitytty pääasiassa tai yksinomaisesti taloudellista täytäntöönpanoa koskeviin indikaattoreihin (menot) eikä ole kiinnitetty huomiota indikaattoreihin, joilla voitaisiin mitata, miten on edistytty kansallisessa strategiassa asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa.

8. PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

Vuosina 2008–2010 hedelmä- ja vihannesalan järjestäytymisasteessa, tuottajaorganisaatioihin kuuluvien hedelmä- ja vihannestuottajien kokonaisuudessa ja tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymiin kuuluvien tuottajaorganisaatioiden määrässä oli nähtävissä positiivista suuntausta EU:n tasolla.

Vuosikertomukset ja vuoden 2012 arviointikertomukset tarjoavat ristiriitaisemman kuvan.

Keskeinen ongelma on sitkeästi alhainen järjestäytymisaste tai järjestäytymisen puute joissakin jäsenvaltioissa. Tätä on analysoitava huolellisesti, jotta voidaan kartoittaa tapauksen mukaan lisätoimenpiteitä, joilla edistetään tuottajien järjestäytymisasteen kohoamista koko EU:ssa ja vähennetään epätasapainoa hedelmä- ja vihannestuottajien järjestäytymisessä EU:ssa.

Alhainen järjestäytymisaste tai järjestäytymisen puute tarkoittaa myös sitä, että useimmat hedelmä- ja vihannestuottajat eivät kuulu tuottajaorganisaatioon, joten ne eivät saa suoraan etua alalle suunnatusta EU:n erityistuesta. Osuus on suurin joissakin eteläisissä jäsenvaltioissa ja jäsenvaltioissa, jotka liittyivät EU:hun vuonna 2004 ja sen jälkeen. Nämä tuottajat, jotka yleisesti ovat pienimpiä, eivät saa etua myöskään tuottajaorganisaatioiden tarjoamista palveluista, niillä on erittäin heikko neuvotteluasema toimitusketjussa ja ne ovat alttiimpia markkinoiden globalisaatioon ja ilmastonmuutokseen liittyville riskeille. Hedelmä- ja vihannesalan järjestäytymisasteen nostaminen on ratkaisevan tärkeää etenkin jäsenvaltioissa, joissa järjestäytyminen on edelleen erittäin vähäistä. Tältä osin on myös tarkasteltava erilaisia yhteistyömuotoja edistäviä toimenpiteitä, joilla autetaan tuottajaorganisaatioita ja järjestäytymättömiä tuottajia vastaamaan paremmin haasteisiin.

Toimintaohjelmilla voitaisiin edistää enemmän keskeisiä tavoitteita, esimerkiksi kasvattaa tuottajaorganisaatioiden suosiota, parantaa tuotteiden kaupallista arvoa, optimoida tuotantokustannuksia ja vakauttaa tuottajahintoja.

Kriisinehkäisy- ja kriisinhallintavälineiden (erittäin alhainen) käyttö on tuonut esiin joidenkin nykyisten välineiden rajat, ja niiden parantamista onkin pohdittava.

Useimmissa jäsenvaltioissa menot ”strategisiin” toimenpiteisiin, kuten tutkimukseen ja koetuantoon, ovat mitättömän vähäisiä. Sen vuoksi olisi aiheellista vahvistaa käytettävissä olevien resurssien soveltamista tiettyihin prioriteettitoimenpiteisiin, joilla on voimakkaampi vaikutus kilpailukykyyn, vakaaseen tulotasoon ja markkinakysyntään.

Nykyjärjestelmän heikkouksiksi on myös mainittu sääntöjen monimutkaisuus ja oikeusvarmuuden puute. Oikeudellisten puitteiden yksinkertaistaminen ja turvaaminen on asetettava etusijalle järjestelmän tulevassa tarkistuksessa samoin kuin byrokratian keventäminen sekä viljelijöiden että hallintoviranomaisten osalta.

Uusien toimenpiteiden käyttöönotto alalla saattaa vaatia joidenkin taloudellisten resurssien uudelleenjakoa lisäämättä alaa varten käytettävissä olevaa kokonaissummaa, jotta voidaan välttää budjettivaikutukset ensimmäiseen pilariin kuuluvissa markkinatoimenpiteissä.

Jotta voitaisiin puuttua edellä mainittuihin puutteisiin, EU:n nykyistä hedelmä- ja vihannesalan järjestelmää on tarkistettava sen varmistamiseksi, että tuottajaorganisaatioille tarkoitettu tuki kohdennetaan paremmin, jotta voidaan saavuttaa vuoden 2007 uudistuksessa³¹ ja YMP 2020:ssa asetetut tavoitteet kaikissa jäsenvaltioissa.

Komissio voi hyödyntää tämän kertomuksen ja tulossa olevien keskustelujen tuloksia esittääkseen myöhemmin lainsäädäntöehdotuksia, joilla tarkistetaan unionin hedelmä- ja vihannesalan tukijärjestelmää.

³¹ Ks. neuvoston asetuksen (EY) N:o 1182/2007 (EUVL L 273, 17.10.2007, s. 1) johdanto-osan 2 kappale, jonka säännökset sisällytettiin asetukseen (EY) N:o 1234/2007.