



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN

Lausunto nro 1/2020

(Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 322 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla)

komission ehdotuksesta asetukseksi yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevista siirtymäsäännöksistä vuonna 2021

(COM (2019) 581 final)

Sisällys

	Kohta
Johdanto	01–06
Osa I: Yleiset huomautukset	07–11
Siirtymäkauden pituus	07–09
Rahoituksen määrä	10–11
Osa II: Erityiset huomautukset	12–25
Maaseudun kehittämisohjelmien jatkaminen	12–16
Monivuotiset sitoumukset	17
Ehdotus vuosia 2014–2020 koskevien arviointien lykkäämisestä	18–20
Tukioikeudet	21–22
Kriisivaraus	23
Alakohtaiset tukijärjestelmät	24–25
Johtopäätös	26–27
Liite	

EUROOPAN UNIONIN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN, JOKA

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 287 artiklan 4 kohdan ja 322 artiklan,

ottaa huomioon komission ehdotuksen asetukseksi tietyistä yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevista siirtymäsäännöksistä vuonna 2021¹ (jäljempänä 'siirtymäasetusehdotus'),

ottaa huomioon asetuksen (EU) N:o 1306/2013 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse rahoituskurista varainhoitovuodesta 2021 alkaen sekä asetuksen (EU) N:o 1307/2013 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse pilareiden välisestä joustavuudesta kalenterivuoden 2020 osalta 29 päivänä tammikuuta 2020 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2020/127² (jäljempänä 'muutosasetus'),

ottaa huomioon komission ehdotuksen asetukseksi jäsenvaltioiden yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) nojalla laatimien strategiasuunnitelmien tuesta³ (jäljempänä 'YMP:n strategiasuunnitelma-asetus'),

ottaa huomioon komission ehdotuksen asetukseksi yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta⁴ (jäljempänä 'horisontaaliasetus'),

¹ COM(2019) 581 final: ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tiettyjen siirtymäsäännösten vahvistamisesta Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) ja Euroopan maatalouden tukirahaston (maataloustukirahasto) tukea varten vuonna 2021 sekä asetusten (EU) N:o 228/2013, (EU) N:o 229/2013 ja (EU) N:o 1308/2013 muuttamisesta vuoden 2021 varojen ja niiden jaon osalta sekä asetusten (EU) N:o 1305/2013, (EU) N:o 1306/2013 ja (EU) N:o 1307/2013 muuttamisesta vuoden 2021 varojen ja asetusten soveltamisen osalta.

² EUVL L 27, 31.1.2020, s. 1.

³ COM(2018) 392: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi jäsenvaltioiden yhteisen maatalouspolitiikan nojalla laatimien, Euroopan maatalouden tukirahastosta (maataloustukirahasto) ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahasto) rahoitettavien strategiasuunnitelmien (YMP:n strategiasuunnitelmat) tukea koskevista säännöistä sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EU) N:o 1305/2013 ja (EU) N:o 1307/2013 kumoamisesta.

⁴ COM(2018) 393: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta sekä asetuksen (EU) N:o 1306/2013 kumoamisesta.

ottaa huomioon komission ehdotuksen asetukseksi asetusten (EU) N:o 1308/2013, (EU) N:o 1151/2012, (EU) N:o 251/2014, (EU) N:o 228/2013 ja (EU) N:o 229/2013 muuttamisesta⁵.

ottaa huomioon tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomukset ja erityiskertomukset sekä lausunnon nro 7/2018, joka koskee vuoden 2020 jälkeisen ajan yhteiseen maatalouspolitiikkaan liittyviä komission ehdotuksia⁶,

ottaa huomioon Euroopan parlamentin 27. marraskuuta 2019 esittämän pyynnön saada lausunto edellä mainitusta siirtymäasetusehdotuksesta⁷,

ON ANTANUT SEURAAVAN LAUSUNNON:

⁵ COM(2018) 394: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi maataloustuotteiden yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (EU) N:o 1308/2013, maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden laatuja järjestelmistä annetun asetuksen (EU) N:o 1151/2012, maustettujen viinituotteiden määritelmästä, kuvauksesta, esittelystä, merkinnöistä ja maantieteellisten merkintöjen suojasta annetun asetuksen (EU) N:o 251/2014, syrjäisimpien alueiden hyväksi toteutettavista maatalousalan erityistoimenpiteistä annetun asetuksen (EU) N:o 228/2013 sekä Egeanmeren pienten saarten hyväksi toteutettavien erityistoimenpiteiden vahvistamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 229/2013 muuttamisesta.

⁶ Lausunto nro 7/2018 komission ehdotuksista asetuksiksi, jotka liittyvät vuoden 2020 jälkeisen ajan yhteiseen maatalouspolitiikkaan (EUVL C 41, 1.2.2019, s. 1).

⁷ Euroopan parlamentin apulaispääsihteerin kirje, viite A/114 858 (D 202 112 27.11.2019).

Johdanto

01 Komissio julkaisi vuoden 2020 jälkeistä yhteistä maatalouspolitiikkaa (YMP) koskevat lainsäädäntöehdotuksensa⁸ kesäkuussa 2018. Ehdotuksiin sisältyy uusi maatalouspolitiikan täytäntöönpanomalli, joka on tarkoitus ottaa käyttöön 1. tammikuuta 2021. Komission pyrkimyksenä on siirtyä sääntöjen noudattamiseen perustuvasta YMP:n täytäntöönpanomallista kohti tuloksellisuusperusteista mallia. Uusi malli perustuu strategiasuunnitelmiin, jotka jäsenvaltioiden on määrä laatia.

02 Tilintarkastustuomioistuin julkaisi marraskuussa 2018 lausunnon⁹ vuoden 2020 jälkeistä YMP:tä koskevista komission lainsäädäntöehdotuksista. Lausunnossaan tilintarkastustuomioistuin analysoi, miten hyvin ehdotuksissa otettiin huomioon maatalouspolitiikan tarpeet, tavoitteet, panokset ja tuotokset ja miten hyvin nämä seikat nivoutuivat yhteen. Tilintarkastustuomioistuin totesi johtopäätöksissään, että maatalouspolitiikan tavoitteilla ei ole selkeää yhteyttä tukitoimiin tai niiden tuotoksiin, tuloksiin ja vaikutuksiin. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että varojen kohdentamisessa ei oteta huomioon odotettua EU:n tason lisäarvoa. Kaiken kaikkiaan ehdotettu YMP:n uudistus ei vastaa EU:n tavoitteita, joissa pyrkimyksenä on vihreämpi ja vankemmin tuloksellisuuteen perustuva lähestymistapa. Ehdotetussa uudistuksessa otetaan käyttöön välineitä, joilla voidaan pyrkiä ympäristö- ja ilmastotavoitteiden saavuttamiseen, mutta näitä tavoitteita ei ole määritelty selkeästi eikä niitä ole muunneltu määrällisiksi tavoitteiksi. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että komissio ei enää pystyisi ilmaisemaan määrällisesti, kuinka paljon maksut lopullisille edunsaajille rikkovat sääntöjä. Lausunnon johtopäätösten mukaan ehdotus lisäksi vaikeuttaa yhtenäisen tarkastusmallin soveltamista erityisesti siitä syystä, että todentamisviranomaisten asema muuttuu varsinkin vaatimustenmukaisuuden tarkastamisen osalta. Tämän seurauksena on hankalampaa pienentää valvonnasta aiheutuvaa rasitetta.

03 Vuoden 2020 jälkeistä YMP:tä koskevien lainsäädäntöehdotusten mukaan jäsenvaltioiden olisi toimitettava YMP:n strategiasuunnitelmansa komissiolle viimeistään 1. tammikuuta 2020. Tämän jälkeen komissio arvioisi ja hyväksyisi

⁸ COM(2018) 392 final – 2018/0216 (COD); COM(2018) 393 final – 2018/0217 (COD); COM(2018) 394 final/2. <https://ec.europa.eu/commission/publications/natural-resources-and-environment>.

⁹ Lausunto nro 7/2018 komission ehdotuksista asetuksiksi, jotka liittyvät vuoden 2020 jälkeisen ajan yhteiseen maatalouspolitiikkaan (EUVL C 41, 1.2.2019, s. 1).

suunnitelmat. Helmikuuhun 2020 mennessä lainsäätäjät eivät olleet päässeet yhteisymmärrykseen näistä lainsäädäntöehdotuksista.

04 Koska vuoden 2020 jälkeistä YMP:tä koskevien sääntöjen hyväksyminen viivästy, komissio julkaisi 31. lokakuuta 2019 kaksi lainsäädäntöehdotusta, jotka koskivat YMP:tä vuonna 2021. Parlamentti ja neuvosto hyväksyivät yhden näistä asetusehdotuksista tammikuussa 2020¹⁰. Tässä lausunnossa käsitellään toista komission ehdotusta, jonka koskee siirtymäasetusta. Ehdotuksessa vahvistetaan siirtymäsäännökset, jotka koskevat Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahasto) ja Euroopan maatalouden tukirahastosta (maataloustukirahasto) vuonna 2021 myönnettävää tukea.

05 Komission siirtymäasetusehdotus perustuu olettamukseen, jonka mukaan uuden YMP:n käyttöönotto viivästyy vuodella. Asetusehdotus sisältää siirtymäsäännöksiä (I osasto), muutoksia nykyiseen lainsäädäntöön (II osasto), säännöksiä asetuksen voimaantulosta (III osasto) sekä liitteitä, joista käy ilmi unionin tuen määrä vuonna 2021.

06 Tämä asiakirja sisältää yleisiä huomautuksia (osa I), erityisiä huomautuksia (osa II) ja luettelon asetuksen tekstiä koskevista ehdotuksista (liite). Tärkeimmät kriteerit, joiden perusteella siirtymäasetusehdotusta analysoitiin, olivat oikeudellisen kehyksen selkeys ja talousarvion varovaisuus. Tilintarkastustuomioistuimen analyysissa arvioidaan lisäksi asetuksen vaikutuksia vuoden 2020 jälkeiseen YMP:hen.

¹⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2020/127, annettu 29 päivänä tammikuuta 2020, asetuksen (EU) N:o 1306/2013 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse rahoituskurista varainhoitovuodesta 2021 alkaen sekä asetuksen (EU) N:o 1307/2013 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse pilareiden välisestä joustavuudesta kalenterivuoden 2020 osalta (EUVL L 27, 31.1.2020, s. 1).

Osa I: Yleiset huomautukset

Siirtymäkauden pituus

07 Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että siirtymäasetusehdotuksessa jatketaan nykyisen oikeudellisen kehyksen voimassaoloa, kunnes uusi YMP tulee voimaan. Tällä pyritään luomaan varmuutta ja jatkuvuutta siltä osin kuin on kyse tuen myöntämisestä EU:n viljelijöille sekä maaseudun kehittämistoimista siirtymäkauden aikana niissä jäsenvaltioissa, jotka todennäköisesti käyttävät kaikki varat ennen vuoden 2021 loppua. Siirtymäasetusehdotuksessa on myös säännöksiä, jotka koskevat siirtymistä nykyisestä YMP-kaudesta seuraavaan.

08 Siirtymäsäännöksissä, jotka sisältyvät komission siirtymäasetusehdotuksen I osastoon, viitataan vuoden 2020 jälkeistä YMP:tä koskeviin komission lainsäädäntöehdotuksiin¹¹, jotka liittyvät läheisesti vuosia 2021–2027 koskevaan unionin monivuotiseen rahoituskehukseen¹². Vuoden 2020 helmikuun lopussa lainsäätäjät eivät kuitenkaan vielä olleet vielä hyväksyneet vuosien 2021–2027 monivuotista rahoituskehystä eivätkä vuoden 2020 jälkeiseen YMP:hen liittyviä lainsäädäntöehdotuksia. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että siirtymäsäännösten ei periaatteessa pitäisi perustua olettamukseen, jonka mukaan tulevat asetukset hyväksytään ehdotusten mukaisina¹³.

09 Tilintarkastustuomioistuin kiinnittää huomiota ehdotukseen, jonka mukaan siirtymäkausi kestää yhden vuoden. Kun otetaan huomioon, missä tilanteessa neuvoston ja Euroopan parlamentin väliset neuvottelut vuosien 2021–2027 monivuotisesta rahoituskehyksestä ja vuoden 2020 jälkeisestä YMP:stä ovat, sellaisten tarkistettujen hallinto- ja valvontajärjestelmien ottaminen käyttöön, joiden tarkoituksena on soveltaa uutta oikeudellista kehystä ja YMP:n strategiasuunnitelmia 1. tammikuuta 2022 alkaen, saattaa osoittautua haasteelliseksi. Toisaalta on tärkeää, että YMP:tä koskevia parannuksia aletaan tehdä nopeasti.

¹¹ COM(2018) 392 final – 2018/0216 (COD); COM(2018) 393 final – 2018/0217 (COD); COM(2018) 394 final/2.

¹² COM(2018) 322, COM(2018) 375.

¹³ Tämä koskee siirtymäasetusehdotuksen 1, 4, 6, 7 ja 8 artiklaa.

Rahoituksen määrä

10 Siirtymäasetusehdotuksen perustelujen mukaan ehdotukseen sisältyvät määrärahat ”vastaavat YMP-suunnitelmaehdotuksessa esitettyjä määriä ja ovat linjassa vuosien 2021–2027 monivuotista rahoituskehystä koskevan komission ehdotuksen kanssa.” Määrärahat ovat sinänsä vuosien 2014–2020 monivuotisen rahoituskehysten rajojen sisällä, mutta ne tulevat vielä muuttumaan, jos lainsäätäjät sopivat sellaisesta vuosien 2021–2027 monivuotisesta rahoituskehyksestä, jonka rahamäärät poikkeavat tämänhetkisestä ehdotuksesta.

11 Jos vuosien 2021–2027 monivuotisesta rahoituskehyksestä ei päästä yhteisymmärrykseen vuoden 2020 loppuun mennessä, vuonna 2021 sovelletaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 312 artiklan 4 kohdan mukaisesti vuoden 2020 enimmäismääriä. YMP:n määrärahojen enimmäismäärät vuonna 2020 ovat korkeammat kuin enimmäismäärät, joita vuosien 2021–2027 monivuotisessa rahoituskehyksessä ja YMP:n strategiasuunnitelma-asetuksessa ehdotetaan vuodelle 2021¹⁴. Samalla on todettava, että tammikuussa 2020 hyväksytyyn muutosasetukseen¹⁵ sisällytettiin maataloustukirahaston rahoituskuria koskeva säännös. Sen avulla varmistettiin, että maataloustukirahaston menojen vuotuinen enimmäismäärä vuonna 2021 ei ole suurempi kuin enimmäismäärä, joka vahvistetaan vuosien 2021–2027 monivuotisessa rahoituskehyksessä (sen jälkeen kun siitä on päästy yhteisymmärrykseen).

¹⁴ Lausunto nro 7/2018 komission ehdotuksista asetuksiksi, jotka liittyvät vuoden 2020 jälkeisen ajan yhteiseen maatalouspolitiikkaan, kohta 24.

¹⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2020/127, annettu 29 päivänä tammikuuta 2020, asetuksen (EU) N:o 1306/2013 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse rahoituskurista varainhoitovuodesta 2021 alkaen sekä asetuksen (EU) N:o 1307/2013 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse pilareiden välisestä joustavuudesta kalenterivuoden 2020 osalta (EUVL L 27, 31.1.2020, s. 1).

Osa II: Erityiset huomautukset

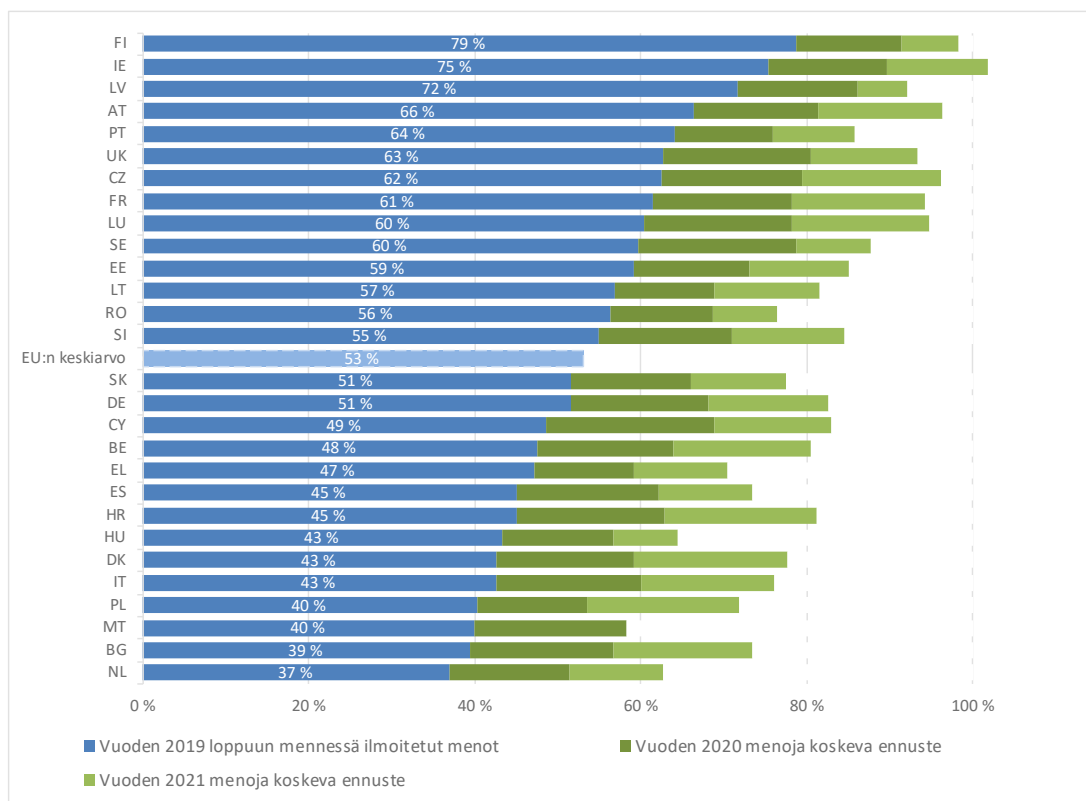
Maaseudun kehittämisohjelmien jatkaminen

12 Komissio antaa siirtymäasetusehdotuksensa 1 artiklassa jäsenvaltioille mahdollisuuden valita kahden vaihtoehdon väliltä:

- o Jäsenvaltiot voivat jatkaa maaseuturahastosta yhteisrahoitettuja maaseudun kehittämisohjelmiaan tai tiettyjä alueellisia maaseudun kehittämisohjelmiaan 31. joulukuuta 2021 saakka ja rahoittaa nämä jatkettu ohjelmat vuoden 2021 vastaavista talousarviomäärärahoista tietyin rajoituksin (ks. kohta [15](#)).
- o Jäsenvaltiot voivat hyödyntää monivuotiseen rahoituskehykseen liittyvän asetusehdotuksen 8 artiklaa. Tällöin ne siirtävät maaseuturahaston vuoden 2021 talousarviomäärärahat tai sen osan kyseisistä määrärahoista, joka koskee ei-jatkettuja alueellisia maaseudun kehittämisohjelmia, vuosien 2022–2025 määrärahoihin.

13 Siirtymäsäännösten vaikutukset maaseuturahaston menoihin riippuvat siitä, jatkavatko jäsenvaltiot ohjelmiaan, ja tämän vuoksi kyseiset vaikutukset ovat tässä vaiheessa epävarmoja. Sen perusteella, kuinka suuren osuuden maaseuturahaston tuesta jäsenvaltiot ovat käyttäneet vuoden 2019 loppuun mennessä (ks. [kaavio 1](#)), voidaan olettaa, että vain pieni osa jäsenvaltioista hyödyntäisi siirtymäasetusehdotuksen 1 artiklan 1 kohtaa ja käyttäisi vuoden 2021 talousarviomäärärahojaan. Oletuksena on, että kuluvan ohjelmakauden käyttämättä jääneet varat vuoden 2020 lopussa vaihtelevat Suomen ja Irlannin alle 10 prosentista Alankomaiden lähes 50 prosenttiin.

Kaavio 1 – Jäsenvaltioiden käyttämät maaseuturahaston varat vuosina 2014–2020



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission tietojen perusteella.

14 Siirtymäasetusehdotuksen 1 artiklan 1 kohdan mukaan komissio voi katsoa, että ohjelman jatkaminen jäsenvaltiossa ei ole perusteltua. Siirtymäasetusehdotuksessa ei kuitenkaan selitetä, millä perusteella komissio voisi katsoa ohjelman jatkamisen perusteettomaksi.

15 Siirtymäasetusehdotuksen 1 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jos jäsenvaltio päättää jatkaa maaseudun kehittämisohjelmaansa tai joitakin alueellisia maaseudun kehittämisohjelmiaan yhdellä vuodella, jatketuissa ohjelmissa ”on pyrittävä” pitämään yllä vähintään nykyisääntöjä vastaava ympäristö- ja ilmastotavoitteiden yleinen taso¹⁶. Siirtymäasetusehdotuksessa käytetään väljempää sanamuotoa kuin nykyisessä kehyksessä, jossa edellytetään, että vähintään 30 prosenttia maaseuturahaston kokonaisrahoituksesta on varattava ympäristö- ja ilmastotoimenpiteisiin. Tämän voidaan katsoa tarkoittavan sitä, että ohjelmissa, joissa on käytetty yli 30 prosenttia

¹⁶ Siirtymäasetusehdotuksen 1 artiklan 1 kohdan neljäs alakohta: ”Muutoksella on pyrittävä säilyttämään [asetuksen (EU) N:o 1305/2013] 59 artiklan 6 kohdassa tarkoitettuihin toimenpiteisiin liittyvien maaseuturahaston menojen kokonaistaso vähintään entisen tasoisena.”

määrärahoista ao. luettelon mukaisiin ilmasto- ja ympäristötoimenpiteisiin, voitaisiin pyrkiä vähemmän kunnianhimoisiin ympäristö- ja ilmastotavoitteisiin vuoden 2021 määrärahojen osalta. Vanhojen sääntöjen mukaisesti käytettävillä uusilla varoilla olisi puututtava ympäristö- ja ilmastokysymyksiin vähintään yhtä kunnianhimoisesti kuin tähänkin asti. Lisäksi kaikki vaikutukset sen suhteen, kuinka paljon YMP:n menoilla on merkitystä ilmastonmuutoskysymysten kannalta, olisi otettava huomioon komission ilmastoraportoinnissa¹⁷.

16 Siirtymäasetusehdotuksen 1 artiklan 1 kohdan neljännessä alakohdassa viitataan siihen, että maaseudun kehittämissuunnitelmaa muutetaan asetuksen (EU) N:o 1305/2013 11 artiklan a alakohdan mukaisesti. Tällaisten muutosten määräajat vahvistetaan komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 808/2014 4 artiklan 3 kohdassa. Jos muutos koskee unionin kokonaisrahoitusosuutta tai sen vuosittaista jakautumista ohjelmatasolla¹⁸, muutospyyntö olisi asetuksen (EU) N:o 808/2014 mukaisesti toimitettava komissiolle viimeistään 30. syyskuuta 2020. Riippuen siitä, milloin siirtymäasetusehdotus tulee voimaan, komission saattaa olla tarpeen muuttaa täytäntöönpanosäädöksessä vahvistettua muutosten määräaika.

Monivuotiset sitoumukset

17 Siirtymäasetusehdotuksen 8 artiklan mukaan uusien monivuotisten sitoumusten kesto rajoitettaisiin enintään kolmeen vuoteen viiden sijasta. Näin pyritään rajoittamaan sitä, että sitoumuksia, jotka koskevat maaseudun kehittämisen nykyistä ohjelmakautta, siirrettäisiin merkittävässä määrin YMP:n strategiasuunnitelmiin. Jäsenvaltiot voisivat tarjota näitä lyhytaikaisempia sitoumuksia kolmessa toimenpiteessä: maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimet, luonnonmukainen maatalous ja eläinten hyvinvointi. Metsätalouden ympäristötoimenpiteissä (asetuksen (EU) N:o 1305/2013 34 artikla) uudet sitoumukset kestäisivät edelleen viisi vuotta tai pidempään. Nykyisten sitoumusten jatkaminen rajoitetaan yhteen vuoteen. Se, että monivuotisten sitoumusten kesto rajoitetaan, voi vähentää siirrettävien sitoumusten määrää. Näin ollen siirrot eivät rasittaisi tulevia talousarvioita. Tosin maatalouden ympäristö- ja ilmastositoumukset, jotka kestävät yhdestä kolmeen vuotta, voivat olla vaikutuksiltaan vähäisempiä kuin sellaiset sitoumukset, jotka kestävät viidestä seitsemään vuotta.

¹⁷ Ks. myös Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 31/2016 ”Vähintään joka viides euro EU:n talousarviosta ilmastotoimiin: kunnianhimoisia toimia on käynnissä, mutta niiden riittävyys on erittäin epävarmaa”, suositukset 1, 2 ja 6.

¹⁸ Asetuksen (EU) N:o 1305/2013 11 artiklan a alakohdan iii alakohta.

Ehdotus vuosia 2014–2020 koskevien arviointien lykkäämisestä

18 Siirtymäasetusehdotuksen 2 artiklan 4 kohdassa pidennetään määräaika, johon mennessä komission olisi laadittava yhteenvedokertomus maaseuturahaston jälkiarvioinneista. Uusi määräaika olisi 31. joulukuuta 2026. Tämä on ristiriidassa tilintarkastustuomioistuimen aiempien suositusten kanssa¹⁹, joiden mukaan monivuotinen rahoituskehys olisi muutettava vastaamaan todellista menosykliä ja menoista olisi tehtävä kattava arviointi ennen kuin uusi pitkän aikavälin talousarvio vahvistetaan. Viivästykset monivuotisten rahoituskehysten ohjelmien täytäntöönpanossa ovat tosiaankin yleinen ja toistuva pulma. Tällöin kasvaa riski siitä, että huomion keskipisteenä on liiaksi kysymys, saadaanko varat käytetyksi, sekä siitä, että uusi monivuotinen rahoituskehys suunnitellaan ennen kuin tiedetään, millaisia tuloksia EU:n varainkäyttö tuotti edellisellä kaudella.

19 Esimerkkinä edellä mainitusta ilmiöstä on maaseuturahaston tuen käyttöaste kaudella 2014–2020. *Kaaviosta 1* (ks. kohta **13**) käy ilmi, että nykyisen ohjelmakauden toiseksi viimeisen vuoden lopussa maaseuturahaston tuen keskimääräinen käyttöaste oli EU:n tasolla 53 prosenttia. Tämä tarkoittaa sitä, että – kuten aiempinakin ohjelmakausina – merkittävä osa menoista toteutuu vuonna $n+3$. Vuosien 2021–2027 monivuotista rahoituskehystä koskevan asetusehdotuksen²⁰ mukaan komission olisi ehdotettava uutta monivuotista rahoituskehystä vuonna 2025. Vuosia 2014–2020 koskeva arviointijakso ei kuitenkaan ole päättynyt vielä vuonna 2025. Näin kuilu monivuotisen rahoituskehysten suunnittelun ja edellisten ohjelmakausien menojen arvioinnin välillä laajenee entisestään. Tämä tarkoittaa sitä, että komissio valmistelisi vuoden 2027 jälkeistä YMP:tä koskevan ehdotuksensa ilman että se olisi arvioinut täysimääräisesti vuosien 2014–2020 YMP:n tuloksellisuutta.

20 Tilintarkastustuomioistuin suositteli vuodelta 2018 antamassaan vuosikertomuksessa²¹, että komission olisi vuoden 2020 jälkeistä kautta silmällä pitäen otettava huomioon tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat puutteet nykyisessä tuloksellisuuskehyksessä. Näin voitaisiin varmistaa, että tulosindikaattorit mittaavat

¹⁹ Erityiskertomus nro 16/2017 ”Maaseudun kehittämisohjelmat: selkiyttäminen ja tulospainotteisuuden lisääminen tarpeen”, suositus 6; erityiskertomus nro 36/2016 ”Arvio kauden 2007–2013 koheesioalan ohjelmien ja maaseudun kehittämisohjelmien päättämisenjärjestelyistä”, suositus 4.

²⁰ COM(2018) 322, COM(2018) 375.

²¹ Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuodelta 2018 (EUVL C 340, 8.10.2019, s. 1).

kunnolla toimien vaikutuksia ja että tulosindikaattoreilla on selvä yhteys niihin liittyviin kohdealoihin ja politiikan tavoitteisiin. Tilintarkastustuomioistuimen lausunnossa nro 7/2018, joka koski vuoden 2020 jälkeiseen YMP:hen liittyviä ehdotuksia, todettiin, että ehdotetut indikaattorit eivät olleet loppuun asti kehitettyjä, minkä lisäksi esitettiin huomautuksia yksittäisistä indikaattoriehdotuksista²². Lisäaikaa, joka on käytettävissä ennen uuden YMP-kauden täytäntöönpanoa, voitaisiin hyödyntää siten, että parannettaisiin tulevaa tuloksellisuuskehystä.

Tukioikeudet

21 Ehdotetun YMP:n strategiasuunnitelma-asetuksen 19 artiklan 2 kohdassa jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus lopettaa tukioikeuksiin perustuvan perustulotuen myöntäminen, jolloin jäsenvaltiot voivat antaa tukioikeuksien lakata 31. joulukuuta 2020. Komissio totesi vaikutustenarvioinnissa, joka koski vuoden 2020 jälkeiseen YMP:hen liittyviä komission ehdotuksia²³, että tukioikeuksien lakkaaminen antaisi mahdollisuuden keventää hallinnollista taakkaa. Tilintarkastustuomioistuin katsoi lausunnossaan²⁴, että tämä oli tärkeä yksinkertaistus. Siirtymäasetusehdotuksessa tätä mahdollisuutta lykätään, mutta sen 10 artiklan 4 kohdassa ehdotetaan, että perustukijärjestelmien uusien enimmäismäärien huomioon ottamiseksi kaikkien tukioikeuksien arvoa vähennetään tai korotetaan lineaarisesti ja/tai varantoa vähennetään tai korotetaan.

22 Vuoden 2020 jälkeistä YMP:tä koskevien ehdotusten julkaisemisen jälkeen on kiinnitetty yhä enemmän huomiota sellaisille viljelijöille suoritettuihin maksuihin, jotka eivät ole tosiasiallisia viljelijöitä vaan jotka hankkivat maatalousmaata saadakseen YMP:n tukia. Komissio ja lainsäätäjät voisivat käyttää tarjolla olevan lisävuoden sen arvioimiseen, olisiko tähän riskiin puuttumiseksi tarkistettava vaatimuksia, jotka vuoden 2020 jälkeiseen YMP:hen liittyvissä ehdotuksissa koskevat käsitteitä 'tosiasiallinen viljelijä', 'tukikelpoinen hehtaari' ja vähimmäistason 'maataloustoiminta'. Tällöin olisi muun muassa selvennettävä, mitä käsite 'viljelijän käytössä oleva maa' merkitsee. Viljelijöiden hallinnollista taakkaa ei kuitenkaan saisi lisätä kohtuuttomasti.

²² Lausunto nro 7/2018, kohta 70 ja liite I.

²³ Vaikutustenarviointi, SWD(2018) 301 final, osa 3, s. 131.

²⁴ Lausunto nro 7/2018, kohta 63.

Kriisivaraus

23 Siirtymäasetusehdotuksen 9 artiklassa jatkettaisiin nykyisen kriisivarauksen ja siihen liittyvän rahoituskurimekanismin voimassaoloaika vuodella. Vuoden 2020 jälkeistä YMP:tä koskevien ehdotusten valossa tämä merkitsee sitä, että määrät, joita ei ole käytetty kriisitoimenpiteisiin varainhoitovuoden 2020 loppuun mennessä, palautetaan viljelijöille, joiden suorita tukia on vähennetty rahoituskurimekanismin mukaisesti. Määriä, joita ei ole käytetty kriisitoimenpiteisiin varainhoitovuoden 2021 loppuun mennessä, ei palautettaisi viljelijöille, koska horisontaalasetuksessa²⁵ perustettaisiin maatalousalan kriisivaraus, jossa käyttämätön varaus uusittaisiin vuosittain.

Alakohtaiset tukijärjestelmät

24 Asetuksessa (EU) N:o 1308/2013 vahvistetaan maataloustuotteiden yhteistä markkinajärjestelyä koskevat säännöt. Siirtymäasetusehdotuksen 7 artiklassa muutetaan eräiden sellaisten tukijärjestelmien voimassaoloaika, jotka olisi sisällytettävä jäsenvaltioiden tuleviin YMP:n strategiasuunnitelmiin YMP:n strategiasuunnitelmia koskevan asetusehdotuksen 39 artiklan a-e alakohdassa tarkoitettuina alakohtaisina tukitoimina.

25 Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että eri alakohtaisten tukiohjelmien jatkamisessa sovelletaan erilaisia sääntöjä. Oliiviöljyn ja syötäväksi tarkoitettujen oliivien alaa tukevia toimintaohjelmia, joiden on määrä toimia 31. maaliskuuta 2021 asti, jatketaan 31. joulukuuta 2021 asti. Tuottajaorganisaatioiden olisi muutettava toimintaohjelmiaan tämän pidennyksen huomioon ottamiseksi ja ilmoitettava muutetuista toimintaohjelmistaan komissiolle viimeistään 31. joulukuuta 2020. Nykyiset viinialan tukiohjelmat päättyvät 15. lokakuuta 2023 ja mehiläishoitoalan tukiohjelmat 31. heinäkuuta 2022. Molempien ohjelmien toteutus jatkuu ohjelmien päättymiseen asti. Tästä syystä alan toimijoiden ei tarvitse ryhtyä mihinkään erityisiin toimiin. Sellaisten hedelmä- ja vihannesalan toimenpideohjelmien osalta, jotka on hyväksytty siten, että ne ovat voimassa 31. joulukuuta 2021 jälkeen, tuottajaorganisaation on viimeistään 15. syyskuuta 2021 esitettävä jäsenvaltiolle

²⁵ Horisontaalasetusehdotuksen (COM(2018) 393) 14 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa säädetään seuraavaa: ”Lisäksi poiketen siitä, mitä varainhoitoasetuksen 12 artiklan 2 kohdan d alakohdassa säädetään, vuoden 2020 lopussa käytettävissä oleva kriisivarauksen käyttämättä jäänyt määrä siirretään kokonaisuudessaan vuodelle 2021, eikä sitä palauteta sellaisiin budjettikohtiin, jotka koskevat 5 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitettuja toimia, ja se varataan maatalousalan kriisivarauksen rahoitukseen.”

pyyntö, että alan toimenpideohjelmaa muutetaan tai se korvataan. Muussa tapauksessa toimenpideohjelma päättyisi 31. joulukuuta 2021.

Johtopäätös

26 Komission ehdotuksen mukaisella siirtymäasetuksella saavutetaan asetettu tavoite eli se, että YMP:n rahoitusta jatketaan siirtymäkauden ajan niiden määrien pohjalta, joista on säädetty vuoden 2020 jälkeistä YMP:tä koskevissa ehdotuksissa. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että siirtymäasetusehdotus vaikuttaa YMP:hen monin tavoin. Maaseudun kehittämisohjelmien jatkaminen vaikuttaa erityisesti ohjelmien monivuotisiin sitoumuksiin, ympäristö- ja ilmastotavoitteisiin, arviointijärjestelyihin ja maksumäärärahojen ajoitukseen.

27 Jos vuoden 2020 jälkeisen lainsäädäntökehityksen hyväksyminen viivästyy, uutta YMP:tä, jonka kunnianhimon taso on potentiaalisesti korkeampi kuin edeltäjiensä, aletaan panna täytäntöön vähintään vuosi myöhässä. Komissio ja lainsäätäjät voisivat hyödyntää saadun lisäajan toteuttamalla toimia, jotka koskevat tilintarkastustuomioistuimen tässä lausunnossa ja muualla esiin tuomia kysymyksiä. Toimenpiteitä kaipaavat erityisesti vihreän kehityksen ohjelmassa selostetut ilmasto- ja ympäristöhaasteet. Lisäksi on tarpeen varmistaa vankkojen hallintojärjestelmien käyttöönotto tulevassa YMP:ssä ja parantaa tuloksellisuuden mittaamista.

Tilintarkastustuomioistuimen I jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Nikolaos Milioniksen johdolla hyväksynyt tämän lausunnon Luxemburgissa 26. helmikuuta 2020 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Klaus-Heiner Lehne
Presidentti

Liite

Ehdotuksen teksti	Euroopan tilintarkastustuomioistuimen ehdotukset
<p><i>1 artikla</i> <i>Maaseuturahastosta tuettujen ohjelmien ohjelmakauden pidentäminen</i></p> <p>2. [...] Jos jäsenvaltio päättää käyttää 1 kohdassa säädettyä mahdollisuutta ainoastaan tiettyjen alueellisten ohjelmien osalta, tämän kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettu määräraha on se määrä, joka vahvistetaan kyseiselle jäsenvaltiolle vuoden 2021 osalta asetuksen (EU) N:o 1305/2013 liitteessä I ja josta on vähennetty 2 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisesti ilmoitetut määrärahat, jotka koskevat alueellisia ohjelmia, joiden soveltamista on jatkettu.</p>	<p><i>1 artikla</i> <i>Maaseuturahastosta tuettujen ohjelmien ohjelmakauden pidentäminen</i></p> <p>2. [...] Jos jäsenvaltio päättää käyttää 1 kohdassa säädettyä mahdollisuutta ainoastaan tiettyjen alueellisten ohjelmien osalta, tämän kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettu määräraha on se määrä, joka vahvistetaan kyseiselle jäsenvaltiolle vuoden 2021 osalta asetuksen (EU) N:o 1305/2013 liitteessä I ja josta on vähennetty <u>1</u> 2-kohdan <u>toisen</u> ensimmäisen alakohdan mukaisesti ilmoitetut määrärahat, jotka koskevat alueellisia ohjelmia, joiden soveltamista on jatkettu.</p>
<p><i>3 artikla</i> <i>Eräiden menolajien tukikelpoisuus vuonna 2021</i></p> <p>(c) asetuksen (EU) N:o 1306/2013 67 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua järjestelmää sovelletaan oikeudellisiin sitoumuksiin, jotka on tehty sellaisten toimenpiteiden nojalla, jotka vastaavat mainitun asetuksen 21 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdan sekä 28–31, 33, 34 ja 40 artiklan mukaisesti myönnettyä tukea, ja asianomaiset toimet on määriteltävä selkeästi; ja</p>	<p><i>3 artikla</i> <i>Eräiden menolajien tukikelpoisuus vuonna 2021</i></p> <p>(c) asetuksen (EU) N:o 1306/2013 67 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua järjestelmää sovelletaan oikeudellisiin sitoumuksiin, jotka on tehty sellaisten toimenpiteiden nojalla, jotka vastaavat mainitun asetuksen <u>(EU) N:o 1305/2013</u> 21 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdan sekä 28–31, 33, 34 ja 40 artiklan mukaisesti myönnettyä tukea, ja asianomaiset toimet on määriteltävä selkeästi; ja</p>
<p><i>8 artikla</i> <i>Asetuksen (EU) N:o 1305/2013 muuttaminen</i></p> <p>(8) Lisätään 75 artiklan 1 kohtaan toinen alakohta seuraavasti:</p>	<p><i>8 artikla</i> <i>Asetuksen (EU) N:o 1305/2013 muuttaminen</i></p> <p>(8) Lisätään 75 artiklan 1 kohtaan toinen alakohta seuraavasti:</p>

Ehdotuksen teksti	Euroopan tilintarkastustuomioistuimen ehdotukset
<p>”Niiden ohjelmien tapauksessa, joiden osalta jäsenvaltio päättää jatkaa ohjelmakautta 2014–2020 asetuksen (EU) [XXXX/XXXX] [tämä asetus] 1 artiklan 1 kohdan mukaisesti, kyseisen jäsenvaltion on toimitettava komissiolle tämän kohdan ensimmäisen alakohdan mukainen vuotuinen täytäntöönpanokertomus 31 päivään joulukuuta 2025 asti.”</p>	<p>”Niiden ohjelmien tapauksessa, joiden osalta jäsenvaltio päättää jatkaa ohjelmakautta 2014–2020 asetuksen (EU) [XXXX/XXXX] [tämä asetus] 1 artiklan 1 kohdan mukaisesti, kyseisen jäsenvaltion on toimitettava komissiolle tämän kohdan ensimmäisen alakohdan mukainen vuotuinen täytäntöönpanokertomus 31 päivään joulukuuta <u>30 päivään kesäkuuta</u> 2025 asti.”</p>
<p><i>10 artikla</i> <i>Asetuksen (EU) N:o 1307/2013 muuttaminen</i></p> <p>(10) Lisätään 36 artiklan 1 kohtaan toinen alakohta seuraavasti: ”Jäsenvaltiot, jotka soveltavat vuonna 2020 yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmää, jatkavat järjestelmän soveltamista 31 päivän joulukuuta 2020 jälkeen.”</p>	<p><i>10 artikla</i> <i>Asetuksen (EU) N:o 1307/2013 muuttaminen</i></p> <p>(10) Lisätään 36 artiklan 1 kohtaan toinen <u>kolmas</u> alakohta seuraavasti: ”Jäsenvaltiot, jotka soveltavat vuonna 2020 yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmää, jatkavat järjestelmän soveltamista 31 päivän joulukuuta 2020 jälkeen.”</p>