

Erityiskertomus

## Viherryttäminen: monimutkaisempi tulotukijärjestelmä ei ole vielä ympäristön kannalta vaikuttava

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn  
sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan mukaisesti)



4  
1977 - 2017



EUROOPAN  
TILINTARKASTUS  
TUOMIOISTUIN

## Tarkastustiimi

Tilintarkastustuomioistuin esittää erityiskertomuksissaan tulokset tarkastuksista, joita se kohdistaa EU:n toimintapolitiikkoihin ja ohjelmiin tai yksittäisten talousarvioalojen hallintaan liittyviin aihealueisiin. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät siten, että niillä saadaan aikaan mahdollisimman suuri vaikutus. Se ottaa valinta- ja suunnitteluvaiheessa huomioon tuloksellisuuden tai säännönmukaisuuden kohdistuvat riskit, asianomaisten tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuunnat sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tämän kertomuksen antoi I tarkastusjaosto, jonka puheenjohtaja on Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsen Phil Wynn Owen. Jaoston erikoisalana on luonnonvarojen kestävä käyttö. Tarkastus toimitettiin tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Samo Jerebin johdolla, ja siihen osallistuivat myös kabinettipäällikkö Jerneja Vrabic, toimialapäällikkö Robert Markus ja tehtävävastaava Michal Machowski. Tarkastustiimiin kuuluivat Aris Konstantinidis, Päivi Piki, Carlos Sanchez Rivero, Dainora Venckeviciene ja Krzysztof Zalega.



*Vasemmalta oikealle:* Aris Konstantinidis, Päivi Piki, Robert Markus, Michal Machowski, Samo Jereb, Dainora Venckeviciene, Jerneja Vrabic.

## SISÄLLYS

	Kohta
Sanasto ja lyhenteet	
Tiivistelmä	I–VIII
Johdanto	1–9
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	10–12
Huomautukset	13–71
Viherryttämiseltä puuttuu täyteen mittaansa kehitetty interventiologiikka ja selkeästi määritellyt, kunnianhimoiset tavoitearvot, ja lisäksi sen määrärahat eivät ole suoraan sidoksissa toimintapolitiikan avulla saavutettuihin ympäristö- ja ilmastotavoitteisiin	13–25
Viherryttämistuella on kaksi toisistaan erillistä tavoitetta: YMP:n tuloksellisuuden tehostaminen ympäristön ja ilmaston kannalta sekä viljelijöiden tulojen tukeminen	13–14
Ei ole selvästi määritetty, miten viherryttäminen erityisesti edistää maaperää, ilmastoa ja luonnon monimuotoisuutta koskevien EU:n tavoitteiden saavuttamista	15–16
Komission alkuperäinen ehdotus oli kunnianhimoisempi ympäristön suhteen...	17–18
...mutta siinä ei tuotu selvästi esiin, mitä ehdotetuilla viherryttämiskäytännöillä saavutettaisiin	19–21
Viherryttämiselle osoitetut määrärahat eivät kuitenkaan muuttuneet, koska ne perustuivat poliittiseen päätökseen eivätkä toimintapolitiikan avulla saavutettuihin ympäristö- ja ilmastotavoitteisiin	22–25
On epätodennäköistä, että viherryttämisellä sen nykyisessä muodossa saadaan aikaan merkittäviä ympäristö- ja ilmastohyötyjä	26–57
Viherryttämisellä on saatu aikaan hyvin vähän muutoksia viljelykäytäntöihin...	26–33
...mikä osoittaa, että toimintapolitiikan perusrakenteeseen liittyy lähtökohtaisesti merkittävä nollavaikutus	34–39

Viljelyn monipuolistamisesta on vähemmän hyötyä maaperälle kuin viljelykierrosta	40–42
Nurmien suojelun vaikutuksia maatalousmaan nettopäästöihin voitaisiin tehostaa paremmalla kohdentamisella	43–46
Tuotannossa olevien ekologisten alojen enemmistöasema yhdessä riittämättömien hoitovaatimusten kanssa vähentävät viherryttämisen mahdollisia luonnon monimuotoisuutta edistäviä hyötyjä	47–50
Jäsenvaltiot käyttävät hyväkseen viherryttämissäännösten joustonvaraa rajoittaakseen viljelijöille ja niille itselleen aiheutuvaa rasitusta sen sijaan, että ne pyrkisivät maksimoimaan odotetut ympäristö- ja ilmastohyödyt	51–54
Viherryttämisellä on ollut vähäinen vaikutus toisen pilarin ympäristötoimenpiteisiin	55–57
Viherryttäminen lisää YMP:n monimutkaisuutta	58–71
Viherryttäminen on päällekkäistä YMP:n muiden ympäristövälineiden kanssa, mutta komissio ja jäsenvaltiot lieventävät siihen liittyvää nollavaikutuksen ja kaksinkertaisen rahoituksen riskiä	58–64
Viherryttämissäännösten monimutkaisuus tekee täytäntöönpanosta haasteellista, mutta komissio on osittain ratkaissut ongelman	65–69
Viherryttämiskäytännöt muistuttavat maan hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimuksia, mutta niiden noudattamatta jättämisestä voidaan määrätä suuremmat seuraamukset	70–71
Johtopäätökset ja suositukset	72–83

Liite I – Pysyvän nurmen suhdeluvun kehitys

Liite II – Ympäristön kannalta herkkien pysyvien nurmien toteuttamista koskevat keskeiset tiedot vuodelta 2016

Liite III – Ekologisten alojen toteuttamista koskevat keskeiset tiedot vuodelta 2016

Komission vastaus

## **SANASTO JA LYHENTEET**

**EFA:** Ekologiset alat (*Ecological Focus Areas*). Maa-alat, jotka viljelijät osoittavat erityiseen ympäristön kannalta suotuisaan käytäntöön tai maisemapiirteisiin. Tilojen on viherryttämisen yhteydessä tavallisesti osoitettava vähintään viisi prosenttia viljelysmaastaan ekologisiksi alaksi.

**ESPG:** Ympäristön kannalta herkkä pysyvä nurmi (*Environmentally sensitive permanent grassland*). Pysyvien nurmien lohkoja, jotka sijaitsevat pääasiassa Natura 2000-alueilla. Jäsenvaltiot osoittavat kyseisiä alueita, koska ne ovat luonnon monimuotoisuuden ja erityisesti nurmialueiden suojeltujen lajien ja elinympäristöjen kannalta tärkeitä. Viherryttämisen yhteydessä näitä lohkoja suojellaan siten, että niitä ei kynnetä tai muuteta muuhun maankäyttötarkoitukseen.

**EU:** Euroopan unioni

**GAEC:** Hyvää maatalous- ja ympäristökuntoa koskeva vaatimus (*Good Agricultural and Environmental Condition*). Yhteisnimitys joukolle perusvaatimuksia, joita sovelletaan täydentävien ehtojen yhteydessä ja joilla määritellään maan hyvä maatalous- ja ympäristökunto.

**Maaseudun kehittäminen:** EU:n toimintapolitiikka, josta käytetään usein nimeä YMP:n toinen pilari. Kohteena taloudelliset, ympäristöön liittyvät ja sosiaaliset tarpeet EU:n maaseutualueilla. Maaseudun kehittämistuki maksetaan Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta, ja myös jäsenvaltiot rahoittavat osan tuesta.

**Natura 2000:** Maailman suurin yhtenäinen ekologinen suojeluverkosto, joka kattaa 18 prosenttia EU:n maa-alasta ja merkittäviä merialueita.

**Nollavaikutus:** Tilanne, jossa tuettu toimi tai hanke olisi toteutettu kokonaan tai osittain myös ilman julkista tukea.

**PO AGRI –** Euroopan komission maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto.

**PO CLIMA:** Euroopan komission ilmastotoimien pääosasto.

**PO ENV:** Euroopan komission ympäristöasioiden pääosasto.

**SMR:** Lakisääteinen hoitovaatimus (*Statutory Management Requirements*). Yhteisnimitys joukolle vaatimuksia, jotka määrittävät asianomaisessa ympäristössä, ilmastonmuutosta, kansanterveyttä, eläinten ja kasvien terveyttä sekä eläinten hyvinvointia koskevassa EU:n lainsäädännössä ja joita sovelletaan täydentävien ehtojen yhteydessä.

**Suora tuki:** Suorien tukien tarkoituksena on varmistaa viljelijöille turvaverkko. Tuet myönnetään pääasiassa tuotannosta irrotetun perustulotuen muodossa. Niiden avulla tasataan viljelijöiden markkinoille suorittamaan myyntiin perustuvia tuloja, joihin kohdistuu heilahteluja. Suorat tuet maksetaan Euroopan maatalouden tukirahastosta, johon viitataan yleensä YMP:n 'ensimmäisenä pilarina'.

**Tila:** tilalla tarkoitetaan kaikkea maataloustoimintaan käytettävää maata ja eläimiä, jotka sijaitsevat samalla alueella samassa jäsenvaltiossa ja joita hoitaa yksi viljelijä (luonnollinen tai oikeushenkilö tai näistä koostuva ryhmä).

**Täydentävät ehdot:** Järjestelmä, joka sitoo useimmat YMP:n maksut joukkoon perusvaatimuksia, joilla varmistetaan maan hyvä maatalous- ja ympäristökunto, sekä tiettyihin velvoitteisiin, joista käytetään nimeä lakisääteiset hoitovaatimukset. Lakisääteiset hoitovaatimukset määrittävät asianomaisessa ympäristössä, ilmastonmuutosta, kansanterveyttä, eläinten ja kasvien terveyttä sekä eläinten hyvinvointia koskevassa EU:n lainsäädännössä.

**YMP:** Yhteinen maatalouspolitiikka. Euroopan unionin hyväksymät säädökset ja käytännöt, joilla muodostetaan yhteinen ja yhtenäinen maatalouspolitiikka. Toimenpiteet käynnistettiin alun perin vuonna 1962. Maatalouspolitiikkaa on sittemmin mukautettu ja kehitetty ja siihen on kohdistettu lukuisia uudistuksia.

**YMP:n ensimmäinen pilari:** Yhteisen maatalouspolitiikan osa, joka käsittää suorat tuet viljelijöille sekä markkinatoimenpiteet.

**YMP:n toinen pilari:** Yhteisen maatalouspolitiikan osa, joka käsittää maaseudun kehittämistoimenpiteet.

**YTK:** Yhteinen tutkimuskeskus. Euroopan komission pääosasto.

## TIIVISTELMÄ

I. Viherryttäminen (viherryttämistuki) on uuden tyyppinen viljelijöille maksettava suora tuki, joka otettiin käyttöön yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) vuoden 2013 uudistuksen yhteydessä. Sen avulla oli tarkoitus panna täytäntöön periaate, jonka mukaan viljelijät pitäisi palkita siitä, että he tarjoavat kuluttajille julkishyödykkeitä. Viherryttämisen oli tämän mekanismin avulla tarkoitus tehostaa YMP:n tuloksellisuutta ympäristönsuojelun kannalta.

II. Tässä kertomuksessa esitetään viherryttämistä koskevan tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen havainnot. Pääasiallisena tarkastuskysymyksenä oli, pystyttiinkö viherryttämisen avulla tehostamaan YMP:n tuloksellisuutta ympäristön ja ilmaston kannalta EU:n lainsäädännössä asetetun tavoitteen mukaisesti.

III. Pääasialliseen tarkastuskysymykseen pyrittiin vastaamaan tutkimalla

- interventiologiikkaa sekä selvittämällä, oliko viherryttämiselle asetettu selvät ja riittävän kunnianhimoiset tavoitearvot ja voitiinko toimintapolitiikan määrärahoja pitää perusteltuina
- hyötyjä, joita viherryttämisestä odotetaan koituvan ympäristölle ja ilmastolle
- miten viherryttäminen lisää YMP:n monimutkaisuutta.

IV. Tilintarkastustuomioistuin totesi yleisesti ottaen, että nyky muodossaan viherryttämällä tuskin merkittävästi tehostetaan YMP:n tuloksellisuutta ympäristön ja ilmaston kannalta.

V. Tarkastuksessa havaittiin, että komissio ei kehittänyt viherryttämistuelle kattavaa interventiologiikkaa. Se ei myöskään asettanut selviä ja riittävän kunnianhimoisia ympäristöä koskevia tavoitearvoja, jotka viherryttämisen avulla olisi saavutettava. Lisäksi viherryttämiselle osoitettuja talousarviomäärärahoja ei voida perustella toimintapolitiikan ympäristötoimenpiteillä. Viherryttämistuki on pohjimmiltaan tulotukijärjestelmä.

VI. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi lisäksi, että viherryttämällä tuskin saadaan aikaan merkittäviä ympäristö- tai ilmastohyötyjä. Tämä johtuu lähinnä siitä, että toimintapolitiikkaa vaivaa huomattava nollavaikutus. Tilintarkastustuomioistuin arvioi myös, että



viherryttäminen on johtanut viljelykäytäntöjen muutokseen vain noin viidellä prosentilla EU:n maatalousmaasta.

VII. Lisäksi tarkastajien käsityksen mukaan toimintapolitiikalta odotettavissa olevat tulokset eivät oikeuta sitä, että viherryttäminen monimutkaistaa YMP:tä merkittävästi. Osa monimutkaistumisesta johtuu siitä, että viherryttäminen ja YMP:n muut ympäristövälineet (kuten maan hyvää maatalous- ja ympäristökuntoa koskevat toimenpidevaatimukset) ovat keskenään päällekkäisiä. Viherryttäminen muistuttaa hyvää maatalous- ja ympäristökuntoa koskevia toimenpidevaatimuksia siksi, että myös se on pohjimmiltaan joukko tulotukeen sovellettavia ehtoja.

VIII. Tilintarkastustuomioistuin antaa havaintojensa perusteella seuraavat suositukset:

- Komission olisi seuraavan YMP:n uudistuksen yhteydessä kehitettävä kattava interventiologiikka EU:n ympäristö- ja ilmastotavoitteiden saavuttamista edistävälle YMP:n toimille. Tämä pitäisi tehdä ajantasaisen kyseistä ilmiötä koskevan tieteellisen käsityksen pohjalta, ja samassa yhteydessä olisi myös määritettävä tavoitearvot.
- Komission pitäisi valmistella seuraavaa YMP:n uudistusta koskevan ehdotuksensa laatimista tarkastelemalla ja arvioimalla nykyisen YMP:n täytäntöönpanoa. Komission pitäisi ehdotusta laatiessaan ottaa ohjenuoraksi seuraavat periaatteet:
  - Viljelijöiden pitäisi olla oikeutettuja YMP:n tukimaksuihin vain, jos he täyttävät joukon ympäristöön liittyviä perusvaatimuksia, jotka kattavat nykyisten hyvää maatalous- ja ympäristökuntoa koskevien toimenpidevaatimusten ja yleisten viherryttämisvaatimusten kohteena olevat aihealueet (molemmat vaatimukset menevät ympäristölainsäädäntöä pidemmälle). Näiden yhdistettyjen vaatimusten noudattamatta jättämisestä aiheutuvien seuraamusten pitäisi olla riittävät siten, että niillä olisi ennaltaehkäisevä vaikutus. Lisäksi kaikki tällaiset perusvaatimukset olisi sisällytettävä täysimääräisesti ympäristöä koskevien vaatimusten perustasoon kaikissa ohjelmasuunnittelun mukaisissa maataloutta koskevissa toimissa.
  - Erityisiin paikallisiin ympäristöön ja ilmastoon liittyviin tarpeisiin voidaan hyvin vastata sellaisilla voimakkaamman ohjelmasuunnittelun alaisilla maataloutta

koskevilla toimilla, joiden yhteydessä edellytetään tuloksellisuuden tavoitearvojen saavuttamista ja myönnetään rahoitus aiheutuneita keskimääräisiä kuluja koskevan arvion ja ympäristövaatimusten perustason ylittävistä toimista ja käytännöistä aiheutuvan tulonmenetyksen perusteella.

- Kun jäsenvaltioille tarjotaan vaihtoehtoja, joista ne voivat valita YMP:n täytäntöönpanon yhteydessä, niitä olisi vaadittava osoittamaan ennen täytäntöönpanoa, että valitut vaihtoehdot ovat vaikuttavia ja tehokkaita toimintapolitiikan tavoitteiden saavuttamisen kannalta.

## JOHDANTO

1. Euroopan unioni (EU) maksaa viljelijöille suoraa tukia unionin yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) ensimmäisen pilarin yhteydessä<sup>1</sup>. Näiden suorien tukien keskeisenä tavoitteena on antaa viljelijöille tulotukea. Yhteistä maatalouspolitiikkaa arvostellaan kuitenkin yhä enemmän siitä, että sen avulla ei rajoiteta tarpeeksi tiettyjen viljelykäytäntöjen kielteisiä vaikutuksia ympäristöön ja ilmastoon<sup>2</sup>.
2. Vuoden 2013 YMP:n uudistuksen yhteydessä käyttöön otettu uuden tyyppinen tuki eli ns. 'viherryttämistuki' tai 'viherryttäminen'<sup>3</sup> on uusi yritys puuttua tähän ongelmaan. Se on ainoa suora tuki, jonka pääasiallinen ilmoitettu tavoite on vihreä eli YMP:n ympäristönsuojeluun liittyvän tuloksellisuuden parantaminen<sup>4</sup>.
3. Komission lainsäädäntöehdotuksen<sup>5</sup> liitteenä olevassa selvityksessä komissio toteaa, että maatiloja on tuettava, kun ne ottavat käyttöön ja pitävät yllä ympäristö- ja ilmastotavoitteiden kannalta erityisen suotuisia tuotantojärjestelmiä ja -käytäntöjä, koska tällaisten julkishyödykkeiden tuottaminen ei näy markkinahinnoissa. Tällainen painotettu julkisten varojen käyttö julkishyödykkeisiin ja viljelijöiden palkitseminen suotuisista ulkoisvaikutuksista (esimerkiksi kun suotuisasta vaikutuksesta ei muuten saada korvausta markkinoilla) lisää myös YMP:n menojen oikeutusta kokonaisuutena katsoen.

---

<sup>1</sup> YMP jakautuu kahteen pilariin: ensimmäinen pilari käsittää suorat tuet viljelijöille sekä markkinoiden interventiotimenpiteet. Se rahoitetaan kokonaisuudessaan EU:n talousarviosta. Toinen pilari kattaa maatalouden kehittämistoimenpiteet, joita jäsenvaltiot osarahoittavat.

<sup>2</sup> Maatalouden kielteisiä ympäristövaikutuksia ovat muun muassa maaperän köyhtyminen ja eroosio, vesien saastuminen, kasvihuonekaasupäästöt ja luonnon monimuotoisuuden väheneminen.

<sup>3</sup> Uuden tukijärjestelmän virallinen nimi on kokonaisuudessaan 'tuki ilmaston ja ympäristön kannalta suotuisille maatalouskäytännöille'.

<sup>4</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1307/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, yhteisen maatalouspolitiikan tukijärjestelmissä viljelijöille myönnettäviä suoraa tukia koskevista säännöistä ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 637/2008 ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 kumoamisesta, (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 608), johdanto-osan 37 kappale.

<sup>5</sup> COM(2011) 625 final, 12.10.2011.

4. Viherryttäminen ei ole valinnainen järjestelmä. Kaikkien YMP:n suoran tuen järjestelmiin (kuten perustukijärjestelmä tai yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmä) osallistuvien viljelijöiden on haettava myös viherryttämistukea. Pienemmät tilat voivat kuitenkin hyötyä viherryttämistuesta ilman, että niiden on täytettävä kaikki tai edes yksi ainoa viherryttämisvaatimus. Viherryttämisvaatimuksia eivät myöskään koske tiloja, jotka ovat 'määritelmän mukaan vihreitä': esimerkiksi luonnonmukaista tuotantoa harjoittavat viljelijät voivat saada viherryttämistukea osoittamatta soveltavansa kolmea edellytettyä viherryttämiskäytäntöä.

5. Viherryttämisvaatimukset käsittävät kolme viljelykäytäntöä, joiden kaikkien on tarkoitus olla yksinkertaisia, yleisluonteisia, sopimukseen perustumattomia ja vuotuisia sekä ympäristöön ja ilmastoon suotuisasti vaikuttavia:

- a) **Viljelyn monipuolistamisen** yhteydessä viljelijöiden, joilla on enemmän kuin kymmenen hehtaaria viljelysmaata, on viljeltävä vähintään kahta viljelykasvia. Lisäksi tiloilla, joilla on yli 30 hehtaaria viljelysmaata, on otettava viljelyyn vähintään yksi muu (kolmas) viljelykasvi. Viljelijät voivat käyttää enintään 75 prosenttia viljelysmaastaan pääviljelykasvin viljelyyn. Niillä tiloilla, jotka on veloitettu viljelemään vähintään kolmea eri viljelykasvia, kaksi pääviljelykasvia voivat yhteenlaskettuna kattaa enintään 95 prosenttia viljelysmaasta. Viljelyn monipuolistamisen ilmoitettuna päätavoitteena on maan laadun parantaminen<sup>6</sup>.
- b) **Pysyvien nurmien säilyttämisessä** on kyse kahden erillisen mekanismin yhdistämisestä. Jäsenvaltioiden on
- seurattava (kansallisella tai alueellisella tasolla) pysyvän nurmen osuutta suhteessa YMP:n suorien tukien kattaman maatalousmaan kokonaispinta-alaan; jos tämä osuus on alle viisi prosenttia viitetasosta, jäsenvaltioiden on vaadittava viljelijöitä palauttamaan pysyvä nurmi takaisin maankäyttötarkoituksesta, johon se oli aiemmin muutettu

---

<sup>6</sup> Asetus (EU) N:o 1307/2013, johdanto-osan 41 kappale.

- osoitettava ne nurmen alueet, jotka ovat kaikkein herkimpää ympäristön kannalta; tällaisen ympäristön kannalta herkän pysyvän nurmen kyntäminen tai muuttaminen muuhun käyttötarkoitukseen on kielletty;

EU:n lainsäädännön mukaan pysyvää nurmea ylläpidetään viherryttämisen yhteydessä pääasiassa hiilensidontaa varten<sup>7</sup>. Ympäristön kannalta herkkien pysyvien nurmien suojelun ensisijaisena tarkoituksena on suojella arvokkaan biologisen monimuotoisuuden alueita (yleisen hiilen sitomista koskevan tavoitteen lisäksi).

- c) Viljelijöiden, joilla on yli 15 hehtaaria viljelysmaata, on osoitettava viiden prosentin osuus kyseisestä maa-alasta **ekologiseksi alaksi** (EFA). EU:n lainsäädännössä säädetään 19:stä eri tyyppisestä ekologisesta alasta, joiden avulla viljelijät voivat täyttää kyseisen velvoitteen (esimerkiksi kesanto, välikasvit, tyypeä sitovat kasvit ja useat eri tyyppiset maisemapiirteet). Jäsenvaltiot voivat kuitenkin tarjota viljelijöilleen vähemmän vaihtoehtoja ekologiseksi alaksi. Ekologisten alojen pääasialliseksi tavoitteeksi on määritelty luonnon monimuotoisuuden turvaaminen ja parantaminen<sup>8</sup>.

6. YMP:llä on viherryttämisen lisäksi kaksi muuta tärkeää välinettä ympäristö- ja ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi:

- a) Täydentävien ehtojen mekanismi, joka sitoo useimmat YMP:n tukimaksut joukkoon perusvaatimuksia, joilla varmistetaan maan hyvä maatalous- ja ympäristökunto (GAEC), sekä tiettyihin velvoitteisiin, joista käytetään nimeä lakisääteiset hoitovaatimukset (SMR). Lakisääteiset hoitovaatimukset määrittellään ympäristöä, ilmastonmuutosta, kansanterveyttä, eläinten ja kasvien terveyttä sekä eläinten hyvinvointia koskevassa EU:n lainsäädännössä. Viljelijöille, jotka eivät noudata näitä normeja ja vaatimuksia, voidaan määrätä seuraamuksia, jotka vähentävät heidän kaikkia suorita tukiaan, yleensä 1–5 prosentilla.

---

<sup>7</sup> Asetus (EU) N:o 1307/2013, johdanto-osan 42 kappale.

<sup>8</sup> Asetus (EU) N:o 1307/2013, johdanto-osan 44 kappale.

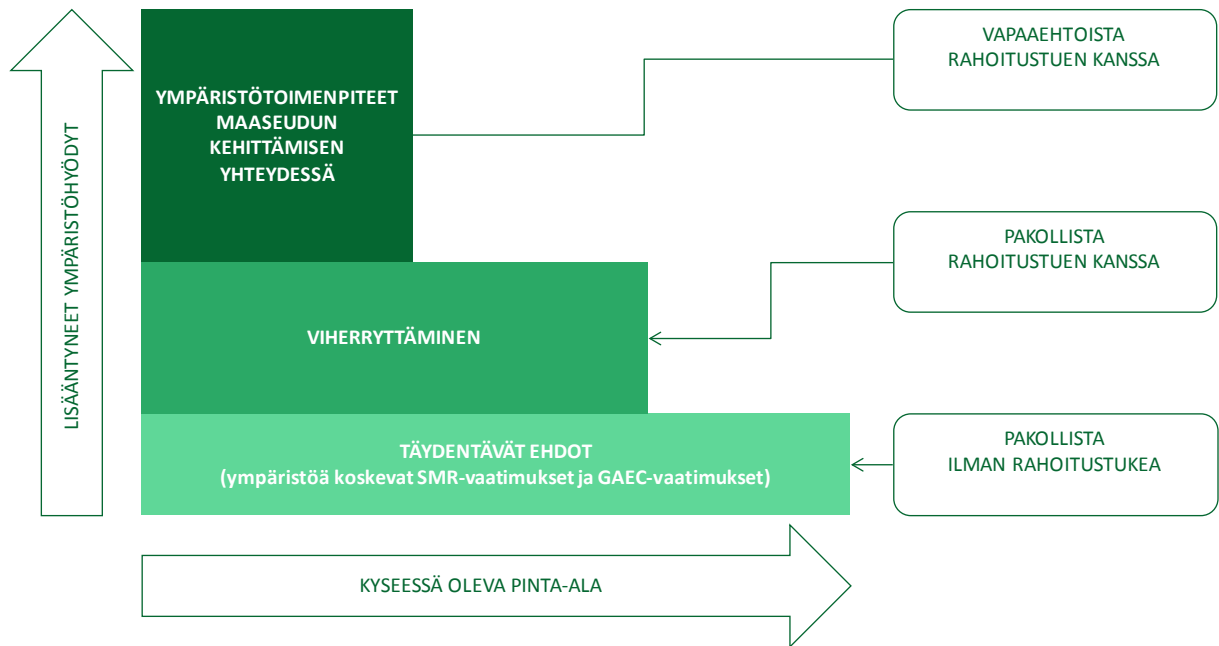
b) Maaseudun kehittämissuohjelmiin sisältyvät ympäristötoimet (YMP:n toinen pilari) – kuten maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimenpide -muistuttavat viherryttämistukea siinä mielessä, että ne palkitsevat viljelijöitä tietyistä ympäristön ja ilmaston kannalta suotuisista käytännöistä. Toisin kuin viherryttäminen, nämä toimenpiteet perustuvat kuitenkin sopimukseen ja viljelijän vapaaehtoiseen sitoutumiseen. Viljelijöille maksettavat palkkiot heijastavat kyseisistä sitoumuksista aiheutuvia lisäkuluja ja tulonmenetyksiä<sup>9</sup>.

7. Komissio pitää viherryttämistä YMP:n välineistä koostuvan kolmiportaisen pyramidin keskiportaana (ks. **kaavio 1**). Pyramidin alin porras koostuu täydentäviä ehtoja koskevista perusnormeista ja -vaatimuksista, jotka kattavat suurimman ryhmän viljelijöitä ja laajimman alueen. Ylin porras puolestaan koostuu kunnianhimoisemmista maaseudun kehittämiseen sisältyvistä ympäristösitoumuksista, joita sovelletaan pienemmällä alueella ja pienempään ryhmään vapaaehtoisia viljelijöitä. Näiden välineiden avulla on tarkoitus saada aikaan yhteisiä ja toisiaan täydentäviä vaikutuksia.

---

<sup>9</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1305/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) tuesta maaseudun kehittämiseen ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 kumoamisesta (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 487), johdanto-osan 22 kappale.

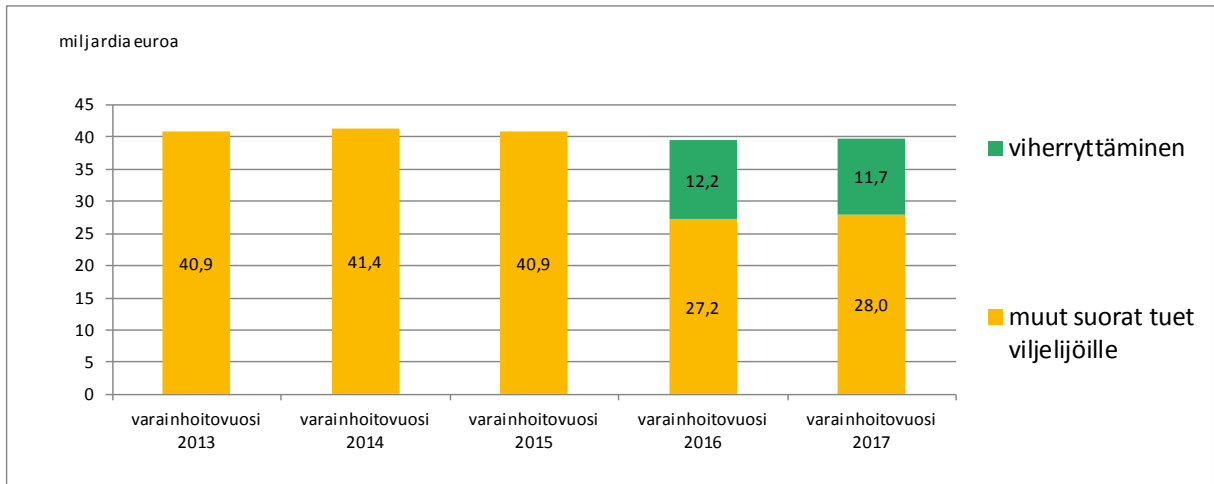
**Kaavio 1 – YMP:n ympäristövälineitä kuvaava pyramidi**



*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan komission valmisteluasiakirjan SWD(2016) 218 final pohjalta.

8. EU käyttää huomattavan määrän rahaa uuteen viherryttämistukeen: 12 miljardia euroa vuodessa, mikä vastaa 30:tä prosenttia kaikista YMP:n suorista tuista ja lähes kahdeksaa prosenttia EU:n koko talousarviosta. Viljelijöiden kohdalla tämä tarkoittaa keskimäärin 80 euron vuosittaista hehtaarikohtaista tukimäärää (nämä viljelijät saivat ensimmäiset viherryttämistukimaksunsa varainhoitovuoden 2016 aikana vuonna 2015 jätetyistä tukihakemuksista). Jäsenvaltioiden välillä – ja joissakin tapauksissa jäsenvaltioiden sisällä – esiintyy hehtaarikohtaisessa tukimäärässä jonkin verran vaihtelua. Kun viherryttämistuki otettiin käyttöön, Euroopan parlamentti ja neuvosto (budjettivallan käyttäjät) siirsivät nämä varat muista suorista tuista. Näin ollen YMP:n suorien tukien kokonaismäärärahat ovat pysyneet kohtalaisen muuttumattomina vuosina 2013–2017, kuten **kaaviosta 2** ilmenee.

**Kaavio 2 – Viherryttämistuen käyttöönotto ei ole muuttanut YMP:n suorien tukien kokonaismäärärahoja**



*Lähde:* Euroopan komission tiedot ([eur-lex.europa.eu/budget/www/index-en.htm](http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-en.htm)).

9. Viherryttäminen kuuluu yhteishallinnon piiriin: komissiolla on kokonaisvastuu talousarvion toteuttamisesta, mutta se on delegoinut täytäntöönpanotehtäviä jäsenvaltioille. Delegoidut tehtävät ovat muun muassa seuraavia: viljelijöiden hakemusten keräämiseen tarkoitettujen järjestelmien perustaminen ja käyttö, hallinnollisten tarkastusten ja paikalla tehtävien tarkastusten toimittaminen, virheettömien tukimäärien laskeminen ja maksu. Jäsenvaltioiden on lisäksi asetettava viherryttämistukea varten tietyt keskeiset parametrit, kuten ympäristön kannalta herkän pysyvän nurmen osoittaminen ja ekologisten alojen tyyppien valinta.



## TARKASTUKSEN LAAJUUS JA TARKASTUSTAPA

10. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa tutkittiin viherryttämistuen perusrakennetta ja kahta ensimmäistä täytäntöönpanovuotta (hakuvuodet 2015 ja 2016). Lisäksi arvioitiin viherryttämisen ja muiden YMP:n ympäristövälineiden (kuten täydentävien ehtojen ja maaseudun kehittämiseen sisältyvien ympäristötoimenpiteiden) välistä johdonmukaisuutta.

11. Pääasiallisena tavoitteena oli arvioida, pystyttiinkö viherryttämisen avulla tehostamaan YMP:n tuloksellisuutta ympäristön ja ilmaston kannalta EU:n lainsäädännössä asetetun tavoitteen mukaisesti. Pääasialliseen tarkastuskysymykseen pyrittiin vastaamaan tutkimalla

- a) interventiologiikkaa sekä selvittämällä, oliko viherryttämislle asetettu selvät ja riittävän kunnianhimoiset tavoitearvot ja voitiinko toimintapolitiikan määrärahoja pitää perusteltuina
- b) hyötyjä, joita viherryttämisestä odotetaan koituvan ympäristölle ja ilmastolle
- c) miten viherryttäminen lisää YMP:n monimutkaisuutta.

12. Tarkastustyöhön kuului

- a) useista eri lähteistä peräisin olevan tiedon analysointi (lähteinä muun muassa lainsäädäntö, komission ohjeet ja valmisteluasiakirjat, komission ja jäsenvaltioiden välinen kirjeenvaihto ja tietojenvaihto, viherryttämisen täytäntöönpanoa koskevat tiedot sekä kriittinen katsaus alan tieteelliseen kirjallisuuteen)
- b) käynnit asianomaisin komission pääosastoihin (PO:t AGRI, CLIMA ja ENV ja yhteinen tutkimuskeskus) sekä EU:n tason sidosryhmien luo (COPA-COGECA ja BirdLife)
- c) viiden jäsenvaltion viranomaisten haastattelut (kyselylomakkeiden tai videokonferenssien avulla tai käyntien yhteydessä): Kreikka, Espanja (Kastilia ja León), Ranska (Akvitania ja Nord-Pas-de-Calais), Alankomaat ja Puola
- d) kohdennetut asiakirjatarkastukset kymmenessä muussa jäsenvaltiossa, tarkastuksen kohteena päällekkäisen rahoituksen riski: Belgia (Vallonia), Tšekin tasavalta, Saksa

(Brandenburg), Irlanti, Italia (Campania), Liettua, Itävalta, Slovenia, Suomi ja Yhdistynyt kuningaskunta (Wales)

- e) tilintarkastustuomioistuimen omia, vuoden 2016 tarkastuslausumaan sisältyviä tuloksia koskeva analyysi, kiinnittäen erityistä huomiota viherryttämisen ansioksi laskettaviin viljelykäytäntöjen muutoksiin.

## HUOMAUTUKSET

*Viherryttämiseltä puuttuu täyteen mittaansa kehitetty interventiologiikka ja selkeästi määritellyt, kunnianhimoiset tavoitearvot, ja lisäksi sen määrärahat eivät ole suoraan sidoksissa toimintapolitiikan avulla saavutettuihin ympäristö- ja ilmastotavoitteisiin*

**Viherryttämistuella on kaksi toisistaan erillistä tavoitetta: YMP:n tuloksellisuuden tehostaminen ympäristön ja ilmaston kannalta sekä viljelijöiden tulojen tukeminen**

13. Viherryttämisen avulla pyrittiin panemaan täytäntöön periaate, jonka mukaan viljelijät on palkittava siitä, että he tarjoavat kuluttajille ympäristöhyödykkeitä. Tämä uusi lähestymistapa näkyy tavoitteessa, joka on määritetty viherryttämiselle asianomaisessa EU:n lainsäädännössä ja mainitaan **kohdassa 2**: ”YMP:n tuloksellisuuden tehostaminen ympäristön ja ilmaston kannalta”.

14. Viherryttämisellä on myös toinen tarkoitus – viljelijöiden tulojen tukeminen. Vaikka tätä viherryttämisen tarkoitusta ei nimenomaisesti mainita lainsäädännössä, se on ääneen lausumaton seuraus siitä, että viherryttäminen luokitellaan suoraksi tueksi.

**Ei ole selvästi määritetty, miten viherryttäminen erityisesti edistää maaperää, ilmastoa ja luonnon monimuotoisuutta koskevien EU:n tavoitteiden saavuttamista**

15. Pääasialliset ympäristöön ja ilmastoon liittyvät kysymykset, joihin viherryttämisen avulla tartutaan – maaperän laatu, hiilensidonta ja luonnon monimuotoisuus – kuuluvat laajempien EU:n strategioiden alaisuuteen (ks. **laatikko 1**).

### **Laatikko 1 – Maaperää, ilmastoa ja luonnon monimuotoisuutta koskevat EU:n strategiset asiakirjat**

**Maaperän suojelua koskeva EU:n teemakohtainen strategia** hyväksyttiin vuonna 2006<sup>10</sup>.

Strategiassa maaperän köyhtyminen yksilöitiin vakavaksi ongelmaksi Euroopassa, ja siinä annettiin esimerkkejä, millaisissa eri muodoissa köyhtymistä voi esiintyä (esim. maan altistuminen veden ja tuulen aiheuttamalla eroosiolle ja maaperän alhainen orgaanisen aineksen pitoisuus). Strategian

<sup>10</sup> KOM(2006) 231 lopullinen, 22.9.2006.

tavoitteena oli ehkäistä maaperän köyhtymisen jatkuminen ja säilyttää sen käyttötarkoitukset sekä kunnostaa huonontunut maaperä.

Yksi **EU:n vuoden 2020 ilmasto- ja energiapaketin** tavoitearvoista<sup>11</sup> on saada aikaan 20 prosentin vähennys kasvihuonekaasupäästöihin vuoden 1990 päästötasoihin verrattuna. Tähän sisältyy sitoumus vähentää päästöjä päästökauppajärjestelmään kuulumattomilla aloilla (maatalous mukaan luettuna) 10 prosenttia vuoden 2005 tasoihin verrattuna. **EU:n vuoden 2030 ilmasto- ja energiakehyksessä**<sup>12</sup> asetettiin tavoitteeksi, että kasvihuonekaasupäästöjä vähennetään 40 prosentilla vuoden 1990 tasoon verrattuna. EU aikoo vähentää kasvihuonekaasupäästöjään vuoteen 2050 mennessä<sup>13</sup> 80–95 prosentilla vuoden 1990 tasoon verrattuna.

Nykyinen **luonnon monimuotoisuutta koskeva EU:n strategia**<sup>14</sup> hyväksyttiin vuonna 2011 ja se jatkuu vuoteen 2020 saakka. Strategian yleistavoitteena on, että vuoteen 2020 mennessä pysäytetään EU:n luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen ja ekosysteemipalvelujen heikentyminen ja ennallistetaan ne mahdollisimman pitkälle sekä tehostetaan EU:n toimia, joilla torjutaan koko maailman luonnon monimuotoisuuden köyhtymistä. Vuoden 2015 väliarvioinnin<sup>15</sup> mukaan kyseisen tavoitearvon saavuttamisessa ei ole vielä merkittävästi edistytty. Tämä on jatkoa epäonnistuneelle yritykselle pysäyttää luonnon monimuotoisuuden vähenemisen vuoteen 2010 mennessä edellisen biologista monimuotoisuutta koskevan EU:n toimintasuunnitelman avulla<sup>16</sup>.

16. Ei ole selvää, kuinka viherryttämisen oletetaan edistävän näissä strategisissa asiakirjoissa määritellyt EU:n laajempia tavoitteita:

---

<sup>11</sup> KOM(2008) 30 lopullinen, 23.1.2008, ”Kaksi kertaa 20 vuonna 2020: Ilmastonmuutostoimet – mahdollisuus Euroopalle”.

<sup>12</sup> COM(2014) 15 final, 22.1.2014, ”Ilmasto- ja energiapolitiikan puitteet vuosille 2020–2030” (2030 ilmasto- ja energiapuitteet)”.

<sup>13</sup> KOM(2011) 112 lopullinen 8.3.2011, ”Etenemissuunnitelma – siirtyminen kilpailukykyiseen vähähiiliseen talouteen vuonna 2050”. Komission ehdottama lähestymistapa hyväksyttiin Eurooppa-neuvostossa helmikuussa 2013 ja Euroopan parlamentissa maaliskuussa 2013.

<sup>14</sup> KOM(2011) 244 lopullinen, 3.5.2011.

<sup>15</sup> COM(2015) 478 final ja SWD(2015) 187 final, 2.10.2015.

<sup>16</sup> KOM(2006) 216 lopullinen, 22.5.2006.

- a) Komissio ei ole laatinut viherryttämislle täyteen mittaansa kehitettyä interventiologiikkaa. Se ei myöskään asettanut toimintapolitiikalle tarkkaan määriteltyjä ja mitattavissa olevia tavoitearvoja<sup>17</sup>. Toisin sanoen ei ole olemassa suunnitelmia, joissa täsmennettäisiin, millaisia parannuksia EU:n haluaa saada aikaan viherryttämällä luonnon monimuotoisuuden ja maaperän laadun sekä maatalousmaan nettohiilipäästöjen osalta. Tällaisten tarkkaan määriteltyjen tavoitearvojen asettaminen on jo lähtökohtaisesti vaikeaa, sillä kuvassa on mukana monia erilaisia tekijöitä, joista osa on ulkoisia (ja siten päätöksentekijöiden vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella) ja osa on heikosti ymmärrettyjä.
- b) Tavoitearvojen asettaminen edellyttää, että käytössä on menetelmä kyseessä olevan ilmiön mittaamiseksi ja että nykyisestä tilasta on tietoa. Lähtötilanteesta on kuitenkin vain hajanaista tietoa. Tämä koskee maatalousmaan laatua, pysyvän nurmen alla olevaa hiilivarastoa ja sitä, millainen oli maatilojen tilanne luonnon monimuotoisuuden osalta sillä hetkellä, kun viherryttäminen otettiin käyttöön. **Laatikossa 2** käsitellään näitä ongelmia tarkemmin.

**Laatikko 2 – Luonnon monimuotoisuus ja maaperä: ei ole selvää, missä olemme nyt ja mihin pyrimme**

Luonnon monimuotoisuus

On yhä selvempää, että luonnon monimuotoisuus on tiloilla vaarantunut, mutta saatavilla on vain vähän tietoa tilanteen seuraamiseksi. Eniten viljelymaiden eläimistöä on saatavilla tietoja linnuista, joihin ekosysteemien muutokset vaikuttavat nopeasti, koska ne ovat lähellä ravintoketjun huippua. Linnut ovat siksi hyvä ympäristön terveyttä ilmaiseva mittari<sup>18</sup>. Viljelymaiden lintuindeksi (FBI) perustuu yleisön toimittamiin tietoihin ja seuraa populaatioiden kehitystä useiden maatalousmailta ravintoa hakevien tai siellä pesivien lintulajien osalta. Viljelymaiden lintuindeksi pieneni

<sup>17</sup> Maaseudun kehittämismenojen tilanne on erilainen, sillä niille on asetettu kyseiset tavoitearvot.

<sup>18</sup> OECD Compendium of Agri-environmental Indicators, OECD Publishing, 2013.

31,5 prosenttia vuosina 1990–2014 (100:sta 68,5:een)<sup>19</sup>. Viljelymaiden lintuindeksi on hyväksytty yhdeksi vaikutusindikaattoriksi YMP:ssä. Komissio ei kuitenkaan ole asettanut tavoitearvoksi lintuindeksilukua (eikä muutakaan maatalousmaiden eläimistön biologisen monimuotoisuuden tilaa koskevaa tavoitearvoa), joka on määrä saavuttaa toimintapolitiikan avulla.

Vuonna 2014 toteutettiin pilottihanke (LISA<sup>20</sup>), jonka tarkoituksena oli määrittää luonnon monimuotoisuuden lähtötilanne maatalousmaiden kasviston osalta. Hanke perustui kenttätietoihin, jotka kerättiin 39 alueella eri puolilla EU:ta siten, että kultakin alueelta kerättiin 25 näytettä. Tutkimustulokset osoittivat, että useimmat viljelymaat olivat luonnonarvoltaan vähäisiä. Tutkimus oli määrä toistaa vuonna 2016 (jolloin olisi voitu saada ensimmäiset tiedot viherryttämisen vaikutuksesta), mutta se viivästyi. Komissio ei ole asettanut minkäänlaisia tavoitearvoja viherryttämislle (eikä YMP:lle ylipäätään) maatalousmaiden kasviston biologisen monimuotoisuuden osalta.

### Maaperä

Maaperän orgaanisen hiilen pitoisuuksia ja maaperän laadun muita tekijöitä koskeva tietämys on hajanaista ja perustuu osittain näytetietoihin (esim. LUCAS<sup>21</sup>) ja osittain mallintamiseen (esim. CAPRESE<sup>22</sup>). Euroopan komission yhteinen tutkimuskeskus (YTK) totesi Euroopan maaperän tilaa koskevassa vuoden 2012 kertomuksessaan<sup>23</sup>, että jäsenvaltioissa tapahtuva maaperäkartoitus on riittämätöntä nykytarpeisiin ja että rajanylittävien analyysien teko on vaikeaa erilaisten kansallisten

---

<sup>19</sup> Eurostatin tiedot, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdnr100&plugin=>

<sup>20</sup> Landscape Infrastructure and Sustainable Agriculture (LISA), Report on the investigation in 2014, heinäkuu 2015. Hankkeen vetäjinä toimivat Rainer Oppermann, Richard Bleil, Anja Eirich ja Julian Lüdemann Mannheimissa sijaitsevasta *Institute for Agroecology and Biodiversity (IFAB)* -laitoksesta.

<sup>21</sup> [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/LUCAS\\_-\\_Land\\_use\\_and\\_land\\_cover\\_survey](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/LUCAS_-_Land_use_and_land_cover_survey)

<sup>22</sup> Arwyn Jones et al (JRC); CAPRESE-SOIL: CARbon PREservation and SEquestration in agricultural soils, Options and implications for agricultural production, Final report, 2013.

<sup>23</sup> The State of Soil in Europe, A contribution of the JRC to the EEA's Environmental State and Outlook Report – SOER 2010; 2012.

tietokokonaisuuksien välisten erojen vuoksi. Komissio ei ole asettanut minkäänlaisia määrällisiä tavoitearvoja viherryttämiseksi (eikä YMP:lle ylipäätään) maaperän laadun osalta.

### **Komission alkuperäinen ehdotus oli kunnianhimoisempi ympäristön suhteen...**

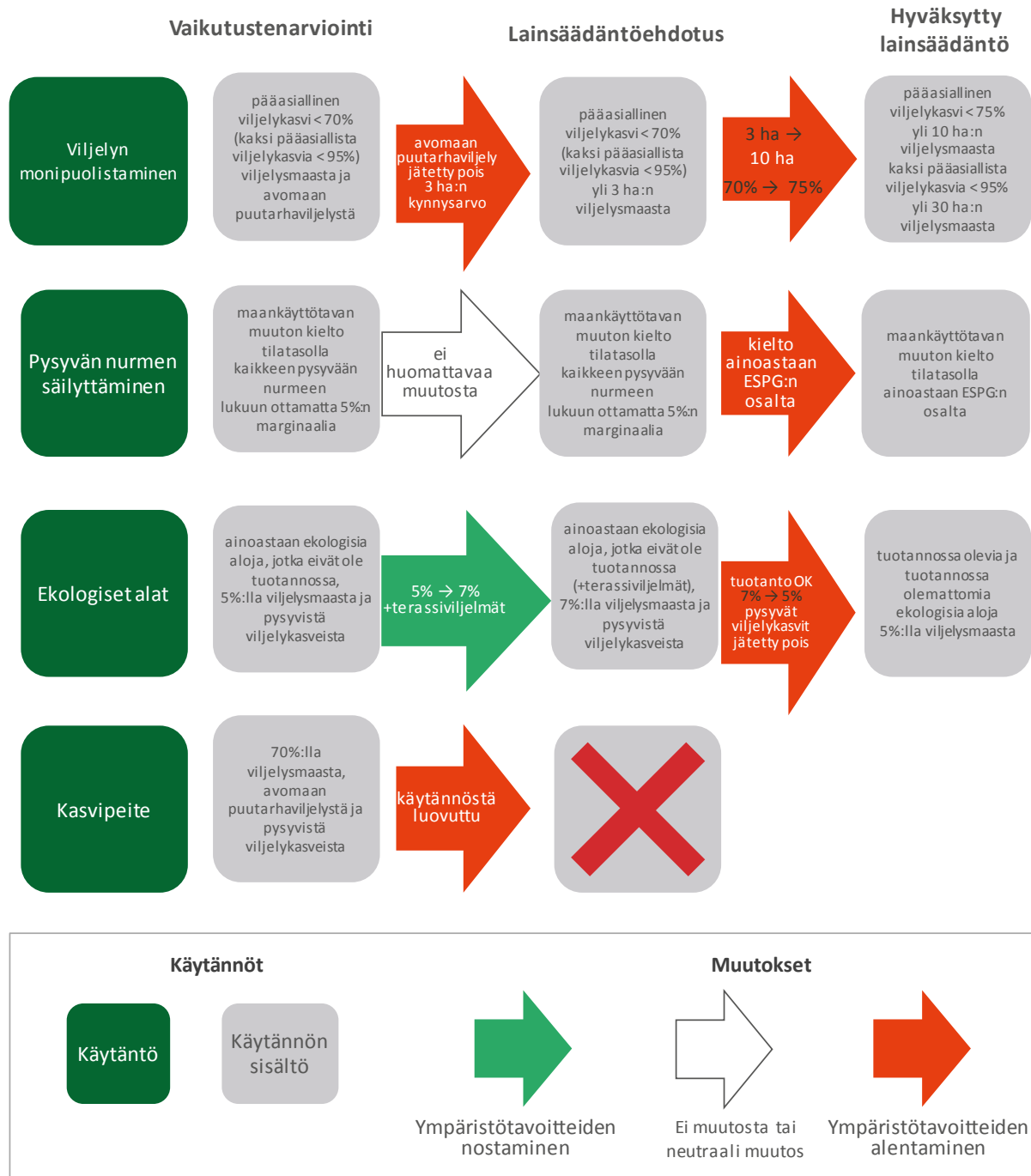
17. Viherryttäminen oli komission alun perin ehdottamassa muodossa kunnianhimoisempi ja ympäristöpainotteisempi toimenpide, joka sisälsi tiukempia vaatimuksia ja vähemmän vaatimuksista vapautuksia kuin nykyiset viherryttämiskäytännöt. **Kaaviossa 3** esitetään merkittävät muutokset vuoden 2011 vaikutustenarvioinnissa<sup>24</sup> alun perin käsitellyn konseptin, komission lainsäädäntöehdotuksen ja lopulta hyväksytyn lainsäädännön välillä (vaikutustenarviointi oli laaja selvitys, jossa analysoitiin erilaisia toimintapoliittisia vaihtoehtoja YMP:n vuosien 2014–2020 uudistusta varten).

---

<sup>24</sup> SEC(2011) 1153 final/2, 20.10.2011.

### Laatikko 3 – Viherryttämisen ympäristönsuojellisten tavoitteiden alentaminen

#### lainsäädäntöprosessin aikana



*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin lainsäädännön ja Euroopan komission vuoden 2011 vaikutustenarvioinnin sekä lainsäädäntöehdotuksen pohjalta.

18. Lainsäädäntöprosessin lopullinen tulos poikkeaa huomattavasti komission alkuperäisestä lähestymistavasta, joka esitettiin vuoden 2011 vaikutustenarvioinnissa



seuraavasti: ”Jotta viherryttäminen olisi käytännössä vaikuttavaa, on olennaisen tärkeää välttää lähestymistapaa, jossa jäsenvaltiot ja/tai viljelijät voivat valita haluamansa toimenpiteet esitetystä toimenpidevalikoimasta. Tällainen toimintatapa vesittäisi hyvin suuressa määrin viherryttämisen vaikutukset, erityisesti jos tukimaksu ei ole oikeassa suhteessa viljelijöiltä vaadittuihin toimiin: viljelijät voisivat tällöin valita jo käytössään olevat toimenpiteet tai kaikkein vähiten kuluja aiheuttavat toimenpiteet, jolloin ympäristöhyödyt jäisivät vähäisemmiksi. Lisäksi mitä enemmän valinnanvaraa ensimmäiseen pilariin sisältyvälle viherryttämiselle annetaan, sitä monimutkaisempaa on varmistaa johdonmukaisuus täydentäviin ehtoihin ja erityisesti hyvän maatalous- ja ympäristökunnan vaatimuksiin nähden (riskinä on, että jäsenvaltioiden perustasot eroavat liikaa toisistaan). Tämän jälkeen on puolestaan monimutkaista varmistaa johdonmukaisuus toiseen pilariin nähden: riskinä ovat päällekkäiset tukimaksut. Näin ollen on syytä suosia viherryttämisessä lähestymistapaa, joka käsittää vain muutamia, merkittäviä ympäristöhyötyjä tuottavia toimenpiteitä.” Tosiasiasiassa riskit, joista komissio vuonna 2011 varoitti, ovat suurelta osin toteutuneet (ks. **kohdat 24, 36, 37, 47–49 ja 59–68**).

**...mutta siinä ei tuotu selvästi esiin, mitä ehdotetuilla viherryttämiskäytännöillä saavutettaisiin**

19. Kuten **kohdassa 16** mainittiin, komissio ei määritellyt tarkkoja ja kvantitatiivisia tavoitearvoja ehdotetuille viherryttämiskäytännöille. Lisäksi vuoden 2011 vaikutustenarvioinnissa osoitettiin ehdotettujen viherryttämiskäytäntöjen vaikuttavuus vain osittain, ja tällöinkin keskityttiin lähinnä ilmastonmuutoksen hillitsemiseen liittyviin näkökohtiin:

- a) Pysyvän nurmen säilyttämisen osalta komissio painotti, että hiilen sitoutuminen maaperään sen jälkeen, kun viljelysmaa on muutettu nurmeksi, on merkittävästi hitaampaa kuin pysyvän nurmen muuttamisesta viljelysmaaksi aiheutuva hiilen poistuminen. Komissio edisti tämän perusteella hiilivaraston suojelua siten, että olemassa olevan pysyvän nurmen säilyttäminen on pakollista tilojen tasolla sen sijaan, että olisi järjestelmä, joka perustuisi suhdelukujen seurantaan alueellisella tai kansallisella tasolla.

- b) Mitä tulee ehdotettuun ekologiseen kesantoalaan / ekologista alaa koskevaan toimenpiteeseen, vaikutustenarvioinnissa ei osoitettu selkeästi kyseisen toimenpiteen vaikuttavuutta ympäristön eikä varsinkaan luonnon monimuotoisuuden kannalta, joskin siinä käsiteltiin toimenpiteen osittain myönteisiä ja osittain kielteisiä oletettuja vaikutuksia ilmastonmuutoksen hillinnän kannalta.
- c) Lopuksi vaikutustenarvioinnissa esitettiin tieteellistä näyttöä viljelykierron myönteisistä vaikutuksista, etenkin orgaanisen aineen (hiili mukaan lukien) lisääntymisestä maaperässä. Käytännön syistä komissio kuitenkin ehdotti viljelykierron korvaamista viljelyn monipuolistamisella (ks. **kohta 41**).

20. Lyhyesti sanottuna EU:n kaksi lainsäätäjää (Euroopan parlamentti ja neuvosto) vastaanottivat YMP:n suorien tukien suurta uudistusta koskeva ehdotuksen, jossa annettiin vain vähän tietoa siitä, mitä uusilla toimenpiteillä oli määrä saavuttaa.

Tilintarkastustuomioistuin yhtyy näkemykseen, joka on esitetty lainsäädäntöprosessia viherryttämisen osalta analysoivassa asiakirjassa<sup>25</sup>: asiakirjan mukaan komissio ei ollut prosessin alkuvaiheessa esittänyt selkeästi, mitä ympäristöhyötyjä viherryttämällä on tarkoitus saada aikaan, ja tämän vuoksi komission ja muiden oli vaikeaa täsmentää, missä määrin peräkkäiset lakitekstiä vesittävät muutokset vaikuttivat tulosten aikaansaamiseen.

21. Peräkkäisille muutoksille – joiden alkuunpanijoina olivat lähinnä molemmat lainsäätäjät – ei esitetty minkäänlaisia tieteellisiä perusteluja, joista olisi käynyt ilmi muutosten vaikuttavuus ympäristön kannalta; ensisijaista oli viljelijöiltä vaadittavien ponnistelujen vähentäminen.

**Viherryttämälle osoitetut määrärahat eivät kuitenkaan muuttuneet, koska ne perustuivat poliittiseen päätökseen eivätkä toimintapolitiikan avulla saavutettuihin ympäristö- ja ilmastotavoitteisiin**

22. Kaikkiaan 30 prosentin osuuden osoittaminen YMP:n suorien tukien kokonaismäärärahoista viherryttämiseen oli keskeinen osatekijä paitsi YMP:n tuoreimmassa

---

<sup>25</sup> Kaley Hart, *The Fate of Green Direct Payments in the CAP Reform Negotiations*, asiakirjassa *The Political Economy of the 2014–2020 Common Agricultural Policy: An Imperfect Storm*.

uudistuksessa myös vuosien 2014–2020 monivuotisessa rahoituskehityksessä. Juuri tässä jälkimmäisessä, laajemmassa kontekstissa komissio ehdotti vuonna 2011 kyseisiä määrärahoja<sup>26</sup>, minkä jälkeen Eurooppa-neuvosto vahvisti ne vuonna 2013<sup>27</sup>.

23. Määrärahat pysyivät samalla tasolla – noin 12 miljardia euroa vuodessa – koko lainsäädäntöprosessin ajan huolimatta siitä, että toimintapolitiikan ympäristö- ja ilmastotoimenpiteisiin sisältyviin vaatimuksiin ja erilaisiin vapautuksiin tehtiin merkittäviä muutoksia (vaatimukset lieventyivät ajan kuluessa ja myönnettävien vapautusten määrä lisääntyi). Tämän perusteella on nähtävissä, että päätös osoittaa 30 prosenttia YMP:n suorista tuista viherryttämiseen ei kerro sitä, kuinka kunnianhimoiset tavoitteet uudella välineellä on ympäristön ja ilmaston osalta. Viherryttämistuki pysyy siten pohjimmiltaan tulotukitoimenpiteenä.

24. Erityisesti ilmeni, että viherryttämistuen määrä (keskimäärin 80 euroa hehtaarilta) ei perustunut kuluihin, joita viljelijöille aiheutuu viherryttämistoimista<sup>28</sup>.

- a) Vuoden 2011 vaikutustenarvioinnissa kulujen määräksi arvioitiin keskimäärin 30 euroa hehtaaria kohti. Arvio perustui viherryttämiseen aiemmin kaavailtuihin suurempiin vaatimuksiin (ks. **kohta 17**).
- b) YTK:n suorittamassa tutkimuksessa<sup>29</sup> mallinnetaan nykyisten viherryttämiskaavojen taloudellista vaikutusta ja todetaan, että 71 prosenttia kaikista viljelijöistä ei ole kokenut minkäänlaisia viherryttämiseen johtuvia vaikutuksia eikä heille ole aiheutunut viherryttämisen täytäntöönpanosta kuluja. Niistä 29 prosentista, joihin kohdistuu

---

<sup>26</sup> KOM(2011) 500 lopullinen, 29.6.2011, ”Eurooppa 2020 -strategiaa tukeva talousarvio”.

<sup>27</sup> Helmikuun 7. ja 8. päivänä 2013 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmät monivuotisesta rahoituskehityksestä (EUCO 37/13).

<sup>28</sup> Yleisesti ottaen viljelijöiden suora tuki, viherryttäminen mukaan lukien, ei perustu aiheutuneiden kulujen ja menetettyjen tulojen korvaamisen logiikkaan, jota sovelletaan maaseudun kehittämistukeen.

<sup>29</sup> Louhichi, K., Ciaian, P., Espinosa, M., Perni, A., Gomez y Paloma, S., ’Economic Impacts of CAP greening: An application of an EU-wide Individual Farm Model for CAP analysis (IFM-CAP)’, European Review of Agricultural Economics, Forthcoming, 2017.

vaikutuksia, yli kahdelle kolmasosalle aiheutuu viherryttämisen täytäntöönpanosta kuluja alle 25 euroa hehtaarilta. Yli 40 prosentin kohdalla kyseiset kulut ovat alle 10 euroa hehtaarilta. Kuitenkin noin kahdella prosentilla viljelijöistä hehtaariohittaiset kulut ovat yli 100 euroa (näissä tapauksissa on usein kyse tiloista, joilla on vähän maata ja jotka ovat erikoistuneet pääoma- ja työvoimavaltaiseen toimintaan, kuten vihannesten tuotantoon).

- c) Viherryttämisen vaikutus viljelijöiden tuloihin arvioidaan hyvin vähäiseksi. Se lasketaan tulojen – tuotteiden myynnin ja saatujen tukien – sekä muuttuvien tuotantokustannusten (esim. lannoitteet, torjunta-aineet, siemenet ja rehu) välisenä erona. YTK arvioi tuoreessa tutkimuksessa<sup>30</sup>, että viherryttämistoimet itse asiassa lisäsivät viljelijöiden tuloja noin yhdellä prosentilla (lähinnä siksi, että hinnat nousivat jonkin verran tuotannon hieman vähennyttyä). **Kohdan 24 alakohdassa b** mainitun raporttiluonnoksen alustavat tulokset viittaavat siihen, että viherryttämisen vaikutus viljelijöiden tuloihin on arviolta -1 prosenttia<sup>31</sup>.

25. Viherryttämisen määrärahat eivät perustu arvioon odotettujen ympäristö- ja ilmastohyötyjen taloudellisesta arvosta. Jäljempänä olevat seikat taustoittavat tilannetta:

- a) On hyvä käytäntö ottaa toimintapolitiikan suunnittelun perustaksi odotettujen julkishyödykkeiden arvon määrittäminen. Merkittävin yritys kehittää menetelmiä ekosysteemien ja luonnon monimuotoisuuden taloudelliseen arviointiin on tehty TEEB<sup>32</sup>-hankkeen yhteydessä.

---

<sup>30</sup> Gocht, A., Ciaian, P., Bielza, M., Terres, J. M., Röder, N., Himics, M., Salputra, G., 'Economic and environmental impacts of CAP greening: CAPRI simulation results', EUR 28 037 EN, Yhteinen tutkimuskeskus, Euroopan komissio, 2016, doi:10.2788/452 051.

<sup>31</sup> Mainituissa kahdessa tutkimuksessa annettavat tiedot YMP:n viherryttämisen vaikutuksesta tuloihin poikkeavat toisistaan. Tämä johtuu sovellettujen mallien eroista. Ensimmäisessä tutkimuksessa käytetään markkinamallia (CAPRI), jossa otetaan huomioon viherryttämisen hintapalaute, kun taas toisessa tutkimuksessa käytetään viljelmämallia (IFM-CAP), jossa ei oteta huomioon toimenpiteen hintavaikutuksia.

<sup>32</sup> Ekosysteemien ja biologisen monimuotoisuuden taloudellisia näkökohtia koskevaa TEEB-hanketta (*The Economics of Ecosystems and Biodiversity for National and International Policy*

- b) EU on aiemmin määrittänyt arvon tietyille ympäristötekijöille: esimerkiksi maaperän suojelua koskevaan EU:n teemakohtaiseen strategiaan (2006) kohdistetussa vaikutustenarvioinnissa<sup>33</sup> arvioitiin, että orgaanisen aineksen väheneminen maaperässä vastasi arvoltaan 3,4–5,6 miljardia euroa vuotta kohti (sekä viljelijälle että yhteiskunnan tasolla aiheutuvat kustannukset mukaan lukien).
- c) YTK arvioi tieteellisen kirjallisuuden meta-analyysin pohjalta, että EU:n maatalousmaiseman arvo on 134–201 euroa hehtaaria kohti ja EU:n maatalousmaiseman kokonaisarvo on 24,5–36,6 miljardia euroa vuotta kohti<sup>34</sup>.
- d) On erittäin vaikeaa ilmaista ympäristöhyötyjä rahamääräisesti. Tehtävä helpottuu hieman, jos ympäristöhyödyt voidaan suoraan rinnastaa todellisiin kustannuksiin tai tuloihin (esimerkiksi nitraattikuormituksen vähentyminen vedessä voidaan rinnastaa pilaantuneen veden käsittelykustannuksiin). Taloudellisen arvon määrittäminen on vaikeampaa silloin, kun tällainen suora rinnastus ei ole mahdollista, kuten luonnon lisääntyneen tai säilytetyn monimuotoisuuden tapauksessa.
- e) Viherryttämisen tapauksessa oli kuitenkin mahdotonta määrittää ympäristöhyödyille minkäänlaista taloudellista arvoa, koska odotettuja ympäristöhyötyjä ei itsessään ollut ilmaistu määrällisinä tavoitearvoina, kuten **kohdassa 16** mainittiin.

***On epätodennäköistä, että viherryttämällä sen nykyisessä muodossa saadaan aikaan merkittäviä ympäristö- ja ilmastohyötyjä***

**Viherryttämällä on saatu aikaan hyvin vähän muutoksia viljelykäytäntöihin...**

26. Viherryttämisen ensimmäisenä täytäntöönpanovuonna komissio raportoi<sup>35</sup> toimintapolitiikan alustavat tulokset toimenpiteen piiriin kuuluvan viljelysmaan ja tilojen

---

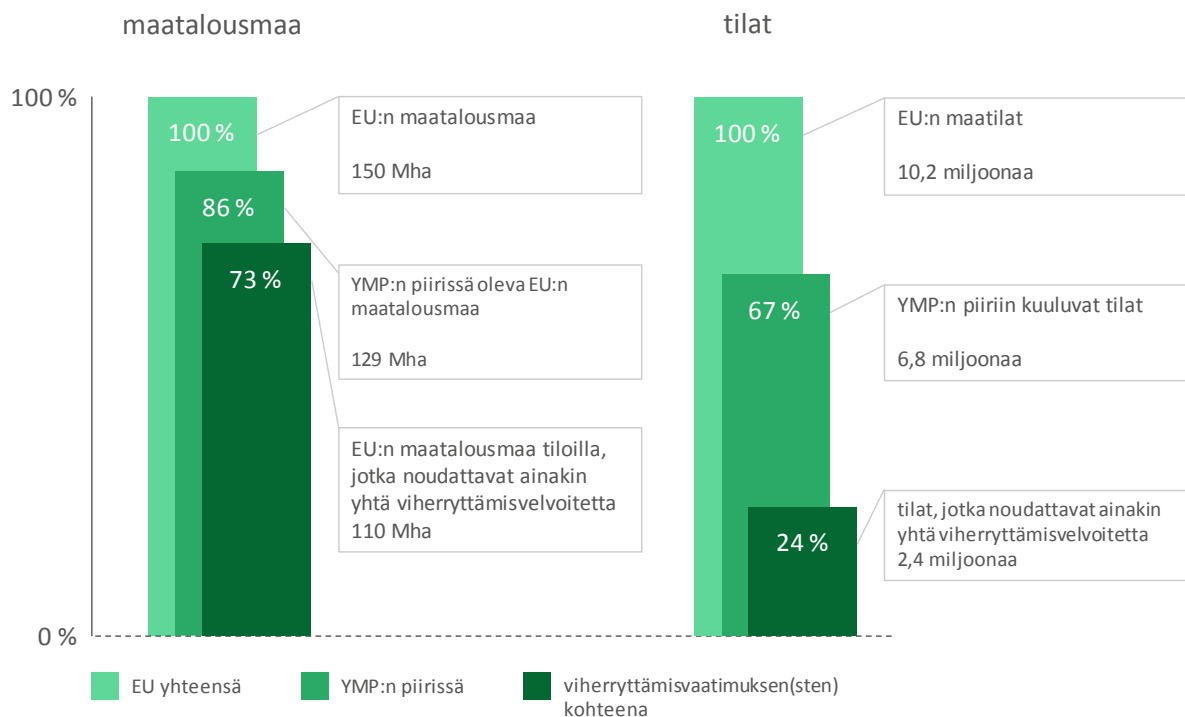
*Makers*) isännöi Yhdistyneiden kansakuntien ympäristöohjelma (UNEP) ja sitä tukevat Euroopan komissio ja useat eurooppalaiset hallitukset.

<sup>33</sup> SEC(2006) 620.

<sup>34</sup> Ciaian, P. and S. Gomez y Paloma, 'The Value of EU Agricultural Landscape', YTK:n valmisteluasiakirja EUR 24 868 EN, Yhteinen tutkimuskeskus, Euroopan komissio, 2011, doi:10.2791/60 382.

määrinä. **Kaaviosta 4** ilmenee, että vuonna 2015 kaikkiaan 24 prosenttia EU:n maataloista oli ainakin yhden viherryttämisvaatimuksen kohteena. Näiden tilojen osuus EU:n maatalousmaasta on kuitenkin 73 prosenttia<sup>36</sup>. Vuonna 2016 kaikkiaan 77 prosenttia maatalousmaasta kuului tiloille, joilla on noudatettava vähintään yhtä viherryttämisvaatimusta. Komissio pitää tätä lukua viherryttämisen keskeisenä tulosindikaattorina.

**Kaavio 4 – Viherryttämisvaatimuksia sovelletaan vähemmistöön EU:n maataloista, mutta nämä tilat kattavat suurimman osan EU:n viljelymaasta**



*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan komission tietojen perusteella (Ranskaa koskevat tiedot puuttuvat).

<sup>35</sup> SWD(2016) 218 final, päivitettyinä asiakirjalla SWD(2017) 121 final.

<sup>36</sup> Ero tilojen osuuden ja maatalousmaan osuuden välillä johtuu siitä, että useimmat vapautukset koskevat pieniä tiloja, jotka suuresta lukumäärästään huolimatta kattavat yhdessä vain vähäisen alan. Lisäksi monet pienimmistä tiloista ovat kokonaan YMP-järjestelmän ulkopuolella eivätkä siis hae minkään tyyppistä suoraa tukea.

27. Tilintarkastustuomioistuin esitti varainhoitovuotta 2016 koskevan vuosikertomuksensa<sup>37</sup> seitsemännessä luvussa tulokset suorittamastaan analyysistä, jonka kohteena olivat viherryttämisen vaikutukset maankäyttöön (viljelyn monipuolistamisen ja ekologisten alueiden kannalta). Analyysi suoritettiin ensimmäisen viherryttämivuoden jälkeen. Tilintarkastustuomioistuin käytti analyysinsä perustana vuosien 2014 ja 2015 viljelykäytäntöjen vertailua (viimeinen vuosi ennen viherryttämisen käyttöönottoa ja viherryttämisen ensimmäinen täytäntöönpanovuosi)<sup>38</sup>.

28. **Kaaviossa 5** esitetään analyysin tulokset. Viljelyn monipuolistamista ja ekologisia aloja tarkasteltaessa havaittiin, että useimmilla otokseen poimituilla tiloilla (ja useimmilla viljelysmailla<sup>39</sup>) viherryttämisen käyttöönotto ei edellyttänyt mitään muutoksia viljelykäytäntöihin. Tämä johtui joko siitä, että kyseiset tilat joko täyttivät viherryttämiskaavat jo vuonna 2014 tai ne oli vapautettu vaatimuksista.

---

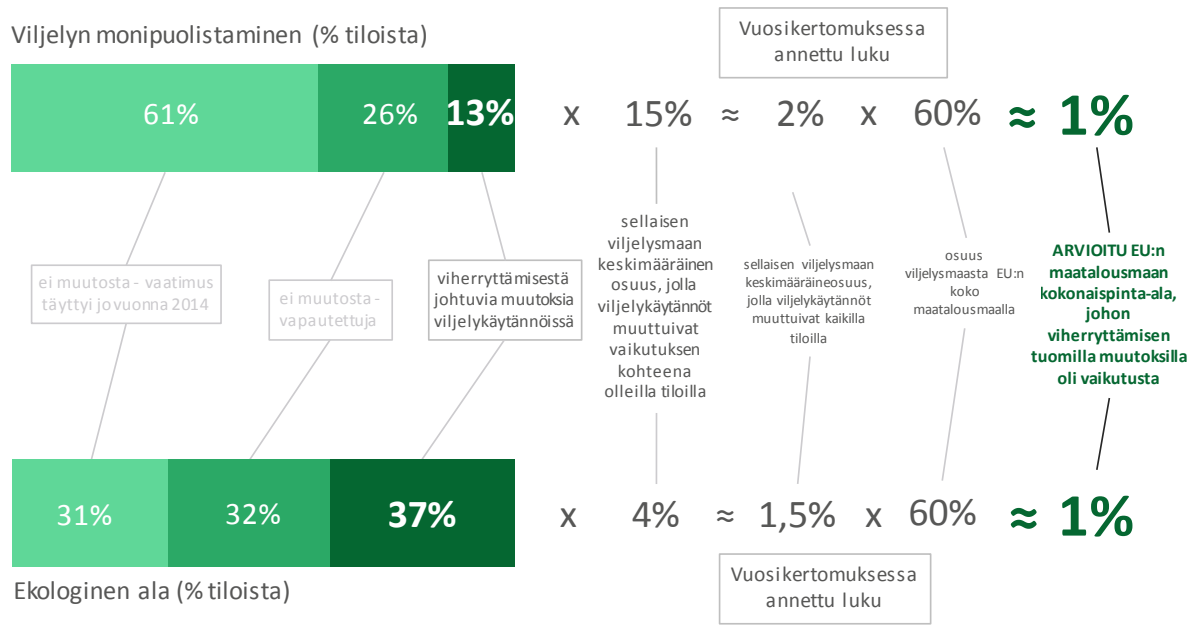
<sup>37</sup> Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuodelta 2016, (EUVL C 322, 28.9.2017).

<sup>38</sup> Tulosten perustana olevaan otokseen poimittiin 145 tilaa, joilla tarkastajat olivat käyneet vuotuisen tarkastuslausumaan liittyvän työn yhteydessä. Arvioinnissa käytettiin tukihakemuksista, tilojen kirjanpidosta sekä viljelijöiden haastatteluista saatuja tietoja.

<sup>39</sup> Tilintarkastustuomioistuimen tulokset ilmaistaan tilojen osuutena otoksesta eivätkä ne siten osoita tilojen osuutta viherryttämistuen saajien koko perusjoukosta. Tämä johtuu siitä, että tilintarkastustuomioistuin käyttää rahayksikköön perustuvaa otantaa, jonka on tarkoitus tuottaa tuloksia, jotka ovat tilastollisesti edustavia ilmoittaen osuuden menoista eikä tuensaajista. Tilintarkastustuomioistuimen tuloksia voidaan kuitenkin käyttää kohtuullisen tarkkana arviona maa-alan osuudesta, koska suora tuki on yleensä suhteutettu tilan pinta-alaan. Arvion tarkkuutta voivat kuitenkin vääristää muun muassa hehtaarikohtaisen tukimäärän vaihtelu ja viljelysmaan osuuden vaihtelu tilojen välillä.

### **Kaavio 5 – Viljelyn monipuolistamista ja ekologisia aloja koskevat**

**viherryttämisvaatimukset johtivat viljelykäytäntöjen muuttumiseen noin kahdella prosentilla EU:n maatalousmaasta (tilintarkastustuomioistuimen otokseen perustuva arvio)**



*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin tarkastustulosten perusteella.

29. Kuten tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa<sup>40</sup> tuotiin esiin, tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että ”viljelykäytännöissä on viherryttämisen seurauksena tapahtunut joitakin myönteisiä muutoksia, jotka liittyvät erityisesti ekologiseen alaan”. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, kuinka suuri oli muutoksen kokeneen viljelysmaan osuus niillä tiloilla, joilla viherryttäminen todellakin sai aikaan myönteisen muutoksen viljelykäytännöissä. Tarkastajat havaitsivat, että osuus oli noin 15 prosenttia<sup>41</sup> viljelyn

<sup>40</sup> Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuodelta 2016 (EUVL C 322, 28.9.2017), kohta 7.56.

<sup>41</sup> Viljelyn monipuolistamisen tapauksessa viljelykäytäntöä on saatettu joutua muuttamaan enintään 25 prosentin osuudella viljelysmaasta (yhtä viljelykasvia viljelevä maanviljelijä monipuolista viljelyä vuonna 2015 noudattaakseen pääasiallisen viljakasvin osalta 75 prosentin viherryttämiskatkoa). Tilintarkastustuomioistuimen saama tulos on alle 25 prosenttia, koska monilla niistä tiloista, joiden oli monipuolistettava viljelyä viherryttämisen yhteydessä, viljeltiin useampaa kuin yhtä viljakasvia jo vuonna 2014.



monipuolistamisen tapauksessa ja noin neljä prosenttia<sup>42</sup> ekologisten alojen kohdalla. Kun otetaan huomioon tilat, joilla ei vaadittu minkäänlaista viljelykäytäntöjen muutosta, sekä se, että viljelysmaa muodostaa noin 60 prosenttia<sup>43</sup> kaikesta EU:n maatalousmaasta, on nähtävissä, että noin yhdellä prosentilla EU:n maatalousmaasta edellytettiin viljelyn monipuolistamista ja noin yhdellä prosentilla edellytettiin uusia ekologisia aloja viherryttämisen käyttöönnoton seurauksena.

30. Tilintarkastustuomioistuimen arviot ovat hyvin lähellä YTK:n arvioita. Komission tutkijat arvioivat pitkälle kehittyneen maatalous-taloudellisen mallintamisen perusteella<sup>44</sup>, että yhteensä 4,5 prosenttia EU:n maatalousmaasta oli muutettava uuteen käyttötarkoitukseen (viljelykäytännön vaihto) uusien viherryttämisvaatimusten seurauksena. Kyseisestä luvusta 1,8 prosenttia koskee viljelyn monipuolistamista, 2,4 prosenttia ekologisia aloja ja 1,5 prosenttia pysyvää nurmea<sup>45</sup> (ks. kaavio 6).

---

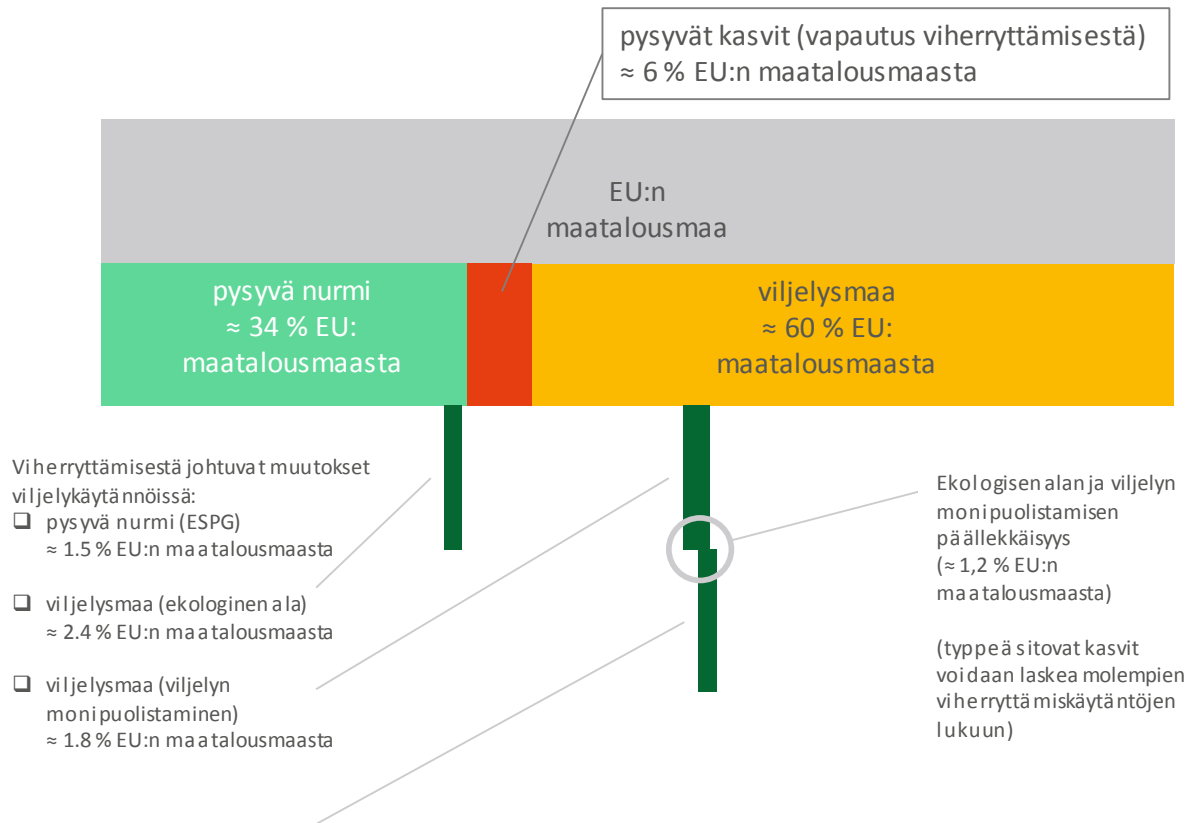
<sup>42</sup> Ekologisten alojen tapauksessa viljelykäytäntöä on saatettu joutua muuttamaan vain enintään viiden prosentin osuudella viljelysmaasta (viljelijä, jolla ei vuonna 2014 ollut yhtään ekologista alaa otti käyttöön uusia ekologisia aloja tilalla noudattaakseen viiden prosentin viherryttämisvaatimusta vuonna 2015). Tilintarkastustuomioistuimen saama tulos on alle viisi prosenttia, koska monilla niistä tiloista, joiden oli otettava käyttöön enemmän ekologisia aloja viherryttämisen yhteydessä, oli joitakin ekologisiksi alaksi kelpaavia maa-alueita jo vuonna 2014.

<sup>43</sup> Tilintarkastustuomioistuin jätti tämän viimeisen vaiheen (viljelysmaasta laskettavien osuuksien muuntaminen osuuksiksi kaikesta maatalousmaasta) pois vuoden 2016 vuosikertomuksessa esittämässään analyysissä. Kertomuksen kohdassa 7.56 todettiin, että ”myönteisiä muutoksia oli havaittavissa 3,5 prosentin osuudella viljelysmaasta”. Tämä täsmää kaaviossa 5 esitettyjen välitulosten kanssa (kaksi prosenttia viljelysmaasta viljelyn monipuolistamisen osalta + 1,5 prosenttia viljelysmaasta ekologisten alojen osalta = 3,5 prosenttia).

<sup>44</sup> Louhichi, K., Ciaian, P., Espinosa, M., Perni, A., Gomez y Paloma, S., 'Economic Impacts of CAP greening: An application of an EU-wide Individual Farm Model for CAP analysis (IFM-CAP)', European Review of Agricultural Economics, Forthcoming, 2017.

<sup>45</sup> Yksittäisiä käytäntöjä koskevia arvioita ei lisätä uuteen tarkoitukseen viherryttämisen seurauksena muunnetun maan kokonaisalaan. Tämä johtuu siitä, että tietyt viljelykäytännöt voidaan laskea useamman kuin yhden viherryttämisvaatimuksen lukuun. Esimerkiksi tyypeä sitovien viljelykasvien alue voidaan laskea ekologista alaa koskevan vaatimuksen lukuun mutta myös viljelyn monipuolistamista koskevan vaatimuksen lukuun.

**Kaavio 6 – Viherryttämisvaatimukset johtivat viljelykäytäntöjen muuttumiseen noin viidellä prosentilla EU:n maatalousmaasta (YTK:n malliin perustuva arvio)**



*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin, YTK:n tutkimustulosten ja Eurostatin tietojen pohjalta (Tutkimus maatalojen rakenteesta 2013).

31. On tärkeää huomata, että tilintarkastustuomioistuimen ja YTK:n arviot koskevat molemmat pinta-alaa, jolla on muutettu viljelykäytäntöä viherryttämisen seurauksena. Niissä ei tarkoiteta pinta-alaa, johon kyseisillä muutoksilla on ollut myönteisiä vaikutuksia. Erityisesti ekologiset alat voivat tuottaa hyötyjä, jotka ulottuvat paljon laajemmalle kuin itse ekologinen ala (esimerkiksi luonnonvaraisten kukkien muodostama suojavyöhyke saattaa tarjota elinympäristön pölyttäjiä, jotka sitten voivat levitä naapurilohkojen yli).

32. Arvio, jonka mukaan viljelykäytännöt muuttuivat viherryttämisen seurauksena vain noin viidellä prosentilla EU:n maatalousmaasta, on jyrkässä ristiriidassa **kohtassa 26** mainitun komission keskeisen tulosindikaattorin kanssa (ks. myös **kaavio 4**). Tulosindikaattorin mukaan viherryttämisen kohteena on vuonna 2015 73 prosenttia EU:n maatalousmaasta (77 prosenttia vuonna 2016).

33. Tähän eroon löytyy selitys katsomalla, mitä komission tulosindikaattorilla mitataan: kuinka suuri osuus EU:n maatalousmaasta kuuluu tiloille, joilla on noudatettava vähintään yhtä viherryttämiskaavaa. Näin ollen jopa ne tapaukset, joissa viherryttämiskaava koskisi vain yhtä ainoata lohkoa lohkon koosta riippumatta, kyseessä olevan maatilan koko pinta-ala laskettaisiin silti mukaan komission indikaattoriin. Indikaattori mittaa toisin sanoen kaiken sellaisille tiloille kuuluvan maa-alan, joita ei ole täysin vapautettu viherryttämisestä (tai jotka yksinkertaisesti ovat YMP:n suoran tuen järjestelmän ulkopuolella). Kun otetaan huomioon tiedot, jotka ovat saatavilla EU:n tilojen rakenteesta ja erilaisista viherryttämisen yhteydessä sovellettavista vapautuksista oikeuttavista kynnysarvoista, komissio olisi voinut arvioida kyseisen indikaattorin arvon ennen toimintapolitiikan täytäntöönpanoa. Luvulla on sellaisenaan vain vähän käyttöä viherryttämisen avulla saavutettujen tulosten seurannassa. Se ei esimerkiksi osoita, kuinka laajalti viherryttämiskäytäntöjä tosiasiallisesti harjoitetaan – luku ei esimerkiksi muuttuisi, vaikka ekologiala koskeva vaatimus nostettaisiin viidestä prosentista seitsemään prosenttiin.

**...mikä osoittaa, että toimintapolitiikan perusrakenteeseen liittyy lähtökohtaisesti merkittävä nollavaikutus**

34. Viljelykäytäntöjen vaatimaton muuttuminen viherryttämisen seurauksena on sidoksissa viherryttämistukeen liittyvään merkittävään nollavaikutukseen<sup>46</sup>.

35. **Kohdissa 59–61** käsitellään viherryttämisen ja täydentävien ehtojen päällekkäisyyksistä johtuvaa nollavaikutusta. Kun otetaan huomioon ilmiön rajallisuus (saattaa koskea ainoastaan muutamia ekologisen alan tyyppejä) ja lieventäviä tekijöitä (täydentäviin ehtoihin liittyvät vaatimukset eivät yleensä ole samoja viherryttämiseen liittyvien vaatimusten kanssa), voidaan todeta, että ainoastaan pieni osa havaitusta nollavaikutuksesta selittyy mainituilla päällekkäisyyksillä.

---

<sup>46</sup> Termi 'nollavaikutus' kuvaa tilannetta, jossa edunsaajalle (tässä tapauksessa viljelijälle) maksetaan julkisia varoja (tässä tapauksessa viherryttämistukea) julkishyödykkeistä (tässä tapauksessa ympäristön kannalta suotuisista viljelykäytännöistä), jotka olisi tuotettu joka tapauksessa ilman julkista tukea siksi, että ne ovat joko lakisääteisiä (tässä tapauksessa täydentävien ehtojen mukaisia) tai osa edunsaajan tavanomaista toimintaa.

36. Suurin osa viherryttämisen nollavaikutuksesta johtuu viherryttämiseen liittyvien vaatimusten lievydestä, sillä vaatimukset ilmentävät yleensä tavanomaista viljelykäytäntöä. Tämä pätee erityisesti viljelyn monipuolistamiseen. Kuten kohdassa 30 mainitaan, YTK arvioi, että ennen viherryttämisen käyttöönottoa vain noin 1,8 prosenttia EU:n kaikesta maatalousmaasta ei täyttänyt viljelyn monipuolistamista koskevia vaatimuksia.

37. Ekologisten alojen osalta ilmeni, että Puolassa jo vuonna 2014 käytössä olleet erilaiset viljelykäytännöt ja maisemapiirteet olisivat kattaneet viherryttämiskaavan vaatimusten 30 prosentilla yli vaaditun. Koko EU:n tasolla viljelijät, joita viiden prosentin ekologisen alan velvoite koski, ilmoittivat vaadittuihin ekologiin aloihin nähden kaksinkertaisen alueen<sup>47</sup>.

38. Lisäksi, kuten **kohdissa 4 ja 26** mainittiin, monet tilat on vapautettu viherryttämiskaavasta mutta ne saavat silti viherryttämistukea. Jäsenvaltioiden komissiolle toimittamien tietojen mukaan vuonna 2015 yhteensä 76 prosenttia EU:n tiloista (jotka kattavat 27 prosenttia EU:n kaikesta maatalousmaasta) ei joutunut noudattamaan minkäänlaisia viherryttämiskaavia (ks. **kaavio 4**). Näihin lukuihin sisältyvät viljelijät, jotka eivät hae YMP:n suoraa tukia maille<sup>48</sup>. Yhteensä 65 prosenttia viherryttämistuen saajista oli täysin vapautettu kaikista viherryttämiskaavista. Nämä tuensaajat viljelevät noin 16 prosentin osuutta suoran tuen piiriin ilmoitetusta EU:n maatalousmaasta.

39. Osa vapautuksista koskee kaikkia viherryttämiskaavia, kun taas toiset kohdistuvat yksittäisiin viherryttämiskäytäntöihin. Huomattakoon ennen kaikkea, kuten **taulukossa 1** esitetään, että eräät vapautukset myönnetään tiloille, jotka ovat 'määritelmän mukaan vihreitä' eli niiden katsotaan tuottavan viherryttämiseen verrattavissa olevia ympäristöhyödykkeitä. Loput vapautukset komissio perustelee yksinkertaistamisen tarpeella ja kustannusvaikuttavuuteen liittyvillä näkökohdilla. Kyseessä olevat viljelijät saavat julkisia viherryttämiskaavia, ilman että heitä vaaditaan tuottamaan vastineeksi asiaankuuluvia julkishyödykkeitä.

---

<sup>47</sup> Yli yhdeksän prosenttia sekä vuonna 2015 että vuonna 2016, ks. myös liite III.

<sup>48</sup> Kaikkiaan 10,6 miljoonasta EU:n maatilasta, jotka rekisteröitiin Eurostatin maatalojen rakennetta koskevassa kyselyssä vuonna 2013, noin 3,4 miljoonaa tilaa (32 prosenttia) ei saa YMP:n suoraa tukea. Nämä tilat kattavat noin 19,3 miljoonan hehtaarin alueen eli 11 prosenttia EU:n koko maatalousmaasta.

**Taulukko 1 – Viherryttämiselvelvoitteista vapauttamiseen on monia eri syitä**

Viherryttämiskäytäntö, jota vapautus koskee	VAPAUTUKSEN PERUSTELUT	
	'määritelmän mukaisesti vihreä'	yksinkertaistaminen / kustannusvaikuttavuus / muu
<b>kaikki</b>	<input type="checkbox"/> luonnonmukaista tuotantoa harjoittavat tilat	<input type="checkbox"/> pienviljelijöiden tuen piiriin kuuluvat tilat  <input type="checkbox"/> vain pysyviä kasveja viljelevät tilat
<b>viljelyn monipuolistaminen</b>	<input type="checkbox"/> tilat, joiden maa-alasta on suuri osa nurmea	<input type="checkbox"/> tilat, joilla on alle 10 hehtaaria viljelysmaata
<b>ekologinen ala</b>	<input type="checkbox"/> tilat, joiden maa-alasta on suuri osa nurmea  <input type="checkbox"/> luonnonhaitoista kärsivät tilat maissa, joiden pinta- alasta suuri osa on metsää	<input type="checkbox"/> tilat, joilla on alle 15 hehtaaria viljelysmaata

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan komission asiakirjojen perusteella.

### **Viljelyn monipuolistamisesta on vähemmän hyötyä maaperälle kuin viljelykierrosta**

40. Viljelyn monipuolistamista koskeva viherryttämiskäytäntö korvasi vuoteen 2014 saakka käytössä olleen viljelykiertoa koskevan vapaaehtoisen hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimuksen. Näiden kahden käytännön välillä on huomattavia eroja. Viljelykierrossa viljelijä muuttaa viljeltävän kasvin kullakin lohkolla vuosittain. Tämä rajoittaa maan ravinteiden häviämistä ja tautien leviämistä. Viljelyn monipuolistamisessa puolestaan vaaditaan, että tilalla on kunakin vuonna viljeltävä vähintään kahta eri viljelykasvia, mutta tämä ei takaa samanlaista viljelykasvien vaihtuvuutta maa-alalla pidemmän ajan kuluessa.

41. Komissio tiedosti vuoden 2011 vaikutustenarvioinnissa, että viljelyn monipuolistaminen ei kenties tuota viljelykierron kaikkia ympäristöhyötyjä. Komissio totesi kuitenkin, että viljelyn monipuolistaminen sopii paremmin luonteeltaan vuotuisiin suoriin tukiin. Huolta aiheutti myös se, että on yhä vaikeampaa tarkastaa viljelykiertoa koskevien vaatimusten noudattaminen, erityisesti tapauksissa, joissa lohkot muuttavat muotoa ja/tai omistajaa.

42. Komissio tiedosti myös, että palkokasvien vaatiminen viljelykiertoon voisi edistää toimenpiteen ympäristö- ja ilmastohyötyjä. Komission ehdotuksessa ei kuitenkaan tartuttu tähän ajatukseen, koska kyseisen vaatimuksen yhteensopivuus WTO:n sääntöjen kanssa herätti epäilyksiä<sup>49</sup>. Palkokasvit sisällytettiin lopulta viherryttämiseen yhtenä mahdollisena ekologisen alan tyyppinä (typeä sitovat kasvit).

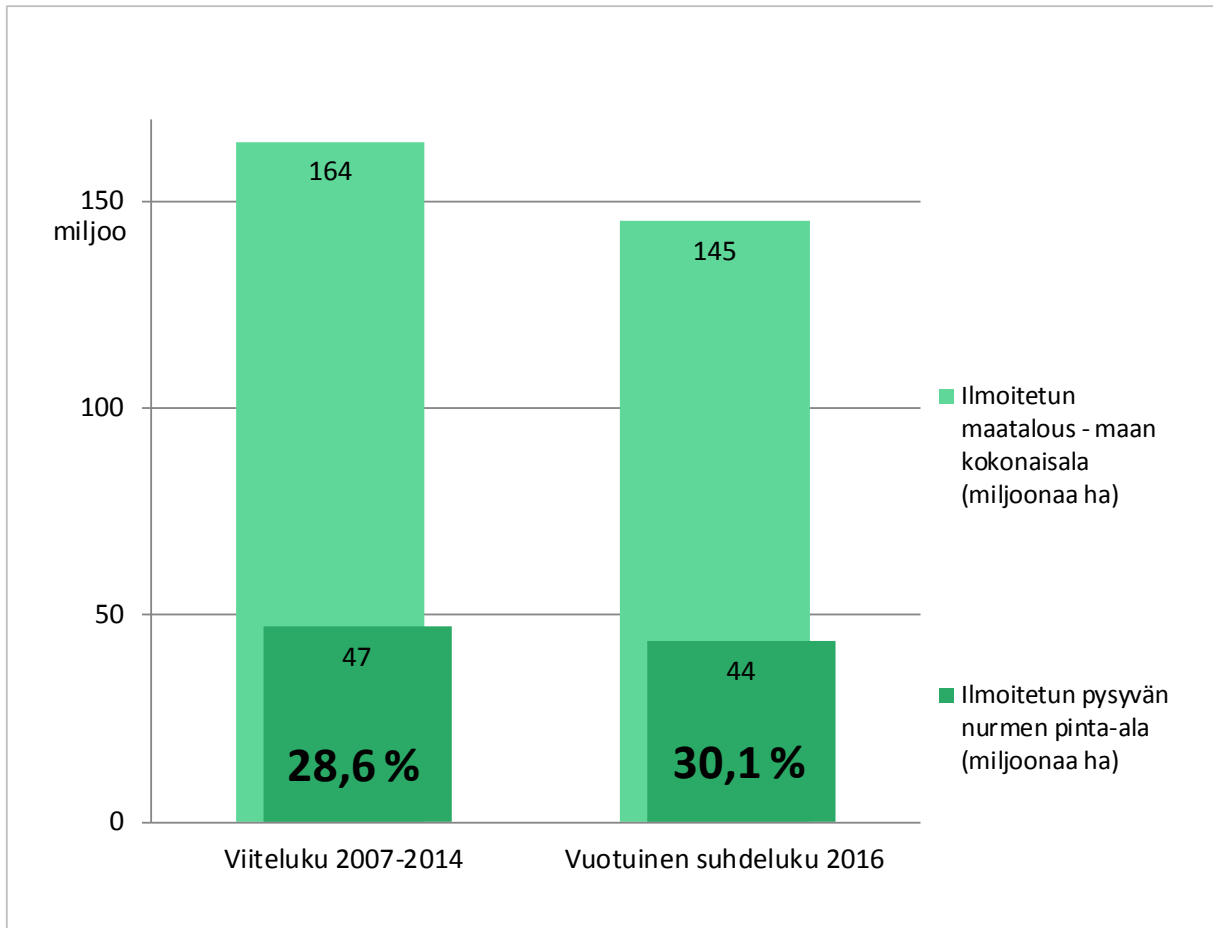
#### **Nurmien suojelun vaikutuksia maatalousmaan nettopäästöihin voitaisiin tehostaa paremmalla kohdentamisella**

43. **Kaaviosta 7** ilmenee, että EU:n pysyvän nurmen alue (nykyisin noin 30 prosenttia) ei ole muuttunut paljoa viimeisten kymmenen vuoden aikana. Kasvu - 1,5 prosenttiyksikköä – vuosina 2007–2014 sovelletun viiteluvun (joka perustuu pääasiassa vuoden 2005 tietoihin) ja vuoden 2016 viiteluvun välillä kätkee kuitenkin sen tosiseikan, että ilmoitettua pysyvää nurmea on menetetty yli kolme miljoonaa hehtaaria; tämä merkitsee 7,2 prosentin vähennystä.

---

<sup>49</sup> Maailman kauppajärjestö, johon myös EU kuuluu, käsittelee valtioiden väliseen kauppaan liittyviä sääntöjä. Näissä säännöissä kielletään kauppaa vääristävät julkiset tuet tai rajoitetaan niitä. Maatalouden alalla tuet, joiden ei katsota vääristävän kauppaa, ovat yleensä 'tuotannosta riippumattomia tukia', eli ne eivät esimerkiksi liity tiettyyn viljelykasviin.

**Kaavio 7 – Vaikka pysyvän nurmen osuus on viimeisen vuosikymmenen aikana lisääntynyt, pysyvän nurmen tosiasiallinen pinta-ala on pienentynyt**



*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan komission tietojen perusteella.

44. Pysyvän nurmen osuutta kuvaava suhdeluku on noussut lähinnä siksi, että suhdeluvun osoittaja eli ilmoitetun pysyvän nurmen pinta-ala on pienentynyt hitaammin kuin suhdeluvun nimittäjä eli ilmoitetun maatalousmaan kokonaisala. Jälkimmäinen ala pieneni 11,7 prosenttia (yli 19 miljoonaa hehtaaria). Lisäksi pysyvän nurmen nykyinen määritelmä on laajempi kuin ennen ja kattaa myös laidunmaan, jolla heinäkasvit ja muut nurmirehukasvit eivät ole enemmistönä. Jäsenvaltioiden tasolla ilmenevät merkittävät vaihtelut tasoittuvat koko EU:ta kuvaavien lukujen tasolla (ks. liite I).

45. Pysyvän nurmen osoittaminen ympäristön kannalta herkäksi pysyväksi nurmeksi (ESPG) tarjoaa pysyvälle nurmelle uuden, lohkotasolla tapahtuvan suojelun maankäytön muuttamista vastaan. Uudenlaisella suojelulla on kuitenkin rajoitteensa: Ympäristön

kannalta herkkä pysyvä nurmi kattaa noin 16 prosenttia EU:n kaikesta pysyvistä nurmista (jäsenvaltioiden välillä esiintyy huomattavaa vaihtelua).

46. Lisäksi, kuten liitteessä II esitetään, noin 96 prosenttia ympäristön kannalta herkästä pysyvistä nurmista sijaitsee Natura 2000 -alueilla, jotka kattavat ainoastaan 18 prosenttia pysyvän nurmen kokonaisalasta EU:ssa. Kun otetaan huomioon, että Natura 2000 -alueet on rajattu luonnon monimuotoisuuden liittyvien kriteereiden mukaan, ympäristön kannalta herkän pysyvän nurmen keskittyminen näille alueille on suotuisaa luonnon monimuotoisuuden kannalta. Hiilivaraston säilyttämisen (pysyvän nurmen säilyttämistä koskevan viherryttämiskäytännön pääasiallinen ilmoitettu tavoite) näkökulmasta katsottuna pysyvän nurmen suojelemisen maankäyttötavan muuttumiselta tai kyntämiseltä pitäisi keskittyä lohkoille, joilla maaperän hiilipitoisuus on jo suuri. Monet näistä alueista sijaitsevat Natura 2000 -alueiden ulkopuolella. Toistaiseksi vain kuusi jäsenvaltiota on päättänyt osoittaa alueita ympäristön kannalta herkäksi nurmiksi Natura 2000 -alueiden ulkopuolella<sup>50</sup>.

**Tuotannossa olevien ekologisten alojen enemmistöasema yhdessä riittämättömien hoitovaatimusten kanssa vähentävät viherryttämisen mahdollisia luonnon monimuotoisuutta edistäviä hyötyjä**

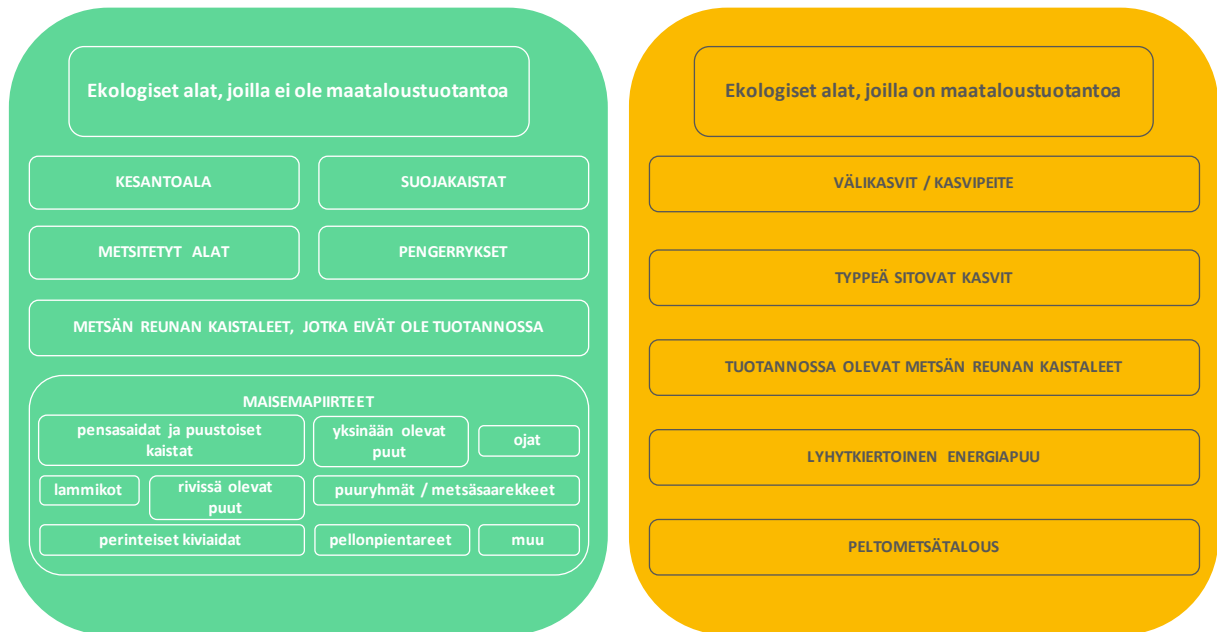
47. Kuten kohdassa 9 mainitaan, jäsenvaltioiden on viherryttämisen täytäntöönpanon yhteydessä päätettävä muun muassa, minkä tyyppisiä ekologistia aloja ne valitsevat. Ne voivat tehdä valinnan 19 eri tyyppiä sisältävästä luettelosta, johon sisältyy myös viisi maataloustuotannon kanssa yhteensopivaa valintaa (ks. kaavio 8). Kaikki 28 jäsenvaltiota ovat valinneet myös tuotannossa olevia ekologistia aloja.

---

<sup>50</sup> Belgia (Flanderit), Tšekin tasavalta, Italia, Latvia, Luxemburg ja Yhdistynyt kuningaskunta (Wales).



### **Kaavio 8 – Tuotantoon käyttämättömät ja tuotannossa olevat ekologiset alat**



*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan komission valmisteluasiakirjan SWD(2017) 121 final pohjalta.

48. Jäsenvaltioiden ilmoittamien viherryttämisen tuotosindikaattoreiden (yhteenveto **liitteessä III**) perusteella ilmenee, että tuotannossa olevia ekologistia aloja on tiloilla enemmistö (lähinnä tyypeä sitovia kasveja ja välikasveja). Vuonna 2015 niiden osuus kaikista viljelijöiden ilmoittamista ekologisista aloista oli 54 prosenttia ja vuotta myöhemmin 58 prosenttia. Tyypeä sitovat kasvit ovat yleisin tuotannossa olevan ekologisten alan tyyppi ja välikasvit toiseksi yleisin.

49. Kaksi tutkimusta vuodelta 2016<sup>51</sup> osoittavat, että kaksi tärkeintä tuotannossa olevaa ekologista alaa – välikasvit ja tyypeä sitovat kasvit – eivät tuo mukanaan merkittäviä luonnon

<sup>51</sup> Ecological Focus Area choices and their potential impacts on biodiversity by Evelyn Underwood and Graham Tucker, Institute for European Environmental Policy, marraskuu 2016.  
sekä  
Adding Some Green to the Greening: Improving the EU's Ecological Focus Areas for Biodiversity and Farmers, Guy Pe'er et al, Conservation letters, a Journal of the Society for Conservation Biology, joulukuu 2016.

monimuotoisuutta edistäviä hyötyjä, mutta ne voivat edistää veden ja maaperän parantumista esimerkiksi lisäämällä maaperän orgaanisen hiilen määrää viljelysmaalla<sup>52</sup>.

50. Hoitokäytäntöjä koskevat lisävaatimukset, kuten lannoitteiden ja torjunta-aineiden käytön rajoitukset tai vähimmäisjaksot, joiden aikana maan on oltava kasvipeitteen kattama, ovat tärkeässä asemassa määritettäessä, millaisia vaikutuksia erilaisilla ekologisilla aloilla on luonnon monimuotoisuuteen. Viidestä tilintarkastustuomioistuimen tarkastamasta jäsenvaltiosta vain Alankomaat oli ottanut käyttöön hoitokäytäntöjä koskevia vaatimuksia (kasvinsuojeluaineiden käyttö on sallittua vain välikasveille), jotka ovat tiukempia kuin EU:n säännösten vähimmäisvaatimukset. Myös komission tuoreessa ekologisista aloista koskevassa raportissa<sup>53</sup> todetaan, että vain harva jäsenvaltio on valinnut vaihtoehtoja, joiden tarkoituksena on saada ekologisista aloista koskevista vaatimuksista ympäristön kannalta vaikuttavampia. Komissio puuttui tähän ongelmaan äskettäisessä sekundaarilainsäädäntöön tekemässään muutoksessa<sup>54</sup>, jolla kiellettiin torjunta-aineiden käyttö tuotannossa olevilla ekologisilla aloilla. Samalla lakimuutoksella otettiin käyttöön myös joukko yksinkertaistamistoimenpiteitä (ks. **kohta 66**).

---

<sup>52</sup> Arwyn Jones et al (JRC); CAPRESE-SOIL: CARbon PREservation and SEquestration in agricultural soils, Options and implications for agricultural production, loppuraportti, 2013.

<sup>53</sup> COM(2017) 152 final, 29.3.2017.

<sup>54</sup> Komission delegoitu asetus, annettu 15 päivänä helmikuuta 2017, delegoidun asetuksen (EU) N:o 639/2014 muuttamisesta hampun viljelyyn liittyvien valvontatoimenpiteiden, viherryttämistukea koskevien tiettyjen säännösten, päätäntävaltaa oikeushenkilössä käyttävien nuorten viljelijöiden tukien, vapaaehtoisen tuotantosidonnaisen tuen yksikkökohtaisen laskennan, tukioikeuksien osien sekä yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmään ja vapaaehtoiseen tuotantosidonnaiseen tukeen liittyvien tiettyjen tiedoksiantovaatimusten osalta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1307/2013 liitteen X muuttamisesta (EUVL L 167, 30.6.2017, s. 1).

**Jäsenvaltiot käyttävät hyväkseen viherryttämissäännösten joustonvaraa rajoittaakseen viljelijöille ja niille itselleen aiheutuvaa rasitusta sen sijaan, että ne pyrkisivät maksimoimaan odotetut ympäristö- ja ilmastohyödyt**

51. Jäsenvaltioilla on merkittävästi harkintavaltaa viherryttämisen täytäntöönpanossa ja erityisesti ekologisten alojen tyyppien valinnassa ja ympäristön kannalta herkkien pysyvien nurmien osoittamisessa<sup>55</sup>.

52. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamissa viidessä jäsenvaltiossa päätösten taustalla vaikutti pääasiassa pyrkimys rajoittaa viljelijöille ja viranomaisille aiheutuvaa rasitusta. Jäsenvaltiot asettivat yleensä etusijalle sellaiset ekologisen alan tyypit, jotka jo kuuluivat tavanomaisena osana niiden tavallisiin viljelykäytäntöihin. Myös teknisillä vaikeuksilla, joita ilmeni joidenkin ekologisten alojen tarkastamisessa ja tietoteknisten järjestelmien perustamisessa tiettyjä ekologisia aloja varten, oli merkitystä (ks. **kohta 67** ja **laatikko 5**). Viherryttämisen ympäristö- ja ilmastohyötyjen maksimointi oli toisarvoista.

53. Viidestä jäsenvaltiosta ainoastaan kaksi (Alankomaat ja Puola) teettivät tutkimuksia tai tilasivat asiantuntijoiden lausuntoja analysoidakseen viherryttämisen erilaisten täytäntöönpanovaihtoehtojen ympäristö- ja ilmastovaikutuksia. Molemmissa jäsenvaltioissa viranomaiset päättivät olla noudattamatta tiettyjä keskeisiä suosituksia ja suosivat sen sijaan vähemmän viljelijöitä rasittavia vaihtoehtoja (ks. **taulukko 2**).

---

<sup>55</sup> Jäsenvaltioilla on täysi harkintavalta, kun ne päättävät Natura 2000 -alueiden ulkopuolella sijaitsevien pysyvien nurmien osoittamisesta ympäristön kannalta herkkiksi pysyviksi nurmiksi. Natura 2000 -alueilla sijaitsevien pysyvien nurmien tapauksessa niiden on otettava huomioon lajien ja elinympäristöjen suojelua koskevat EU:n tavoitteet.

**Taulukko 2 – Jäsenvaltiot noudattivat tieteellisiä suosituksia valikoidusti viherryttämisen täytäntöönpanossa**

Ekologisen alan tyyppi	asiantuntijat suositelleet luonnon monimuotoisuuden edistämiseksi	jäsenvaltioiden viranomaiset valinnot	jäsenvaltioiden viranomaiset noudattaneet asiantuntijoiden neuvoja
<b>Alankomaat</b>			
pellonpientareet	✓	✓	✓
kesanto	✗	✗	✓
lyhytkiertoinen energiapuu	✗	✓	✗
typeä sitovat kasvit	✗	✓	✗
välikasvit	✗	✓	✗
<b>Puola</b>			
suojakaistat	✓	✓	✓
ojat	✗	✓	✗
lyhytkiertoinen energiapuu	✗	✓	✗

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tarkastustulokset.

54. Komissio valvoo, kuinka viherryttäminen toteutuu jäsenvaltioissa. Tätä työtä kuvaillaan **kohdassa 69**. Kuten **laatikosta 3** ilmenee, komissiolla on kuitenkin hyvin rajalliset valtuudet kehottaa jäsenvaltioita painottamaan ympäristöä enemmän viherryttämisen täytäntöönpanossa.

**Laatikko 3 – Ei ole osoitettu vakuuttavasti, että tyypeä sitovista kasveista on hyötyä luonnon monimuotoisuuden kannalta**

Jäsenvaltiot eivät tarvitse komission hyväksyntää ekologisen alan tyypejä valitessaan.

Jäsenvaltioiden on kuitenkin tyypeä sitovia kasveja valitessaan lueteltava kaikki lajit, jotka ne aikovat sallia, ja selitettävä, kuinka nämä kasvit edistävät luonnon monimuotoisuutta. Tällä vaatimuksella pyritään jossakin määrin hälventämään huolta siitä, että tyypeä sitovien kasvien myötävaikutus luonnon monimuotoisuuden edistämässä saattaa olla merkityksetön (ks. kohta 49).

Kaikki tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen kohteena olleet viisi jäsenvaltiota sallivat viljelijöiden täyttää ekologista alaa koskevan vaatimuksen tyypeä sitovilla kasveilla. Näistä maista vain Ranska toimitti komissiolle perustelut kunkin valitun kasvilajin osalta. Muiden jäsenvaltioiden analyysit rajoittuivat yleisluonteisiin tyypeä sitovien kasvien hyödyllisyyttä esiin tuoviin perusteluihin.

Tarkastajat havaitsivat, että tällaisissa tilanteissa komissio voi pyytää – ja usein pyytääkin – tarkempia lisäperusteluja varsinkin niille kasveille, joiden myötävaikutus luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseen on erityisen kyseenalaista (kuten soijan tapauksessa). Komissio ei kuitenkaan voi estää jäsenvaltioita valitsemasta lajeja, joiden arvoa luonnon monimuotoisuuden kannalta ei ole osoitettu.

**Viherryttämällä on ollut vähäinen vaikutus toisen pilarin ympäristötoimenpiteisiin**

55. Yhtenä viherryttämisen käyttöönoton myönteisenä vaikutuksena olisi voitu odottaa, että maaseudun kehittämismenoissa siirryttäisiin kunnianhimoisempiin ympäristö- ja ilmastotoimiin. Tilintarkastustuomioistuin ei löytänyt merkkejä siitä, että tällaista myönteistä siirtymistä olisi tapahtunut.

56. Tilintarkastustuomioistuin vertaili viidessä tarkastuskohteena olleessa jäsenvaltiossa maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimenpiteen nykyisiä toiminnantyypejä (esimerkiksi erilaisia sitoumuspaketteja, joihin viljelijät voivat ilmoittautua) vastaaviin edeltävän ohjelmakauden (2007–2013) toiminnantyypeihin. Se arvioi tältä pohjalta, olivatko jäsenvaltiot nostaneet perustasoa maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimenpiteen kohdalla ja voitiinko tällaisen muutoksen katsoa johtuvan viherryttämisen käyttöönotosta.

57. Yleisesti ottaen tilintarkastustuomioistuimen analyysi osoitti, että maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimenpiteeseen sisältyvissä toimissa ilmenee voimakas jatkuvuus. Viljelijöille nykyisin ehdotetut sitoumukset ovat usein samoja kuin kaudella 2007–2013

käytössä olleet sitoumukset. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että lähes kaikkien analysoitujen toiminnantyyppien kohdalla perustaso ei ollut nostettu kaudella 2014–2020 (ainakaan viherryttämiseen liittyvien näkökohtien osalta). Tällainen nousu ei myöskään useimmissa tapauksissa ollut tarpeen, sillä jo aikaisemman kauden perustaso ylitti viherryttämiskaavat. Muissa tapauksissa asianomaisilla sitoumuksilla ei ollut mitään yhteistä viherryttämiskäytäntöjen kanssa.

### ***Viherryttäminen lisää YMP:n monimutkaisuutta***

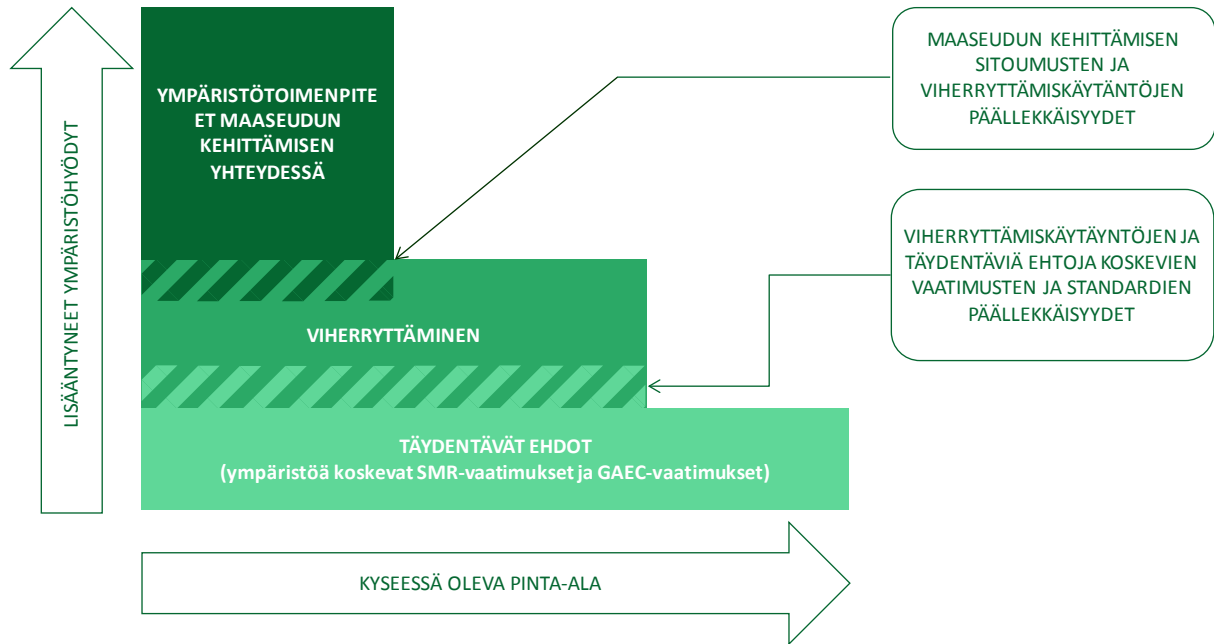
**Viherryttäminen on päällekkäistä YMP:n muiden ympäristövälineiden kanssa, mutta komissio ja jäsenvaltiot lieventävät siihen liittyvää nollavaikutuksen ja kaksinkertaisen rahoituksen riskiä**

58. **Kohdassa 7** käsitelty ja **kaaviossa 1** havainnollistettu YMP:n kolmen vihreän välineen pyramidimalli on ihanteellinen esitys periaatteesta, jonka mukaan viherryttämisen vaatimusten pitäisi olla täydentäviä ehtoja tiukemmat ja muodostaa perustaso<sup>56</sup> maaseudun kehittämistoimenpiteille. Todellisuudessa asia ei aina ole näin ja viherryttämisen ja pyramidin kahden muun portaan välillä on merkittäviä päällekkäisyyksiä, kuten **kaaviosta 9** ilmenee.

---

<sup>56</sup> Termillä 'perustaso' tarkoitetaan tässä yhteydessä yleisen edun mukaisen palvelun tasoa (tässä: ympäristön kannalta suotuisa viljelykäytäntö), jota edunsaajalta (tässä: ympäristötoimenpiteeseen maaseudun kehittämisen yhteydessä osallistuva viljelijä) vaaditaan ilman ylimääräistä palkkiota. Korvausta voidaan maksaa ainoastaan niistä palveluista (sitoumukset), jotka ylittävät perustason.

**Kaavio 9 – Viherryttämisen ja muiden YMP:n ympäristövälineiden väliset päällekkäisyydet**

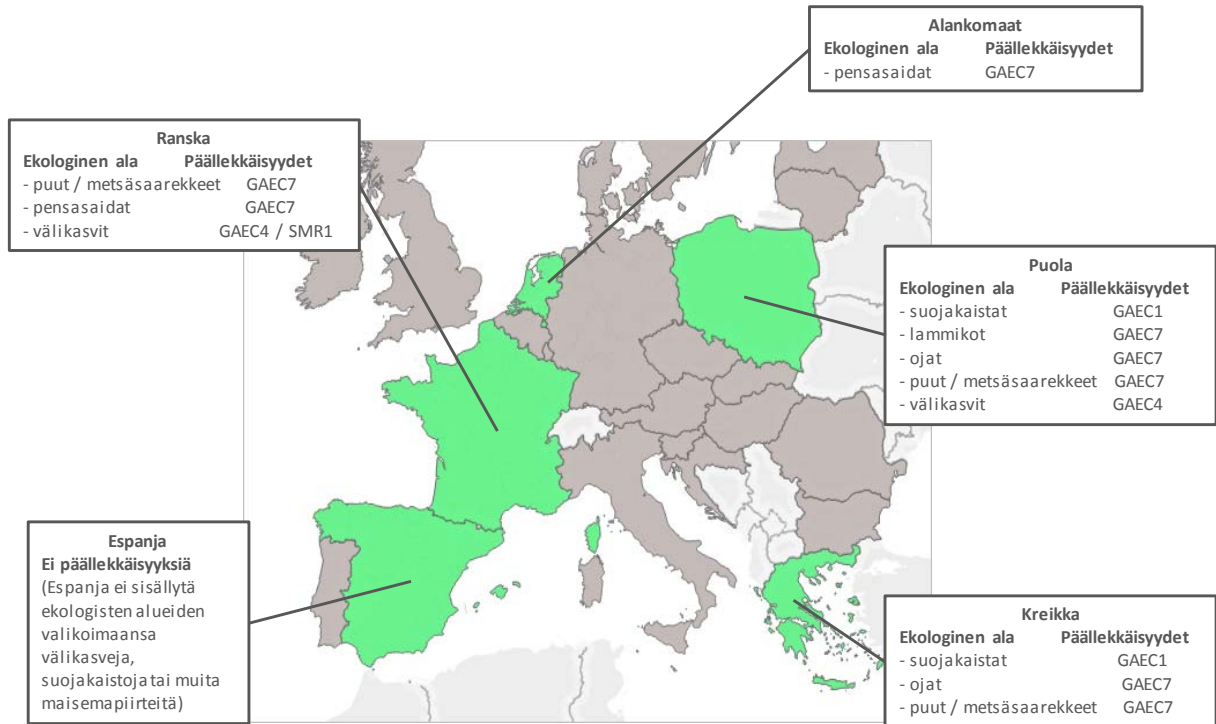


*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan komission valmisteluasiakirjan SWD(2016) 218 final pohjalta.

Viherryttämisen ja täydentävien ehtojen päällekkäisyydet ovat tavallisia, mutta täsmällisten vaatimusten väliset erot lieventävät nollavaikutuksen riskiä

59. Viherryttämisen ja täydentävien ehtojen päällekkäisyydet koskevat tiettyjä ominaisuuksia tai käytäntöjä, joita suojellaan tai vaaditaan maan hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimusten tai lakisääteisten hoitovaatimusten kautta ja joiden voidaan samaan aikaan ilmoittaa täyttävän ekologista alaa koskevan vaatimuksen. Kyseessä olevat pääasialliset ekologiset alat käsittävät välikasvit, suojavyöhykkeet ja erityyppiset maisemapiirteet. Kuten **kaaviosta 10** ilmenee, tilintarkastustuomioistuin havaitsi tällaisia päällekkäisyyksiä neljässä viidestä tarkastukseen valitusta jäsenvaltiosta.

**Kaavio 10 – Neljässä viidestä tarkastetusta jäsenvaltiosta havaitut päällekkäisyydet viherryttämisen ja täydentävien ehtojen välillä**



*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin, Kreikkaa, Espanjaa, Ranskaa, Alankomaita ja Puolaa koskevien tarkastushavaintojen perusteella.

60. Päällekkäisyydet saavat aikaan nollavaikutusta, jota useimmissa tapauksissa lieventää se, että viherryttämiseen ja täydentäviin ehtoihin liittyvissä vaatimuksissa on eroja (esimerkiksi viherryttämisen yhteydessä edellytetään, että välikasveja on vähintään kaksi, kun taas maan hyvää maatalous- ja ympäristökuntoa koskevan toimenpidevaatimuksen 4 ja lakisääteisen hoitovaatimuksen 1 tapauksessa riittää yleensä yksi kasvilaji).

61. Tarkastetuissa jäsenvaltioissa ei yleensä ollut käytössä minkäänlaisia lisärajoituksia, -menettelyjä tai -tarkastuksia, joiden avulla olisi viherryttämistuen yhteydessä vältetty tai rajoitettu nollavaikutusta, joka aiheutui päällekkäisyydestä täydentäviä ehtoja koskevien vaatimusten kanssa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi yhden poikkeuksen: Alankomaissa lakisääteisen hoitovaatimuksen 1 edellyttämiä välikasveja ei voi ilmoittaa ekologisena alana.



Jäsenvaltiot puuttuvat yleensä hyvin viherryttämisen ja maaseudun kehittämisen (YMP:n toinen pilari) päällekkäisyyksiin

62. Viherryttämisen ja maaseudun kehittämiseen kuuluvien ympäristötoimenpiteiden, esimerkiksi maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimenpiteiden<sup>57</sup>, välillä saattaa esiintyä päällekkäisyyksiä, jos viljelijä tekee toiseen pilariin kuuluvia sitoumuksia, jotka ovat luonteeltaan samanlaisia kuin viherryttämisen standardivaatimukset. Tällaiset päällekkäisyydet ovat mahdollisia, koska EU:n lainsäädännössä ei vaadita, että viherryttämismittareiden on sisällyttävä asiaankuuluvaan maaseudun kehittämisen perustaan<sup>58</sup>. EU:n säännöksissä<sup>59</sup> kuitenkin veloitetaan jäsenvaltiot ehkäisemään mahdollinen viherryttämiskäytäntöjen kaksinkertainen rahoitus, tarvittaessa vähentämällä viljelijöille maaseudun kehittämisen puitteissa maksetun tuen määrää. Komissio antoi jäsenvaltioille yksityiskohtaiset ohjeet tällaisen kaksinkertaisen rahoituksen ehkäisemiseen (ks. myös **kohta 68**).

63. Tilintarkastustuomioistuin tutki erilaisia maaseudun ympäristö- ja ilmastotoimenpiteeseen kuuluvia toiminnantyyppisiä (esimerkiksi erilaisia sitoumuspaketteja) 15:ssä tarkastuskohteena olleessa jäsenvaltiossa (viiden jäsenvaltion tapauksessa tarkastuskäynnin tai videokonferenssin avulla ja kymmenen jäsenvaltion kohdalla kohdennetulla asiakirjatarkastuksella – ks. **kohta 12**). Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että noin kolmasosa sen otokseen poimituista toiminnantyypeistä käsitti sitoumuksia, jotka olivat päällekkäisiä viherryttämisaikavälysten kanssa. Lisäksi ilmeni, että jäsenvaltiot olivat yleensä tietoisia näistä päällekkäisyyksistä ja laativat erityisiä, toisinaan melko monimutkaisiakin menettelyjä, joiden avulla voidaan sulkea pois kaksinkertaisen rahoituksen mahdollisuus.

---

<sup>57</sup> Maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimenpide ei ole ainoa maaseudun kehittämistoimenpide, joka saattaa olla päällekkäinen viherryttämisaikavälysten kanssa. Riski liittyy myös kolmeen muuhun, rahamääräisesti vähemmän merkittävään toimenpiteeseen: luonnonmukainen viljely, metsitys ja Natura 2000 sekä vesipuitedirektiivi.

<sup>58</sup> Asetuksen (EU) N:o 1305/2013 28 artiklan 3 kohdassa säädetään, että maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimenpiteiden perustason on sisällettävä täydentäviin ehtoihin, maataloustoimintaan sekä lannoitteiden ja kasvinsuojeluaineiden käyttöön liittyvät vaatimukset.

<sup>59</sup> Asetus (EU) N:o 1305/2013, 28 artiklan 6 kohta.

64. **Laatikossa 4** annetaan esimerkkejä tyypillisistä päällekkäisyyksistä, joita ilmenee maaseudun ympäristö- ja ilmastotoimenpiteen sitoumusten ja viherryttämiskäytäntöjen sitoumusten välillä, sekä erilaisista menetelmistä, joilla jäsenvaltiot pyrkivät estämään kaksinkertaisen rahoituksen.

**Laatikko 4 – Esimerkkejä päällekkäisyyksistä, joita ilmenee maaseudun ympäristö- ja ilmastotoimenpiteen sitoumusten ja viherryttämiskäytäntöjen sitoumusten välillä, sekä erilaisista menetelmistä, joilla pyritään estämään kaksinkertainen rahoitus**

Espanjassa (Kastilia ja León) viljelijät, jotka osallistuvat yhteen maaseudun ympäristö- ja ilmastotoimenpiteeseen kuuluvista toiminnantyypeistä, tekevät sitoumuksen istuttaa sinimailasta 15 prosentin osuudelle sopimuksen kattamasta pinta-alasta. Sinimailanen kuuluu tyyppiä sitoviin kasveihin ja sen peittämä alue voidaan Espanjassa ilmoittaa myös ekologisiksi alaksi. Kaksinkertaisesta rahoituksesta saadaan varoitus estotoiminnolla, joka toteutetaan automaattisena ristiintarkastuksena it-järjestelmässä. Sen avulla estetään saman maa-alan ottaminen huomioon sekä toisen pilarin sitoumuksessa että ekologista alaa koskevassa vaatimuksessa.

Ranskassa (Akvitania) tietyt maaseudun ympäristö- ja ilmastotoimenpiteeseen kuuluvat toiminnantyytit sisältävät viljelyn monipuolistamista koskevan sitoumuksen. Kaksinkertainen rahoitus vastaavaan viherryttämiskaavaan nähden estetään sillä, että maaseudun kehittämistuki kattaa ainoastaan lisäkustannukset, jotka aiheutuvat neljännessä viljelykasvin lisäämisestä kasvivalikoimaan. Näin ollen kolmea viljelykasvia koskeva viherryttämiskaava sisältyy tässä tapauksessa tosiasiallisesti toisen pilarin perustason.

**Viherryttämiskäytäntöjen monimutkaisuus tekee täytäntöönpanosta haasteellista, mutta komissio on osittain ratkaissut ongelman**

65. Viljelijät arvostelevat viherryttämistä sen sääntöjen monimutkaisuuden vuoksi. Viljelijöitä EU:n tasolla edustava järjestö COPA-COGECA totesi viherryttämisen ensimmäisen täytäntöönpanovuoden kokemuksista koskevassa julkisessa kuulemisessa, että kaikkien viherryttämiskäytäntöjen täytäntöönpanoa koskevia sääntöjä on vaikea paitsi noudattaa myös ymmärtää.

66. Komission ehdotti asiakirjassaan ”Review of Greening after one year”<sup>60</sup>, että tiettyjä viherryttämiskaavoja yksinkertaistettaisiin ja yhdenmukaistettaisiin aina kun se olisi mahdollista ympäristöhyötyjä vähentämättä. Asiakirjassa lueteltiin mahdollisia parannuksia, kuten tiettyjen samankaltaisten ekologisten alojen tyyppien (esimerkiksi suoja-alueet ja pellonpientareet) yhteensulauttaminen, hoitokäytäntöjä ja aikarajoja koskevien tiettyjen rajoitteiden hönnettäminen sekä maisemapiirteiden kokoa ja sijaintia koskevien vaatimusten joustavoittaminen. Komissio sisällytti nämä yksinkertaistamistoimet sekundaarilainsäädäntöä koskevaan äskettäiseen muutokseensa<sup>61</sup>. Samalla muutoksella kiellettiin myös torjunta-aineiden käyttö tuotannossa olevilla ekologisilla aloilla (ks. **kohta 50**).

67. Viherryttämisen täytäntöönpano ei ollut yksinkertainen tehtävä jäsenvaltioille. Ensinnäkin se merkitsi huomattavaa taloudellista ja organisatorista ponnistusta. Käytössä olevat tietotekniikkajärjestelmät, erityisesti viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmä (LPIS)<sup>62</sup>, oli mukautettava kyseiseen tarkoitukseen niissä jäsenvaltioissa, jotka olivat valinneet luonteeltaan pysyviä ekologisten alojen tyyppisiä (kaikki maisemapiirteet – lukuun ottamatta pellonpientareita – sekä lisäksi pengerrykset, peltometsätalouden hehtaarit, lyhytkestoista energiapuuta kasvavat alueet ja metsitetyt alat). **Laatikossa 5** selitetään, kuinka ekologisen alan kerroksen perustamiseen mielletty rasitus voi vaikuttaa ekologista alaa koskeviin jäsenvaltioiden valintoihin.

#### **Laatikko 5 – Ekologisen alan kerroksen perustamiseen mielletty suuri rasitus**

Espanjan viranomaiset aikoivat aluksi sisällyttää maisemapiirteet valitsemiinsa ekologisen alan tyyppisiin, koska niistä voitiin saada merkittäviä ympäristöhyötyjä. Lopulta ne kuitenkin päättivät hylätä tämän vaihtoehdon, koska oli odotettavissa, että kaikkien maisemapiirteiden kirjaaminen LPIS-järjestelmään olisi hankalaa ja kärsisi viivästyksistä.

<sup>60</sup> SWD(2016) 218 final, 22.6.2016.

<sup>61</sup> Komission delegoitu asetus (EU) 2017/1155.

<sup>62</sup> Ks. myös tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 25/2016 ”Viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmä: hyödyllinen väline maatalousmaan tukikelpoisuuden määrittämiseen, mutta sen hallinnointia voitaisiin edelleen parantaa” (<http://eca.europa.eu>).

68. Lisäksi jäsenvaltiot pitivät joitakin viherryttämissäännöksiä sekavina. Ne kyselivät komissiolta monista viherryttämistuen täytäntöönpanoon liittyvistä eri näkökohdista. Komissio julkaisi nämä kysymykset vastauksineen verkkofoorumilla, johon kaikilla jäsenvaltioilla oli pääsy. **Laatikossa 6** annetaan esimerkki esiin nousseista asioista. Samaa verkkofoorumia käytettiin muunlaisen viherryttämistä koskevan ohjeistuksen levittämiseen (esimerkiksi asiantuntijakokousten päätelmät ja ohjeet, joissa esitetään yhteenveto tärkeimmistä täytäntöönpanoon liittyvistä näkökohdista). Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen kohteena olleet viisi jäsenvaltiota olivat yleisesti ottaen tyytyväisiä komissiolta saamansa ohjeistuksen laatuun ja ajoitukseen.

**Laatikko 6 – Esimerkkejä monimutkaisista viherryttämissäännöksistä**

Eräät jäsenvaltiot kysivät, kuinka arvioidaan viljelyn monipuolistamista koskevien vaatimusten noudattamista, jos vain osalla tilasta harjoitetaan luonnonmukaista viljelyä. Komissio selvensi, että yleensä viherryttäminen koskee ainoastaan sitä osaa tilasta, jolla ei harjoiteta luonnonmukaista viljelyä. Luonnonmukaisesti viljeltyä viljelysmaata ei näin ollen oteta huomioon viljelyn monipuolistamiseen liittyvässä pinta-alan kynnyksarvossa. Jos luonnonmukaisen tuotannon ulkopuolella oleva viljelysmaa kuitenkin on pinta-alaltaan yli 10 hehtaaria, vaadittuja kasveja on viljeltävä kyseisellä viljelysmaalla – kaikki muut luonnonmukaisesti viljellyt kasvit jätetään huomiotta viljelyn monipuolistamisen tarkoituksessa. Viljelijät, jotka harjoittavat luonnonmukaista viljelyä vain osalla tilastaan, voivat myös päättää soveltaa kolmea edellytettyä viherryttämiskäytäntöä koko tilan osalta.

69. Komissiolla on vastuu valvoa viherryttämisen täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa. Merkittävä osa tästä vastuusta tarkoittaa sitä, että komissio tarkistaa säännöllisesti erilaiset ilmoitukset, jotka jäsenvaltioiden on toimitettava viherryttämisen täytäntöönpanoon liittyvistä valinnoistaan ja viherryttämisellä aikaansaaduista tuotoksista tilatasolla. Tilintarkastustuomioistuimen käsityksen mukaan komissio hoiti kyseiset tehtävät hyvin. Komissio esimerkiksi yksilöi järjestelmällisesti erilaisia tietojen myöhäiseen toimittamiseen<sup>63</sup> ja EU:n säännösten virheelliseen soveltamiseen liittyviä ongelmia ja seuraa niiden osalta tilannetta asianomaisissa jäsenvaltioissa. Kuten **kohdassa 54** ja **laatikossa 3** esitettiin,

<sup>63</sup> Noin 25 prosenttia viherryttämiseen liittyvistä ilmoituksista toimitetaan myöhässä.

komissio ei kuitenkaan voi velvoittaa jäsenvaltioita suosimaan sellaisia viherryttämisen täytäntöönpanoon liittyviä vaihtoehtoja, jotka ovat suotuisampia ympäristön ja ilmaston kannalta.

**Viherryttämiskäytännöt muistuttavat maan hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimuksia, mutta niiden noudattamatta jättämisestä voidaan määrätä suuremmat seuraamukset**

70. Ennen viherryttämisen käyttöönottoa ainoa yhdysside YMP:n suorien tukien ja EU:n ympäristö- ja ilmastotavoitteiden välillä olivat täydentävät ehdot. Viherryttämisen tapaan täydentävien ehtojen noudattaminen on pakollista YMP:n suoraa tukea saaville viljelijöille. Erona on se, että täydentäviä ehtoja koskevien vaatimusten noudattamista ei palkita. Täydentävien ehtojen noudattamatta jättäminen voi johtaa seuraamuksiin siten, että kaikkia edunsaajan saamia suoria tukia vähennetään (tavallisesti yhdestä viiteen prosentilla). Viherryttämisen yhteydessä viljelijä saa erityisen maksun pakollisten käytäntöjen soveltamisesta. Noudattamatta jättämisestä aiheutuvat vähennykset vastaavat paljolti viherryttämisvaatimuksen vastaisesti hoidetun maa-alan osuutta viherryttämisvaatimuksen kohteena olevasta koko maa-alasta, ja ne voivat olla jopa 100 prosenttia tukimaksusta<sup>64</sup>. Hakuvuodesta 2017 alkaen näiden vähennysten lisäksi määrätään hallinnollisia seuraamuksia tapauksissa, joissa alkuperäinen vähennys on yli kolme prosenttia. Nämä seuraamukset rajataan 20 prosentin osuuteen viljelijän hakuvuonna 2017 saamasta viherryttämistuesta ja 25 prosentin osuuteen hakuvuodesta 2018 alkaen.

71. Käytännössä viherryttäminen toimii melko samanlaisella tavalla kuin täydentävät ehdot<sup>65</sup>. Viherryttämismaksu esitellään palkkiona viljelijän tuottamista ympäristöön ja ilmastoon liittyvistä julkishyödykkeistä. Järjestelmä voidaan kuitenkin nähdä myös

---

<sup>64</sup> Yksityiskohtaiset säännöt sisältyvät seuraavaan asetukseen: delegoitu asetukset (EU) N:o 640/2014, annettu 11 päivänä maaliskuuta 2014, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 täydentämisestä yhdenmukaisen hallinto- ja valvontajärjestelmän sekä suoriin tukiin, maaseudun kehittämistukeen ja täydentäviin ehtoihin sovellettavien maksujen epäämis- ja perumisedellytysten sekä hallinnollisten seuraamusten osalta (EUVL L 181, 20.6.2014, s. 48).

<sup>65</sup> Ks. myös tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 26/2016 "Täydentävien ehtojen vaikuttavuuden lisääminen ja yksinkertaistaminen on yhä haasteellista" (<http://eca.europa.eu>).

mekanismina, jolla määrätään seuraamuksia silloin, kun tulotukijärjestelmän yhteydessä on jätetty noudattamatta ympäristöön ja ilmastoon liittyviä (hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimusten kaltaisia) perusehtoja. Ainoa merkittävä ero täydentäviin ehtoihin nähden on se, että viherryttämisen yhteydessä seuraamukset ovat merkittävässä rikkomistapauksissa yleensä suuremmat.

## **JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET**

72. Pääasiallisena tarkastuskysymyksenä kertomuksessa oli, pystyttiinkö viherryttämisen avulla tehostamaan YMP:n tuloksellisuutta ympäristön ja ilmaston kannalta EU:n lainsäädännössä asetetun tavoitteen mukaisesti.

73. Tilintarkastustuomioistuin totesi yleisesti ottaen, että nykymuodossaan viherryttämällä tuskin merkittävästi tehostetaan YMP:n tuloksellisuutta ympäristön ja ilmaston kannalta.

74. Pääasialliseen tarkastuskysymykseen pyrittiin vastaamaan tutkimalla

- a) interventiologiikkaa sekä selvittämällä, oliko viherryttämislle asetettu selvät ja riittävän kunnianhimoiset tavoitearvot ja voitiinko toimintapolitiikan määrärahoja pitää perusteltuina (ks. **kohdat 13–25**)
- b) hyötyjä, joita viherryttämisestä odotetaan koituvan ympäristölle ja ilmastolle (ks. **kohdat 26–57**)
- c) miten viherryttäminen lisää YMP:n monimutkaisuutta (ks. **kohdat 58–71**).

75. Viherryttäminen tähtää kahteen toisistaan erilliseen tavoitteeseen. Yhtäältä sen tarkoituksena on tehostaa YMP:n tuloksellisuutta ympäristön ja ilmaston kannalta. Toisaalta se kuuluu YMP:n suoriin tukiin ja on tässä ominaisuudessa väline viljelijöiden tulojen tukemiseksi. Vain ensin mainittu tavoite mainitaan nimenomaisesti lainsäädännössä (ks. **kohdat 13–14**).

76. Viherryttämistuolta puuttuu täyteen mittaansa kehitetty interventiologiikka. Komissio ei ole asettanut tarkkoja tavoitearvoja tai muutoinkaan täsmentänyt, mitä viherryttämisen avulla on määrä saavuttaa ympäristön ja ilmaston alalla. Toimintapolitiikan vaikuttavuuden arviointia hankaloittaa lisäksi se, että luonnon monimuotoisuuden ja maaperän laadun (myös orgaanisen hiilen pitoisuuksien) lähtötilanteesta on saatavilla vain hajanaisia tietoja (ks. **kohdat 15–16**).

77. Komission alkuperäinen viherryttämistä koskeva ehdotus oli kunnianhimoisempi ympäristön kannalta. Toimintapolitiikkaan sisältyvien ympäristötoimenpiteiden myöhempi

laimentuminen ei muuttanut ehdotetun rahoituksen määrää. Rahoituksen osuudeksi määritettiin heti alussa 30 prosenttia YMP:n suorista tuista. Keskimäärin viherryttämistuet ylittävät merkittävästi viljelijöille viherryttämiskaavojen täyttämisen aiheuttamat kulut (menetetyt tulot mukaan lukien). Tämä johtuu siitä, että viherryttämiskäytännön oli määritetty ottamatta huomioon, kuinka kunnianhimoisia toimintapolitiikan ympäristötoimenpiteet olivat. Viherryttäminen on edelleen pohjimmiltaan tulotukijärjestelmä (ks. **kohdat 17–25**).

78. Viherryttämisellä tuskin saadaan aikaan merkittäviä ympäristö- tai ilmastohyötyjä. Tämä johtuu lähinnä siitä, että toimintapolitiikkaa vaivaa huomattava nollavaikutus. Nollavaikutus johtuu pääasiassa siitä, että viherryttämiskaavat ovat yleensä varsin lieviä ja ilmentävät paljolti tavanomaisia viljelykäytäntöjä. Lisäksi laajamittaisten velvoitteista vapauttamisten vuoksi useimmat viljelijät (65 prosenttia) voivat saada viherryttämistukea, vaikka he eivät tosiasiallisesti joutuneet noudattamaan viherryttämiskaavojen velvoitteita. Tämän vuoksi viherryttäminen johtaa myönteiseen muutokseen viljelykäytännöissä vain hyvin pienellä osuudella EU:n maatalousmaasta. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että viljelijät perustivat uusia ekologisia aloja ja monipuolistivat viljelyä ainoastaan noin 3,5 prosentin osuudella viljelysmaasta – eli noin kahden prosentin osuudella EU:n kaikista maatalousmaasta. Lisäksi YTK:n tutkimuksen mukaan uudet pysyvästi nurmeen liittyvät viherryttämiskaavat ovat johtaneet viljelykäytäntöjen muuttumiseen ainoastaan 1,5 prosentin osuudella EU:n maatalousmaasta. EU:n maatalousmaasta kaikkiaan noin viisi prosenttia oli osoitettu uuteen käyttötarkoitukseen viherryttämisen seurauksena (ks. **kohdat 26–39**).

79. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi lisäksi, että tietyt suunnittelun puutteet vähensivät kolmen kyseessä olevan viherryttämiskäytännön vaikuttavuutta. Viljelyn monipuolistamisella ei kyetty saamaan aikaan täysimääräisesti viljelykierron ympäristöhyötyjä. Maa-alueiden osoittaminen ympäristön kannalta herkiksi pysyviksi nurmiksi perustui lähinnä luonnon monimuotoisuuden liittyviin kriteereihin. Lisäksi se kohdistui vain heikosti paljon hiiltä sisältäviin pysyviin nurmiin Natura 2000 -alueiden ulkopuolella. Ekologisten alojen myönteistä vaikutusta luonnon monimuotoisuuden vähensi myös se, että samaan aikaan kun tuotantoon käytettyjen ekologisten alojen tyyppien osuus oli enemmistönä, myös hoitoa koskevat mielekkäät vaatimukset puuttuivat (ks. **kohdat 40–50**).



80. Jäsenvaltioilla on merkittävästi harkinnanvaraa viherryttämisen täytäntöönpanossa ja erityisesti ekologisten alojen tyyppien valinnassa ja ympäristön kannalta herkkien pysyvien nurmien osoittamisessa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että jäsenvaltiot eivät yleensä hyödynnä tätä harkinnanvaraa toimintapolitiikan ympäristö- ja ilmastohyötyjen maksimoimiseksi. Ne eivät viherryttämiskäytäntöjen yhteydessä pyri yksilöimään ja täyttämään erityisiä ympäristöön ja ilmastoon liittyviä tarpeita, vaan yrittävät toteuttaa viherryttämistä tavalla, joka minimoi niille itselleen ja viljelijöille aiheutuvan rasituksen. Komissiolla on vain vähän valtaa kehottaa jäsenvaltioita valitsemaan sellaisia viherryttämisen täytäntöönpanovaihtoehtoja, joista koituisi suurempia ympäristöhyötyjä (ks. **kohdat 51–54**).

81. Viherryttämisellä on ollut vähäinen vaikutus toisen pilarin ympäristötoimenpiteiden perustasaan. Tämä johtuu pääasiassa siitä, että näiden toimenpiteiden yhteydessä viljelijöille ehdotetut sitoumukset ovat ylittäneet viherryttämisaatimukset jo ennen viherryttämistuen käyttöönottoa (ks. **kohdat 55–57**).

82. Viherryttäminen lisää merkittäväällä tavalla YMP:n monimutkaisuutta, mikä ei ole perusteltua otettaessa huomioon viherryttämiseltä odotettavissa olevat tulokset (ks. **kohdat 78–81**). Monimutkaisuus johtuu huomattavassa määrin siitä, että viherryttäminen on päällekkäistä YMP:n muiden ympäristövälineiden (täydentävät ehdot ja toisen pilarin ympäristötoimenpiteet) kanssa, mikä puolestaan aiheuttaa nollavaikutuksen ja kaksinkertaisen rahoituksen riskin. Tietyt komission ja jäsenvaltioiden päätökset ja toimet lieventävät näitä riskejä. Sekundaarilainsäädännön tuoreella muutoksella on pyritty poistamaan joitakin viljelijöiden ja jäsenvaltioiden huolenaiheita, jotka liittyvät toimintapolitiikan monimutkaisuuteen. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa ilmeni myös, että komissio valvoi viherryttämisen täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa hyvin (ks. **kohdat 58–69**).

83. Viherryttäminen muistuttaa hyvää maatalous- ja ympäristökuntoa koskevia toimenpidevaatimuksia siinä, että myös se on pohjimmiltaan joukko tulotukeen sovellettavia ympäristöä koskevia perusehtoja. Sen erottaa hyvää maatalous- ja ympäristökuntoa koskevista toimenpidevaatimuksista mahdollisuus määrätä suurempia seuraamuksia vaatimusten noudattamatta jättämisestä (ks. **kohdat 70 ja 71**).

**Suositus 1**

Komission olisi seuraavan YMP:n uudistuksen yhteydessä kehitettävä kattava interventiologiikka maatalouteen liittyville EU:n ympäristö- ja ilmastotoimille. Tämä pitäisi tehdä ajantasaisen kyseistä ilmiötä koskevan tieteellisen käsityksen pohjalta, ja samassa yhteydessä olisi myös määritettävä tavoitearvot.

- a) Komission olisi määritettävä interventiologiikan osana tarpeet, panokset, prosessit, tuotokset, tulokset, vaikutukset ja relevantit ulkoiset tekijät.
- b) Komission pitäisi määrittää tavoitearvot EU:n ympäristö- ja ilmastotavoitteiden saavuttamista edistäville YMP:n toimille.
- c) Jotta olisi mahdollista suunnitella vaikuttava toimintapolitiikka ja myöhemmin seurata ja arvioida sen täytäntöönpanoa, komission olisi kehitettävä malleja ja tietokokonaisuuksia, jotka koskevat luonnon monimuotoisuutta, maaperän tilaa (maaperän hiilipitoisuus mukaan lukien) ja muita relevantteja ympäristö- ja ilmastoseikkoja.

Toteutumisen tavoiteajankohta: vuoden 2019 loppuun mennessä.

**Suositus 2**

Komission pitäisi valmistella seuraavaa YMP:n uudistusta koskevan ehdotuksensa laatimista tarkastelemalla ja arvioimalla nykyisen YMP:n täytäntöönpanoa. Komission pitäisi ehdotusta laatiessaan ottaa ohjenuoraksi seuraavat periaatteet:

- a) Viljelijöiden pitäisi saada YMP-tukia vain siinä tapauksessa, että he täyttävät joukon ympäristöön liittyviä perusvaatimuksia:
  - Näiden perusvaatimusten pitäisi kattaa nykyisten hyvää maatalous- ja ympäristökuntoa koskevien toimenpidevaatimusten ja yleisten viherryttämiskaavojen kohteena olevat aihealueet (molemmat vaatimukset menevät ympäristölainsäädäntöä pidemmälle). Näin vältettäisiin keinotekoiset ja sekavat jaottelut pohjimmiltaan samanlaisten välineiden välillä ja yksinkertaistettaisiin siten YMP:n suorien tukien järjestelmää.
  - Yhdistettyjen vaatimusten noudattamatta jättämisestä aiheutuvien seuraamusten pitäisi olla riittävät siten, että niillä olisi ennaltaehkäisevä vaikutus.

- Kaksinkertaisen rahoituksen välttämiseksi kaikki tällaiset perusvaatimukset olisi sisällytettävä täysimääräisesti ympäristöä koskevien vaatimusten perustason kaikissa ohjelmasuunnittelun mukaisissa maataloutta koskevissa toimissa.
- b) Erityisiin paikallisiin ympäristöön ja ilmastoon liittyviin tarpeisiin voidaan hyvin vastata sellaisilla voimakkaamman ohjelmasuunnittelun alaisilla toimilla, joiden yhteydessä
- edellytetään tuloksellisuuden tavoitearvojen saavuttamista
  - myönnetään rahoitus aiheutuneita keskimääräisiä kuluja koskevan arvion ja ympäristövaatimusten perustason ylittävistä toimista ja käytännöistä aiheutuvan tulonmenetyksen perusteella
- c) Kun jäsenvaltioille annetaan vaihtoehdot, joista ne voivat valita YMP:n täytäntöönpanon yhteydessä, niitä olisi vaadittava osoittamaan ennen täytäntöönpanoa, että valitut vaihtoehdot ovat vaikuttavia ja tehokkaita toimintapolitiikan tavoitteiden saavuttamisen kannalta.

Toteutumisen tavoiteajankohta: vuoden 2019 loppuun mennessä.

Tilintarkastustuomioistuimen I jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Phil WYNN OWENIN johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 15. marraskuuta 2017 pitämässään kokouksessa.

*Tilintarkastustuomioistuimen puolesta*

Klaus-Heiner LEHNE  
*presidentti*

**Pysyvän nurmen suhdeluvun kehitys**

Jäsenvaltio	vuotuinen suhdeluku 2016			viitesuhdeluku vuosille 2015-2020			viitesuhdeluku vuosille 2007-2014		
	ilmoitetun maatalousmaan kokonaisala (ha)	ilmoitetun pysyvän nurmen pinta-ala (ha)	vuotuinen suhdeluku %	ilmoitetun maatalousmaan kokonaisala (ha)	ilmoitetun pysyvän nurmen pinta-ala (ha)	viitesuhdeluku %	ilmoitetun maatalousmaan kokonaisala (ha)	ilmoitetun pysyvän nurmen pinta-ala (ha)	viitesuhdeluku %
BE	1 314 400	448 987	34,2%	1 315 486	443 224	33,7%	1 353 009	454 292	33,6%
BG	3 715 306	430 730	11,6%	3 679 813	429 132	11,7%	3 384 244	441 710	13,1%
CZ	3 052 450	568 829	18,6%	3 060 035	562 796	18,4%	3 499 205	771 052	22,0%
DK	2 406 971	187 406	7,8%	2 432 797	188 410	7,7%	2 794 151	218 588	7,8%
DE	15 837 869	4 225 999	26,7%	15 910 715	4 275 141	26,9%	17 079 413	5 024 490	29,4%
EE	780 945	191 413	24,5%	808 521	226 379	28,0%	862 508	229 640	26,6%
IE	4 492 546	4 146 476	92,3%	4 529 921	4 126 327	91,1%	4 739 370	4 306 615	90,9%
EL	3 474 055	1 113 762	32,1%	3 351 290	1 148 530	34,3%	4 309 659	1 348 970	31,3%
ES	19 282 905	5 188 284	26,9%	17 924 941	4 738 728	26,4%	22 810 689	4 977 008	21,8%
FR	26 443 752	8 308 807	31,4%	26 084 955	8 138 942	31,2%	27 191 897	8 065 062	29,7%
HR	943 389	128 516	13,6%	877 953	112 044	12,8%	1 021 088	126 663	12,4%
IT <sup>1</sup>	8 388 012	1 352 638	16,1%	8 388 012	1 318 111	15,7%	10 268 869	1 949 256	19,0%
CY	133 987	2 622	2,0%	132 259	2 994	2,3%	141 133	154	0,1%
LV	1 402 663	320 117	22,8%	1 396 574	310 985	22,3%	1 534 046	371 539	24,2%
LT	2 683 626	695 077	25,9%	2 680 109	577 221	21,5%	2 568 706	417 962	16,3%
LU	116 009	61 497	53,0%	118 283	60 716	51,3%	122 858	58 929	48,0%
HU	4 657 441	576 847	12,4%	4 649 119	583 495	12,6%	5 091 878	134 447	2,6%
NL	1 703 370	690 270	40,5%	1 733 770	704 152	40,6%	1 951 645	470 383	24,1%
AT	2 060 208	904 038	43,9%	1 963 729	852 273	43,4%	2 887 353	1 458 766	50,5%
PL	11 893 373	1 849 142	15,5%	11 813 509	1 694 509	14,3%	14 112 797	2 352 294	16,7%
PT	2 370 452	893 592	37,7%	2 314 906	884 013	38,2%	3 357 552	815 454	24,3%
RO	7 513 858	1 675 808	22,3%	7 277 405	1 741 649	23,9%	9 411 557	2 029 630	21,6%
SL <sup>1</sup>	412 748	234 513	56,8%	412 748	231 666	56,1%	459 554	273 804	59,6%
SK	1 697 140	390 167	23,0%	1 717 269	400 310	23,3%	1 854 458	504 402	27,2%
FI	2 042 392	134 006	6,6%	2 076 488	132 482	6,4%	2 287 868	16 935	0,7%
SE	2 522 147	424 332	16,8%	2 613 443	374 188	14,3%	3 186 163	564 182	17,7%
UK <sup>2</sup>	13 807 482	8 547 962	61,9%	13 939 630	9 037 730	64,8%	16 099 487	9 694 376	60,2%
EU yhteensä	145 149 497	43 691 838	30,1%	143 203 679	43 296 146	30,2%	164 381 157	47 076 603	28,6%

<sup>1</sup> Viimeisimmät tiedot vuodelta 2015.

<sup>2</sup> Englannin osalta viimeisimmät tiedot vuodelta 2015.

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan komission tietojen perusteella.

**Ympäristön kannalta herkkien pysyvien nurmien toteuttamista koskevat keskeiset tiedot vuodelta 2016**

Jäsenvaltio	kaikki ESPG:t		Natura 2000:n sisäiset ESPG:t			Natura 2000:n ulkopuoliset ESPG:t			kaikki pysyvät nurmet	Natura 2000:n sisäiset pysyvät nurmet		Natura 2000:n ulkopuoliset pysyvät nurmet	
	(ha)	(osuus kaikista pysyvistä nurmista)	(ha)	(osuus kaikista ESPG:istä)	(osuus N 2000:n sisäisistä pysyvistä nurmista)	(ha)	(osuus kaikista ESPG:istä)	(osuus N 2000:n ulkopuolisista pysyvistä nurmista)	(ha)	(ha)	(osuus kaikista pysyvistä nurmista)	(ha)	(osuus kaikista pysyvistä nurmista)
BE	14 640	3%	11 152	76%	21%	3 488	24%	1%	486 600	54 212	11%	432 388	89%
BG	425 491	33%	425 491	100%	100%	0	0%	0%	1 271 320	426 348	34%	844 972	66%
CZ	416 962	43%	138 737	33%	101%	278 225	67%	33%	960 080	137 384	14%	822 696	86%
DK	9 547	5%	9 547	100%	18%	0	0%	0%	195 480	53 544	27%	141 936	73%
DE	543 674	12%	543 674	100%	57%	0	0%	0%	4 620 980	958 000	21%	3 662 980	79%
ET	687	0%	687	100%	2%	0	0%	0%	324 560	36 725	11%	287 835	89%
IE	30 175	1%	30 175	100%	92%	0	0%	0%	3 915 770	32 933	1%	3 882 837	99%
EL	458 258	22%	458 258	100%	103%	0	0%	0%	2 102 380	443 996	21%	1 658 384	79%
ES	2 492 436	31%	2 492 436	100%	121%	0	0%	0%	7 962 040	2 053 279	26%	5 908 761	74%
HR	76 487	12%	76 487	100%	105%	0	0%	0%	618 070	73 126	12%	544 944	88%
IT	1 267 973	38%	1 050 647	83%	121%	217 326	17%	0%	3 316 430	869 545	26%	2 446 885	74%
CY	740	40%	740	100%	95%	0	0%	0%	1 850	777	42%	1 073	58%
LV	9 703	1%	3 762	39%	6%	5 941	61%	1%	654 260	62 634	10%	591 626	90%
LT	66 313	12%	66 313	100%	100%	0	0%	0%	560 100	66 557	12%	493 543	88%
LU	6 526	10%	3 025	46%	35%	3 501	54%	6%	66 900	8 573	13%	58 327	87%
HU	460 145	65%	460 145	100%	92%	0	0%	0%	702 720	499 692	71%	203 028	29%
NL	48 984	6%	48 984	100%	95%	0	0%	0%	773 090	51 451	7%	721 639	93%
AT	24 795	2%	24 795	100%	9%	0	0%	0%	1 296 270	269 414	21%	1 026 856	79%
PL	256 825	8%	256 825	100%	41%	0	0%	0%	3 206 310	622 927	19%	2 583 383	81%
RO	679 522	15%	679 522	100%	88%	0	0%	0%	4 398 350	769 100	17%	3 629 250	83%
SL	20 850	7%	20 850	100%	28%	0	0%	0%	284 780	73 909	26%	210 871	74%
SK	142 239	27%	142 239	100%	95%	0	0%	0%	518 340	149 651	29%	368 689	71%
FI	3 143	10%	3 143	100%	111%	0	0%	0%	30 670	2 834	9%	27 836	91%
SE	49 058	11%	49 058	100%	104%	0	0%	0%	448 650	47 325	11%	401 325	89%
UK	580 112	5%	561 491	97%	47%	18 621	3%	0%	10 791 520	1 198 646	11%	9 592 874	89%
<b>EU yhteensä EU*</b>	<b>8 085 285</b>	<b>16%</b>	<b>7 558 183</b>	<b>93%</b>	<b>84%</b>	<b>527 102</b>	<b>7%</b>	<b>1%</b>	<b>49 507 520</b>	<b>8 962 582</b>	<b>18%</b>	<b>40 544 938</b>	<b>82%</b>

\* Taulukko ei sisällä Ranskaa ja Portugalia, koska täydelliset tiedot puuttuvat, eikä Maltaa, jolla ei ole pysyviä nurmia.

**Lähde:** Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan komission tietojen perusteella.

## Ekologisten alojen toteuttamista koskevat keskeiset tiedot vuodelta 2016

Jäsenvaltio	ekologista alaa koskevan velvoitteen alainen viljelysmaa				vaadituja ekologisia alaa koskevan velvoitteen alainen viljelysmaa				tuotannossa olevat ekologisten alojen vaatimukset ylittävät ilmoitetut ekologisten alat				ekologisten alojen vaatimukset ylittävät ilmoitetut ekologisten alat			
	5 prosenttia ekologisia alaa koskevan velvoitteen alainen viljelysmaa				5 prosenttia ekologisia alaa koskevan velvoitteen alainen viljelysmaa				kaikki tuotannossa olevat ekologisten alat, joista				kaikki ekologisten alat, jotka eivät ole tuotannossa, joista			
	(ha)				(ha)				tyyppiä sitovat kasvit				väliskasvit			
	(ha)				(ha)				(osuus kaikista ilmoitetuista ekologisista aloista)				(osuus kaikista ilmoitetuista ekologisista aloista)			
BE	706 984	35 349	53 315	51%	49 223	92%	1 746	4%	47 438	89%	4 205	8%	1 629	3%	1 791	3%
BG	2 992 629	149 631	210 043	40%	109 760	52%	91 013	32%	18 227	9%	108 047	51%	105 239	50%	1 740	1%
CZ	2 396 918	119 846	178 209	49%	164 840	92%	132 623	72%	32 196	18%	13 370	8%	10 638	6%	2 361	1%
DK	2 106 321	105 316	108 850	3%	77 348	71%	ei valittu		76 298	70%	32 564	30%	25 693	24%	969	1%
DE	10 738 721	536 936	681 520	27%	392 623	58%	120 662	16%	271 360	40%	263 565	39%	181 275	27%	74 855	11%
ET	399 630	19 981	39 807	99%	29 852	75%	29 852	65%	ei valittu		9 954	25%	8 987	23%	968	2%
IE	317 777	15 889	39 117	146%	5 210	13%	4 401	12%	784	2%	34 177	87%	555	1%	30 896	79%
EL	672 977	33 649	111 797	232%	53 492	48%	53 492	51%	ei valittu		58 305	52%	58 152	52%	55	0%
ES	9 337 789	466 889	1 497 885	221%	496 942	33%	496 942	33%	ei valittu		1 009 038	67%	969 662	65%	ei valittu	
HR	523 344	26 167	73 255	180%	55 714	76%	51 466	72%	4 239	6%	17 550	24%	11 241	15%	677	1%
IT	3 352 576	167 629	307 295	83%	228 102	74%	227 851	72%	ei valittu		84 716	28%	79 758	26%	2 117	1%
CY	61 862	3 093	9 123	195%	2 983	33%	2 983	24%	ei valittu		6 140	67%	5 806	64%	224	2%
LV	826 932	41 347	81 369	97%	33 743	41%	31 726	30%	2 017	2%	47 626	59%	46 101	57%	1 525	2%
LT	2 103 701	105 185	251 038	139%	188 796	75%	182 463	56%	5 349	2%	69 617	28%	68 575	27%	58	0%
LU	47 818	2 391	3 668	53%	2 738	75%	957	29%	1 782	49%	930	25%	165	5%	528	14%
HU	3 348 571	167 429	298 598	78%	204 897	69%	148 305	45%	56 366	19%	93 927	31%	83 008	28%	7 011	2%
MT	91	5	17	264%	14	84%	14	60%	ei valittu		3	16%	3	16%	0	0%
NL	582 736	29 137	60 378	107%	59 503	99%	3 821	7%	55 675	92%	881	1%	ei valittu		875	1%
AT	305 859	15 293	20 837	36%	13 647	65%	10 174	54%	3 394	16%	7 269	35%	7 182	34%	8	0%
PL	5 791 052	289 553	408 652	41%	356 890	87%	197 531	49%	158 858	39%	52 262	13%	32 134	8%	8 723	2%
PT	405 779	20 289	38 882	92%	7 521	19%	7 521	15%	ei valittu		31 361	81%	29 578	76%	233	1%
RO	5 103 229	255 161	383 267	50%	380 281	99%	272 468	68%	107 788	28%	3 011	1%	ei valittu		2 524	1%
SL	70 803	3 540	5 705	61%	5 391	94%	4 357	43%	1 034	18%	328	6%	328	6%	ei valittu	
SK	1 220 965	61 048	89 208	46%	56 227	63%	46 945	55%	9 113	10%	33 150	37%	30 787	35%	2 070	2%
FI	413 588	20 679	27 312	32%	7 297	27%	7 296	25%	ei valittu		20 012	73%	20 011	73%	0	0%
SE	1 379 908	68 995	118 308	71%	51 091	43%	36 014	29%	13 897	12%	68 397	58%	62 111	52%	5 107	4%
UK	4 795 556	239 778	497 274	107%	190 481	38%	178 624	34%	11 839	2%	306 822	62%	194 966	39%	71 744	14%
EU yhteensä EU*	60 004 114	3 000 206	5 594 727	86%	3 224 604	58%	2 341 247	39%	877 653	16%	2 377 228	46%	2 033 582	39%	217 060	5%

\* Taulukko ei sisällä Ranskaa, koska täydelliset tiedot puuttuvat.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimien Euroopan komission tietojen perusteella.

## KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN ERITYISKERTOMUKSEEN

### ”VIHERRYTTÄMINEN: MONIMUTKAISEMPI TULOTUKIJÄRJESTELMÄ EI OLE VIELÄ YMPÄRISTÖN KANNALTA VAIKUTTAVA”

#### TIIVISTELMÄ

IV. Komission näkemyksen mukaan viherryttämisen avulla on mahdollista tehostaa YMP:n tuloksellisuutta ympäristön ja ilmaston kannalta verrattuna viherryttämisen käyttöönottoa edeltävään aikaan. Esimerkiksi velvoite muuttaa osa peltoalasta ekologisiksi alaksi on uusi. Pysyvän nurmen suojelua kansallisella tai alueellisella tasolla on parannettu rajoittamalla mahdollisuuksia muuttaa kyseisten laidunmaiden käyttötapaa.

Viherryttämisen piiriin kuuluvien tilojen osuus maatalousmaasta on kaiken kaikkiaan suuri (77 prosenttia vuonna 2016). Lisäksi komissio on todennut viherryttämistä koskevissa kertomuksissaan, että täytäntöönpanossa on ollut parantamisen varaa. Useita sääntelymuutoksia on hyväksytty sekä järjestelmän toiminnan yksinkertaistamiseksi että sen ympäristömyötävyyden lisäämiseksi. Esimerkiksi torjunta-aineiden käyttökieltoa ekologisilla aloilla sovelletaan vuodesta 2018 lähtien, mikä parantaa merkittävästi viherryttämisen tuloksellisuutta ympäristön kannalta.

V. Viherryttäminen on tuotannosta irrotettu tulotuki, jolla palkitaan viljelijöitä julkisten perushyödykkeiden tuottamisesta. Tältä osin viherryttäminen, joka on vakiomuotoinen tuki, eroaa perustason vaatimuksia kohdennetuimmista ja kunnianhimoisemmista maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimenpiteistä, joilla korvataan aiheutuneita kuluja ja menetettyjä tuloja. Viherryttämistuessa, joka on vakiomuotoinen hallinnon yksinkertaistamiseksi, ei ole tarkoitus ottaa huomioon viljelijöille aiheutuvia kuluja eikä odotettujen perusluonteisten ympäristö- ja ilmastohyötyjen arvoa. Asianomaisten suorien tukien osuudella (30 prosenttia sekä mahdolliset seuraamukset enintään 7,5 prosenttia suorista tuista) on tehokas ennalta ehkäisevä vaikutus. Suorien tukien merkittävän osuuden ja tämän tuen pakollisuuden ansiosta lähes kaikki viherryttämismuutosten piiriin kuuluvat viljelijät toteuttavat viherryttämiskäytäntöjä, mikä takaa näiden käytäntöjen laajan hyväksynnän.

VI. Komissio tulkitsee nollavaikutusta niin, että huomioon otetaan paitsi viherryttämisestä johtuvat muutokset viljelijöiden käytäntöihin myös nykyisten ympäristölle ja ilmastolle suotuisten käytäntöjen ja alojen säilyttäminen (esimerkiksi kesantoala, pensasaitojen suojelu ja suojakaistat). Tämä pätee etenkin, kun ulkoiset tekijät vahvistavat nykyistä suuntausta tuotannon tehostamiseen ja erikoistumiseen. Komissio katsoo, että jos myös tämä viherryttämisen vaikutus otetaan huomioon, tilintarkastustuomioistuimen mainitsema nollavaikutus on pienempi. YMP:n ympäristömyötävyyttä on mahdollista lisätä viherryttämisen avulla myös viherryttämismuutosten piiriin kuuluvan maa-alan suhteen, jolla viljelijöiltä edellytetään näiden muutosten toteuttamista tai nykyisten suotuisten käytäntöjen säilyttämistä.

#### VIII.

Ensimmäinen luetelmakohta: Komissio hyväksyy suosituksen 1 pääkohdiltaan, mutta se ei voi tässä vaiheessa tehdä lainsäädäntöehdotuksia koskevia erityisiä sitoumuksia vuoden 2020 jälkeisen ajan ja toteutumisen tavoiteajankohdan osalta. Työ ympäristöön ja ilmastoon liittyvien YMP:n välineiden, mukaan lukien viherryttämisen, toimintalogiikan edelleen kehittämiseksi on kuitenkin jo aloitettu.

Toinen luetelmakohta: Komissio hyväksyy suosituksen 2 ensimmäisen virkkeen, ja se tarkastelee ja arvioi jo nyt nykyisen YMP:n täytäntöönpanoa vuoden 2020 jälkeistä YMP:tä koskevia lainsäädäntöehdotuksiaan varten. Komissio on tältä osin antanut jo kaksi viherryttämisen täytäntöönpanoa koskevaa kertomusta vuosina 2016 ja 2017.

Komissio hyväksyy suosituksen 2 loppuosan pääkohdiltaan, mutta se ei voi tässä vaiheessa tehdä lainsäädäntöehdotuksia koskevia erityisiä sitoumuksia vuoden 2020 jälkeisen ajan ja toteutumisen tavoiteajankohdan osalta.

## **HUOMAUTUKSET**

Komission yhteinen vastaus kohdan 16 alakohtiin a ja b ja laatikkoon 2:

Viherryttämisen tavoitteena on tehostaa YMP:n tuloksellisuutta ympäristön kannalta. Tämä on tarkoitus saavuttaa täyttämällä kolme vaatimusta, jotka koskevat luonnon monimuotoisuuteen (pääasiassa ekologiset alat), hiilensidontaan (pääasiassa pysyvän nurmen suojelu) ja maaperään (pääasiassa viljelyn monipuolistaminen) liittyviä ympäristö- ja ilmastotavoitteita. On ilmeistä, että viherryttämällä pyritään ainoastaan edistämään näihin ympäristö- ja ilmastohaasteisiin liittyvän tilanteen paranemista. Olennainen tulosindikaattori, jolla mitataan viherryttämisen tavoitteen saavuttamista, on vähintään yhden viherryttämismuutoksen piiriin kuuluva maa-ala, ja tavoitteena on tämän maa-alan maksimointi. Kuten tilintarkastustuomioistuin korostaa, mukana olevien monien ulkoisten ja sisäisten tekijöiden vuoksi on lähtökohtaisesti vaikeaa asettaa tavoitearvoja ja mitata täsmällisesti viherryttämisen osuutta kunkin ympäristö- ja ilmastohaasteen ratkaisemisessa.

**Laatikko 2 – Luonnon monimuotoisuus ja maaperä: ei ole selvää, missä olemme nyt ja mihin pyrimme**

### Maaperä

Komission tiedonanto ”Maaperän suojelua koskeva teemakohtainen strategia” muodostaa edelleen laajimmat EU:n tason puitteet maaperän erityyppisen köyhtymisen estämiseksi. Strategian muiden kuin lainsäädännöllisten osien avulla on saavutettu paljon vuodesta 2006 lähtien, muun muassa sisällytetty maaperän suojelu EU:n politiikkoihin, erityisesti YMP:hen. Koska maaperää koskevaa EU:n lainsäädäntöä ei ole (ehdotus maaperän suojelua koskevaksi puitedirektiiviksi (KOM(2006)0231 lopull.) peruutettiin kahdeksan vuoden kuluttua määrävähemmistön vastustettua sitä neuvostossa), EU:n tasolla ei edelleenkään ole maaperää koskevia erityisiä tavoitteita. EU:n tasolla on toteutettu useita toimia, muun muassa perustettu maaperän suojelua käsittelevä EU:n asiantuntijaryhmä, EU:n seitsemännen ympäristöä koskevan toimintaohjelman sitoumusten noudattamiseksi ja mahdollisen uuden maaperää koskevan EU:n aloitteen pohtimiseksi. Äskettäin julkaistun EU:n ja jäsenvaltioiden maaperäpolitiikkaa koskevan katsauksen<sup>1</sup> mukaan maaperän suojelu on edelleen hajallaan monissa eri politiikan välineissä.

19. Ks. komission vastaukset kohdan 16 alakohtiin a ja b ja laatikkoon 2 sekä kohtaan 20.

b) Vaikutuksia on määrä tarkkailla useita vuosia, ja ne syntyvät useiden tekijöiden, mukaan lukien ekologisen alan oletettujen vaikutusten, yhteisvaikutuksena.

20. Vaikka odotettuja ympäristöhyötyjä ei ilmaistu vaikutustenarvioinnissa tarkkaan määrällisesti, komissio määritteli kunkin viherryttämiskaavan tavoitteet hyväksymisen yhteydessä. Ensisijaisena tarkoituksena oli ekologisen alan osalta luonnon monimuotoisuuden lisääminen, pysyvän nurmen suojelun osalta hiilensidontan varmistaminen ja viljelyn monipuolistamisen osalta (kuten myös aluksi suunnitellun viljelykierron osalta) maaperän laadun säilyttäminen. Tiettyjen, erityisesti viljelyn monipuolistamista ja pysyvää nurmea koskevien, käytäntöjen tavoitteita tuki olemassa oleva tieteellinen kirjallisuus. Myöhemmissä keskusteluissa käsiteltiin tarkemmin, mitä viherryttämällä oli tarkoitus saavuttaa, ei kuitenkaan määrällisesti ilmaistuna.

---

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/Soil\\_inventory\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/Soil_inventory_report.pdf)



#### Komission yhteinen vastaus kohtiin 23 ja 24:

Viherryttäminen on tuotannosta irrotettu tulotuki, jolla palkitaan viljelijöitä ympäristön ja ilmaston kannalta suotuisien julkishyödykkeiden tuottamisesta. Tältä osin viherryttäminen, joka on vakiomuotoinen tuki, eroaa perustason vaatimuksia kohdennetuimmista ja kunnianhimoisemmista maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimenpiteistä, joilla korvataan aiheutuneita kuluja ja menetettyjä tuloja. Viherryttämistuessa, joka on vakiomuotoinen hallinnon yksinkertaistamiseksi, ei ole tarkoitus ottaa huomioon viljelijöille aiheutuvia kuluja eikä odotettujen perusuonteisten ympäristö- ja ilmastohyötyjen arvoa. Asianomaisten suorien tukien osuudella (30 prosenttia sekä mahdolliset seuraamukset enintään 7,5 prosenttia suorista tuista) on tehokas ennalta ehkäisevä vaikutus. Suorien tukien merkittävän osuuden ja tämän tuen pakollisuuden ansiosta lähes kaikki viherryttämismuutosten piiriin kuuluvat viljelijät toteuttavat viherryttämiskäytäntöjä, mikä takaa näiden käytäntöjen laajan hyväksynnän.

25. Koska viherryttäminen edistää yhdessä muiden politiikan välineiden kanssa tiettyjen yleisten ympäristötavoitteiden (esimerkiksi maaperän orgaanisen aineksen lisääminen, maisemansuojelu tai veden laadun parantaminen) saavuttamista, näiden tavoitteiden osalta olisi hyvin vaikeaa erottaa odotettujen viherryttämisen tuottamien ympäristö- ja ilmastohyötyjen täsmällistä taloudellista arvoa.

e) Ks. komission vastaus kohtaan 16.

#### Komission yhteinen vastaus kohtiin 29–31:

Kun tarkastellaan käytäntöjen muuttamista, komissio katsoo, että viherryttämisen käyttöönoton vaikutukset näkyvät parhaiten muutosten kohteena olevien tilojen määrässä. Komissio huomauttaa tältä osin, että viherryttäminen johti viljelyn monipuolistamiseen liittyviin muutoksiin 13 prosentissa tiloista ja ekologisiin aloihin liittyviin muutoksiin 37 prosentissa tiloista<sup>2</sup>. Näiden muutosten alueellisia ympäristövaikutuksia on vaikea arvioida, koska suotuisia tuloksia ei odoteta pelkästään muutosten kohteena olleella maa-alalla vaan myös laajemmalla alueella. Vaikutukset riippuvat toteutetuista suotuisista käytännöistä.

Ks. myös komission vastaus kohtaan 34.

#### Komission yhteinen vastaus kohtiin 32 ja 33:

Komissio katsoo, että vähintään yhden viherryttämismuutoksen piiriin kuuluvan maatalousmaan osuus ilmaisee asiaankuuluvalla tavalla viherryttämisen mahdollisuuksia tehostaa YMP:n tuloksellisuutta ympäristön kannalta. Se kuvastaa aluetta, jolla kaikki sovellettavat viherryttämismuutokset täydentävät muita toimenpiteitä, muun muassa hyvää maatalous- ja ympäristökuntoa koskevia vaatimuksia ja maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimenpiteitä, ja luovat synergioita niiden kanssa. Viherryttämisen lopulliset ympäristö- ja ilmastovaikutukset riippuvat luonnollisesti myös siitä, kuinka kunnianhimoisia näihin alueisiin sovellettavat vaatimukset ovat (esimerkiksi ekologisen alan kasvattaminen viidestä prosentista seitsemään prosenttiin), mutta lopullisen tuloksen kannalta keskeistä on määrällinen näkökohta eli kyseinen pinta-ala. Vähintään yhden viherryttämismuutoksen piiriin kuuluvien tilojen osuus maatalousmaan kokonaispinta-alasta oli 77 prosenttia vuonna 2016. Viherryttämisen seurantaan käytetään myös muita, täsmällisempiä viherryttämismuutoksia koskevia indikaattoreita, joista voidaan mainita esimerkkinä ekologisten alojen prosenttiosuus peltoalasta (perustuu viljelijöiden ilmoittamiin ekologisiin aloihin). Näitä indikaattoreita analysoidaan yksityiskohtaisesti kaikissa saatavilla olevissa viherryttämistä

---

<sup>2</sup> Ks. kaavio 5.

koskevissa kertomuksissa eli vuonna 2016 julkaistussa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa ja ekologista alaa koskevassa vuoden 2017 kertomuksessa Euroopan parlamentille ja neuvostolle.

Viherryttämismääräysten tavoitteena ei myöskään välttämättä ole viljelykäytäntöjen muuttaminen (ks. komission vastaus kohtaan 34).

34. Komissio tulkitsee nollavaikutusta niin, että huomioon otetaan paitsi viherryttämisestä johtuvat muutokset viljelijöiden käytäntöihin myös nykyisten ympäristölle ja ilmastolle suotuisten käytäntöjen ja alojen säilyttäminen, erityisesti kun ulkoiset tekijät vahvistavat suuntausta tuotannon tehostamiseen (esimerkiksi pysyvän nurmen ja kesantoalan vähentämiseen). Esimerkiksi ekologista alaa koskevaan vaatimukseen ei yksinkertaisuuden vuoksi välttämättä sisälly uusien maisemapiirteiden tai ekologisen alan luominen jokaisella tilalla, jos niitä on jo ennestään riittävästi. Viherryttäminen kuitenkin suojaa ja tukee näitä piirteitä ja aloja, ja näin vältetään niiden häviäminen tehostamisen seurauksena. Jos tämä otettaisiin huomioon, tilintarkastustuomioistuimen esittämä nollavaikutus olisi pienempi.

39. Luonnonmukaista tuotantoa harjoittavat viljelijät, jotka katsotaan ”määritelmän mukaisesti vihreiksi”, tuottavat muitakin kuin viherryttämisen avulla tuotettuja julkishyödykkeitä. Pienviljelijät vapautetaan viherryttämismääräyksiä yksinkertaistamisen tarpeen ja kustannus-hyötynäkökohtien perusteella. Pienviljelijäjärjestelmän piiriin kuuluva ala on kuitenkin pieni (seitsemän prosenttia suorien tukien kattamasta alasta).

45. Ympäristön kannalta herkän pysyvän nurmen (ESPG) suojelu kohdistuu ensisijaisesti Natura 2000 -verkostoon, johon kuuluvat luonnon monimuotoisuuden kannalta arvokkaimmat alueet.

46. Pysyvän nurmen suojelun yleisenä tavoitteena on hiilivaraston säilyttäminen, kun taas erikseen luokitellun, ympäristön kannalta herkän pysyvän nurmen suojelulla pyritään säilyttämään luonnon monimuotoisuus ja edistämään hyvän suojelutason täyttämistä direktiivin 92/43/ETY liitteessä I tarkoitettujen niittyjen, liitteessä II mainittujen, niittyjen hoidosta riippuvaisten lajien ja niittyjä sisältävillä erityisillä suojelualueilla esiintyvien direktiivillä 2009/147/EY suojeltujen lintulajien osalta. Yhteys eräisiin lintudirektiivin ja luontotyyppidirektiivin säännöksiin on vahva. Paremmat suojelutavoitteet tulisi näin ollen nykyisen lainsäädännön perusteella koskea ensisijaisesti luonnon monimuotoisuutta.

48. Tyyppiä sitovien kasvien alat ja välikasvien alat ovat tärkeitä ekologisia aloja, mutta toiseksi tärkein ekologisen alan tyyppi on tuotantoon käyttämätön kesantomaa, jonka osuus ekologisista aloista oli 38 prosenttia vuonna 2015. Koska kesantomaa on ympäristölle ja ilmastolle suotuisaa, jos sitä varten asetetaan asianmukaiset hoitovaatimukset, tämäntyyppisen ekologisen alan merkitys kasvattaa todennäköisesti ekologisten alojen tuottamaa lisäarvoa.

50. Komissio katsoo, että delegoidun säädöksen uusin muutos<sup>3</sup>, jolla selvennetään ja täsmennetään hoitokäytäntöjä, kuten torjunta-aineiden kieltoa tuotannossa olevilla ekologisilla aloilla ja kasvipeitettä koskevaa vähimmäisaikaa, on merkittävä edistysaskel luonnon monimuotoisuuden parantamisessa näillä aloilla. Näiden muutosten tulisi sen vuoksi parantaa merkittävästi ekologiaa koskevia hoitovaatimuksia kyseessä olevilla aloilla.

54. Komissio valvoo aktiivisesti viherryttämisen toteutumista jäsenvaltioissa ja ryhtyy toimiin EU:n säännösten virheellisen täytäntöönpanon johdosta. Komission arviointimahdollisuudet ovat

---

<sup>3</sup> Komission delegoitu asetus (EU) 2017/1155, annettu 15 päivänä helmikuuta 2017, delegoidun asetuksen (EU) N:o 639/2014 muuttamisesta (EUVL L 167, 30.6.2017, s. 1–15).

kuitenkin rajalliset, eikä se pysty vahvistamaan yksityiskohtaisesti, ovatko nämä valinnat ympäristön kannalta merkityksellisiä tietyissä kansallisissa tai paikallisissa tilanteissa.

57. Jatkuvuus on yksi maatalouden ympäristö- ja ilmastotuen tärkeistä piirteistä. Käyttämällä hyviä ja tuloksekkaita järjestelmiä yhtä ohjelmakautta pidempään voidaan tehostaa tulosten syntymistä.

Vaikka voidaan olettaa, että viherryttämisen käyttöönotto kasvattaa maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimenpiteiden ympäristönsuojelullisia tavoitteita, näin ei välttämättä tapahdu aina. Ensinnäkin viherryttäminen ei sisälly maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimenpiteiden perustasoon. Näissä toimenpiteissä on vältettävä maksamasta viherryttämisen kanssa päällekkäisistä toimista (mikä edellyttää tosiasiassa tavoitetason nostamista, jotta voidaan ehdottaa palkkion kasvattamista), mutta tällaiset maksamattomat toimet voivat silti olla osa toimenpidettä. Toiseksi, varsinkin kun on kyse viljelyn monipuolistamista koskevista sitoumuksista, viherryttämisen vaikutukset voivat olla helpommin havaittavissa, sillä monipuolistamisen on tuen säilyttämiseksi oltava kunnianhimoisempaa kuin mitä viherryttämisen osalta edellytetään.

58. Komissio katsoo, että sääntelyllä huolehditaan asianmukaisesti viherryttämisen ja täydentävien ehtojen sekä viherryttämisen ja maaseudun kehittämiseen liittyvien ympäristötoimenpiteiden päällekkäisyyden riskistä. Viimeksi mainitussa tapauksessa lainsäädäntökehys ei sulje pois viherryttämisen ja maatalouden ympäristö- ja ilmastositoumusten päällekkäisyyksiä niin kauan kuin samaa käytäntöä tuetaan vain kerran, toisin sanoen kaksinkertainen rahoitus vältetään.

#### Komission yhteinen vastaus kohtiin 59 ja 60:

Tilintarkastustuomioistuimen mainitsemasta viherryttämisen ja täydentävien ehtojen päällekkäisyyden riskistä huolehditaan sääntelyllä. Eri jäsenvaltioissa vaaditut täydentäviin ehtoihin liittyvät ominaisuudet tai käytännöt muodostavat sen sijaan EU:ssa asetetun viherryttämiskäytäntöjen perustason. Esimerkiksi täydentävien ehtojen perusteella voidaan vaatia yhden lajin välikasveja, mutta ala voidaan laskea ekologiseksi alaksi ainoastaan, jos sille lisätään seoksena toinen kasvilaji. Näin syntyy synergioita kummankin välineen välille: täydentävät ehdot ovat lakisääteinen vaatimus, kun taas ekologinen ala edistää parempia ympäristövaikutuksia.

66. Viherryttämisen uudelleentarkastelu oli osa komission REFIT-ohjelmaan liittyvää YMP:n yksinkertaistamista vuonna 2016. Tarkastelu toteutettiin sen johdosta, että komissio sitoutui 2. huhtikuuta 2014 antamassaan lausumassa tarkastelemaan vuoden kokemuksen perusteella viherryttämisestä aiheutuvaa hallinnollista raskautta sekä vaikutuksia tasapuolisiin toimintaedellytyksiin ja EU:n tuotantopotentiaaliin. Komission yksiköiden valmisteluasiakirja julkaistiin kesäkuussa 2016.<sup>4</sup>

Komission maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston yksiköt laativat uudelleentarkastelun perusteella joukon konkreettisia yksinkertaistamista koskevia ehdotuksia. Kyseessä on tasapainoinen paketti, jossa nykyisiä, etenkin ekologisia aloja koskevia, sääntöjä on hiottu, jotta ne olisivat sekä viljelijöiden että viranomaisten kannalta helpommin ymmärrettävissä ja sovellettavissa.

Komissio esitti tätä varten ehdotuksen delegoiduksi säädökseksi (delegoidun asetuksen (EU) N:o 639/2014 muuttamisesta). Molemmat lainsäädäntövallan käyttäjät hyväksyivät tekstin, ja se julkaistiin 30. kesäkuuta 2017.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> SWD(2016) 218 final, 22.6.2016.

<sup>5</sup> Komission delegoitu asetus (EU) 2017/1155.

Kolmellatoista toimenpiteellä mukautetaan maan hoitoa koskevia edellytyksiä ja kannustetaan viljelijöitä ilmoittamaan maisemapiirteitä ja suojakaistoja. Esimerkkeinä toimenpiteistä voidaan mainita seuraavat:

- Joitain luokkia on yhdistetty, ja niihin liittyviä vaatimuksia on virtaviivaistettu, kun tietyt ekologisen alan maisemapiirteet ja kaistat ovat keskenään samanlaisia. Näin vältetään sekaannusten ja virheiden syntyminen.
- Enimmäismittoja ja maisemapiirteiden sijaintia koskevia säännöksiä on joustavoitettu jonkin verran, mikä mahdollistaa etenkin joidenkin ekologisten alojen, kuten pensasaitojen ja pellonpientareiden, aiempaa suuremman kattavuuden.
- Joitain edellytyksiä, joita on vaikea perustella ympäristöhyödyillä, on poistettu. Tällaisia ovat esimerkiksi velvoitteet käyttää tyyppeä sitovia kasveja yksinomaisena lajina.

On syytä korostaa, että joidenkin muutosten tarkoituksena on parantaa politiikan ympäristömyötävyyttä ja lisätä vuonna 2013 päätetyn suorien tukien viherryttämisen yleistä uskottavuutta.

Tähän kuuluu joihinkin seikkoihin, kuten välikasveihin ja kesantomaahan, liittyvä vähimmäisaika sekä kasvinsuojeluaineita koskeva yleinen käyttökielto ekologiseksi alaksi luokitellulla viljelyalalla. Kielto kuvastaa tuen tavoitetta: torjunta-aineiden käytön ei voida katsoa sopivan yhteen luonnon monimuotoisuuden säilyttämisen ja kehittämisen kanssa alueella, joka on vain viisi prosenttia peltoalasta.

67. Säännöksissä tai ohjeissa on vuodesta 2015 lähtien toteutettu useita yksinkertaistamistoimenpiteitä, joiden tarkoituksena on tukea jäsenvaltioita viherryttämisen täytäntöönpanossa. Ekologisen alan osalta tärkeimpiä muutoksia ovat seuraavat:

- tiettyjä seikkoja koskevien kokovaatimusten ja alan käyttöä koskevien mahdollisuuksien yksinkertaistaminen (esimerkiksi suojakaistat, pellonpientareet)
- viljelijän mahdollisuus muuttaa tyyppiä ja sijaintia jonkin verran tukihakemuksen jättämisen jälkeen
- mahdollisuus jättää osa mahdollisesta pysyvästä ekologisesta alasta pois ekologisen alan kerroksesta
- joustavuus pensasaitojen ja puustoisten kaistojen erottamisessa sekä ekologisen alan tyyppien yhdistäminen
- määritelmien selventäminen (aukot pensasaidoissa tai puustoisilla kaistoilla)
- viljelylohkon ympärillä sijaitsevien viereisten maisemapiirteiden hyväksyminen.

#### **Laatikko 5 – Ekologisen alan kerroksen perustamiseen mielletty suuri rasitus**

Komissio muutti vuonna 2015, eli viherryttämisen ensimmäisenä täytäntöönpanovuotena, ekologisen alan kerrosta koskevia ohjeita. Se selvensi, että kaikki viljelijöiden ilmoittamat ekologiset alat, jotka ovat ajallisesti muuttumattomia, on sisällytettävä ekologisen alan kerrokseen. Tämä ei välttämättä koske kaikkia mahdollisia ekologistia aloja.

69. Ks. komission vastaus kohtaan 54.

#### **JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET**

73. Komission näkemyksen mukaan viherryttämisen avulla on mahdollista tehostaa YMP:n tuloksellisuutta ympäristön ja ilmaston kannalta verrattuna viherryttämisen käyttöönottoa edeltävään aikaan. Esimerkiksi velvoite muuttaa osa peltoalasta ekologiseksi alaksi on uusi.

Pysyvän nurmen suojelua kansallisella tai alueellisella tasolla on parannettu rajoittamalla mahdollisuuksia muuttaa kyseisten laidunmaiden käyttötapaa. Viherryttämisen piiriin kuuluvien tilojen osuus maatalousmaasta on kaiken kaikkiaan suuri (77 prosenttia vuonna 2016). Lisäksi komissio on todennut viherryttämistä koskevissa kertomuksissaan, että täytäntöönpanossa on ollut parantamisen varaa. Useita sääntelymuutoksia on hyväksytty sekä järjestelmän toiminnan yksinkertaistamiseksi että sen ympäristömyötäisyyden lisäämiseksi. Esimerkiksi torjunta-aineiden käyttökieltoa ekologisilla aloilla sovelletaan vuodesta 2018 lähtien, mikä parantaa merkittävästi viherryttämisen tuloksellisuutta ympäristön kannalta.

77. Viherryttäminen on tuotannosta irrotettu tulotuki, jolla palkitaan viljelijöitä ympäristön ja ilmaston kannalta suotuisien julkishyödykkeiden tuottamisesta. Tältä osin viherryttäminen, joka on vakiomuotoinen tuki, eroaa perustason vaatimuksia kohdennetuimmista ja kunnianhimoisemmista maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimenpiteistä, joilla korvataan aiheutuneita kuluja ja menetettyjä tuloja. Viherryttämistuessa, joka on vakiomuotoinen hallinnon yksinkertaistamiseksi, ei ole tarkoitus ottaa huomioon viljelijöille aiheutuvia kuluja eikä odotettujen perusluonteisten ympäristö- ja ilmastohyötyjen arvoa. Asianomaisten suorien tukien osuudella (30 prosenttia sekä mahdolliset seuraamukset enintään 7,5 prosenttia suorista tuista) on tehokas ennalta ehkäisevä vaikutus. Suorien tukien merkittävän osuuden ja tämän tuen pakollisuuden ansiosta lähes kaikki viherryttämismuutosten piiriin kuuluvat viljelijät toteuttavat viherryttämiskäytäntöjä, mikä takaa näiden käytäntöjen laajan hyväksynnän.

78. Komissio tulkitsee nollavaikutusta niin, että huomioon otetaan paitsi viherryttämisestä johtuvat muutokset viljelijöiden käytäntöihin myös nykyisten ympäristölle ja ilmastolle suotuisten käytäntöjen ja alojen säilyttäminen (esimerkiksi kesantoala, pensasaitojen suojeleminen ja suojavaikuttaminen). Tämä pätee etenkin, kun ulkoiset tekijät vahvistavat nykyistä suuntausta tuotannon tehostamiseen ja erikoistumiseen. Komissio katsoo, että jos myös tämä viherryttämisen vaikutus otetaan huomioon, tilintarkastustuomioistuimen mainitsema nollavaikutus on pienempi. YMP:n ympäristömyötäisyyttä on mahdollista tehostaa viherryttämisen avulla myös viherryttämismuutosten piiriin kuuluvan maa-alan suhteen, jolla viljelijöiltä edellytetään näiden muutosten toteuttamista tai nykyisten suotuisten käytäntöjen säilyttämistä.

79. Suunniteltaessa viherryttämistoimenpiteitä EU:n lainsäädännössä on tehtävä kompromisseja odotettujen ympäristötulosten sekä viljelijöille ja kansallisille hallinnoille asetettavien rajoitteiden välillä. Viljelyn monipuolistaminen asetettiin tältä osin etusijalle viljelykiertoon nähden hallinnollisten rajoitteiden vuoksi. Maa-alueiden osoittaminen ympäristön kannalta herkiksi pysyviksi nurmiksi on yhteydessä joihinkin Natura 2000 -vaatimuksiin, joilla on luonnon monimuotoisuuteen liittyvä tavoite. Ekologisen alan tyypeihin sisältyy tuotannollisia osia, jotta tuotantopotentiaaliin ei kohdistuisi liian ankaria vaikutuksia. Komissio on käynnistänyt viherryttämisen ensimmäisestä täytäntöönpanovuodesta saatujen kokemusten perusteella tarpeellisia muutoksia viherryttämisen yksinkertaistamiseksi ja sen ympäristötulosten parantamiseksi. Tähän kuuluu erityisesti torjunta-aineiden kieltä tuotannossa olevilla ekologisella alueella.

80. Ks. komission vastaus kohtaan 54.

## **Suositus 1**

Komissio hyväksyy suosituksen 1 pääkohdiltaan, mutta se ei voi tässä vaiheessa tehdä lainsäädäntöehdotuksia koskevia erityisiä sitoumuksia vuoden 2020 jälkeisen ajan ja toteutumisen tavoiteajankohdan osalta. Työ ympäristöön ja ilmastoon liittyvien YMP:n välineiden, mukaan lukien viherryttämisen, toimintalogiikan edelleen kehittämiseksi on kuitenkin jo aloitettu.

## **Suositus 2**

Komissio hyväksyy suosituksen 2 ensimmäisen virkkeen, ja se tarkastelee ja arvioi jo nyt nykyisen YMP:n täytäntöönpanoa vuoden 2020 jälkeistä YMP:tä koskevia lainsäädäntöehdotuksiaan varten. Komissio on tältä osin antanut jo kaksi viherryttämisen täytäntöönpanoa koskevaa kertomusta vuosina 2016<sup>6</sup> ja 2017<sup>7</sup>.

Komissio hyväksyy suosituksen 2 loppuosan pääkohdiltaan, mutta se ei voi tässä vaiheessa tehdä lainsäädäntöehdotuksia koskevia erityisiä sitoumuksia vuoden 2020 jälkeisen ajan ja toteutumisen tavoiteajankohdan osalta.

---

<sup>6</sup> Komission yksiköiden valmisteluasiakirja ”Review of greening after one year” (SWD(2016) 218 final), 22.6.2016.

<sup>7</sup> Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle viherryttämistukijärjestelmän mukaisen ekologista alaa koskevan velvoitteen täytäntöönpanosta (SWD(2017) 121 final), 29.3.2017.

<b>Tapahtuma</b>	<b>Päivämäärä</b>
Tarkastuksen suunnittelumuistio hyväksytty/ Tarkastus alkoi	5.10.2016
Kertomusluonnos lähetetty komissioon (tai muulle tarkastuskohteelle)	28.9.2017
Lopullinen kertomus hyväksytty kuulemismenettelyn jälkeen	15.11.2017
Komission (tai muun tarkastuskohteen) viralliset vastaukset saatu kaikilla kielillä	29.11.2017

Maataloudella ja erityisesti tehoviljelyllä on kielteisiä vaikutuksia ympäristöön ja ilmastoon. Viherryttämistuki on suora tuki, jonka avulla viljelijöitä palkitaan maaperän laadun, hiilensidonnan ja luonnon monimuotoisuuden kannalta suotuisista viljelykäytännöistä. Se otettiin käyttöön vuonna 2015 keinona edistää EU:n yhteisen maatalouspolitiikan tuloksellisuutta ympäristön ja ilmaston kannalta. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että nyky muodossaan viherryttämällä tuskin saavutetaan kyseistä tavoitetta, koska vaatimustaso on alhainen ja heijastaa paljolti tavanomaista viljelytapaa. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että viherryttäminen on johtanut viljelykäytäntöjen muutokseen vain noin viidellä prosentilla EU:n koko maatalousmaasta. Tilintarkastustuomioistuin esittää joukon suosituksia siitä, kuinka yhteisen maatalouspolitiikan yhteyteen voitaisiin suunnitella vaikuttavampia ympäristöpolitiikan välineitä vuoden 2020 jälkeistä aikaa silmällä pitäen.

40  
1977-2017



EUROOPAN  
TILINTARKASTUS  
TUOMIOISTUIN



Julkaisutoimisto

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: [eca.europa.eu/fi/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/fi/Pages/ContactForm.aspx)

Verkkosivut: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors

©Euroopan unioni, 2017.

Euroopan unionin tekijänoikeuden piiriin kuulumattomien kuvien tai muun materiaalin käyttöön tai jäljentämiseen on pyydetty lupa suoraan tekijänoikeuden haltijoilta.