

Erityiskertomus

Viljelijöiden tulojen vakauttaminen: välinevalikoima on kattava, mutta välineiden vähäiseen käyttöön ja liiallisiin korvauksiin on puututtava



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN

Sisällys

	Kohta
Tiivistelmä	I–VIII
Johdanto	01–10
Maatalousala on luonteeltaan riskialtis	01–05
YMP:n käyttäminen kestävän maatalousalan edistämiseksi	06–10
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	11–14
Huomautukset	15–83
EU tukee monenlaisia toimenpiteitä viljelijöiden selviytymiskyvyn parantamiseksi	15–39
EU:n välineillä puututaan kaikentyyppisiin viljelijöiden kohtaamiin riskeihin, ja suorat tuet ovat merkittävässä asemassa	16–22
YMP edistää enenevässä määrin ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä	23–31
EU:n välineissä on havaittavissa jonkin verran päällekkäisyyttä	32–39
Riskienhallinnan välineiden osalta suurin osa EU:n tuesta menee vakuutuksiin, mutta tuen hyödyntäminen on vähäistä ja epätasaista	40–59
EU:n riskienhallinnan välineiden hyödyntäminen on ollut vähäistä ja epätasaista	42–49
Komissio ei kerää olennaista tietoa riskienhallintajärjestelmien käytöstä	50–52
Vakuutusten tukeminen edellyttää monimutkaisia hallinnointijärjestelmiä	53–54
Vakuutukset vaikuttavat myönteisesti tulojen vakauteen, mutta EU:n vakuutustukijärjestelmän vaikutus on epäselvempi	55–59
Joidenkin poikkeustoimenpiteiden valvonta on riittämätöntä	60–83
EU ei ole määritellyt objektiivisia parametreja poikkeustoimenpiteiden käytön harkintaa varten	63–72
EU:n tuki tuotteiden poistamiseksi markkinoilta ilmaisjakeluun on kallista	73–78
Siitä, että markkinoilta poistetut tuotteet todella poistuvat markkinoilta, ei ole riittävästi evidenssiä	79–83
Johtopäätökset ja suositukset	84–91

Liite

Viljelijöiden kyselylomakkeet

Lyhenteet

Sanasto

Komission vastaukset

Tarkastustiimi

Tarkastuksen eteneminen

Tiivistelmä

I Kuten Euroopan komissio on todennut, maatalousala on luonteeltaan riskialtis, ja viljelijöiden on kehitettävä strategioita selvitäkseen (esimerkiksi sääoloista tai kasvi- ja eläintaukeista johtuvista) tuotannollisista menetyksistä ja hintojen epävakauudesta. Yhteinen maatalouspolitiikka (YMP) sisältää välineitä, joiden avulla tuetaan viljelijöiden riskienhallintaa ja reagoidaan kriiseihin. Yksi hiljattain tehtyjen YMP:tä koskevien uudistusehdotusten tavoitteista on painottaa riskienhallintaa entistä enemmän.

II Tilintarkastustuomioistuin tutki riskien ja kriisien ennaltaehkäisyyn ja hallintaan tarjolla olevien EU:n välineiden kattavuutta ja johdonmukaisuutta. Se arvioi, oliko riskien- ja kriisinhallintavälineiden täytäntöönpano tehokasta ja tuottivatko ne tuloksia. Tarkastuksessa keskityttiin siihen, miten viljelijät käyttivät EU:n vakuutustukea ja poikkeustoimenpiteitä, joita hedelmä- ja vihannesalalla käynnistettiin Venäjän federaation hallituksen kiellettyä vuonna 2014 tietynlaisen tuonnin EU:sta ("Venäjän tuontikielto"). Kaiken kaikkiaan tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että EU:n maatalouden riskienhallintavälineiden ja kriisitoimenpiteiden tavoitteet saavutettiin osittain mutta ei aina tehokkaasti.

III Tilintarkastustuomioistuin totesi, että YMP tarjoaa kattavan valikoiman välineitä viljelijöiden selviytymiskyvyn parantamiseksi. Suorilla tuilla (41 miljardia euroa vuodessa) on merkittävä vaikutus tiettyjen viljelijöiden tulojen vakauttamiseen. YMP sisältää ennaltaehkäiseviä välineitä, joilla autetaan viljelijöitä parantamaan selviytymiskykyään, mutta evidenssi osoittaa, että niiden vaikutus viljelijöiden menettelytapoihin on vähäinen.

IV Tapa, jolla jälkitoimenpiteitä on käytetty vastauksena joihinkin äärimmäisiin ilmastoriskeihin, ei välttämättä ole yhdenmukainen sen strategian kanssa, jolla tuetaan vakuutusten kaltaisten välineiden käytön lisäämistä. Erilaisten satovakuutusta tukevien EU:n välineiden välillä on jonkin verran päällekkäisyyttä.

V EU:n vakuutustuen käyttö on edelleen vähäistä, ja se on hyödyttänyt vain pientä osaa viljelijöistä. Useimmat vakuutuksia käyttävät viljelijät tekevät niin ilman EU:n tukea, mikä herättää kysymyksiä EU:n tuen lisäarvosta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, ettei komissio kerää olennaista tietoa seurataksaan riskienhallinnan välineiden käyttöä. Suuri osa EU:n vakuutustuesta käytetään viinialalla niissä kahdessa jäsenvaltiossa, jotka käyttävät tätä tukea eniten. Siihen liittyy nollavaikutuksen riski. Vakuutetuilla viljelijöillä saattaa olla vähemmän kannustimia noudattaa vastustuskäytännönsä liiketoimintastrategiaa tai mukautua uusiin sääoloihin.

VI Venäjän tuontikiellon jälkeen käynnistetyistä poikkeustoimenpiteistä tilintarkastustuomioistuin toteaa, että toimenpiteiden käyttö ei perustunut erityisten ehtojen harkintaan ja että tuen taso perustui tuontikiellon kolmanteen vuoteen saakka lähinnä Venäjän markkinoiden menettämiseen ilman, että olisi otettu huomioon vaihtoehtoisten markkinoiden olemassaoloa. Toimenpiteet kestivät neljä vuotta, ja niitä käytettiin myös tiettyjen hedelmien rakenteellisen ylituotannon aiheuttamien ongelmien ratkaisemiseen sen sijaan, että toimenpiteet olisivat perustuneet asetuksessa määriteltyihin poikkeuksellisiin olosuhteisiin.

VII Tilintarkastustuomioistuin totesi, että EU:n tuki omenamarkkinoille ylitti relevantit keskimääräiset markkinahinnat. Persikoiden ja nektariinien vetäminen markkinoilta jalostamista varten tuli EU:lle kalliiksi, ja suurin osa mehusta päätyi luontoissuorituksina jalostusteollisuuteen. Tilintarkastustuomioistuin ei myöskään voinut varmentaa, että markkinoilta poistetut tuotteet todella poistettiin, joko jäljitettävyysongelmien takia tai koska tuotteet palasivat markkinoille toisessa muodossa, esimerkiksi mehuksi jalostettuna.

VIII Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että komissio kannustaisi viljelijöitä varautumaan paremmin kriiseihin. Muut suositukset koskevat vakuutustuen suunnittelua ja seurantaa, poikkeustoimenpiteiden käytön ehtoja sekä markkinoiltapoistotoimiin liittyviä korvauksia.

Johdanto

Maatalousala on luonteeltaan riskialtis

01 Kuten Euroopan komissio on todennut, maatalousala on luonteeltaan riskialtis, ja viljelijöiden on kehitettävä strategioita selvittääkseen (esimerkiksi sääoloista tai kasvi- ja eläintaudeista johtuvista) tuotannollisista menetyksistä ja hintojen epävakauksesta (esimerkiksi geopoliittisten riskien seurauksena). Yhteinen maatalouspolitiikka (YMP) sisältää mekanismeja, joiden avulla tuetaan viljelijöiden riskienhallintaa ja reagoidaan kriiseihin. Yksi hiljattain tehtyjen YMP:tä koskevien uudistusehdotusten tavoitteista on painottaa riskienhallintaa entistä enemmän.

02 Maataloustoiminta liittyy tiiviisti ilmastoon. Sääolot voivat joko edistää tai haitata tuotantoa. Euroopan ympäristökeskuksen mukaan äärimmäisistä sääoloista johtuvat sadonmenetykset uhkaavat lisääntyä EU:ssa.¹ **Kaaviossa 1** on esitetty äärimmäiset sääilmiöt, kuten rankkasateet, helleaallot ja kuivuusjaksot, jotka koettelivat EU:ta kesällä 2018. Tilintarkastustuomioistuin on hiljattain raportoinut sekä tulvien² että aavikoitumisen³ riskeistä.

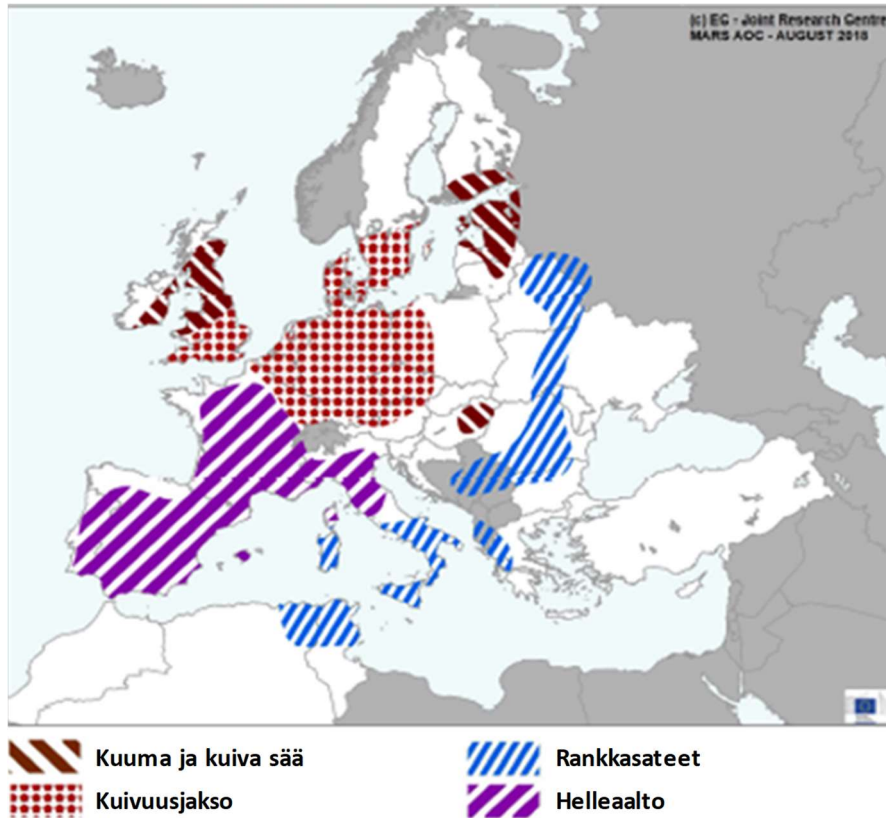
¹ Euroopan ympäristökeskus – *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016* – luku 5.3 Agriculture.

² Euroopan tilintarkastustuomioistuimen [erityiskertomus nro 25/2018](#) ”Tulvadirektiivi: riskien arvioinnissa on edistytty, mutta suunnittelua ja täytäntöönpanoa on parannettava”.

³ Euroopan tilintarkastustuomioistuimen [erityiskertomus nro 33/2018](#) ”Aavikoitumisen torjunta EU:ssa: kasvava uhka edellyttää enemmän toimia”.

Kaavio 1 – Huolta aiheuttavat alueet: äärimmäiset sääilmiöt

Perustuu säätietoihin ajalta 1.7.–1.9.2018



Lähde: JRC, MARS Bulletin -tiedote, elokuu 2018.

03 Muita maataloustuotantoon merkittävästi vaikuttavia riskitekijöitä ovat kasvi- ja eläintautien seuraukset. Tautiepidemiat ovat olleet yleisiä viime vuosina, mikä johtuu osittain kaupan ja ihmisten liikkumisen lisääntymisestä (molemmat johtavat siihen, että uusien patogeenien riski kasvaa).

04 Tuotannollisten menetysten ja hintojen epävakauden kaltaisten riskien käsittely riippuu niiden yleisyydestä ja vaikutuksesta. Komissio käyttää analyysissään taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) kehittämää riskiluokitusta, jossa määritetään, milloin viljelijöiden pitäisi kohdata riskit itse esimerkiksi vakuutusmekanismien avulla ja milloin niitä varten tarvitaan julkisia interventioita (ks. [kaavio 2](#)).

Kaavio 2 – Maatiloja koskevat erilaiset riskiluokat ja niihin liittyvät välineet

Tavanomaiset riskit: tapahtumat, joita esiintyy usein ja paikallisesti ja joiden aiheuttamat vahingot ovat yleensä pieniä

Hallitaan tilatasolla: viljelykierto, kestävämmät tai paremmin sopeutuvat lajit ja lajikkeet, säästöt, terveys- ja kasvinuojelutoimet, tuotannon monipuolistaminen (myös maatilan ulkopuolinen työ), investoinnit ennaltaehkäisyyn (esimerkiksi kestävät kastelujärjestelmät tai sadon suojele rakeilta)

Julkinen ennakotuki (EU/jäsenvaltio): tuetut investoinnit ennaltaehkäisyyn, ehkäisytöimenpiteet ja tautien seuranta, neuvonta-, koulutus- ja tiedotuspalvelut, EU:n suorat tuet



Markkinariskit: harvinaisemmat tapahtumat, joita viljelijöiden on kuitenkin vaikeampaa hallita yksin

Hallitaan markkinavälineiden avulla: yksityiset markkinavälineet (vakuutus, termiini- ja futuurisopimukset) tai muiden viljelijöiden tai osuuskuntien tai tuottajaorganisaatioiden kanssa yhteiset välineet (keskinäiset rahastot)

Julkinen ennakotuki (EU/jäsenvaltio): EU:n/jäsenvaltion tukema vakuutus ja keskinäiset rahastot, YMP:n markkinatoimenpiteet



Katastrofiriskit: tapahtumat, joita esiintyy harvoin mutta jotka ovat systeemisiä ja aiheuttavat suuria vahinkoja

Hallitaan julkisten interventioiden avulla

julkinen jälkituki (EU/jäsenvaltio): YMP:n poikkeustoimenpiteet, muut EU:n varat, tapauskohtainen tuki



Epätarkat rajat, koska eri riskiluokkiin liittyvät välineet vaikuttavat toisiinsa:

Hyvä maatalustrategia vähentää altistumista markkina- ja katastrofiriskeille.

Odotukset vahvoista julkisista jälki-interventioista vähentävät kannustimia kehittää tilastrategiaa tai markkinavälineitä.

Huom. Välineiden kohdentaminen eri riskitasoihin on viitteellistä, sillä välineet saattavat vaikuttaa myös muihin tasoihin.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston tietojen ja OECD:n riskiluokituksen pohjalta.

05 Tilatasolla viljelijät voivat käyttää erilaisia strategioita vähentääkseen riskialttiuttaan. Useimmat näistä strategioista voidaan katsoa ennaltaehkäiseviksi. Viljelijät voivat monipuolistaa maataloustuotantoaan tai tulonlähteitään jakaakseen yhden maataloustoimintatyyppinsä tappioriskiä. He voivat myös ottaa tilalla käyttöön sellaisia käytäntöjä kuin kestävämpien viljelykasvien/eläinten käyttö, tehokkaammat terveystoimet, paikallisiin oloihin mukautetut maatalouskäytännöt ja asianmukaiset ennaltaehkäisevät investoinnit (esimerkiksi rakeilta suojaavat verkot tai kestävä kastelu). Viljelijät voivat täydentää niitä käyttämällä yksityisiä tai julkisia välineitä, kuten vakuutuksia ja keskinäisiä rahastoja.

YMP:n käyttäminen kestäväen maatalousalan edistämiseksi

06 EU:n talousarviosta EU:n maataloudelle maksettavaa tukea hallinnoidaan YMP:n puitteissa. Tiedonannossaan ”Ruoan ja maanviljelyn tulevaisuus” (2017)⁴ komissio totesi tavoitteenaan olevan ”kehittää edelleen riskien ehkäisyyn, hallintaan ja sietämiseen sovellettavaa yhdenmuettyä ja johdonmukaista lähestymistapaa, jossa yhdistyvät toisiaan täydentävästi tulojen vakautta ja ilmastoriskejä koskevat EU:n tason toimenpiteet sekä jäsenvaltioiden strategiat ja yksityisen sektorin välineet”.

07 Nykyisessä YMP:ssä ja vuoden 2020 jälkeistä YMP:tä koskevissa lainsäädäntöehdotuksissa pyritään tekemään Euroopan maataloudesta kestävämpi (ks. esimerkit [kaaviossa 3](#)) lähinnä vahvistamalla häiriönsietokykyä (viljelijöiden valmiutta sietää ulkoisia häiriöitä ja ylläpitää nykyistä toiminnan tasoa) ja vähemmässä määrin vahvistamalla sopeutumiskykyä (valmiutta reagoida muuttuviin ulkoisiin olosuhteisiin)⁵.

⁴ <https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/news/future-food-and-farming>

⁵ *Assessing how policies enable or constrain the resilience of farming system in the European Union: case study results*, 2019.

Kaavio 3 – YMP:n uudet tavoitteet, jotka liittyvät viljelijöiden selviytymiskyvyn vahvistamiseen

Yksi yleistavoitteista: edistetään älykästä, kestävää ja monipuolista maatalousalaa, jolla varmistetaan elintarviketurva

Erityistavoite:

annetaan tukea riittävien maataloustulojen ja maatalojen selviytymiskyvyn varmistamiseksi koko unionin alueella, jotta saataisiin parannettua elintarviketurvaa (6 artiklan 1a kohta)

Erityistavoite:

parannetaan viljelijöiden asemaa arvoketjussa (6 artiklan 1c kohta)

Erityistavoite:

edistetään ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja ilmastonmuutokseen sopeutumista sekä kestäväää energiaa (6 artiklan 1d kohta)

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin uutta YMP:tä koskevan ehdotuksen (COM (2018) 392) perusteella.

08 YMP:n puitteissa EU tukee kuhunkin riskiluokkaan liittyviä välineitä. *Taulukossa 1* näkyy EU:n tuki riskienhallinnan välineille (tuki vakuutusmaksuihin ja keskinäisille rahastoille) sekä poikkeustoimenpiteille ja se, miten ne rahoitetaan EU:n talousarviosta. Tämä taulukko ei sisällä yleistä tukea, kuten viljelijöille maksettavia suorita tukia, joilla on myös suuri merkitys tilatason riskienhallinnassa.

09 YMP:n puitteissa annettava tuki rahoitetaan kahdesta pilarista. Ensimmäisen pilarin alaisuudessa EU rahoittaa markkinatoimenpiteitä, riskienhallintaa ja kriisintorjuntatoimenpiteitä tietyillä aloilla (viini-, hedelmä- ja vihannesalat) sekä poikkeustoimenpiteitä. Toisen pilarin puitteissa EU antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden tukea kolmea riskienhallinnan välinettä (M17): vakuutusvälinettä (M17.1), keskinäinen rahasto -välinettä (M17.2) ja tulojen vakauttamisvälinettä (M17.3). Venäjän hallitus kielsi 7. elokuuta 2014 tiettyjen tuotteiden, kuten hedelmien ja vihannesten, tuonnin tietyistä maista, myös EU:n jäsenvaltioista. Venäjän tuontikiellon jälkeen kotieläintuotannon alalla (maito- ja meijerituotteet mukaan luettuina) ja hedelmä- ja vihannesalalla käynnistettiin markkinahäiriöiden vastaisia poikkeustoimenpiteitä. Poikkeustoimenpiteitä käynnistettiin afrikkalaisen sikaruton ja lintuinfluenssaepidemioiden seurauksena sekä erityisten ongelmien, kuten Baltian maiden tulvien, ratkaisemiseksi.

Taulukko 1 – Tarkastuksen kattamiin riskienhallinnan välineisiin ja poikkeustoimenpiteisiin liittyvät EU:n menot

Toimenpiteet	Toinen pilari		Ensimmäinen pilari		
	Riskienhallintavälineet		Poikkeustoimenpiteet		
	Tuki riskienhallintavälineille (M17) vuosina 2015–2018	Tuki vakuutusmaksuihin (viini- sekä hedelmä- ja vihannesala) vuosina 2015–2018	Markkinahäiriöiden vastaiset toimenpiteet vuosina 2014–2018	Eläintauteihin liittyvät ja kansanterveyden taikka eläinten tai kasvien terveyden riskeistä johtuvat markkinatukitoimenpiteet vuosina 2014–2018	Toimenpiteet erityisten ongelmien ratkaisemiseksi vuosina 2017–2018
EU:n menot (miljoonaa euroa)	682	174	1 454	51	24

Lähde: Komission toimittamat tiedot.

10 Kansallisella tasolla jäsenvaltiot ovat laatineet erilaisia strategioita maatalouden riskien- ja kriisinhallintaa varten. Seitsemän jäsenvaltiota rahoittaa omia kansallisia vakuutustukijärjestelmiään (Itävalta, Bulgaria, Espanja, Luxemburg, Puola, Slovenia ja Tšekki). Kaikki jäsenvaltiot antavat tukea jälkikäteen katastrofien seurauksena. Esimerkiksi vuoden 2018 kuivuusjakson jälkeen Puola, Ranska, Ruotsi ja Saksa maksoivat viljelijöilleen korvauksia kansallisista varoista.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

11 Komission todettua vuonna 2017 haluavansa lisätä viljelijöiden riskienhallintavalmiutta tilintarkastustuomioistuin selvitti käytössä olevia riskien- ja kriisinhallintavälineitä. Koska äärimmäisten sääolojen, eläin- ja kasvitautien sekä hintojen epävakauden aiheuttamien kriisien riskit kasvavat, analyysin tarkoitus on parantaa EU:n tuen käyttöä viljelijöiden riskienhallintavalmiuden parantamiseen.

12 Tilintarkastustuomioistuin tutki riskien ja kriisien ehkäisemiseen ja hallintaan liittyvien EU:n välineiden kattavuutta ja johdonmukaisuutta ja sitä, oliko riskien- ja kriisinhallintavälineitä käytetty tehokkaasti ja tuottivatko ne tuloksia. Riskienhallinnan välineiden tutkimisessa keskityttiin vakuutusmaksuihin annettuun EU:n tukeen. Lisäksi keskityttiin Venäjän tuontikiellon jälkeisten poikkeustoimenpiteiden käyttöön hedelmä- ja vihannesalalla. Liha- ja maitoaloilla käynnistettyjä poikkeustoimenpiteitä ei tutkittu.

13 Tarkastuksen pääkysymys oli seuraava: ”Saavutettiin riskien ja kriisien hallintaan liittyvien EU:n toimenpiteiden tavoitteet tehokkaasti?” Tähän kysymykseen vastaamisessa auttoivat seuraavat kolme osakysymystä:

- Onko EU:n riskien ja kriisien ehkäisemiseen ja hallintaan tarjoama välinevalikoima kattava ja johdonmukainen?
- Onko EU:n riskienhallinnan välineiden tavoitteet saavutettu tehokkaasti?
- Onko EU:n hedelmä- ja vihannesalan poikkeustoimenpiteiden tavoitteet saavutettu tehokkaasti?

14 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastus koski vuosina 2014–2018 toteutettuja toimia. Tarkastusevidenssiä kerättiin seuraavilla tavoilla:

- komission kolmen pääosaston (maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto, terveyden ja elintarviketurvallisuuden pääosasto, Eurostat) tietojen ja asiakirjojen tarkastelu ja/tai henkilöstön haastattelut sekä OECD:n asiantuntijahenkilöstön haastattelut
- käynnit neljässä jäsenvaltiossa, jotka valittiin vakuutustuen (Italia, Ranska ja Saksa) ja poikkeustoimenpiteiden (Puola, Italia ja Ranska) käytön kattamiseksi.
- Näissä jäsenvaltioissa tilintarkastustuomioistuin tapasi kansallisia viranomaisia sekä vakuutusyhtiöiden, vakuutusliittojen, jälleenvakuutusyhtiöiden, tuottajajärjestöjen ja maanviljelijäliittojen sekä hyväntekeväisyysjärjestöjen edustajia
- (kansallisten viranomaisten lähettämien) 80 tuensaaja-asiakirjan, jotka kattavat riskienhallinnan välineet ja poikkeustoimenpiteet, tutkiminen ja käynnit 16 tuensaajan luona paikan päällä (Ranskassa, Puolassa, Saksassa, Italiassa ja Kreikassa). Kreikka lisättiin otokseen tilintarkastustuomioistuimen tekemän laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta koskevan tarkastuksen (vuosikertomus) yhteydessä tutkitun toimen takia
- 17 jäsenvaltiossa tehdyt 105 viljelijän haastattelut, joissa heiltä kysyttiin riskienhallintastrategioista (ks. [liite](#));
- maatalouden riskien ja kriisien hallintastrategioita koskeva kysely, johon kansalliset viranomaiset vastasivat kaikissa jäsenvaltioissa.

Huomautukset

EU tukee monenlaisia toimenpiteitä viljelijöiden selviytymiskyvyn parantamiseksi

15 Tässä osiossa arvioidaan, muodostaako EU:n välineistö riskien ja kriisien ehkäisemiseksi ja hallitsemiseksi kattavan ja johdonmukaisen kokonaisuuden. Tilintarkastustuomioistuin tutki, auttaako järjestelmän kokonaisrakenne parantamaan vaikuttavasti viljelijöiden selviytymiskykyä mahdollisten riskien ja kriisien yhteydessä.

EU:n välineillä puututaan kaikentyyppisiin viljelijöiden kohtaamiin riskeihin, ja suorat tuet ovat merkittävässä asemassa

16 YMP sisältää monia mekanismeja, joilla puututaan viljelijöihin vaikuttaviin riskeihin (vaikka kaikki mekanismit eivät olekaan kaikkien viljelijöiden käytettävissä). Suorat tuet vähentävät tulojen vaihtelua useimpien viljelijöiden kohdalla, mutta niitä ei ole helppoa yhdistää OECD:n riskiluokitukseen (ks. [kaavio 2](#)). Välineisiin, jotka on helpompi yhdistää riskitasoihin, kuuluvat [taulukossa 2](#) mainitut välineet.

17 [Taulukosta 2](#) näkyy, että kaksi välineryhmää koskee nimenomaan riskejä ja kriisejä ja parantaa siten viljelijöiden selviytymiskykyä:

- **riskienhallinnan välineet**, kuten vakuutukset ja keskinäiset rahastot, joista on tarkoitus maksaa viljelijöille korvauksia tiettyjen määriteltyjen riskien toteutuessa
- **poikkeustoimenpiteet**, joiden tarkoitus on vakauttaa markkinoita vakavien häiriöiden yhteydessä⁶.

⁶ Ks. asetus (EU) N:o 1308/2013: markkinahäiriöiden vastaisia toimenpiteitä koskeva 219 artikla, eläintauteja ja kuluttajien luottamuksen menettämistä koskeva 220 artikla ja erityisiä ongelmia koskeva 221 artikla.

Taulukko 2 – YMP:n ennaltaehkäisykeinot ja riskien- ja kriisinhallintavälineet

	Käsiteltävä riskityyppi	Pilari:	Välineet
	Tavanomainen	I	Suora tuki
Torjunta- ja riskienhallintavälineet <i>ennakkotoimenpiteet</i>	Markkinariski	I	Tuki hedelmien ja vihannesten tuottajaorganisaatioille, mukaan luettuna satovakuutusmaksuihin ja keskinäisiin rahastoihin maksettava tuki
	Markkinariski		Satovakuutusmaksuihin ja keskinäisiin rahastoihin viinialalla maksettava tuki
	Markkinariski	II	Riskienhallintavälineet: Vakuutusmaksuihin maksettava tuki sekä tuki keskinäisille rahastoille (sisältää tulojen vakauttamisvälineen)
	Tavanomainen		Tuki ehkäisy- ja kunnostusinvestoinneille
	Tavanomainen		Tuki investoinneille fyysiseen omaisuuteen
	Tavanomainen		Neuvontapalvelut eli maatilojen neuvontapalvelut
	Tavanomainen		Tietämyksen siirto ja tiedotustoimet
	Markkinariski		Tuki tuottajaryhmien ja -organisaatioiden perustamisen yhteydessä; tuki yhteistyön edistämiseksi
Poikkeustoimenpiteet <i>Jälkitoimenpiteet</i>	Katastrofiriski	I	Julkiset interventiot ja yksityisen varastoinnin tuki
	Katastrofiriski		Markkinahäiriöiden vastaiset toimenpiteet
	Katastrofiriski		Eläintauteihin ja kansanterveyden taikka eläinten tai kasvien terveyden riskeistä johtuvaan kuluttajien luottamuksen menettämiseen liittyvät toimenpiteet
	Katastrofiriski		Toimenpiteet erityisten ongelmien ratkaisemiseksi

Huom. Välineiden kohdentaminen eri riskitasoihin on viitteellistä, sillä välineet saattavat vaikuttaa myös muihin tasoihin.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin EU:n asetusten N:o 1305/2013, 1307/2013 ja 1308/2013 perusteella.

18 Viljelijöiden tulotuen lisääminen saattaa siirtää joitakin markkinariskejä tavanomaisten riskien luokkaan, sillä kun viljelijät saavat paremman tulosuojan, heidän kykynsä hallita riskejä tilalla paranee (ks. seuraavat kohdat)⁷. Toisaalta tämän tulosuojan tarjoaminen saattaa saada viljelijät ottamaan viljelyssä enemmän riskejä (esimerkiksi keskittymään yhteen viljelykasviin).

⁷ "Managing risks in agriculture: a holistic approach" – 2009, OECD.

19 Suorat tuet (joiden aiheuttamat vuotuiset menot ovat yli 41 miljardia euroa) muodostavat vakaan osan viljelijöiden tuloista ja parantavat siten selviytymiskykyä. Suorat tuet toimivat puskurina, jonka avulla viljelijät selviävät hintojen laskusta tai tuotannon pienenemisestä. Tuotannosta irrotettuja tukia (89 prosenttia suorista tuista) ei ole sidottu tuotantoon. Loput 11 prosenttia suorista tuista liittyy tuotantoon. Tämä lisätulo muodostaa komission mukaan noin 26 prosenttia viljelijöiden tuloista⁸. **Kaaviossa 4** näkyy suorien tuotannosta irrotettujen tukien osuus viljelijöiden maataloustulosta. Tuotannosta irrotettujen tukien osuus viljelijöiden maataloustulosta on usein yli 20 prosenttia.

20 Vuonna 2017 suoria tukia sai 6,4 miljoonaa EU:n viljelijää⁹. Kaikissa jäsenvaltioissa tehdyn kyselytutkimuksen mukaan yhdeksän jäsenvaltiota katsoo suorien tukien olevan merkittävä osa viljelijöiden riskienhallintastrategiaa (eli suorat tuet toimivat ”turvaverkkona” ja takaavat ”tulosuojan”).

21 **Kaavio 4** osoittaa, että osuus, jonka suorat tuet muodostavat taloudellisen koon mukaan ryhmiteltyjen viljelijöiden maataloustulosta, vaihtelee alle 20 prosentista yli 30 prosenttiin. **Kaavio 5** osoittaa, että mitä suurempi maatalon taloudellinen koko on, sitä todennäköisemmin se ottaa maatilavakuutuksen. Suorien tukien osuus maataloustulosta ja vakuutuksen käyttö korreloivat negatiivisesti. Tämä tulos näkyy myös viljelijöiden kyselylomakkeessa (ks. **liite – kaavio 24**). Koska suorat tuet tarjoavat puskurin tuotannollisten menetysten lieventämiseksi, tarve ottaa vakuutus pienenee, sillä riski voidaan kantaa tilatasolla.¹⁰ On kuitenkin myös muita tekijöitä, jotka voivat vaikuttaa viljelijän päätökseen vakuutuksen ottamisesta. Huomattava osa EU:n tukea saavista viljelijöistä on osa-aikaisia, ja tämä pätee erityisesti pienempiin viljelijöihin¹¹. Tämä vähentää heidän tilojensa riskialttiutta, koska muu toiminta tarjoaa sääoloista ja tuotteiden hinnoista riippumattoman tulonlähteen.

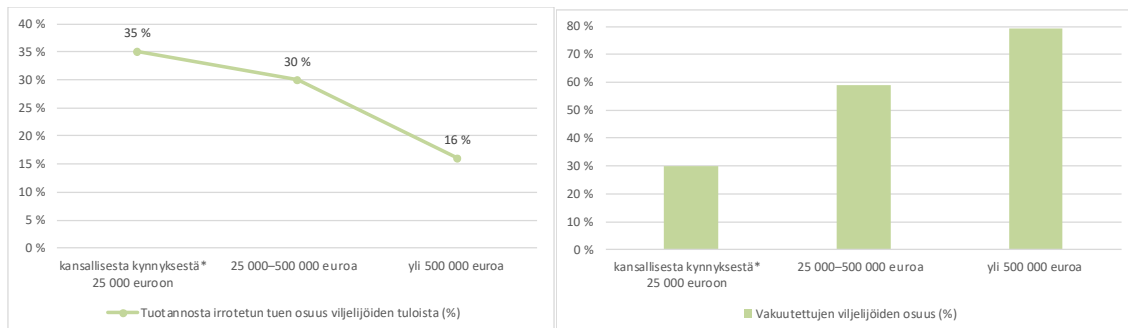
⁸ Komission asiakirja vuoden 2013 jälkeisestä YMP:stä, kaavio 5. Komissio arvioi, että julkinen tuki muodostaa yhteensä 38 prosenttia viljelijöiden tuloista.

⁹ <https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DashboardIndicators/FarmIncome.html>

¹⁰ Ecorys-konsulttitoimiston tekemässä riskienhallintaa koskeneessa tutkimuksessa havaittiin neutraali/negatiivinen korrelaatio suorien tukien ja riskienhallinnan välineiden välillä (taulukko 5.6).

¹¹ Maatilojen rakennetutkimuksen tietokannan mukaan yli 30 prosenttia viljelijöistä, jotka viljelevät alle viittä hehtaaria, harjoittaa toista ansiotoimintaa.

Kaaviot 4 ja 5 – Tuotannosta irrotettujen tukien osuus EU:n viljelijöiden tuloista ja vakuutettujen viljelijöiden prosenttiosuus tilan taloudellisen koon mukaan



* Vuonna 2015 tämä vähimmäismäärä vaihteli jäsenvaltion mukaan 2 000 eurosta vuodessa 25 000 euroon vuodessa.

Huom. Tilan taloudellinen koko on keskimääräinen vuotuinen kaupan pidetty tuotanto euroina ilmaistuna.

Viljelijöiden tulo on tilan nettoarvonlisäys.

Maatalouden kirjanpidon tietoverkon tilojen perusjoukko on 4,7 miljoonaa tilaa, joista 2,9 miljoonan (63 prosenttia) vuotuinen kaupan pidetty tuotanto on alle 25 000 euroa. Tiloista 1,7 miljoonaa (35 prosenttia) sijoittuu 25 000 euron ja 500 000 euron välille, ja 0,1 miljoonan tilan (kaksi prosenttia) kohdalla arvo on yli 500 000 euroa.

Suoria tukia saavista tiloista 2,1 miljoonaa on taloudelliselta kooltaan liian pieniä kuuluaakseen maatalouden kirjanpidon tietoverkon perusjoukkoon.

Lähde: Maatalouden kirjanpidon tietoverkon tiedot vuodelta 2016.

22 Taloudelliselta kooltaan suurempien tilojen kohdalla maataloustulon osuus kokonaistulosta on suurempi. Mitä suurempi maatalouden osuus kokonaistuloista on (yli 20 hehtaarin rajan yläpuolella suurin osa viljelijöistä on kokoaikaisia¹²), sitä useammin käytetään vakuutuksia (ks. *liite – kaavio 24*).

YMP edistää enenevässä määrin ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä

23 Ennaltaehkäisevät toimenpiteet (ks. kohta **05**) voivat parantaa viljelijöiden selviytymiskykyä vähentämällä heidän altistumistaan riskeille ja mukauttamalla tuotantoa uusiin riskeihin. Ehkäisy- ja mukauttamisstrategiat voivat helpottaa tuotannon jatkamista esimerkiksi haitallisen sääilmiön jälkeen.

¹² Euroopan tilintarkastustuomioistuimen aihekohtainen katsaus ”YMP:n tulevaisuus” (maaliskuu 2018).

Vaikuttavat ehkäisytöimenpiteet voivat rajoittaa tuotannollisia menetyksiä

24 Ilmastonmuutoksen vaikutuksen takia tärkeitä ovat selviytymiskykyä edistävät toimenpiteet, kuten valmius pitkällä aikavälillä (mukautuminen uusiin olosuhteisiin).

Laatikko 1 havainnollistaa muutosta kuivuusriskejä koskevissa näkemyksissä Australiassa.

Laatikko 1 – Hätävasta kohti valmiutta ja riskienhallintaa

Australiassa, missä kuivuudesta on tullut yleisempää, viranomaiset eivät enää katso sitä poikkeukselliseksi tapahtumaksi. Hiljattain julkaistussa virallisessa raportissa todettiin, että on tärkeää siirtyä hätäapumallista, joka perustuu kuivuusjaksolla annettavaan apuun ja tukikelpoisuuteen, kohti valmiutta ja riskienhallintaa edistäviä toimenpiteitä.¹³

Uudessa kansallisessa kuivuusjaksoja koskevassa sopimuksessa¹⁴ tunnistetaan tarve tukea maatalousyrityksiä ja viljelijäyhteisöjä ilmaston vaihtelujen ja muutoksen hallinnassa ja niihin valmistautumisessa. Sopimuksessa keskitytään kaikki hallintoalueet kattaviin toimenpiteisiin riskienhallintakäytäntöjen vahvistamiseksi ja pitkän aikavälin valmiuden ja selviytymiskyvyn parantamiseksi.

25 Viljelykierto, mukautettujen/kestävämpien viljelykasvien käyttäminen ja säästöt olivat kolme tilintarkastustuomioistuimen haastattelemien viljelijöiden yleisimmin harkitsemaa ennaltaehkäisevää toimenpidettä (ks. *liite – kaavio 22*). Viljelykierto on osa hyvää maatalouskäytäntöä, koska se vaikuttaa myönteisesti maaperän hedelmällisyyteen ja auttaa kontrolloimaan rikkakasveja, tauteja ja tuholaisia.

¹³ *Review of the inter-governmental agreement on national drought programme reform.*

¹⁴ 12. joulukuuta 2018.

26 Tällä hetkellä suorat tuet suuremmille tiloille sisältävät viljelyn monipuolistamista koskevan vaatimuksen (viherryttämistuki, uudentyyppinen suora tuki, joka otettiin käyttöön vuonna 2013 YMP:n ympäristönsuojeluun liittyvän tuloksellisuuden parantamiseksi). Uusien YMP-ehdotusten mukaan suorat tuet voisivat edistää viljelykiertoa ja välillisesti parantaa tilojen selviytymiskykyä sillä edellytyksellä, että

- jäsenvaltioiden asettamat kansalliset vaatimukset ovat riittävän kunnianhimoisia¹⁵
- viljelijät noudattavat hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimuksia
- käytännöissä saavutetaan todellisia muutoksia.

Tilintarkastustuomioistuim on aiemmin todennut, ettei viherryttäminen usein johda käytäntöjen muutoksiin¹⁶.

27 Terveysteen liittyvät riskit ovat ala, jolla onnistunut ennaltaehkäisy rajoittaa jälki-interventioiden tarvetta. Julkiset viranomaiset (EU:n ja jäsenvaltioiden) ovat vahvasti mukana eläintautiriskeihin puuttumisessa ja käyttävät ennakkoimenpiteitä, kuten ennaltaehkäisyä (hävittäminen mukaan luettuna), seuranta ja riskienhallinnan välineitä. Merkittäviä toimia toteutetaan ennakolta, jotta voidaan välttää jälkitoimenpiteiden mahdollisesti suuret kustannukset ja kielteiset vaikutukset (esimerkiksi naudan spongiformisen enkefalopatian aiheuttama kriisi maksoi EU:lle yli viisi miljardia ecua vuosina 1996–1998). Näillä toimilla on ollut merkittävä myönteinen vaikutus, mutta riippumattomissa tutkimuksissa on arvioitu, että eläin- ja kasvitautien takia julkisista varoista maksetut korvaukset maksoivat EU:n jäsenvaltioille ajanjaksolla 2010–2014 vuosittain yli puoli miljardia euroa¹⁷.

¹⁵ Ks. [Euroopan tilintarkastustuomioistuimen lausunto nro 7/2018](#) ”komission ehdotuksesta asetuksiksi, jotka liittyvät vuoden 2020 jälkeisen ajan yhteiseen maatalouspolitiikkaan”, kohdat 55–58, laatikko 6.

¹⁶ Euroopan tilintarkastustuomioistuimen [erityiskertomus nro 21/2017](#) ”Viherryttäminen: monimutkaisempi tulotukijärjestelmä ei ole vielä ympäristön kannalta vaikuttava”, kohdat 26–57.

¹⁷ Bardajin ja Garridon laatimat arviot (2016) EU:n maatalousmarkkinoita käsittelevässä asiakirjassa *EU Agricultural Markets Brief*, taulukko 2, syyskuu 2017.

Vielä ei voida arvioida, missä määrin uudet käytettävissä olevat välineet parantavat viljelijöiden hintariskien sietokykyä

28 Komissio pitää¹⁸ termiinisopimuksia ja futuurimarkkinoita välineinä, joiden avulla voidaan hallita hintariskejä. Sopimuspohjainen toiminta (termiinisopimusten käyttäminen) oli neljänneksi yleisin haastateltujen viljelijöiden mainitsema ennaltaehkäisevä toimenpide (ks. *liite – kaavio 22*).

29 EU:n lainsäädännön mukaan jäsenvaltiot voivat vaatia joko pakollisten sopimusten käyttämistä tai ensiostajan kirjallista tarjousta sopimuksen tekemisestä tuottajan kanssa¹⁹. Koontiasetuksen²⁰ maataloutta koskeva osa toi muutoksia lainsäädäntökehykseen. Sen mukaan tuottajalla on nyt oikeus vaatia osapuolten välistä kirjallista sopimusta ja/tai kirjallista tarjousta sopimuksen tekemisestä ostajilta. Huhtikuussa 2019 tuli voimaan direktiivi tiettyjen epäreilujen kauppakäytäntöjen (eli ostajan yksipuolisesti tekemien sopimusmuutosten) kieltämiseksi elintarvikeketjussa²¹. Vielä on liian aikaista arvioida näiden viimeaikaisten muutosten vaikutusta.

30 YMP:n toisesta pilarista voidaan tukea tulojen vakauttamisvälineitä, jotka tarjoavat viljelijöille korvausta tulojen ”voimakkaasta laskusta”. Koontiasetuksella laskettiin tuotannollisten menetysten perusteella maksettavien vakuutuskorvausten kynnysarvoa 30 prosentista 20 prosenttiin ja mahdollistettiin alakohtainen tulojen vakauttamisväline (esimerkiksi nimenomaan viljoja koskeva tulojen vakauttamisväline). Tällä hetkellä ei kuitenkaan ole käytössä yhtään EU:n tukemaa tulojen vakauttamisvälinettä.

31 Hintojen heilahdellessa merkittävästi tärkeimmät viljelijöitä tukevat EU:n välineet ovat edelleen suorat tuet, markkinatoimenpiteet ja markkinahäiriöiden torjuntaan tähtäävät poikkeustoimenpiteet.

¹⁸ *Risk management schemes in EU agriculture*, syyskuu 2017.

¹⁹ Ks. asetuksen (EU) N:o 1308/2013 148 artikla maitoalan ja 168 artikla muiden alojen osalta, sokeria lukuun ottamatta.

²⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 2393/2017.

²¹ Direktiivi 633/2019 hyvän kauppataidan vastaisista käytännöistä yritysten välisissä suhteissa maataloustuote- ja elintarvikeketjussa.

EU:n välineissä on havaittavissa jonkin verran päällekkäisyyttä

32 EU:n vakuutustukijärjestelmiä kuuluu sekä ensimmäiseen että toiseen pilariin. Ne ovat päällekkäisiä viini- sekä hedelmä- ja vihannesalojen kohdalla. Keskinäisille rahastoille maksettava tuki täydentää vakuutustukea vain, jos tuet kattavat erilaisia riskejä. Äärimmäisten ilmiöiden aiheuttamien erityisten ongelmien ratkaisemiseksi käynnistettävät poikkeustoimenpiteet eivät välttämättä ole yhdenmukaisia vakuutusten kaltaisten riskienhallinnan välineiden käytön lisäämistä koskevan strategian kanssa.

Vakuutus ja keskinäinen rahasto täydentävät toisiaan vain, jos ne kattavat erilaisia riskejä

33 YMP:n ensimmäisen pilarin puitteissa keskinäisille rahastoille maksettavaan tukeen on voitu saada rahoitusta hedelmä- ja vihannesalan toimenpideohjelmassa ja kansallisissa viinialan ohjelmissa vuodesta 2009 lähtien, mutta tätä rahoitusta ei ole hyödynnetty. Toisen pilarin puitteissa keskinäisiä rahastoja varten saatavilla olevaa rahoitusta on käytetty vain vähän (ks. kohta [43](#)).

34 Keskinäisten rahastojen alhaista käyttöastetta selittää osittain se, että tämä väline on monimutkaisempi. Jotta se voi toimia, riittävän määrän viljelijöitä on osallistuttava siihen. Esimerkiksi Italiassa keskinäiseen rahastoon on liittyttävä vähintään 700 viljelijää. Tämä monimutkaisuus saattaa saada viljelijät käyttämään muita saatavilla olevia riskienhallinnan välineitä, erityisesti vakuutuksia²². Vain silloin, kun keskinäiset rahastot kattavat riskejä, joita vakuutus ei kata, nämä kaksi välinettä täydentävät toisiaan. Ranskassa vakuutuksia varten maksettava EU:n tuki on rajattu ”satovakuutukseen”, joka kattaa ainoastaan viljelykasveihin kohdistuvat ilmatoriskit. Kansallinen keskinäinen rahasto, joka saa EU:n tukea, kattaa sen sijaan eläin- ja kasvitaudit ja pilaantumisvahingot.

Poikkeustoimenpiteiden epätarkoituksenmukainen käyttö saattaa vähentää kannustimia riskienhallinnan välineiden käyttöön

35 Epävarmuus olosuhteista, jotka voivat käynnistää kriisitoimenpiteet, vaikuttaa viljelijöiden käsityksiin siitä, missä heidän omien riskienhallintavälineidensä rajat kulkevat. Mitä useammin julkista tukea tarjotaan kriisin aikana tai sen jälkeen, sitä vähemmän viljelijöillä on kannustimia vähentää riskiä käyttämällä riskienhallinnan välineitä, kuten vakuutuksia²³.

36 Vuonna 2018 komissio esimerkiksi hyväksyi täytäntöönpanoasetuksen, jonka nojalla rahoitettiin YMP-toimenpidettä sellaisten viljelijöiden tukemiseksi, jotka kärsivät tulvista ja rankkasateista vuoden 2017 lopulla tietyillä alueilla Liettuassa, Latviassa, Virossa ja Suomessa. Viljelijät olivat oikeutettuja tukeen, jos he olivat menettäneet vähintään 30 prosenttia talven kylvöalastaan eivätkä hyötyneet saman

²² EU Agricultural Markets Brief, syyskuu 2017.

²³ OECD:n mukaan julkiset jälki-interventiot ovat osa riskienhallintajärjestelmää, jonka viljelijät ottavat huomioon suunnitellessaan omia päätöksiään ja strategioitaan. Ks. ”Managing risks in agriculture: a holistic approach”, 2009. Ks. myös ”Risk management schemes in EU agriculture”, osio 3, syyskuu 2017.

tappion vuoksi minkäänlaisesta kansallisesta tuesta tai vakuutuksesta (komission täytäntöönpanoasetus N:o 108/2018 – asetuksen nojalla myönnettiin 15 miljoonaa euroa, jotka jaettiin vahinkoa kärsineiden viljelijöiden lukumäärän perusteella seuraavasti: 9,12 miljoonaa euroa Liettualle, 3,46 miljoonaa euroa Latvialle, 1,34 miljoonaa euroa Virolle ja 1,08 miljoonaa euroa Suomelle). Viljelijät, jotka olivat vakuuttaneet tilansa tämän riskin varalta, eivät siis olleet oikeutettuja tuotannollisia menetyksiä koskeviin korvauksiin. Tällaiset ehdot saattavat estää viljelijöitä ottamasta vakuutuksia tulevaisuudessa.

37 Toisaalta komission toimet vuoden 2018 kuivuuskriisin yhteydessä olivat yhdenmukaisia sen riskienhallinnan välineiden kehittämistä koskevan strategian kanssa. Komissio ei ottanut käyttöön uusia (jälki)toimenpiteitä vaan hyödynsi jo olemassa olevien välineiden joustavuutta. Tämä tarkoitti erityisesti viherryttämisen- ja ympäristösääntöjä koskevia poikkeuksia, jotka sallivat viljelijöiden leikata heinää tai laiduntaa karjaa alueilla, jotka muuten olisivat kesannolla. Tämä on yhdenmukaista useiden sellaisten kansallisten strategioiden kanssa, joiden tarkoitus on siirtää julkisia menoja jälkitoimenpiteistä ennakotoimenpiteisiin (ennaltaehkäisyyn ja riskienhallinnan välineiden tukemiseen) seitsemässä jäsenvaltiossa (Alankomaat, Espanja, Italia, Itävalta, Kreikka, Ranska ja Slovenia).

Komission ehdotuksilla YMP:n uudistamiseksi pyritään edistämään tukea riskienhallinnan välineille, joita varten on jo saatavilla kansallista tukea

38 Nykyisen ohjelmakauden osalta 17 jäsenvaltiota päätti olla panematta täytäntöön toiseen pilariin kuuluvia riskienhallinnan välineitä (tukea vakuutuksille ja keskinäisille rahastoille). Näistä jäsenvaltioista kahdeksan katsoo nykyiset riskienhallinnan välineensä tyydyttäväiksi. Seitsemällä niistä jäsenvaltioista, jotka eivät ole panneet täytäntöön toiseen pilariin kuuluvia riskienhallinnan välineitä (ks. kohta **10**), on kansallinen tukijärjestelmä vakuutusmaksuja varten, ja kahdella on pakollinen kansallinen vakuutusjärjestelmä²⁴.

39 Uusissa YMP-ehdotuksissaan komissio ehdottaa, että jäsenvaltiot veloitetaan saattamaan EU:n tuki riskienhallinnan välineiden saataville²⁵.

Tilintarkastustuomioistuimen jäsenvaltioissa tekemän kyselytutkimuksen mukaan yksitoista valtiota vastustaa ehdotusta. Useat niistä perustelevat oman kansallisen tukijärjestelmänsä käyttöä EU:n toissijaisuusperiaatteen pohjalta.

²⁴ Kreikka ja Kypros.

²⁵ Vrt. COM(2018) 392, 70 artikla.

Riskienhallinnan välineiden osalta suurin osa EU:n tuesta menee vakuutuksiin, mutta tuen hyödyntäminen on vähäistä ja epätasaista

40 Koska EU:n tuki on keskitetty vakuutuksiin (ks. [taulukko 3](#)), tarkastuksessa keskityttiin niihin YMP:n molempien pilarien osalta. Tilintarkastustuomioistuin tutki vakuutuksiin annetun EU:n tuen hallinnointia ja arvioi, miten viljelijät käyttävät vakuutuksia.

41 Yli kolmannes viljelijöistä käyttää vakuutuksia. Vakuutetuista EU tukee toisen pilarin alaisuudessa noin kahdeksaa prosenttia (lähinnä satovakuutuksen kautta). Useammat viljelijät maksavat vakuutuksia omista varoistaan ja kansallisista varoista kuin EU:n varoista.

EU:n riskienhallinnan välineiden hyödyntäminen on ollut vähäistä ja epätasaista

42 Kuten kohdassa [39](#) todettiin, jäsenvaltioiden kiinnostus käyttää EU:n rahoitusta riskienhallinnan välineisiin on vähäistä. Seitsemäntoista jäsenvaltiota ei aio hakea tukea toiseen pilariin kuuluvia riskienhallinnan välineitä varten.

43 [Taulukossa 3](#) esitellään EU:n kolme riskienhallinnan välinettä, ja siitä näkyy, että yhdentoista osallistuvan jäsenvaltion kohdalla suurin osa tuesta menee vakuutuksiin. Vain kolme jäsenvaltiota (Ranska, Italia ja Portugali) tarjoaa EU:n tukea keskinäisille rahastoille ja kaksi (Italia ja Unkari) tulojen vakauttamiseen tarkoitetuille keskinäisille rahastoille. Kaudella 2014–2020 riskienhallinnan välineisiin suunnitelluista menoista 91 prosenttia liittyy vakuutuksiin.

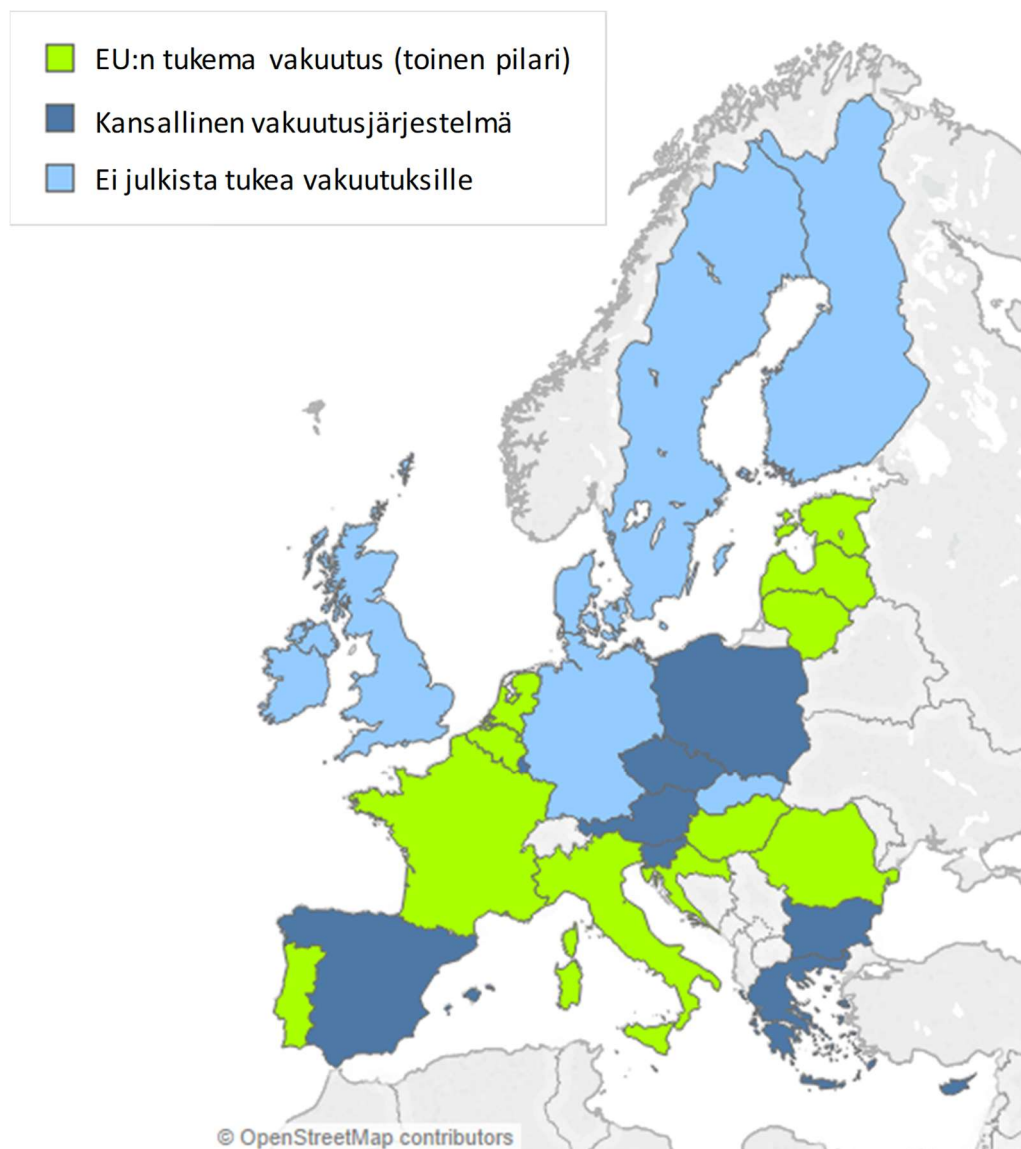
Taulukko 3 – Toiseen pilariin kuuluvat riskienhallinnan välineet

	Väline	Katettavat riskit	Korvauksen käynnistävä kynnyksiarvo	Julkinen rahoitus	Suunnitellut julkiset menot 2014–2020 (miljoonaa euroa)
M17.1	Vakuutus	epäsuotuiset sääolot, eläin- tai kasvitautit, tuholaisvahingot tai ympäristövahinko	> 20 % tuotannollisista menetyksistä	enintään 70 % vakuutusmaksusta	2 317
M17.2	Keskinäinen rahasto		> 30 % tuotannollisista menetyksistä	enintään 70 % ► keskinäisen rahaston perustamisen hallinnollisista kuluista ja keskinäisen rahaston ottamien kaupallisten lainojen koroista. ► keskinäisen rahaston maksamat korvaukset	125
M17.3 Tulojen vakauttamisväline	Toimialakohtainen keskinäinen rahasto	voimakas lasku viljelijöiden tuloissa	> 20 %:n tulojen lasku	► täydentävät vuosimaksut rahastoon ► rahaston alkupääoma	116
	Muu kuin toimialakohtainen keskinäinen rahasto		> 30 %:n tulojen lasku		

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuinin lainsäädännön ja komission antamien tietojen perusteella, maaliskuu 2019.

44 Kaaviosta 6 näkyy, mitkä jäsenvaltiot tarjoavat tukea vakuutuksiin.

Kaavio 6 – Kartta EU:n vakuutustuista



Huom. Ensimmäiseen pilariin kuuluvaa EU:n tukea vakuutuksille on tarjolla vain vähän Saksassa, Kyproksessa ja Slovakiassa.

Tietolähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

45 *Taulukon 4* mukaan niissäkin jäsenvaltioissa, joissa EU:n järjestelmä on käytettävissä, sitä hyödynnetään vähän. EU:n tuella vakuutettujen viljelijöiden osuus on suurin Ranskassa, Unkarissa, Latviassa ja Italiassa.

Taulukko 4 – Julkiset menot ja EU:n järjestelmässä (toinen pilari) vakuutettujen viljelijöiden lukumäärä vuonna 2017

Jäsenvaltio	Julkiset menot (miljoonaa euroa)	EU:n tuella vakuutettujen viljelijöiden lukumäärä	EU:n tuella vakuutettujen tilojen osuus (%)
Ranska	100	57 996	19 
Unkari	25	15 708	15 
Latvia	5	2 300	9 
Italia	110	41 076	8 
Alankomaat	27	2 012	4 
Portugali	26	3 793	4 
Kroatia	4	1 953	2 
Liettua	2	402	1 
EU yhteensä	299	125 240	3 

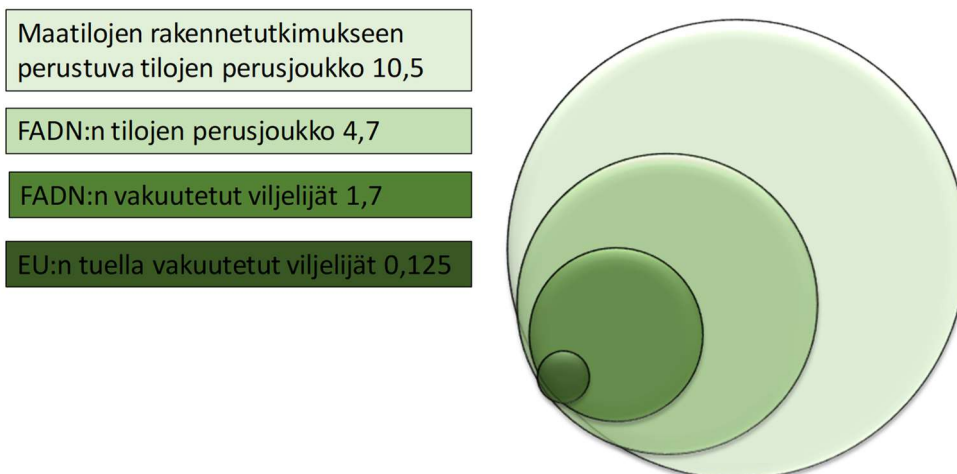
Huom. Belgialle, Virolle ja Romanianle ei ole vielä kukaan aiheutunut menoja.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsenvaltioiden komissiolle ilmoittamien tietojen ja maatalouden kirjanpidon tietoverkon tietojen perusteella, maaliskuu 2019.

46 Kaaviosta 7 käy ilmi, että

- EU:n tuki tavoittaa hyvin pienen osan EU:n viljelijöistä
- yli 90 prosenttia vakuutuksia ottavista viljelijöistä ottaa vakuutuksen ilman EU:n tukea.

Kaavio 7 – EU:n varoilla tuetut viljelijät verrattuna erilaisiin tilojen perusjoukkoihin (miljoonina)



Huom. Maatalouden kirjanpidon tietoverkon (FADN) tilojen perusjoukkoon kuuluvat vain tietyn taloudellisen koon ylittävät tilat. Sen sijaan maatilojen rakennetutkimuksessa pyritään kattamaan kaikki tilat, myös hyvin pienet. Ympyrät eivät ole täysin päällekkäisiä, koska tilojen perusjoukot ovat erilaiset. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että koska maatilojen rakennetutkimuksen kattamat, maatalouden kirjanpidon tietoverkkoon kuulumattomat tilat ovat pieniä, ne käyttävät yleensä vähemmän vakuutuksia, ja että useimmat EU:n tuella vakuutetut viljelijät kuuluvat vakuutettuun maatalouden kirjanpidon tietoverkon tilojen perusjoukkoon.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin maatalouden kirjanpidon tietoverkon tietojen perusteella, joulukuu 2018.

47 Yhden riskin vakuutuksia, lähinnä raekuurovakuutuksia, on ollut olemassa 1800-luvulta saakka, ja ne ovat laajimmin käytetty vakuutusmuoto. Myöhemmin käyttöön otetut usean riskin vakuutukset (18 riskiä Ranskassa ja enintään 11 riskiä Italiassa) ovat harvinaisempia, ja niitä on kehitetty lähinnä julkisella tuella. Komissio jättää jäsenvaltioiden harkintaan, minkälaisia vakuutuksia ne tukevat (yhden ja/tai usean riskin).

48 Tilintarkastustuomioistuinin havaitsi, että Ranskassa (vuonna 2017) 5,2 miljoonaa hehtaaria vakuutettiin raekuurojen varalta (lähinnä ilman tukea), ja EU:n tukema usean riskin vakuutus kattoi 4,7 miljoonaa hehtaaria. Tämä tarkoittaa, että 36 prosenttia käytössä olevasta maatalousmaasta oli vakuutettu. Saksassa noin kahdeksan miljoonaa hehtaaria (48 prosenttia käytössä olevasta maatalousmaasta) oli vakuutettu raekuurojen varalta²⁶, lähinnä ilman julkista tukea²⁷.

49 Eurooppalainen lisäarvo on EU:n toimen eli EU:n politiikan, sääntelyn, oikeudellisten välineiden ja varainkäytön ansiosta suurempi kuin mitä se olisi, jos jäsenvaltiot olisivat toimineet ilman EU:ta. Toisen pilarin alaisuudessa maksettavan vakuutustuen alhainen käyttöaste ja niiden viljelijöiden suuri määrä, jotka päättävät maksaa yhden riskin vakuutuksesta ennemmin kuin tuetusta usean riskin vakuutuksesta, herättää kysymyksiä EU:n vakuutustuen lisäarvosta.

Komissio ei kerää olennaista tietoa riskienhallintajärjestelmien käytöstä

50 Komissio on määritellyt riskienhallintajärjestelmille vain yhden yleisen tulosindikaattorin eli ”riskienhallintajärjestelmiin osallistuvien maatalojen prosenttiosuuden”. Tämä liittyy toiseen pilariin kuuluviin kahteen toimenpiteeseen: toimenpiteisiin nro 17 ja 5. Toimenpide nro 17 kattaa tuen vakuutuksille, keskinäisille rahastoille ja tulojen vakauttamisvälineille, ja toimenpide nro 5 kattaa tuen maatalouden tuotantomahdollisuuksien palauttamiselle ja ennalta ehkäiseville toimille. Koska indikaattori kattaa useita toimia, se ei voi kuvata niitä asianmukaisesti.

51 Ranskassa tämä indikaattori esimerkiksi kattaa yli 99 prosenttia maataloista, mikä kertoo kansallisen keskinäisen rahaston pakollisesta jäsenyydestä. Tämä peittää niiden viljelijöiden huomattavasti pienempää osuutta, jotka ottavat EU:n tukemia vakuutuksia, kuuluvat tulojen vakauttamiseen pyrkivään keskinäiseen rahastoon tai palauttavat maatalouden tuotantomahdollisuuksia. Italiassa saman indikaattorin kattavuus on alle viisi prosenttia, ja se kuvaa lähinnä niiden viljelijöiden osuutta, jotka ottavat EU:n tukemia vakuutuksia.

²⁶ Landwirtschaftliche Mehrgefahrenversicherung für Deutschland, Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft, marraskuu 2016.

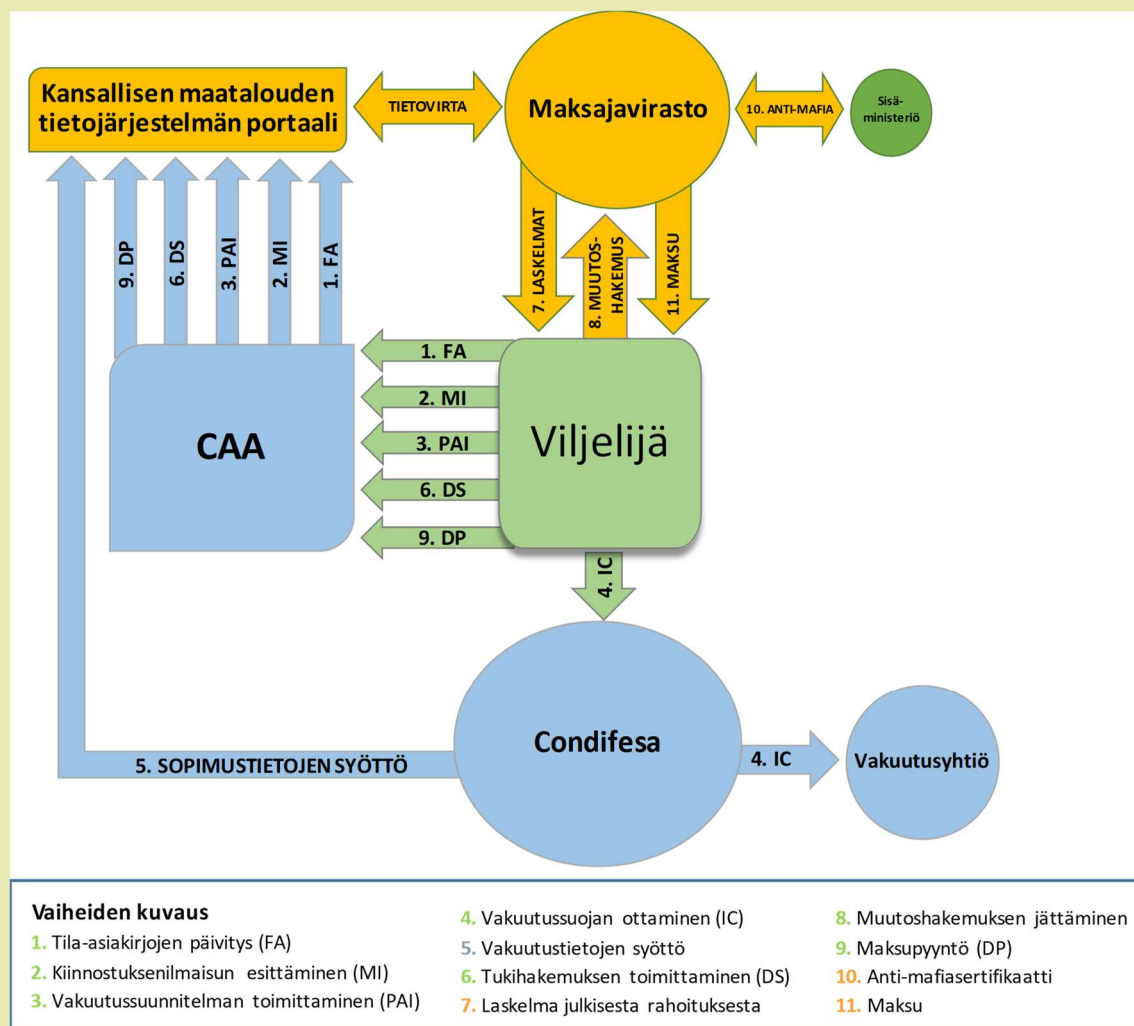
²⁷ Ensimmäisen pilarin puitteissa tuetaan vakuutuksia hedelmä- ja viinialalla (2,6 miljoonaa euroa vuodessa) ja viinialalla (0,164 miljoonaa euroa vuodessa).

52 Ranskalla ja Italialla on myös kansalliset indikaattorit vakuutettua hehtaarimäärää ja nykyarvoa varten. Ne tarjoavat paremman kuvan siitä, missä määrin maatalousalalla käytetään riskienhallinnan välineitä (eli ne mittaavat tuotantomääriä). Merkityksellinen tulosindikaattori mittaisi vakuutusten vaikutusta tulojen vakauteen.

Vakuutusten tukeminen edellyttää monimutkaisia hallinnointijärjestelmiä

53 Järjestelmät ja prosessit, joita kansalliset viranomaiset ovat ottaneet käyttöön vakuutuksiin annettavan julkisen tuen (ensimmäinen ja toinen pilari) hallinnointia varten, ovat monimutkaisia. Vaikka vakuutussuoja tarjotaan suhteellisen pienelle määrälle viljelijöitä, vuosittain hallinnoitavien vakuutussopimusten lukumäärä on huomattava (140 000 Italiassa ja 70 000 Ranskassa). Yhdellä viljelijällä voi olla useita vakuutussopimuksia. Sopimusten kokonaismäärä on siten suurempi kuin vakuutettujen viljelijöiden lukumäärä. [Laatikko 2](#) havainnollistaa Italian vakuutustuen hallinnointijärjestelmää, jossa on mukana kaksi viljelijöitä auttavaa välittävää elintä (Condifesa ja CAA). Vaikka näiden välittävien elinten jäsenyys ei ole pakollinen, järjestelmä on niin monimutkainen, että yli 95 prosenttia viljelijöistä liittyy niihin ja maksaa niiden tarjoamista palveluista. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että nimenomaisesti tähän toimenpiteeseen liittyvät kustannukset, joita italialaiset viljelijät maksavat tuen saamista helpottaville yksityisille tahoille, ovat vähintään 2,8 miljoonaa euroa vuodessa.

Laatikko 2 – Vakuutustukea koskeva hallinnollinen prosessi Italiassa



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuinin Italian viranomaisten tietojen perusteella.

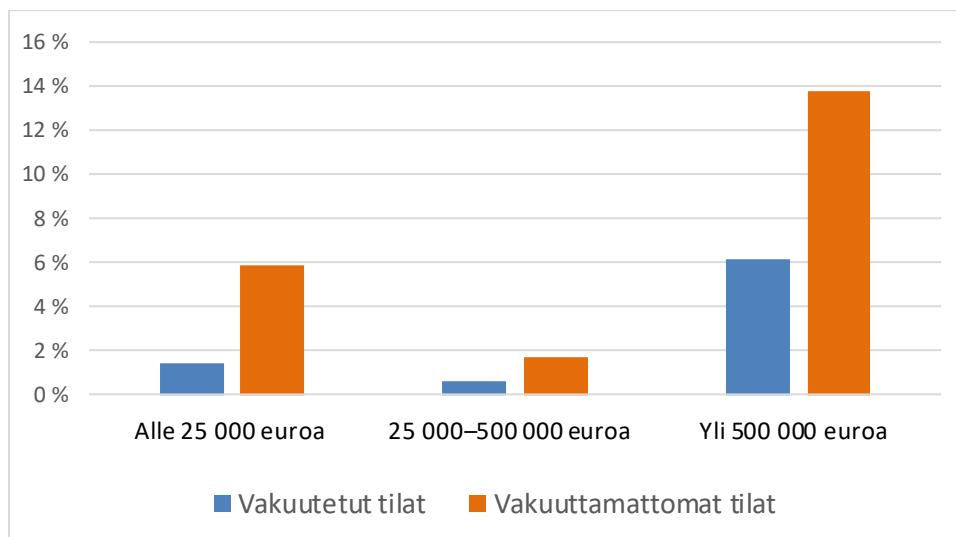
54 Jäsenvaltioissa tehty kyselytutkimus osoitti, että niistä 17 jäsenvaltiosta, jotka eivät hakeneet toimenpidettä nro 17, viisi päätti olla tukematta vakuutuksia tukemiseen liittyvien kustannusten ja hallinnollisen rasitteen takia.

Vakuutukset vaikuttavat myönteisesti tulojen vakauteen, mutta EU:n vakuutustukijärjestelmän vaikutus on epäselvempi

Vakuutettujen viljelijöiden tulot ovat vakaammat, ja he saavat korvauksia todennäköisesti aikaisemmin

55 Tilintarkastustuomioistuin vertasi vakuutettujen ja vakuuttamattomien viljelijöiden maataloustulojen kehittymistä vuosina 2014–2016 riippumatta siitä, olivatko nämä saaneet EU:n varoja. Tilintarkastustuomioistuin käytti standardipoikkeamaa (tulojen jakaantumista vuosien välillä) arvioidakseen tulojen vaihtelua (jota kuvaa tilan nettoarvonlisäys) kyseisellä ajanjaksolla. Mitä pienempi standardipoikkeama on, sitä vakaammat tulot ovat. *Kaaviosta 8* käy ilmi, että vakuutettujen viljelijöiden tulot vaihtelevat kaikkien tilatyyppeiden kohdalla vähemmän kuin heidän vakuuttamattomien kollegojensa.

Kaavio 8 – EU:n maatilojen tulojen vaihtelu (prosentteina) tilan taloudellisen koon mukaan (2014–2016)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen analyysi maatalouden kirjanpidon tietoverkon tietojen perusteella.

56 Ranskassa ja Italiassa vakuutusyhtiöt maksavat korvaukset vuoden sisällä haitallisesta sääilmiöstä. Italiassa vakuutus sopimukset velvoittavat vakuutusyhtiöt maksamaan korvaukset ennen vuoden loppua. Tämä auttaa viljelijöitä hallitsemaan rahavirtaansa ja helpottaa toiminnan jatkamista. Tilintarkastustuomioistuimien havainti, että korvausten maksaminen vuoden 2018 tapahtumista viranomaisten jälkitoimenpiteiden kautta on kestänyt kauemmin ja saadaan päätökseen vasta vuonna 2019.

EU:n vakuutustuki keskittyy viinialalle

57 Niissä kahdessa jäsenvaltiossa, jotka hyödyntävät eniten EU:n vakuutustukea, tilintarkastustuomioistuin havaitsi EU:n tuen keskittyneen viinialalle. Italiassa viinialalla on kaksi mahdollista kanavaa, joiden kautta vakuutustukea voi saada (ks. kohta 32). Tämä ala sai vuonna 2015 lähes kolmanneksen julkisen vakuutustuen kokonaismäärästä. Ranskassa EU:n tuella vakuutettu viinitarha-ala on kasvanut; vuonna 2017 se kattoi jo yli neljänneksen koko viinitarha-alasta. Vakuutettu pääoma viinialalla voi olla jopa 115 000 euroa/ha, kun keskimääräinen vakuutettu pääoma hehtaaria kohden oli Ranskan maatalousalalla 1 649 euroa/ha vuonna 2017²⁸. Mitä suurempi vakuutettu pääoma on, sitä suurempi on vakuutusmaksu ja sitä suurempi julkisen tuen taso.

58 EU:n vakuutustukea viljelijöilleen kanavoivien jäsenvaltioiden ei tarvitse olla valikoivia.²⁹ Esimerkkinä voidaan mainita yksi asiakirjatarkastukseen valituista tuensaajista: viinialan maailmanlaajuinen toimija, jolla on viinitarhoja ympäri maailmaa. Toimijan arvioitu viiniomaisuus on 600 miljoonaa euroa ja arvioitu vuotuinen liikevaihto 50 miljoonaa euroa. Kun otetaan huomioon joidenkin tuensaajien investoima summa, rahoitusvalmius ja riskiprofiili, on todennäköistä, että ne olisivat vakuuttaneet tuotantonsa myös ilman tukia, mikä synnyttää nollavaikutuksen. Tilintarkastustuomioistuin on aiemmin huomauttanut nollavaikutuksesta EU:n vakuutustuissa³⁰.

²⁸ Laskelma perustuu Ranskan maatalousministeriön toimittamiin lukuihin.

²⁹ Ks. asetus (EU) N:o 1305/2013, 49 artikla.

³⁰ Euroopan tilintarkastustuomioistuimen [erityiskertomus nro 10/2013](#) ”Yhteinen maatalouspolitiikka: ovatko neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 68 artiklan mukaiset erityistuet hyvin suunniteltuja ja toteutettuja?”, kohta 44.

Korvaukset saattavat vaikuttaa viljelijöiden toimintaan

59 Kuten *laatikosta 3* käy ilmi, vakuutetuilla viljelijöillä voi olla vähemmän kannustimia soveltaa kestävämpiä liiketoimintajärjestelmiä. Kun viljelijät tietävät saavansa vakuutuskorvauksen, jos heidän satonsa epäonnistuu, he eivät ehkä pidä investoimista kestävien viljelykasvien kasvattamiseen niin tärkeänä ja heillä on vähemmän kannustimia monipuolistaa tuotantoaan. Vakuutusyhtiöt vaativat asiakkailtaan usein riskien vähentämistoimia ja pystyvät siten pienentämään tätä vaaraa. Ensimmäisen pilarin säännöksissä viitataan tähän käytäntöön, mutta toisessa pilarissa ei edellytetä riskialttiuden vähentämistä.

Laatikko 3 – Vakuutetut viljelijät sopeutuvat huonommin äärimmäisiin olosuhteisiin

Yhdysvalloissa, missä satovakuutus on yleinen ja sitä tuetaan julkisin varoin, tehty tutkimus osoitti, että vakuutetut maissit ja soijapavut ovat huomattavasti herkempiä äärimmäiselle kuumuudelle kuin vakuuttamattomat viljelykasvit (pienempi sato).

Tutkimuksessa pääteltiin, että vakuutettujen viljelykasvien herkkyys on osoitus vakuutettujen viljelijöiden heikommasta valmiudesta / vähäisemmistä kannustimista sopeutua äärimmäisiin olosuhteisiin, koska he luottavat vakuutuskorvauksiin.³¹

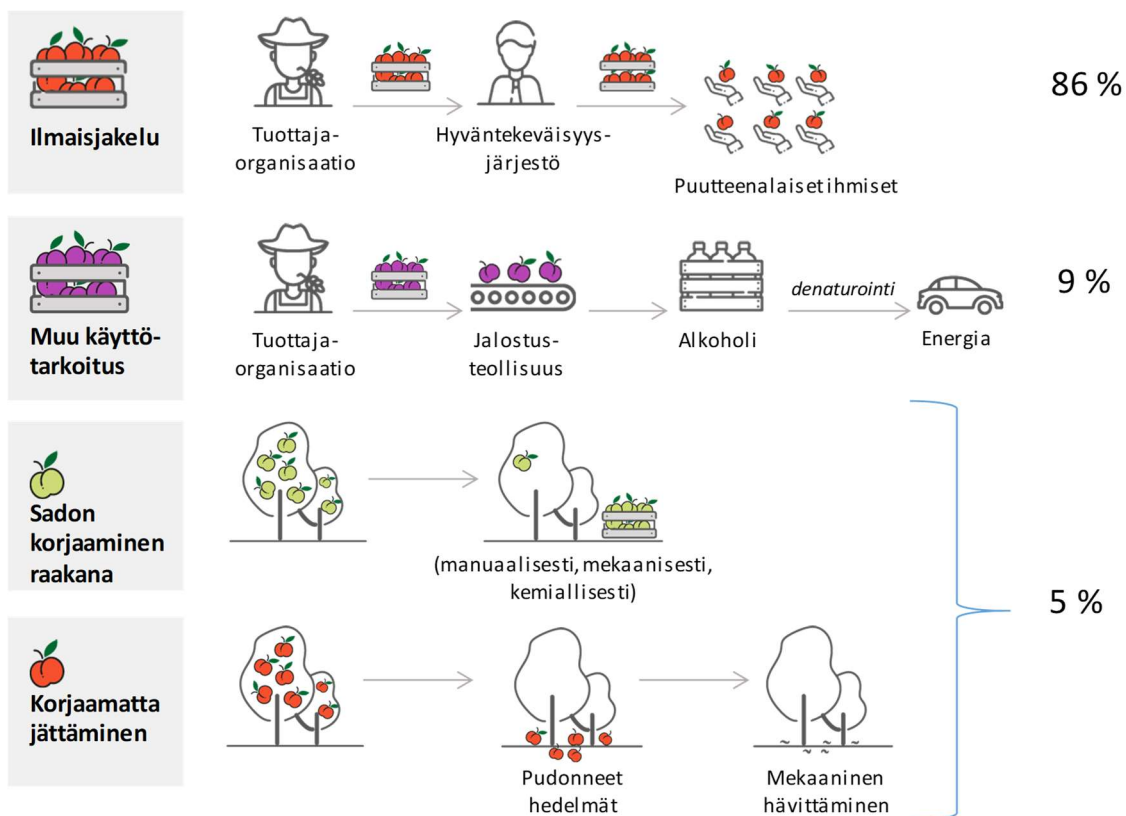
Joidenkin poikkeustoimenpiteiden valvonta on riittämätöntä

60 Asetuksen (EU) 1308/2013 219 artiklan mukaan komissio voi toteuttaa poikkeustoimenpiteitä reagoidakseen ”uhkiin, jotka johtuvat sisäisillä tai ulkoisilla markkinoilla esiintyvistä merkittävistä hintojen nousuista tai laskuista tai muista tapahtumista ja olosuhteista, jotka merkittävästi häiritsevät tai uhkaavat häiritä markkinoita”. Tilintarkastustuomioistuin tutki, oliko poikkeustoimenpiteet, joilla reagoitiin hedelmä- ja vihannesalan merkittäviin markkinahäiriöihin, kohdennettu asianmukaisesti ja olivatko markkinoilta poistotoimet toimineet tehokkaasti. Tarkastuksessa keskityttiin hedelmä- ja vihannesmarkkinoilla ”Venäjän tuontikiellon” jälkeen toteutettuihin toimiin (ks. kohta *09*).

³¹ Francis Annan ja Wolfram Schlenker, ”Federal Crop Insurance and the disincentive to adapt to extreme heat”, 2015.

61 Kyseisen kiellon katsottiin uhkaavan markkinoita, ja sen jälkeen komissio määritteli poikkeustoimenpiteitä hedelmä- ja vihannesalalle. Näihin poikkeustoimenpiteisiin käytettiin vuosina 2014–2018 yhteensä 513 miljoonaa euroa, mikä vastaa 1,8:aa miljoonaa tonnia markkinoilta poistettuja tuotteita. Toimenpiteissä poistettiin erilaisten toimien avulla markkinoilta hedelmiä ja vihanneksia, joita Venäjän tuontikielto koski (ks. [kaavio 9](#)). Ilmaisjakelu oli yleisin markkinoilta poistotoimi (joka kattoi 60 prosenttia poistetuista määristä ja yli 86 prosenttia maksetusta summasta).

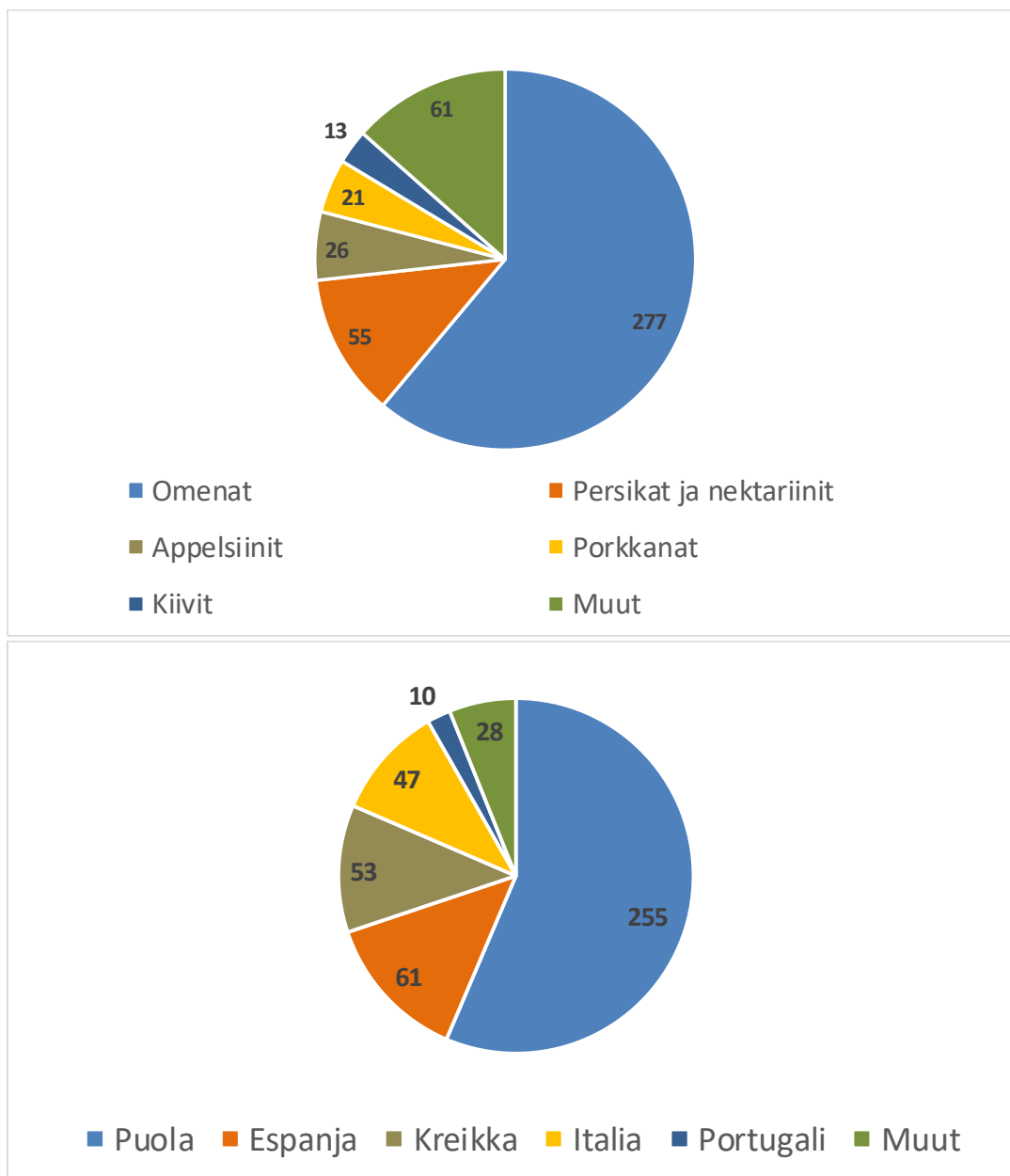
Kaavio 9 – Markkinoilta poistotoimet ja niiden osuus EU:n tuesta



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

62 Kaavioista 10 ja 11 käyvät ilmi tärkeimmät markkinoilta poistetut tuotteet ja ilmaisjakelun maantieteellinen jakautuminen.

Kaaviot 10 ja 11 – Ilmaisjakeluohjelmissa tuetut summat, tuotteen ja jäsenvaltion mukaan (miljoonaa euroa)



Lähde: Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto, lokakuu 2018.

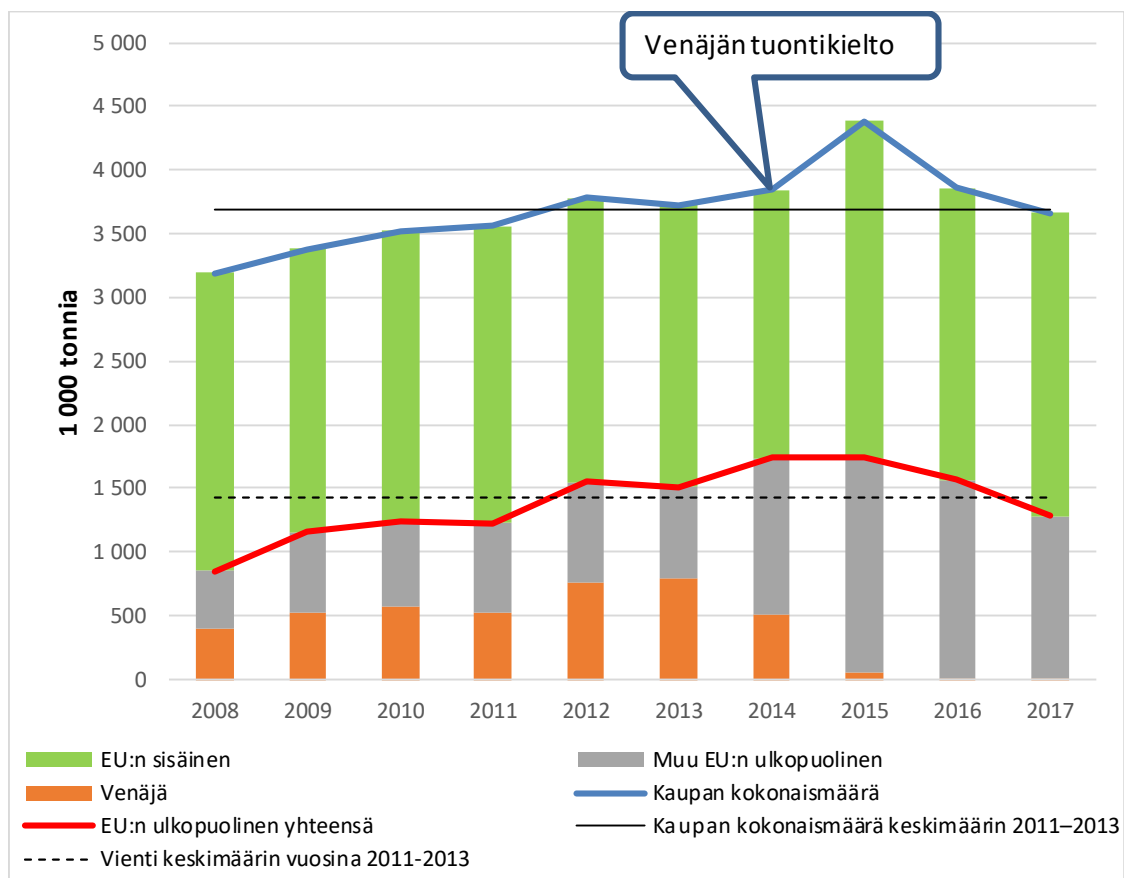
EU ei ole määritellyt objektiivisia parametrejä poikkeustoimenpiteiden käytön harkintaa varten

63 Markkinahäiriön käsite on melko yleisluonteinen, eikä sitä ole määritelty tarkemmin EU:n lainsäädännössä. Tarkkojen kriteerien puuttuminen antaa paljon harkintavaltaa sen osalta, milloin poikkeustoimenpiteiden käyttöä voidaan harkita. Venäjän tuontikiellon yhteydessä komissio käynnisti poikkeustoimenpiteet seitsemällä delegoidulla asetuksella, joissa viitataan markkinahäiriöiden riskiin (913/2014, 932/2014, 1031/2014, 1371/2014, 1369/2015, 921/2016 ja 1165/2017). Toimenpiteiden jatkaminen ei kuitenkaan perustunut arviointiin siitä, ylittivätkö menetykset määritetyn kynnysarvon.

64 Määrittäessään EU:n tuen tasoa komissio otti huomioon tuotanto- ja vientitiedot Venäjän tuontikieltoa edeltäneiltä kolmelta vuodelta (2011–2013). Komissio ei ottanut tuontikiellon kolmanteen vuoteen mennessä huomioon vaihtoehtoisia markkinoita, kuten muita ulkoisia tai EU:n sisäisiä markkinoita.

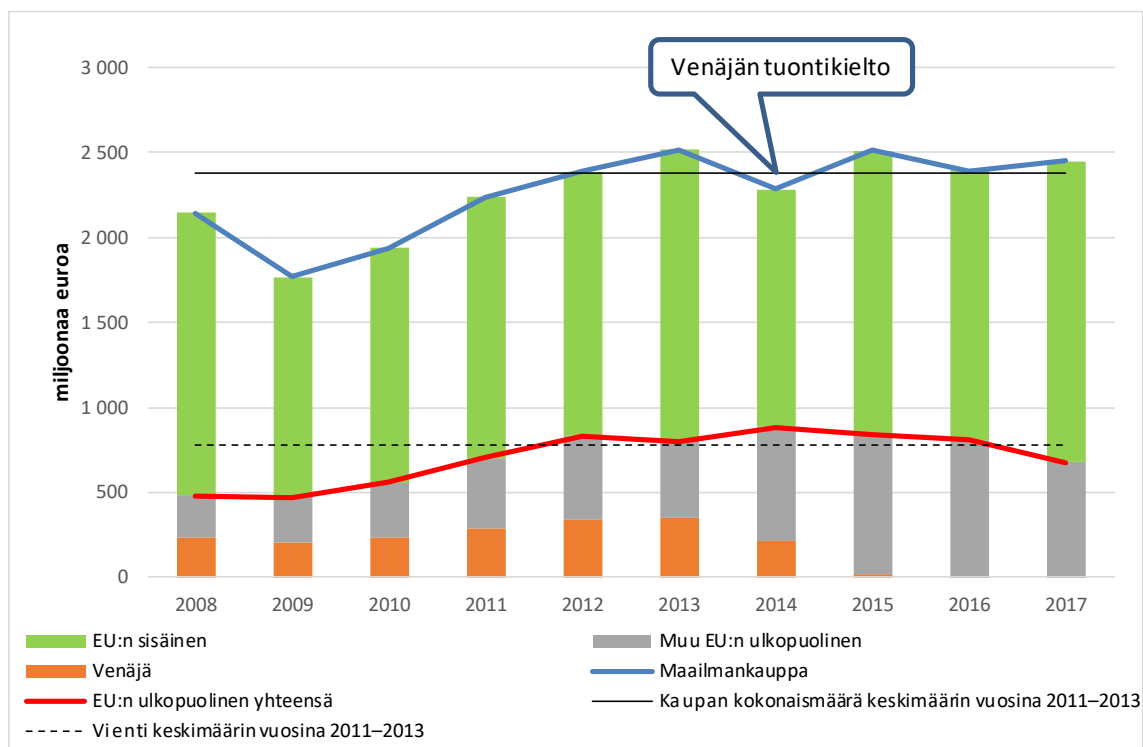
65 Omenat muodostivat yli puolet EU:n tuesta sekä arvon että markkinoilta poistettujen määrien osalta. *Kaaviosta 12* käy ilmi, että Venäjän tuontikiellon aikana EU:n sisäinen ja EU:n ulkopuolelle tapahtuva vienti kasvoi vuosina 2014 ja 2015 ja pysyi kokonaismäärältään kieltoa edeltäneen keskitason yläpuolella. Muut EU:n ulkopuoliset markkinat ovat korvanneet Venäjän markkinoiden menettämisen. *Kaavio 13* osoittaa, että EU:n sisäisen ja ulkoisen viennin arvo pysyi omenakaupan osalta suurelta osin vakaana ja laski vain hieman vuonna 2014 (-4 prosenttia verrattuna vuosien 2011–2013 keskiarvoon). Kokonaisviennin lasku vuonna 2014 oli pienempi kuin vuonna 2009, jolloin käytössä ei ollut hätätoimenpiteitä.

Kaavio 12 – EU:n omenaviennin volyymin kehittyminen



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin julkaisun "Eurostat – Kansainvälinen tavarakauppa" perusteella, tammikuu 2019.

Kaavio 13 – EU:n omenaviennin arvon kehittyminen



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin julkaisun ”Eurostat – Kansainvälinen tavarakauppa” perusteella, tammikuu 2019.

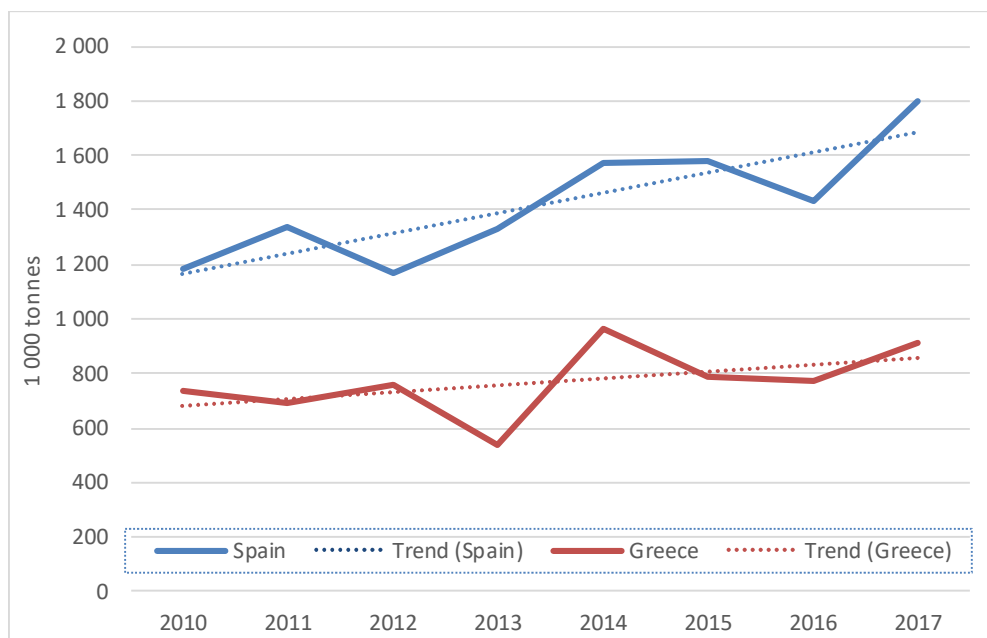
66 Tämä kertoo, että koko EU:n osalta omenamarkkinoiden Venäjän tuontikiellosta johtunut ”markkinahäiriö” oli vähäinen eikä kestänyt neljää vuotta (kuten poikkeustoimenpiteet). Venäjälle tapahtuvan suoran viennin vähenemistä tasapainotti muihin kohteisiin kohdistuneen viennin kasvu.

Poikkeustoimenpiteitä on sovellettu tuotteisiin, joita koskee rakenteellinen ylijäämä

67 EU on soveltanut poikkeustoimenpiteitä myös persikoiden ja nektariinien markkinoilta poiston tukemiseen. Persikoiden ja nektariinien markkinoilta poiston kustannukset muodostivat 34 prosenttia kaikista markkinoilta poistotoimista Espanjan kohdalla ja 45 prosenttia Kreikan kohdalla. Ensimmäiset delegoidut asetukset liittyvät Venäjän tuontikieltoon ja myös tarjonnan ja kysynnän epätasapainoon. ”Persikoiden ja nektariinien kausiluonteisesti suuri tarjonta sekä epäsuotuisista sääoloista johtuva kulutuksen vähentyminen satokauden huipulla ovat luoneet vaikean markkinatilanteen [...]”.³² Poikkeustoimenpiteet ”toteutettiin pääasiassa persikka- ja nektariinialalla vallitsevaan erityistilanteeseen puuttumiseksi”.³³

68 *Kaavio 14* osoittaa persikoiden ja nektariinien tuotannon kasvavan Espanjassa ja Kreikassa. Myös näiden maiden tuotantopotentiaali kasvaa, sillä niiden viljelyala kasvoi kuusi prosenttia (Espanja) ja 20 prosenttia (Kreikka) vuosina 2006–2016. Italia, joka oli suurin persikoiden ja nektariinien tuottaja vuoteen 2012 saakka (jolloin Espanja ohitti sen), on pienentänyt viljelyalaansa 30 prosenttia³⁴ ja vähentänyt tuotantoa vähitellen.

Kaavio 14 – Persikoiden ja nektariinien tuotannon kehittyminen Espanjassa ja Kreikassa



Lähde: Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston tulostaulun tiedot.

³² Delegoitu asetus (EU) N:o 913/2014, johdanto-osan 1 kappale.

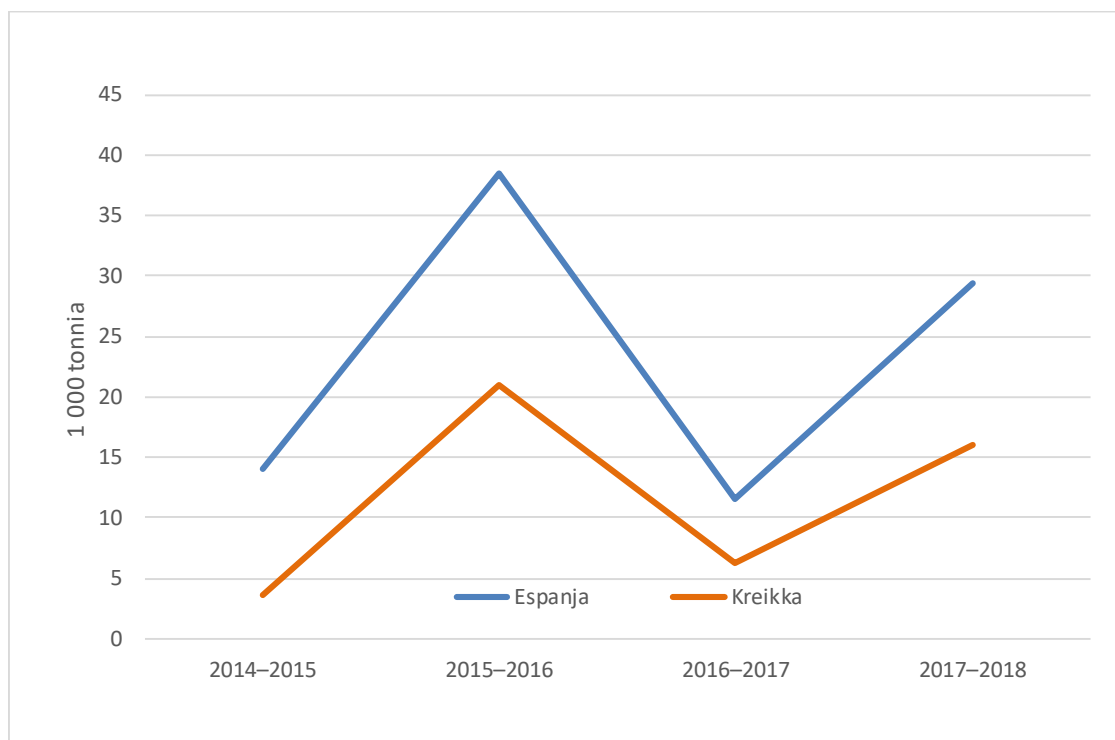
³³ Delegoitu asetus (EU) N:o 932/2014, johdanto-osan 22 kappale.

³⁴ Tiedonlähde maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston tulostaulu, 2017.

69 Jos tuotanto kasvaa ilman, että sisäisessä kulutuksessa tai viennissä tapahtuu vastaavaa kasvua, se johtaa rakenteelliseen ylituotantoon: hedelmätarhat tuottavat enemmän kuin mitä kulutus ja vienti voivat hyödyntää. Espanjassa persikoiden kotimaan kulutuksen jatkuvaa vähenemistä ei ole tasapainottanut viennin kasvu³⁵.

70 *Kaaviosta 15* käy ilmi, että niiden neljän vuoden aikana, joina Espanjassa ja Kreikassa toteutettiin markkinoilta poistettaviksi osoitettujen persikka- ja nektariinimäärien kehittyminen

Kaavio 15 – Markkinoilta poistettaviksi osoitettujen persikka- ja nektariinimäärien kehittyminen



Lähde: Komissio ja delegoidut asetukset.

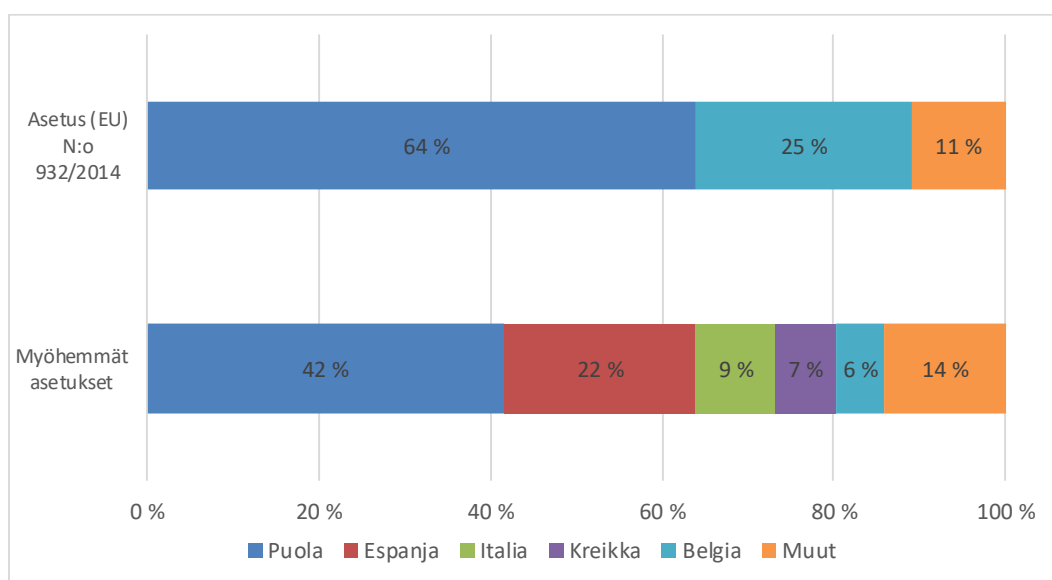
71 Tilintarkastustuomioistuin pääättelee, että poikkeustoimenpiteiden käynnistämisen aiheutti ainakin osittain persikoiden/nektariinien rakenteellinen ylituotanto-ongelma Espanjassa. Poikkeustoimenpiteillä ei ole tarkoitus puuttua rakenteelliseen ylituotantoon vaan pikemminkin markkinahäiriöihin.

³⁵ "Fruta de hueso: análisis de campaña 2018", Ministerio de agricultura, pesca y alimentación.

Tukien myöntäminen hakujärjestyksessä (*first-come first-served*) on edistänyt nopeaa täytäntöönpanoa asianmukaisen kohdentamisen kustannuksella

72 Vuoden 2014 delegoidun asetuksen tultua voimaan³⁶ Puolassa ja Belgiassa käytettiin yli 85 prosenttia tuesta (arvon ja volyymin perusteella arvioituna) ”ensin tullutta palvellaan ensin” -periaatteella. Seuraavissa asetuksissa poistettavat määrät jaettiin kullekin jäsenvaltioille. **Kaaviosta 16** käy ilmi, että enimmäismäärien määrittäminen jokaiselle jäsenvaltiolle sen sijaan, että olisi sovellettu hakujärjestysperiaatetta, antoi useammalle jäsenvaltiolle mahdollisuuden saada tukea ennakoitujen tarpeidensa mukaisesti.

Kaavio 16 – Eri asetusten nojalla markkinoilta poistettujen tuotteiden volyyymi jäsenvaltioittain eriteltynä³⁷



Lähde: Poikkeustoimenpiteitä koskevat maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston täytäntöönpanotiedot, lokakuu 2018.

³⁶ Delegoitu asetus (EU) N:o 932/2014.

³⁷ Delegoidut asetukset (EU) N:o 1031/2014, 2016/921 ja 2017/1165.

EU:n tuki tuotteiden poistamiseksi markkinoilta ilmaisjakeluun on kallista

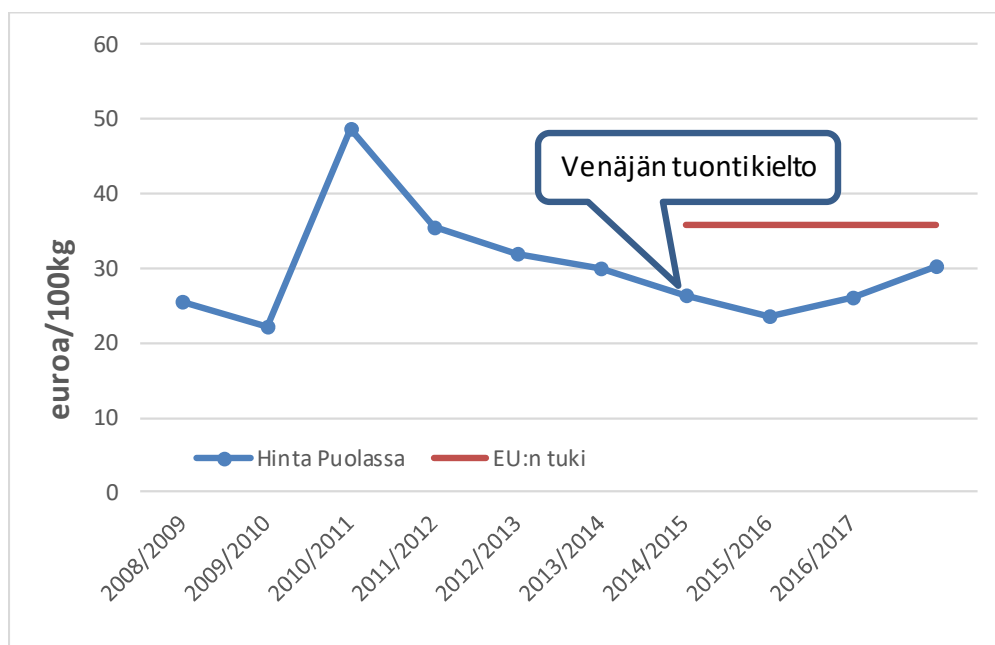
EU:n tuki omenamarkkinoille on ylittänyt viime vuosina merkitykselliset keskimääräiset markkinahinnat

73 Tuki ilmaisjakeluun tarkoitettujen tuotteiden poistamiseen markkinoilta koostuu kahdesta osatekijästä: tuotetyyppikohtaisesta enimmäismaksusta ja lisäkustannuksista lajittelu-, pakkaus- ja kuljetusmenojen korvaamiseksi.

74 Kuten *kaaviosta 10* käy ilmi, omenat olivat ilmaisjakelun avulla eniten tuettu tuote. Puola oli suurin EU-tuen saaja sekä volyymin että rahallisen arvon perusteella.

75 *Kaaviossa 17* verrataan ilmaisjakelutukea (joka kattaa sekä tuotteen hinnan 16,98 euroa / 100 kg että lajittelun/pakkaamisen hinnan 18,77 euroa / 100 kg) lajitellun ja pakatun tuotteen markkinahintaan Puolassa³⁸. Omenoiden markkinahinnan keskiarvo (ottamatta huomioon ylintä ja alinta arvoa) oli Puolassa Venäjän tuontikieltoa edeltäneinä viitenä vuotena 10 prosenttia alhaisempi kuin myönnetyn EU:n tuen taso, mikä tarkoittaa, että omenoiden tuottajat saivat liiallisia korvauksia.

Kaavio 17 – Omenoiden ilmaisjakelutuet verrattuna Puolan markkinahintoihin



Lähde: Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto.

³⁸ Asetus (EU) N:o 543/2011, 98 artiklan 1 kohta.

76 Kolmen ensimmäisen markkinointivuoden³⁹ (2014/2015, 2015/2016 ja 2016/2017) aikana EU maksoi Puolan omenantuottajille 200 miljoonan euron arvosta korvauksia 559 448 tonnista ilmaiseksi jaettuja omenoita (arvioitujen kuljetuskustannukset on jätetty pois), kun tämän omenamäärän keskimääräinen markkinahinta olisi ollut 182 miljoonaa euroa⁴⁰.

EU:lle suhteettoman suuret kustannukset persikoiden ja nektariinien jalostamisesta

77 Persikoiden ja nektariinien ilmaisjakeluun liittyneiden hätätoimenpiteiden kustannukset olivat 55 miljoonaa euroa. Persikoiden ja nektariinien kohdalla lajittelu- ja pakkauskustannukset muodostavat noin 37 prosenttia ja kuljetuskustannukset 13 prosenttia hinnasta, joten itse markkinoilta poistettujen tuotteiden arvo on vain noin 50 prosenttia kokonaiskustannuksista. Espanjan ja Kreikan tuottajille maksettiin noin 48 miljoonaa euroa (87 prosenttia).

78 Kustannukset, jotka rahastolle aiheutuivat puutteenalaisten ihmisten kulutettavaksi tarkoitetusta mehusta, olivat jopa 4,25 euroa litralta – noin neljä kertaa mehulitrin hinta marketissa. Kustannukset muodostuivat markkinoilta poistettujen persikoiden ja nektariinien arvosta, lajittelu- ja pakkauskustannuksista, kuljetuskustannuksista ja mehuntuottajille maksetuista luontoissuorituksista.

Siitä, että markkinoilta poistetut tuotteet todella poistuvat markkinoilta, ei ole riittävästi evidenssiä

79 Koska persikat ja nektariinit ovat helposti pilaantuvia, niitä voidaan markkinoilta ilmaisjakelua varten poistettuina jalostaa tietyin edellytyksin. Jalostettu tuote (mehu/nektari) annetaan ilmaiseksi puutteenalaisille ihmisille. Yli 94 prosenttia persikoista ja nektariineista, joiden ilmaisjakelua tuettiin, tulivat Espanjasta ja Kreikasta. Espanjassa ja Kreikassa ilmaisjakelua varten markkinoilta poistetuista 132 000 tonnista 99 000 tonnia jalostettiin nektariksi/mehuksi.

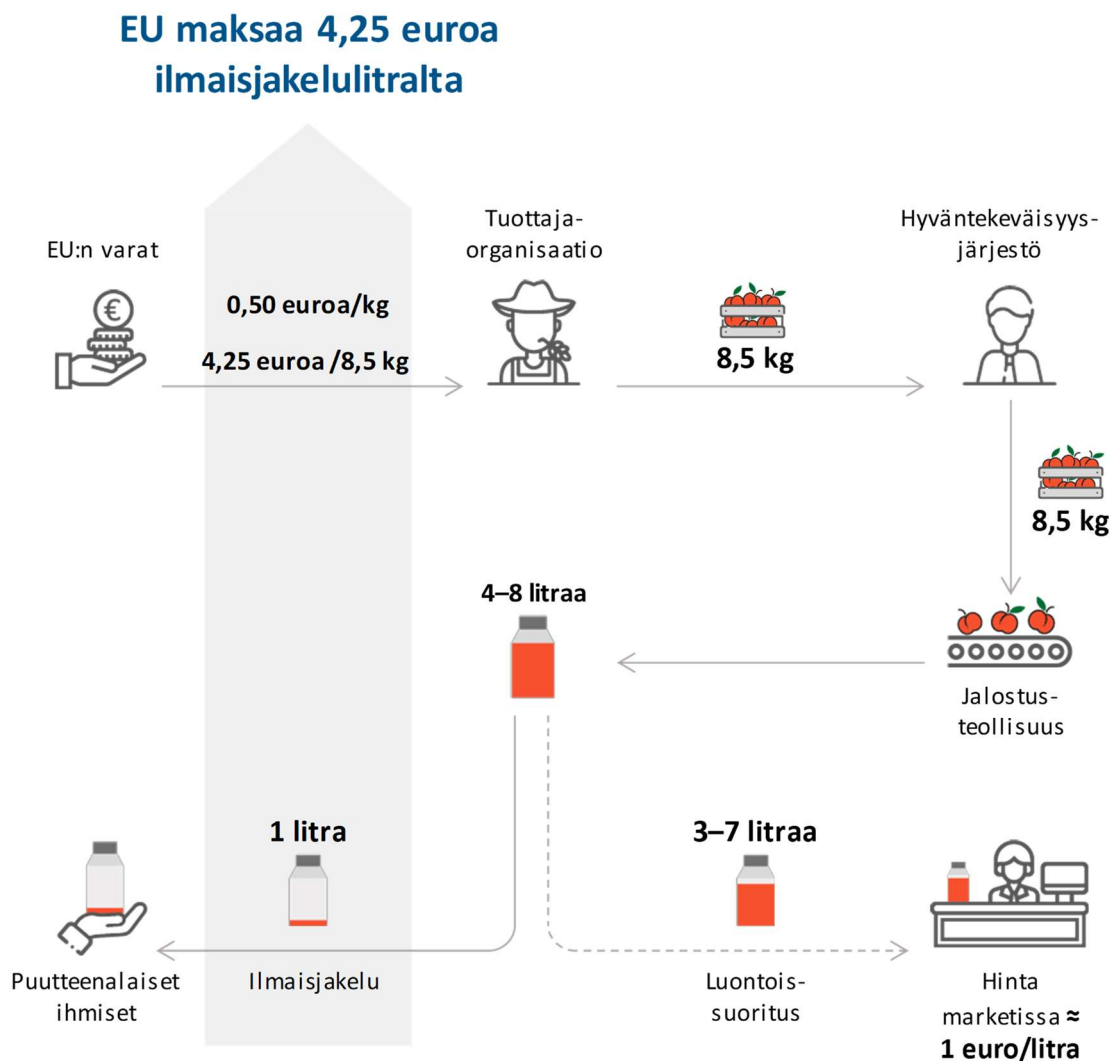
³⁹ Markkinointivuosi on yhden vuoden jakso, joka on määritetty maataloustuotteen tuotannon, markkinoinnin ja käytön analysoinnista raportointia varten. Omenantuotannon kampanjavuosi käynnistyy elokuussa vuonna n ja päättyy heinäkuussa n+1.

⁴⁰ Vuosien 2009/2010–2013/2014 omenoiden markkinahinnan keskiarvo Puolassa (ottamatta huomioon ylintä ja alinta arvoa): 32,54 euroa / 100 kg.

80 Jalostuskustannusten kattamiseksi mehuntuottajat pitivät itsellään suurimman osan jalostetusta tuotteesta luontoissuorituksena, mikä sallitaan EU:n säännöissä⁴¹. Komission asiakirjoista käy ilmi esimerkiksi, että Espanja salli vaihtosuhteen, jossa mehuntuottajille toimitettiin jopa 11 kilogrammaa persikoita ja vastineeksi saatiin yksi litra persikkanektaria. Kreikan vaihtosuhte oli enintään 8,5 kilogrammaa persikoita yhtä litraa persikkanektaria kohden. Ks. *kaavio 18*, jossa annetaan esimerkki markkinoilta poistotoimesta. Loppujen lopuksi suurin osa markkinoilta poistetuista tuotteista palautettiin markkinoille mehuna, ja vain pieni osa tavoitti puutteenalaiset ihmiset. Kun jalostajien sallitaan pitävän itsellään suurin osa markkinoilta poistetuista määristä, joista rahasto on maksanut kuin ne olisi tarkoitettu kulutettaviksi tuoreina, syntyy ristiriita ilmaisjakelun lopullisen tavoitteen kanssa.

⁴¹ Asetuksen (EU) N:o 543/2011 80 artiklan 2 kohdan nojalla.

Kaavio 18 – Mehun ilmaisjakelua varten jalostettujen, markkinoilta poistettujen persikoiden ja nektariinien kierto Kreikassa



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuim.

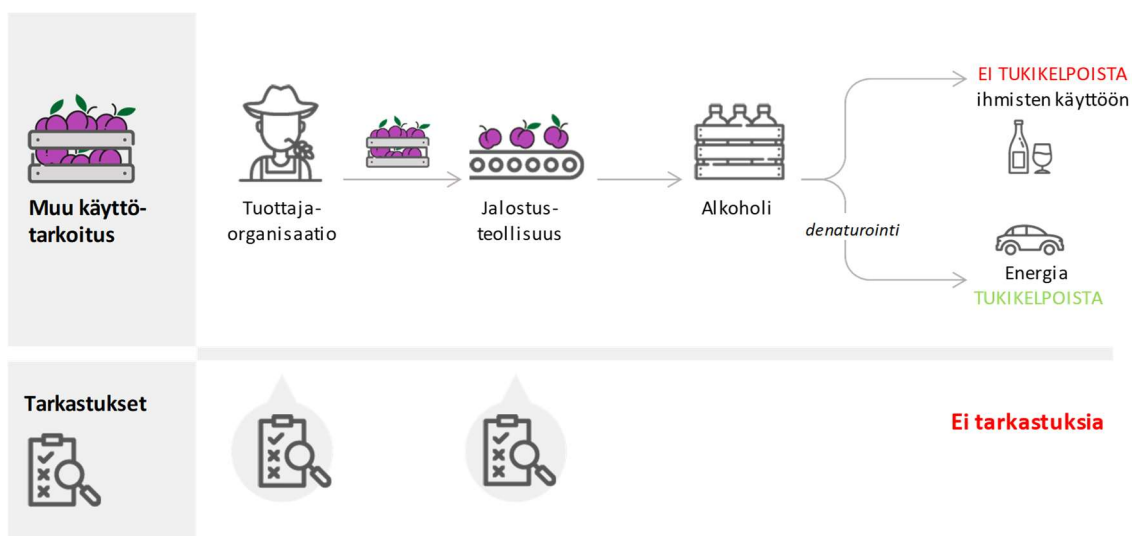
81 Tilintarkastustuomioistuim arvioi, että Kreikassa ja Espanjassa luontoissuorituksina käytettyjen persikoiden ja nektariinien määrät aiheuttivat EU:n talousarvioon 34 miljoonan euron kustannukset. Ilmaisjakelun vaikuttavuus ja tehokkuus vaarantuvat, kun 62 prosenttia kustannuksista kattoi nämä luontoissuoritukset, joiden ansiosta tuotteet voitiin palauttaa mehumarkkinoille, ja vain 38 prosenttia käytettiin ilmaisen mehun ja tuoreiden hedelmien antamiseen puutteenalaisille ihmisille.

82 Tilintarkastustuomioistuin arvioi myös, että jalostajien luontoissuorituksina pidättämät persikat ja nektariinit muodostivat 20–25 prosenttia mehun tuottamiseen tarkoitettujen persikoiden ja nektariinien tarjonnasta vuosina 2014–2018. Mehuntuottajat saivat lähes neljänneksen raaka-aineestaan luontoissuorituksina ostamisen sijaan.

Joitakin markkinoilta poistettuja tuotteita on vaikea jäljittää

83 ”Muihin käyttötarkoituksiin” annettava tuki edellyttää tislattujen tuotteiden toimittamista ainoastaan energiatarkoituksiin. Italiassa tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että markkinoilta poistettuja tuotteita, jotka toimitettiin ”muihin käyttötarkoituksiin” eli tislattaviksi teollisuus- tai energiatarkoituksiin, jäljittävät tarkastajat lopettivat tarkastuksensa ennen kuin alkoholi oli denaturoitu energiatarkoituksiin (ks. [kaavio 19](#)).

Kaavio 19 – Muihin käyttötarkoituksiin tarkoitettujen tuotteiden puutteelliset tarkastukset Italiassa



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Johtopäätökset ja suositukset

84 Tilintarkastustuomioistuvin selvitti maatalousalan riskien ja kriisien ennaltaehkäisyyn ja hallintaan käytettävissä olevien EU:n välineiden kattavuutta ja johdonmukaisuutta. Se arvioi, oliko riskien- ja kriisinhallintavälineiden täytäntöönpano tehokasta ja tuottivatko ne tuloksia. Kaiken kaikkiaan tilintarkastustuomioistuvin havaitsi, että EU:n maatalouden riskienhallintavälineiden tavoitteet saavutettiin osittain, mutta toimenpiteiden hyödyntäminen oli vähäistä. Lisäksi havaittiin, että kriisitoimenpiteiden kohdalla korvaukset olivat joissakin tapauksissa liian suuria.

85 EU:lla on käytössään toimenpiteitä, jotka parantavat viljelijöiden kykyä selviytyä hintojen epävakaudesta ja tuotannollisista menetyksistä, jotka johtuvat sääilmiöistä tai kasvi- ja eläintaudeista. Toimenpiteisiin kuuluvat suorat tuet, joiden avulla monet pienviljelijät voivat kantaa riskit tilatasolla ja jotka yleensä vähentävät heidän vakuutustarvettaan (kohdat [16–23](#)). Vaikka YMP voi edistää ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä, erityisesti hyvää maatalous- ja ympäristökuntoa koskevien vaatimusten kautta, tällä hetkellä on vain vähän näyttöä siitä, että nämä vaikuttaisivat merkittävästi viljelijöiden toimintaan. Hyvää maatalous- ja ympäristökuntoa koskevat tiukemmat velvoitteet (viljelykierto mukaan lukien) voisivat tulevaisuudessa olla tehokas väline, jonka avulla voidaan parantaa viljelijöiden selviytymiskykyä ja YMP:n ympäristövaikutusta (kohdat [24–26](#)).

86 Ennaltaehkäisevät toimenpiteet ovat tärkeitä ja vähentävät riskialttiutta (kohdat [23–26](#)). Vakuutetuilla viljelijöillä voi olla vähemmän kannustimia noudattaa kestävämpää liiketoimintastrategiaa tai sopeutua uusiin ilmasto-oloihin (kohta [59](#)), mutta vakuutusyhtiöt voivat vaatia asiakkaitaan ryhtymään toimiin riskien vähentämiseksi. Tilintarkastustuomioistuvin havaitsi, että EU:n tuessa terveystarpeiden, erityisesti eläintautien, alalla asetettiin etusijalle ehkäisy- ja seurantatoimenpiteet (kohta [27](#)).

Suositus 1 – Kannustetaan viljelijöitä valmistautumaan paremmin kriiseihin

Ilmastomuutoksen yhteydessä julkisen tuen olisi suositettava ehkäisy- ja sopeutumistoimenpiteitä ja kannustettava viljelijöitä parantamaan valmiuttaan ja selviytymiskykyään. Komission olisi yhdistettävä EU:n tuki maatalouskäytäntöihin, jotka vähentävät riskialttiutta (esimerkiksi viljelykierto) ja lieventävät tuhoja (esimerkiksi kestävämpien viljelykasvien käyttö).

Tavoiteajankohta: 2021 (vuoden 2020 jälkeisen YMP:n täytäntöönpanoasetukset)

87 Riskienhallinnan välineisiin osoitettavan EU:n tuen hyödyntäminen on vähäistä ja epätasaista. Useimmat jäsenvaltiot eivät käytä sitä. EU:n tuki, joka keskittyy vakuutuksiin, tavoittaa vain pienen osan viljelijöistä. Useimmat vakuutetut viljelijät ottavat vakuutukset ilman EU:n tukea. Niiden jäsenvaltioiden, jotka hyödyntävät vakuutustukea eniten, tekemien valintojen kautta EU:n varat keskittyvät viinintuottajien tukemiseen. Tällaiseen tukeen liittyy nollavaikutuksen riski. Tilintarkastustuomioistuimien mukaan, että tämän tuen EU:n tason lisäarvosta on tällä hetkellä vain vähän näyttöä (kohdat [42–49](#) ja [57ja58](#)).

88 Tilintarkastustuomioistuimien mukaan, että komissio ei kerää kaikkea merkityksellistä tietoa seurataksaan riskienhallinnan välineiden monimutkaista soveltamista, vaikka tietoa on saatavilla toimenpidettä eniten hyödyntävissä jäsenvaltioissa (kohdat [50-52](#)).

Suositus 2 – Suunnitellaan vakuutustuki paremmin ja parannetaan tuen seurantaa

Komission olisi

- a) arvioitava vakuutustuen vähäisen hyödyntämisen ja sen tietyille aloille ja suuremmille tuottajille keskittymisen valossa, tuottaako tuki EU:n lisäarvoa
- b) seurattava varojen käyttöä olennaisten tuotosindikaattorien (kuten vakuutetun alan ja pääoman, jotka ovat jo käytössä jäsenvaltiotasolla) ja tulosindikaattorien avulla.

Tavoiteajankohta: 2021 (vuoden 2020 jälkeisen YMP:n täytäntöönpanoasetukset)

89 Komissio toteutti toimenpiteitä puuttuakseen markkinahäiriöiden uhkaan Venäjän tuontikiellon jälkeen mutta ei määritellyt erityisiä ehtoja poikkeustoimenpiteiden käytön käynnistämiseksi. Tuen tasoa määritettäessä ei otettu huomioon vaihtoehtoisia markkinoita (kohdat 63–66). Komissio myönsi korvauksia omenantuottajille (61 prosenttia EU:n tuesta) vientimäärien kasvaessa, ja viennin kokonaismäärä pysyi suhteellisen vakaana. Myös rakenteelliset ylijäämät vaikuttivat näillä toimenpiteillä tuettuun persikoiden ja nektariinien tuotantoon (kohdat 68–71).

90 Tapa, jolla jälkitoimenpiteitä on käytetty vastauksena ilmastoriskeihin, ei välttämättä ole yhdenmukainen sen strategian kanssa, jolla tuetaan vakuutusten kaltaisten välineiden käytön lisäämistä (kohdat 24 ja 35–37).

Suositus 3 – Selkeytetään poikkeustoimenpiteiden käynnistämisen ja lopettamisen ehtoja ja niiden yhdistämistä muiden välineiden kanssa

Komission olisi selkeytettävä poikkeustoimenpiteiden soveltamisalaa

- a) määrittelemällä objektiivisia taloudellisia ja markkinaparametrejä ja ehtoja, joiden perusteella päätetään, onko poikkeustoimenpiteiden käytön harkinnalle olemassa riittävät perusteet. Näitä parametrejä määriteltäessä olisi otettava huomioon tuottajille muodostuva kokonaistuotto, mukaan luettuna suorien tukien ja tuotannon kasvun vaikutus.
- b) keskittämällä äärimmäisiä sääolosuhteita koskevien poikkeustoimenpiteiden käyttö viljelijöihin, jotka ovat käyttäneet ennaltaehkäiseviä välineitä ja riskienhallinnan välineitä tarkoituksenmukaisesti (kun riittävän edistyneitä välineitä on ollut heidän saatavillaan).

Tavoiteajankohta: 2021

91 Tarkastuksessa kävi ilmi, että omenoiden ilmaisjakelua varten maksettu tuki on usein ylittänyt markkinahinnat ja siten mahdollistanut liian suuret korvaukset (kohdat 73–76). Säännöksiin, jotka mahdollistavat tuoreiden tuotteiden jalostamisen ilmaisjakelun puitteissa, liittyy se riski, että tuen taso on liian korkea ja että jalostajat pidättävät huomattavan osan markkinoilta poistetuista tuotteista kattaakseen jalostuskustannuksensa (kohdat 77–82).

Suositus 4 – Mukautetaan markkinoiltapoistotoimiin liittyviä korvauksia

Liian suurten korvausten välttämiseksi komission olisi

- a) varmistettava, että markkinoiltapoistotoimiin liittyvä tuki ei ylitä kriisiä edeltävää keskimääräistä markkinahintaa tuottajan jäsenvaltiossa
- b) arvioitava, olisiko käytännössä mahdollista asettaa tukien määrä alle 100 prosentin ja edellytettävä huomattavaa yhteisrahoitusta, jos jäsenvaltioilla on merkittävä asema tukiohjelmien keskeisten osatekijöiden määrittelemisessä.

Tavoiteajankohta: 2021

Tilintarkastustuomioistuimen I jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Nikolaos Milioniksen johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 16. lokakuuta 2019 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Klaus-Heiner Lehne
presidentti

Liite

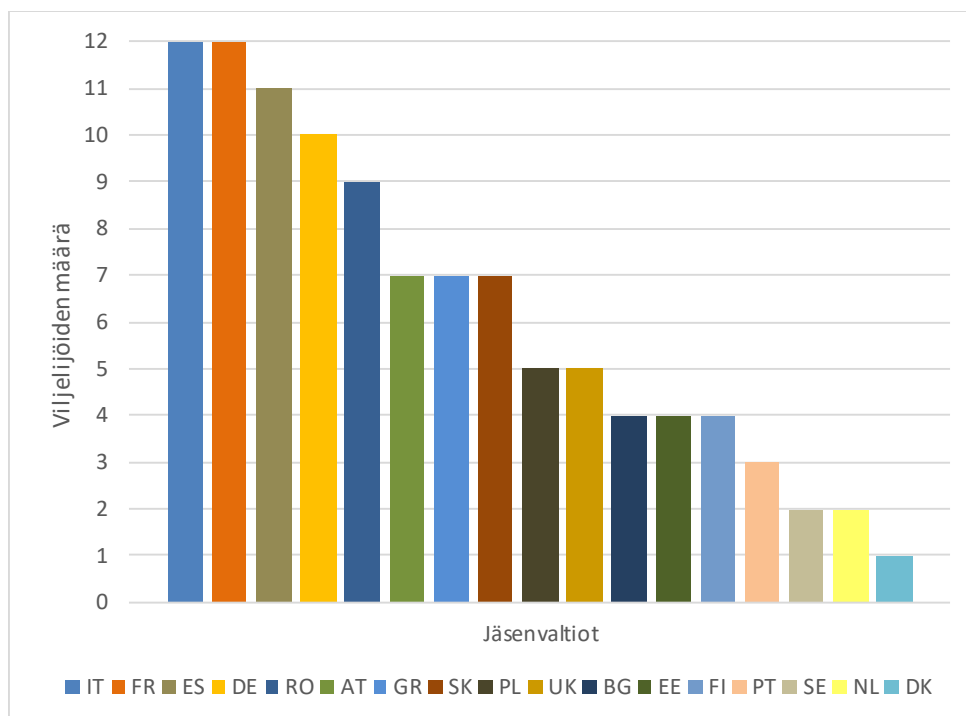
Viljelijöiden kyselylomakkeet

Alkuhuomautukset

Tilintarkastustuomioistuin keskusteli riskienhallinnasta 17 jäsenvaltiossa 105 sellaisen viljelijän kanssa, joiden luona käytiin vuoden 2018 tarkastuslausumaa laadittaessa. Otos perustui saadun tuen kokoon ja keskittyi siten suurempiin maatiloihin.

Kysymykset liittyvät riskeihin ja riskienhallinnan strategioihin tilatasolla.

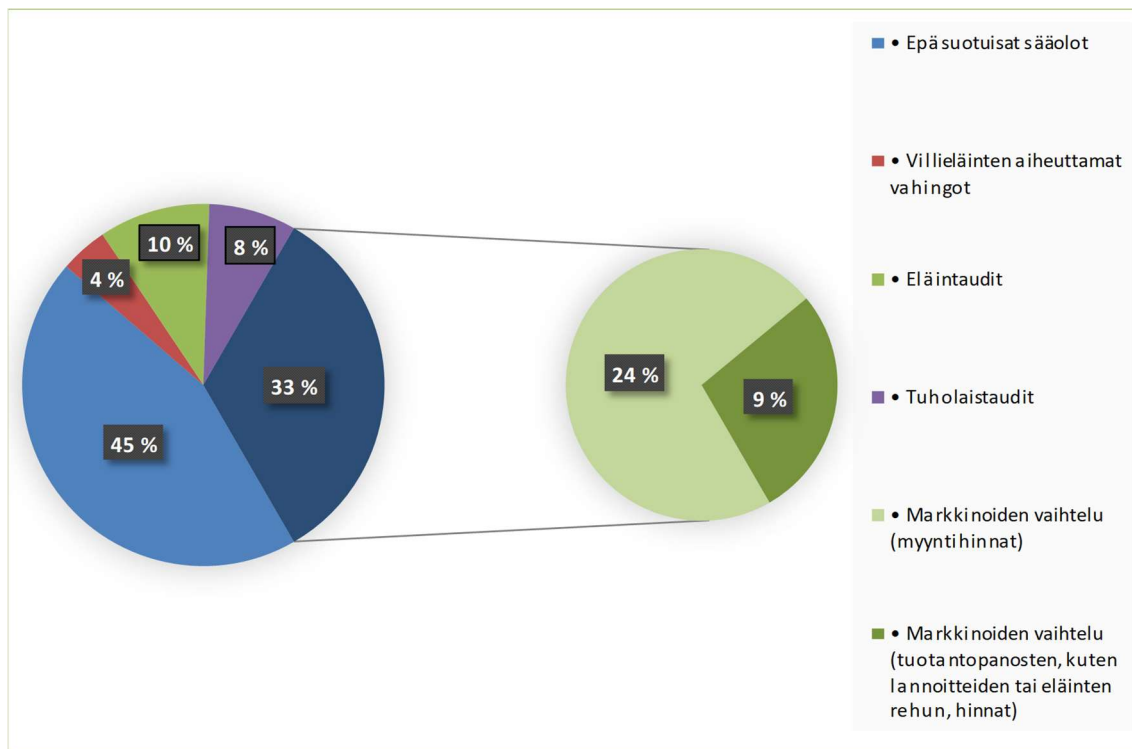
Kaavio 20 – Kyselylomakkeiden jakautuminen jäsenvaltioittain



Huom. Kaaviosta käy ilmi, että maat, joissa haastateltiin eniten viljelijöitä, olivat Italia ja Ranska (12 haastattelua), Espanja (11) ja Saksa (10).

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

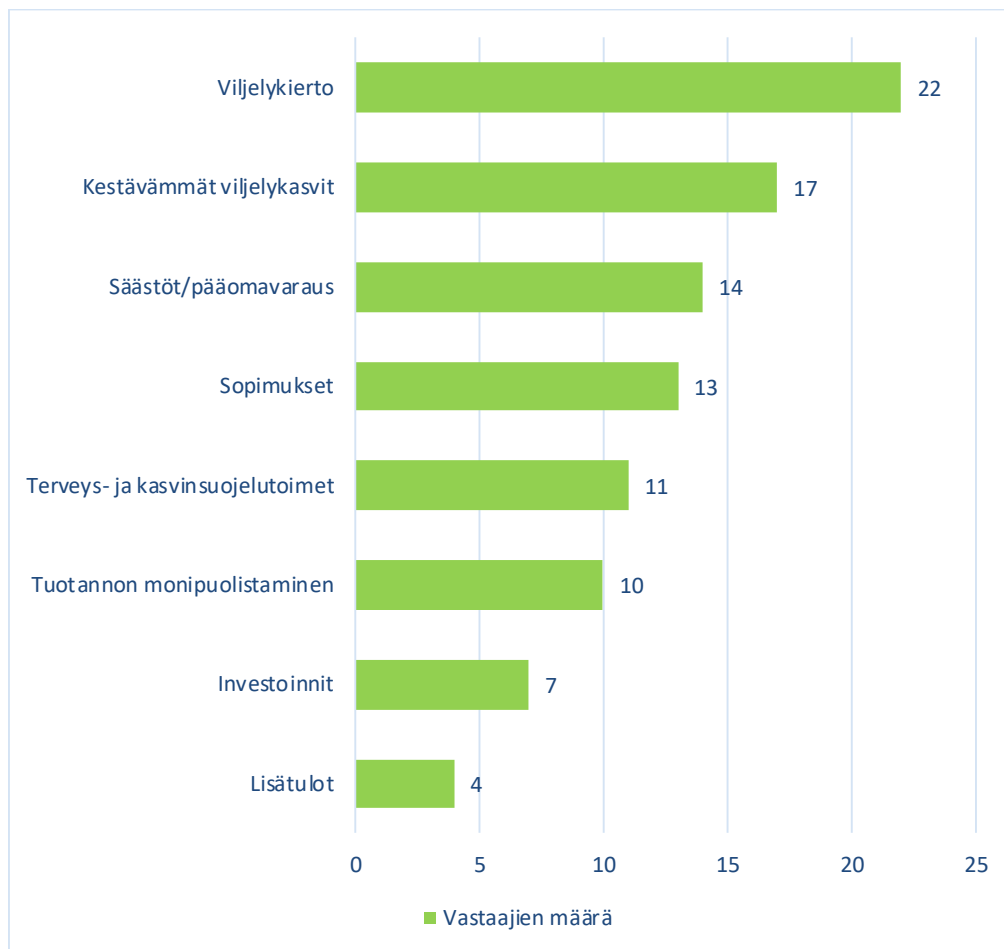
Kaavio 21 – Huomattavien tuotannollisten menetysten syyt (%)



Huom. Tämän kysymyksen kohdalla viljelijät voivat ilmoittaa useamman kuin yhden syyn menetyksille. Viljelijöiden kokemat merkittävimmät syyt menetyksille olivat haitalliset sääilmiöt, ja seuraavana tuli markkinahintojen vaihtelu.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

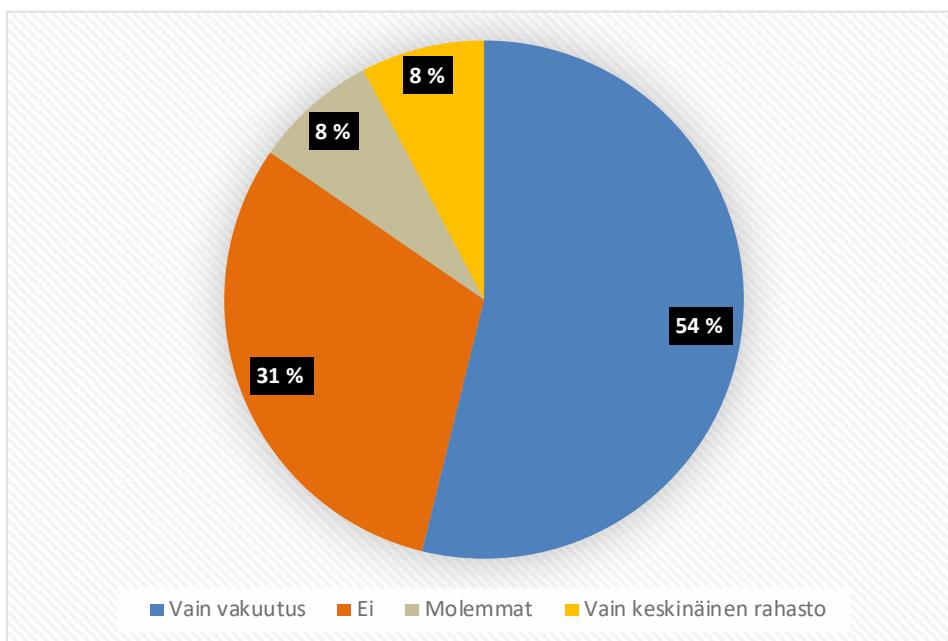
Kaavio 22 – Ennaltaehkäisevät toimenpiteet tilatasolla



Huom. Ennaltaehkäiseviin toimenpiteisiin ei lueta viljelijöitä, joilla on vakuutussopimus tai jotka kuuluvat keskinäiseen rahastoon. Kymmenen viljelijää kertoi, etteivät he ole toteuttaneet mitään ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä tilatasolla.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

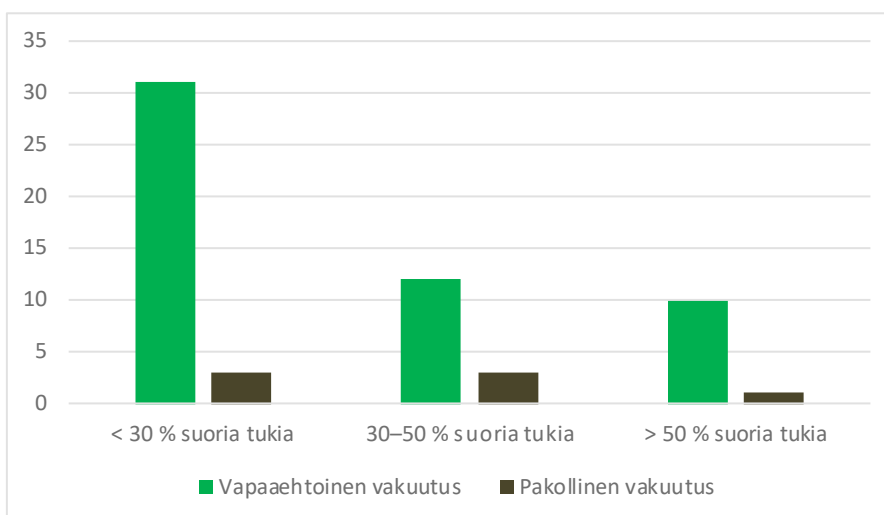
Kaavio 23 – Tällä hetkellä vakuutettujen tai keskinäiseen rahastoon kuuluvien viljelijöiden prosenttiosuus



Huom. Useimmilla viljelijöillä on vakuutus tai he kuuluvat keskinäiseen rahastoon. Suurimmalla osalla viljelijöistä (57) vakuutus perustuu vapaaehtoisuuteen. Viljelijöistä 33:lla ei ole vakuutusta eivätkä he kuulu keskinäiseen rahastoon.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

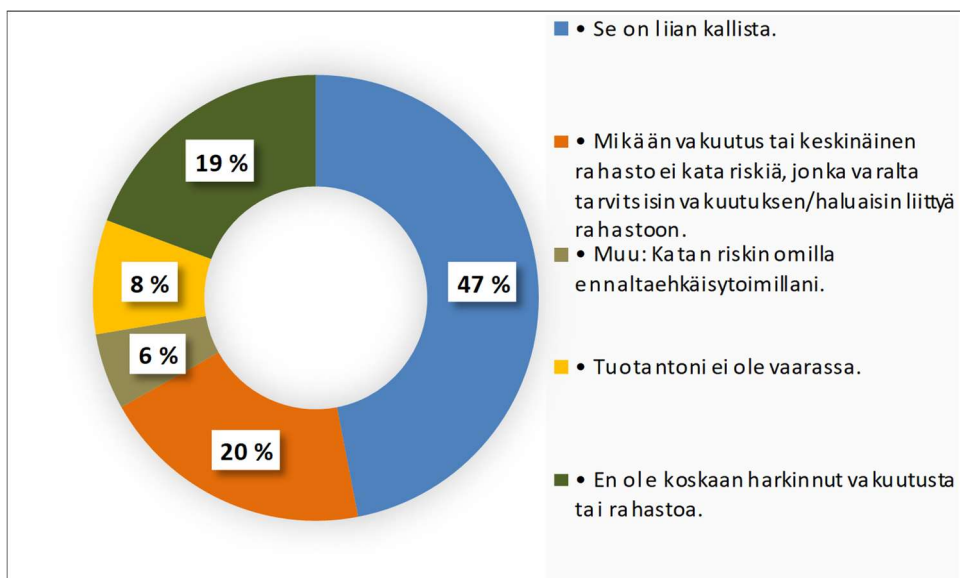
Kaavio 24 – Vakuutussuoja eriteltynä sen mukaan, mikä on suorien tukien osuus maataloustulosta



Huom. Mitä suurempi suorien tukien osuus maataloustulosta on, sitä vähäisempää on vakuutusten käyttö.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Kaavio 25 – Viljelijöiden esittämät tärkeimmät syyt sille, miksi heillä ei ole vakuutusta tai he eivät kuulu keskinäiseen rahastoon



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuim.

Lyhenteet

CAA: Centri di Assistenza Agricola – valtuutetut viljelijöiden tukikeskukset

FADN: Maatalouden kirjanpidon tietoverkko

OECD: Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö

YMP: Yhteinen maatalouspolitiikka

Sanasto

Condifesa: Italialainen alueellinen tuottajajärjestö, joka vakuuttaa ilmastoriskien varalta.

Kestävyys: Järjestelmän kyky kestää ulkoisia häiriöitä ja ylläpitää aiempaa toiminnan tasoa ilman suuria muutoksia sisäisissä osatekijöissä (Urruty et al., 2016).

Maatilan nettoarvonlisä: Maatalouden kirjanpidon tietoverkon indikaattori, jolla kuvataan maatilan kokonaistuotannon arvoa, johon on lisätty tuet ja josta on vähennetty välituotekäyttö (tuotantoprosessissa käytettyjen tavaroiden ja palvelujen arvo) ja poistot.

Markkinointivuosi: Sadonkorjuun ajankohdan määrittämä viitekausi kasvien tuotannon analysointia ja raportointia ja hintojen määrittämistä varten.

Muuntautumiskyky: Järjestelmän kyky kehittää tai ottaa käyttöön uusia elementtejä ja prosesseja, jotka muuttavat sen toiminnan logiikkaa, ylläpitääkseen tärkeitä toimintoja silloin, kun rakenteelliset muutokset ekologisessa, taloudellisessa tai sosiaalisessa toimintaympäristössä tekevät siitä kestävämmän tai toimimattoman.

Nollavaikutus: Tilanne, jossa julkisia varoja käytetään sellaisen toimen rahoittamiseen, joka olisi toteutettu myös ilman julkista tukea.

Sadon korjaamatta jättäminen: Tuotantosyklin lopettaminen tietyllä alueella silloin, kun tuote on hyvin kehittynyt ja laadultaan virheetön ja myyntikelpoinen.

Sadon korjaaminen raakana: Raakojen, markkinoille kelpaamattomien tuotteiden korjaaminen tietyltä alueelta. Tuotteet eivät saa ennen korjaamista olla vaurioituneita millään tavalla.

Selviytymiskyky: Viljelijöiden kyky selviytyä häiriöistä ja jatkaa toimintaansa. Kyky jakaantuu kolmeen osaan: kestävyys, sopeutumiskyky ja muuntautumiskyky.

Sopeutumiskyky: Järjestelmän kyky mukauttaa sisäisiä tekijöitä ja prosesseja muuttuvien ulkoisten olosuhteiden perusteella ja siten jatkaa samaan suuntaan ylläpitäen kaikkia tärkeitä toimintoja (Folke et al., 2010).

Toissijaisuusperiaate: Sääntö, jonka mukaan EU ryhtyy toimiin vain, jos ne voivat olla vaikuttavampia kuin kansallisen, alueellisen tai paikallistason toimet.

Tuen myöntäminen hakujärjestyksessä (*first-come first-served*): Valintaperuste, joka palkitsee ainoastaan reagointinopeuden.

Tulot: Viljelijän markkinoilta saamien tulojen summa, mukaan luettuna mahdollinen julkinen tuki, ilman tuotantokustannuksia.

Venäjän tuontikielto: Venäjän federaation hallitus kielsi 7. elokuuta 2014 tiettyjen tuotteiden tuonnin tietyistä maista, myös EU:n jäsenvaltioista.

KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN ERITYISKERTOMUKSEEN

”VILJELIJÖIDEN TULOJEN VAKAUTTAMINEN: VÄLINEVALIKOIMA ON KATTAVA, MUTTA VÄLINEIDEN VÄHÄISEEN KÄYTTÖÖN JA LIALLISIIN KORVAUKSIIN ON PUUTUTTAVA”

TIIVISTELMÄ

I Vaikka tietoisuutta riskienhallinnasta ja keskittymistä riskienhallintaan on yleisesti ottaen lisättävä, vuoden 2020 jälkeisen YMP:n puitteissa toteutettavia toimia on tarkasteltava myös tulevaa politiikkaa varten ehdotetun tuloslähtöisen täytäntöönpanomekanismin valossa. Tämä edellyttää muun muassa sitä, että YMP:stä rahoitettavien tukitoimien on oltava sopusoinnussa näytön perusteella määriteltyjen jäsenvaltioiden tarpeiden kanssa.

IV Satovakuutus tarjotaan saataville YMP:n kummankin pilarin puitteissa, mutta päällekkäinen rahoitus on suljettu pois.

V Yksi EU:n tuen tavoitteista on tarjota jäsenvaltioille tasapuoliset toimintaedellytykset. Jäsenvaltiot voivat päättää panna EU:n vakuutustuen täytäntöön SWOT-analyysin ja tarvearvioinnin perusteella.

EU:n politiikan lisäarvoa ei pitäisi arvioida ainoastaan mittaamalla osallistumista ja menoja lyhyellä aikavälillä, varsinkaan tilanteessa, jossa välineet ovat uusia. Esimerkiksi maaseudun kehittämistä koskevat vakuutukset ovat uusia välineitä, minkä vuoksi niiden täytäntöönpano vaatii aikaa. Komissio kerää jäsenvaltioilta tietoja kriisi- ja hallintatoimenpiteistä, kuten poikkeustoimenpiteistä, ja saa jäsenvaltioiden vuotuisista täytäntöönpanokertomuksista tietoja siitä, miten paljon toiseen pilariin kuuluvia riskienhallinnan alatoimenpiteitä on käytetty.

Toiseen pilariin kuuluvien riskienhallinnan välineiden osalta jäsenvaltiot voivat välttyä mahdolliselta nollavaikutuksen riskiltä asettamalla tuen enimmäismäärät asetuksen (EU) N:o 1305/2013 37 artiklan 4 kohdan säännösten mukaisesti.

VI Ehtona käytettiin välittömästi suljettujen Venäjän markkinoiden menettämistä (mitattuna tuotteissa sekä määrän ja arvon mukaan verrattuna muihin kolmansiin markkinoihin ja sisämarkkinoihin). Vaihtoehtoisia Venäjän markkinoiden kokoisia markkinoita ei ollut saatavilla, kun Venäjän tuontikielto asetettiin.

VII Jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset tekevät tarkastuksia. ”Jäljitettävyyttä” on ymmärrettävä tässä yhteydessä valvontana.

VIII Katso komission vastaukset 84–92 kohtaan.

Komissio hyväksyy suositukset osittain. Tämä koskee erityisesti viljelijöiden kannustamista parempaan kriisivalmiuteen, vakuutustuen parempaa suunnittelua ja seurantaa (osittain), poikkeustoimenpiteiden käytön ehtoja (osittain) ja markkinoilta poistotoimiin liittyviä korvauksia (osittain).

JOHDANTO

01 Katso komission vastaus I kohtaan.

03 Vuosikymmenten ajan harjoitetulla EU:n terveyspolitiikalla on estetty kasvi- ja eläintauteja lisääntymästä samassa suhteessa kaupankäynnin ja ihmisten liikkuvuuden lisääntymisen kanssa.

06 Komission vuonna 2017 antama tiedonanto on otettu huomioon vuonna 2018 annetuissa YMP-ehdotuksissa. Niissä edellytetään muun muassa, että jäsenvaltioiden on sisällytettävä YMP-suunnitelmiinsa selvitys siitä, millä tukitoimilla pyritään varmistamaan johdonmukainen ja kokonaisvaltainen lähestymistapa riskinhallintaan (strategiasuunnitelmista annetun asetusehdotuksen COM(2018) 392 97 artikla).

07 Komissio toteaa seuraavaa:

Komissio ehdotti vuoden 2020 jälkeistä YMP:tä varten kolmea yleistä tavoitetta ja yhdeksää erityistavoitetta, jotka on määritelty strategiasuunnitelmista annetun asetusehdotuksen COM(2018) 392 5 ja 6 artiklassa. Kolme yleistä tavoitetta – joista yksi liittyy talouteen, yksi ympäristöön/ilmastoon ja yksi alueisiin/yhteiskuntaan – on kukin jaettu merkityssisältönsä mukaisesti edelleen kolmeen erityistavoitteeseen. Kaaviossa 3 esitellyissä esimerkeissä talouteen liittyvä yleinen tavoite on yhteydessä kahteen kolmesta talouteen liittyvästä erityistavoitteesta ja yhteen kolmesta ympäristöön/ilmastoon liittyvästä erityistavoitteesta.

Katso myös komission vastaus 16 kohtaan.

09 EU antaa toisen pilarin puitteissa jäsenvaltioille mahdollisuuden tukea viljelijöitä toimenpiteellä nro 5, joka koskee maatalouden tuotantomahdollisuuksien palauttamista ja ennalta ehkäiseviä toimia (ei analysoitu tässä tarkastuksessa), ja kolmella riskienhallintavälineellä (toimenpide nro 17), jotka ovat vakuutusväline (M17.1), keskinäiset rahastot (M17.2) ja tulojen vakauttamisvälineet (M17.3).

TARKASTUKSEN LAAJUUS JA TARKASTUSTAPA

11 Komissio huomauttaa, että riskien ja kriisien käsitteleminen ovat kaksi eri asiaa (joskin ne täydentävät toisiaan). Kaavion 2 mukaisesti YMP tarjoaa samanaikaisesti välineet tavallisia riskejä, markkinariskejä ja katastrofiriskejä varten.

HUOMAUTUKSET

16 Suoria tukia ei ole suunniteltu erityisesti riskienhallinnan välineeksi, minkä vuoksi niitä ei ole helppo yhdistää riskiluokitukseen. Ne tarjoavat kuitenkin viljelijöille turvaverkon, joka on riippumaton markkinoiden vaihteluista. Niillä on siten tuloja vakauttava vaikutus, koska ne toimivat tulovaihteluilta suojaavana puskurina.

18 Viljelijät voivat suorien tukien avulla valmistautua riskeihin paremmin – tämä olisi monissa tapauksissa mahdotonta ilman tukea.

Toiseen pilariin kuuluvien riskienhallinnan välineiden osalta käytössä on kaksi mekanismia, joiden avulla varmistetaan, että viljelijät tiedostavat riskit jatkuvasti: 1) välineiden avulla korvataan ainoastaan vähimmäismäärän ylittävät menetykset, ja 2) korvausmenettelyn käynnistävä menetys lasketaan suhteessa

edeltävien kolmen tai viiden vuoden keskimääräiseen tuotantoon tai keskimääräisiin tuloihin. Tämä keskiarvo saatetaan siten ajan tasalle vuosittain.

21 Komission yhteinen vastaus 21 ja 22 kohtaan:

Korrelaatio ei sinällään merkitse tai selitä taustalla olevaa syy-yhteyttä eli sitä, että vakuutuksen käyttöaste on pienempi, koska suorien tukien osuus tuloista on suurempi. Viljelijöiden päätöksiin vaikuttavien muiden tekijöiden (esimerkiksi vakuutusten saatavuus) lisäksi tuloksiin voi vaikuttaa tiettyjen alojen suhteellinen painotus tietyissä luokissa (suorien tukien osuus < 30 %, 30–50 %, > 50 %), sillä suorien tukien osuus riippuu vahvasti alasta.

26 kohdan toinen luetelmakohta: Se, että viljelykierto on osa tuen ehdollisuuteen liittyviä vaatimuksia, lisää viljelijöiden tietoisuutta tästä käytännöstä. Viljelykierto edistää maaperän laadun suojelemista koskevan tavoitteen saavuttamista ja parantaa välillisesti tilojen selviytymiskykyä. Tämä saavutetaan myös yhdessä muiden käytäntöjen kanssa.

Lisäämällä ehdollisuutta viljelijöille asetetaan maatalouskäytäntöjä koskeva vähimmäistaso, joka mahdollistaa sen, että vaatimukset jo täyttävät viljelijät voivat jatkaa entiseen tapaan, kun taas muilta edellytetään lisätoimia. Lisäksi tulevassa YMP:ssä on tarkoitus lisätä vapaaehtoisia toimenpiteitä, joilla tuetaan viljelijöitä muiden kestävien viljelykäytäntöjen käyttöönoton lisäämisessä.

27 Komissio katsoo, että sen nykyisen ennakotoimenpidekehityksen avulla on varmistettu, että Euroopassa on erittäin korkea elintarviketurvallisuuden ja eläinten ja kasvien terveyden taso. Tällä on varmistettu terveyden suojelun erittäin korkea taso, ja se on hyödyttänyt sisämarkkinoita ja EU:n elintarvikevientiä. Puolen miljardin euron kustannusta on tarkasteltava maatalous- ja elintarviketuotannon 408 miljardin euron kokonaisarvon valossa.

Jälkitoimenpiteiden kustannukset olisivat olleet paljon suuremmat ilman vuosikymmenten ajan EU:n tasolla toteutettuja tehokkaita ennakotoimenpiteitä.

30 Tulojen vakauttamisvälineet ovat uusia, joten niiden täytäntöönpano vie aikaa. Muutamassa jäsenvaltiossa (esimerkiksi Italiassa ja Unkarissa) on kuitenkin hyvät mahdollisuudet ottaa pian käyttöön tällainen väline.

32 YMP:n tarjoamaan välineistöön kuuluu erilaisia välineitä. Sitä, että viini-, hedelmä- ja vihannesala voi hyötyä vakuutusjärjestelmistä molempien pilareiden puitteissa, ei pitäisi nähdä mahdollisena päällekkäisyytenä, vaan jäsenvaltioille, tuottajaorganisaatioille ja yksittäisille viljelijöille tarjottavana vaihtoehtona, jonka ansiosta viljelijät voivat valita parhaan välineen kunkin riskin käsittelemistä varten.

Yhteisen markkinajärjestelyn osalta keskinäiset rahastot voidaan aktivoida epäsuotuisissa markkinaolosuhteissa, kun taas vakuutus voidaan aktivoida luonnonkatastrofien, sääolojen, tautien tai tuholaistartuntojen tapauksessa.

Maaseudun kehittämistoimet liittyvät tuotannollisia menetyksiä varten tarkoitettuihin vakuutusjärjestelmiin ja tuotannollisia ja tuloihin liittyviä menetyksiä varten tarkoitettuihin keskinäisiin rahastoihin. Tuotannollisten menetysten ottaminen samanaikaisesti vakuutusten ja keskinäisten rahastojen ohjelmasuunnitteluun on mahdollista, ja se voi olla järkevää jäsenvaltioiden ja edunsaajien tarpeista riippuen. Tällä tavalla nämä kaksi riskienhallinnan välinettä täydentäisivät toisiaan. Lisäksi saman toimenpiteen kaksinkertainen rahoitus on kielletty yleiskattavalla säännöksellä (asetuksen (EU) N:o 1306/2013 30 artikla).

Poikkeustoimenpiteet aktivoidaan poliittisissa tai muissa tapauksissa, joissa ennalta ehkäisevät riskienhallintatoimenpiteet eivät enää riitä.

33 Keskinäisille rahastoille maksettava tuki on tähän asti rajattu ensimmäisen pilarin puitteissa keskinäisen rahaston perustamisesta ja sen täydentämisestä aiheutuviin hallinnollisiin kustannuksiin. Tämä selittää sen, miksi tuottajaorganisaatiot eivät ole olleet kiinnostuneita. Komissio ehdottaa vuoden 2020 jälkeisessä YMP:ssä tämän rajoituksen poistamista ja EU:n rahoituksen myöntämistä keskinäiselle rahastolle kriisitoimenpiteitä varten. Tämän pitäisi edistää tämän toimenpiteen käyttöä.

Lisätietoja keskinäisten rahastojen käytöstä toisessa pilarissa on komission vastauksissa 43–45 kohtaan.

34 Komissio ehdottaa vuoden 2020 jälkeisessä YMP:ssä, että keskinäisistä rahastoista tehtäisiin vielä houkuttelevampia tuottajaorganisaatioille.

Keskinäisten rahastojen perustaminen on monimutkaisempaa kuin vakuutus sopimuksen tekeminen, mutta keskinäiset rahastot tarjoavat kuitenkin viljelijöille useita etuja, joita ovat esimerkiksi välineen omistajuus, rahalliset säästöt pitkällä aikavälillä ja mahdollisuus kattaa riskit, joita markkinat eivät kata.

Ranskan lähestymistapa on yksi mahdollinen ratkaisu. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin tarjota viljelijöille enemmän vaihtoehtoja sopivan välineen valitsemista varten. Näin ollen myös saman riskin kattavat välineet voivat olla toisiaan täydentäviä edellyttäen, että päällekkäinen rahoitus vältetään.

35 Tuottajat ovat tuottajaorganisaatioiden välityksellä suoraan vastuussa keskinäisistä rahastoista ja vakuutuksista, kun taas poikkeustoimenpiteillä vastataan markkinoihin yleisesti vaikuttaviin erityisiin tapahtumiin (kuten Venäjän tuontikieltoon).

36 YMP-toimenpiteestä myönnettiin tukea tulvista ja rankkasateista kärsineille viljelijöille kyseessä olleissa jäsenvaltioissa esiintyneiden pitkään jatkuneiden, ennennäkemättömien ja poikkeuksellisten sääolojen vuoksi.

Koska asetuksen 221 artiklan soveltaminen oli poikkeuksellista, viljelijät eivät voi luottaa saavansa korvauksia säähän liittyvistä vahingoista, ja heihin kohdistuu yhä merkittävä tulojen menettämisen riski, jollei sitä lievennetä tavanomaisilla riskienhallinnan välineillä, kuten vakuutuksilla.

38 Yhteistyöhön perustuvassa hallinnoinnissa jäsenvaltiot voivat valita Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston tarjoamista työkaluista tarpeisiinsa soveltuvat työkalut SWOT-analyysin ja tarvearviointinsa perusteella. Ohjelmakaudella 2014–2020 jäsenvaltiot voivat kuitenkin päättää, onko maaseudun kehittämisasetuksen puitteissa tarjottujen riskienhallinnan välineiden täytäntöönpano niiden kannalta tarkoituksenmukaista.

39 Komission ehdotusten tarkoituksena ei ole, että jäsenvaltiot lopettaisivat kansalliset järjestelmänsä. Sen sijaan jäsenvaltiot hyötyvät toissijaisuusperiaatteen mukaisesti siitä, että ne voivat suunnitella kyseessä olevat välineet joustavammin vankan SWOT-analyysin ja tarvearvioinnin pohjalta. Jäsenvaltioiden, jotka tarjoavat jo kansallista tukea riskien hallintaa varten, olisi hyödynnettävä tilaisuus ja käytettävä maaseudun kehittämistukea innovatiivisiin järjestelmiin, jotka täydentävät nykyisiä järjestelmiä johdonmukaisella tavalla.

41 EU:n tuella ei ole tarkoitus korvata kansallisia järjestelmiä, olivatpa ne sitten julkisia tai yksityisiä vakuutusjärjestelmiä. Tarkoituksena on tarjota jäsenvaltioille välineet, joilla ne voivat ratkaista

tarpeisiinsa liittyvät tilanteet esimerkiksi silloin, kun tarjolla ei ole muita välineitä, joilla kannustettaisiin viljelijöitä osallistumaan riskienhallintaan.

42 Katso komission vastaus 38 kohtaan.

43 Komission yhteinen vastaus 43–45 kohtaan:

Vakuutuksia on tähän asti tuettu merkittävästi siksi, että ne ovat viljelijöiden parhaiten tuntema ja eniten käyttämä väline – EU:n tuella tai ilman sitä. Sekä tuotannon- että tulonmenetyksiä varten tarkoitetut keskinäiset rahastot ovat yleisesti ottaen vähemmän tunnettuja ja käytettyjä välineitä.

Uusien välineiden täytäntöönpano vie aikaa, koska viljelijöiden tietoisuuden ja osallistumisen lisäämisen lisäksi on yhtä tarpeellista kehittää jäsenvaltioiden viranomaisten valmiuksia. Eräissä maaseudun kehittämisohjelmissa on jo nyt lähes saavutettu tuen hyödyntämistä koskevat tavoitteet tai ne on jopa ylitetty.

Arvioitaessa sitä, onko tukea hyödynnetty merkittävästi, on samalla tarkasteltava maaseudun kehittämistoimien suunnittelun yhteydessä määriteltyjä tarpeita ja painopisteitä: merkittävänä tuen hyödyntämisenä voidaan hyvinkin pitää esimerkiksi sitä, että riskienhallinnan tukea on annettu lähes 20 prosentille viljelijöistä, kuten Ranskan osalta on osoitettu taulukossa 4.

Katso myös komission vastaus 38 kohtaan.

46 Katso komission vastaukset 41 ja 45 kohtaan.

49 YMP:n yleiseen riskienhallinnan välineistöön sisäänrakennetun YMP:n vakuutustuen EU:n tason lisäarvo perustuu tarpeeseen vastata riskienhallintaan yhteisenä haasteena yhteisillä EU:n tason säännöillä, jotka tarjoavat jäsenvaltioille – toissijaisuusperiaatteen mukaisesti – mahdollisuuden tehdä tarpeitaan vastaavia valintoja ja mukautuksia.

Vakuutusten hyödyntämisen osalta komissio viittaa 43–45 kohtaan antamaansa vastaukseen. Komissio huomauttaa myös, että tietyn vakuutusjärjestelmän hyödyntämiseen vaikuttavat monet tekijät (esimerkiksi hallinnolliset valmiudet suunnitella houkutteleva ja tehokas järjestelmä) ja että hyödyntäminen voi myös muuttua ajan kuluessa.

50 Komission yhteinen vastaus 50 ja 51 kohtaan:

Yhteisessä seuranta- ja arviointikehyksessä tulosindikaattorin tehtävänä on maaseudun kehittämisohjelmien täytäntöönpanon määrällinen mittaaminen ja seuranta kohdealoilla, ei yksittäisten toimenpiteiden/alatoimenpiteiden tasolla. Tulosindikaattori ”riskienhallintajärjestelmiin osallistuvien maatalojen prosenttiosuus” on yhdistetty kohdealaan 3 b ”maatalojen riskien ehkäisemisen ja hallinnan tukeminen”. Indikaattori ottaa huomioon kaikkien asiaankuuluvien toimenpiteiden/alatoimenpiteiden kumulatiivisen vaikutuksen, joka kohdistuu kyseisen kohdealan tavoitteisiin. Toimenpiteen nro 17 osalta on saatavilla yksityiskohtaisempi erittely yksittäisten välineiden täytäntöönpanosta kunkin alatoimenpiteen tuotosindikaattoreiden, kunkin maaseudun kehittämisohjelman indikaattorisuunnitelman ja jäsenvaltioiden vuosittain toimittamiin vuotuisiin täytäntöönpanokertomuksiin sisältyvien tietojen ansiosta.

52 Oikeudellinen kehys tarjoaa jäsenvaltioille mahdollisuuden määritellä niiden erityiset tarpeet kattavia ylimääräisiä ohjelmakohtaisia indikaattoreita.

Tulosindikaattorit eivät mittaa politiikan vaikutuksia. Näitä vaikutuksia voidaan tarkastella ainoastaan tekemällä arviointi, jota varten indikaattorit tarjoavat joitakin mutta eivät kaikkia tarpeellisia tietoja.

Tuloihin vaikuttavat kuitenkin useat tekijät (kuten markkinoiden kehitys, tulotuki ja riskienhallinta), ja sen määrittäminen, mikä on vakuutuksen osuus tulojen vakauttamisessa, edellyttää arvioinnin tekemistä.

53 Eri järjestelmien täytäntöönpanomekanismin ja -menettelyjen määrittäminen ovat toissijaisuusperiaatteen mukaisesti jäsenvaltioiden vastuulla.

Vakuutusjärjestelmä on luonteeltaan monimutkainen, sillä sopimuksia on mukautettava säännöllisesti. Jäsenvaltioita kannustetaan välttämään luomasta ylimääräistä byrokratiaa EU:n tukitoimien täytäntöönpanoa varten. Lisäksi monissa jäsenvaltioissa on viljelijöille tarkoitettuja vapaaehtoisia tukipalveluja, joiden tarkoituksena on auttaa viljelijöitä hakemaan tukea erilaisista YMP-järjestelmistä. Tämä ei koske ainoastaan riskienhallinnan välineiden täytäntöönpanoa.

54 Uuden maaseudun kehittämistoimen täytäntöönpanon aloittaminen jäsenvaltiossa edellyttää toimenpiteestä riippumatta erilaisia taloudellisia, hallinnollisia ja henkilöstöresursseja. Toimenpide nro 17 ei ole tästä poikkeus. Tämä voi olla aluksi lannistavaa jäsenvaltion valmiuksista riippuen.

55 Kuten komission 52 kohtaan antamassa vastauksessa korostetaan, tuloihin vaikuttavat useat muut tekijät, jotka eivät liity vakuutusjärjestelmiin osallistumiseen, kuten markkinoiden kehitys ja tulotuki. Sen määrittäminen, mikä on vakuutusten osuus tulojen vakauttamisessa, edellyttää arvioinnin tekemistä.

56 Vakuutusten ja jälkitoimenpiteiden välillä esiintyvien, maksujen suoritusajankohtaan liittyvien erojen taustalla ovat erilaiset tavoitteet, maksuperusteet ja täytäntöönpanomekanismit. Vakuutuksilla ja jälkikäteen toteutettavilla poikkeustoimenpiteillä vastataan eri riskeihin, minkä vuoksi niiden aikataulut poikkeavat luonnollisesti toisistaan.

58 Jäsenvaltioilla on mahdollisuus soveltaa asetuksen (EU) N:o 1305/2013 37 artiklan 4 kohtaa tukikelpoisen vakuutusmaksun rajoittamiseksi soveltamalla asianmukaisia enimmäismääriä.

59 Viljelijät ovat yrittäjiä, joten riskien vähentämistoimenpiteiden toteuttaminen on heidän etujensa mukaista, jotta he voivat vähentää altistumistaan riskeille ja saada parhaan mahdollisen tuoton sadoistaan, riippumatta siitä, tekevätkö he vakuutussopimuksen. Viljelijät voivat saada Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta tukea vakuutussopimuksen tekemistä varten. Tukea voi kuitenkin saada enintään 70 prosenttia maksetusta vakuutusmaksusta. Lisäksi on kynnysarvoja ja omavastuusuosuuksia, jotka on otettava huomioon. Siksi on viljelijöiden etujen mukaista, että näitä varoja ei tuhlaata.

Vakuutuksia pidetään viljelijöiden taloudellisina takeina viljelytoimintaan liittyviä riskejä vastaan. Ne auttavat viljelijöiden tulojen vakauttamisessa ja voivat edistää monimuotoistamista ja investointeja, jotka voivat puolestaan parantaa tilojen häiriönsietokykyä.

63 Odotettuja taloudellisia menetyksiä ja häiriötä ei verrattu määriteltyyn kynnnykseen, koska lainsäätäjät eivät ole määritelleet tällaista kynnystä. Asetuksen 219 artiklan sanamuodossa otetaan huomioon häiriöt, jotka johtuvat ”hintojen nousuista tai laskuista tai muista tapahtumista ja olosuhteista, jotka merkittävästi häiritsevät tai uhkaavat häiritä markkinoita”. Komissio analysoi perusteellisesti markkinahäiriön ja odotetut taloudelliset vahingot ja tuli siihen päätelmään, että edellytykset 219 artiklan mukaisten poikkeustoimenpiteiden käynnistämiseksi täyttyivät.

Koska tilanteet vaihtelevat erittäin paljon, on käytännössä mahdotonta määritellä objektiivisia käynnistämisen parametreja. Tällaisen toimenpiteen käynnistämistä koskevien kynnysten määrittelemisen olisi jopa ristiriidassa toimenpiteen poikkeuksellisen luonteen kanssa. Se estäisi myös kiireelliset toimenpiteet ja toimenpiteiden mukauttamisen kuhunkin markkinahäiriöön. Tämä selittää sen, miksi edes tieteellisessä keskustelussa ei ole päästy yhteisymmärrykseen siitä, mikä olisi objektiivinen kynnys tai tähän tarkoitukseen liittyvä parametri.

64 Venäjän tuontikiellon alussa EU:n Venäjälle suuntautuvan hedelmä- ja vihannesviennin taso oli objektiivinen olemassa oleva kriteeri, kun taas vaihtoehtoiset EU:n ja kolmansien maiden markkinat olisivat olleet pelkkä oletamus.

65 Esittäminen markkinavuositain kalenterivuosien sijaan soveltuu paremmin asianmukaiseen markkina-analyysiin.

EU:n sisäisten tietojen käyttö voi johtaa virtojen kaksinkertaiseen laskemiseen. Näin käy joka kerta, kun omenat kuljetetaan sellaisen toisen jäsenvaltion kautta, jossa vientiä koskeva tullililmoitus jätetään ennen lähettämistä EU:n ulkopuoliseen maahan.

Venäjän tuontikiellon aikana EU:n ulkopuolelle suuntautuvan viennin kokonaismäärä kasvoi vuonna 2014–2015, mutta alkoi laskea vuonna 2015–2016 alkaen kuvastaen suuntauksen muuttumista.

Viennin lisääntymisen kaudella muut EU:n ulkopuoliset markkinat ovat osittain ja tilapäisesti kompensoineet Venäjän markkinoiden menettämistä. Pääsy Venäjän markkinoille säilyi Venäjän kauppasaarron alussa vuonna 2014–2015, mutta oli sen jälkeen vuosina 2015–2016 ja 2016–2017 mahdollista ainoastaan Valko-Venäjän kautta, mistä aiheutui ylimääräisiä toimintakustannuksia. Samaan aikaan osa EU:n viennistä suunnattiin uudelleen Pohjois-Afrikkaan, mutta myöhemmin Algeria sulki rajansa. Sillä välin EU:n omenoiden hinta laski, mikä osoitti, että markkinahäiriö oli todellinen.

66 Kolme vuotta kestänyt tuottajahintojen merkittävä lasku johti yhdessä Venäjän tuontikiellosta aiheutuneen, EU:n ulkopuolelle suuntautuneessa viennissä tapahtuneen selkeän muutoksen (positiivisesta negatiiviseksi) kanssa viennin vähenemiseen – joka ei kuitenkaan tapahtunut välittömästi, koska vienti ohjattiin Valko-Venäjän kautta ja muut markkinat kompensoivat vaikutuksia osittain (tästä aiheutui kuitenkin toiminta-/uudelleenohjauskustannuksia myyjille). Tämä aiheutti häiriöitä hedelmätarha-alalla, jolla investointipäätökset tehdään seuraavaksi 10 vuodeksi.

67 Koska näiden herkästi pilaantuvien hedelmien varastointimahdollisuudet ovat rajalliset, tilannetta ei voida parantaa nopeasti. Lisäksi Venäjän julistama EU:n hedelmien ja vihannesten tuontikielto uhkaa huonontaa tilannetta persikka- ja nektariinimarkkinoilla. Näyttää siltä, että tätä markkinatilannetta ei voida riittävällä tavalla vakauttaa asetuksen (EU) N:o 1308/2013 nojalla käytettävissä olevilla toimenpiteillä.

75 Komission yhteinen vastaus 75 ja 76 kohtaan:

Kuljetus-, pakkaus- ja lajittelukulut määritellään EU:n tasolla. Tuki koskee kaikkia jäsenvaltioita. Nämä kustannukset tarkistettiin vuonna 2013. Ne kuvastavat kyseessä olevia EU:n sisäisiä keskimääräisiä kustannuksia.

Omenoiden osalta kyseessä olevat kustannukset ovat keskimäärin 40 euroa sadalta kilolta.

78 Komission yhteinen vastaus 78–80 kohtaan:

Jäsenvaltiot voivat sallia ilmaisjakeluun liittyvät markkinoilta poistot hedelmien ja vihannesten jalostajille (mehun- ja/tai nektarin tuotantoa varten). Jäsenvaltioiden on päätettävä markkinoilta poistettujen persikoiden ja saadun mehun/nectarin muuntosuhde ja varmistettava, että jalostajille maksettavilla maksuilla korvataan ainoastaan jalostamiseen liittyviä kustannuksia. Muuntosuhteet voivat vaihdella kyseessä olevista tuotteista (joka tapauksessa luokka II) sekä niiden ominaisuuksista ja laadusta riippuen.

Jos ilmaisjakeluun tarkoitettuja tuotteita poistetaan markkinoilta, EU rahoittaa myös kuljetuskustannukset sekä lajittelu- ja pakkauskustannukset viimeksi vuonna 2013 tarkistetun kiinteisiin korvauksiin perustuvan järjestelmän puitteissa. Koska suurimmat kiinteämääräiset korvaukset ovat noin 10 senttiä kilolta kuljetusta varten ja 20 senttiä kilolta lajittelua ja pakkausta varten (tai molemmat yhdessä keskimäärin noin 39 senttiä kilolta), näiden määrien osuus tuotetun mehun/nectarin osalta maksettujen EU:n korvausten kokonaiskustannuksista on melko pieni.

Ilmaisjakelussa vetäytymishinnalla on tiukka yläraja, joka on enintään 40 prosenttia viimeksi kuluneiden viiden vuoden keskimääräisistä markkinahinnoista, mutta mehuksi/nectariksi jalostettujen persikoiden korkea muuntosuhde – perusteltu tai ei – voi todellakin aiheuttaa korkeita kustannuksia, jotka maksetaan EU:n varoista. Komission yksiköiden on arvioitava tämä asia.

83 EU:n lainsäädännön mukaan tarkastuksista vastaavat jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

84 Markkinoilta poistamisen hyödyntämisaste on alhainen toimenpideohjelmien puitteissa (alle yksi prosentti EU:n hedelmä- ja vihannesalan määrärahoista), kun taas hyödyntämisaste oli merkittävä Venäjän tuontikieltoon liittyvien poikkeustoimenpiteiden yhteydessä.

85 Komissio on vahvistanut tulevaa YMP:tä koskevassa ehdotuksessaan YMP:n puitteissa asetettuja pakollisia vaatimuksia, jotka koskevat ehdollisuutta. Näihin sisältyy vaatimus viljelykierrosta. Lisätietoja suorien tukien ja viljelijöiden vakuutuksen ottamispäätöksen välisestä yhteydestä on komission 21 kohtaan antamassa vastauksessa.

86 Kannustinvaiikutuksia on käsitelty komission 59 kohtaan antamassa vastauksessa.

Suositus 1 – Kannustetaan viljelijöitä valmistautumaan paremmin kriiseihin

Komissio hyväksyy suosituksen ja huomauttaa, että tähän pyritään tulevassa YMP:ssä muun muassa seuraavilla toimilla:

- Ilmasto- ja ympäristötavoitteiden vahvistaminen: YMP:n asettamien pakollisten tuen ehdollisuutta koskevien vaatimusten (kuten viljelykierto, runsashiilisen maaperän suojeleminen, maan orgaanisen aineksen säilyttäminen) vahvistaminen ja täydentäminen vapaaehtoisilla sitoumuksilla (ensimmäiseen pilariin kuuluvat uudet ekojärjestelmät ja toiseen pilariin kuuluvat maaseudun kehittämisen tukitoimet) ja tukivälineillä (kuten neuvontapalveluilla), jotka rahoitetaan YMP:stä. Oma merkityksensä tässä yhteydessä on myös velvoitteella, jonka mukaan osa hedelmiä ja vihanneksia sekä maaseudun kehittämisen tukitoimia koskevien toimenpideohjelmien määrärahoista on kohdennettava ympäristö- ja ilmastotoimiin, sekä tuotantosidonnaisten suorien tukien puitteissa tarjolla olevilla mahdollisuuksilla (esimerkiksi tuen kohdentaminen laajaperäiseen karjankasvatukseen).

- Integroidumpi lähestymistapa riskienhallintaan: riskienhallinnan välineiden pakollinen tarjoaminen viljelijöille maaseudun kehittämisen puitteissa ja vaatimus ottaa käyttöön integroidumpi lähestymistapa YMP:n strategiasuunnitelmissa.

Jäsenvaltiot hyötyvät joustavuuden lisääntymisestä, minkä ansiosta ne voivat kohdentaa tukitoimensa paremmin tarpeidensa mukaan. Jäsenvaltioiden on myös ehdotetun uuden tulospohjaisen lähestymistavan mukaisesti perustettava tukitoimensa määriteltyihin tarpeisiin.

Ehdotetun aikataulun osalta komissio korostaa, että lainsäätäjinä toimivat neuvosto ja Euroopan parlamentti neuvottelevat parhaillaan ehdotuksista vuoden 2020 jälkeiseksi YMP:ksi; näin ollen vuoden 2020 jälkeisen YMP:n oikeudellisen kehityksen (ja täytäntöönpanosäädösten) varsinainen voimaantulopäivä ei tässä vaiheessa ole vielä tiedossa.

87 Komissio viittaa 30, 33, 34, 35, 41, 43, 49 ja 58 kohtaan antamiinsa vastauksiin.

88 Toiseen pilariin kuuluvien riskienhallinnan välineiden (toimenpide nro 17) osalta kerätyissä tiedoissa osallistuvien tilojen määrä ja julkisten menojen kokonaismäärä on eritelty alatoimenpiteittäin. Lisäksi jäsenvaltiot tarjoavat lisätietoja maaseudun kehittämisohjelmien vuotuisissa täytäntöönpanokertomuksissa. Jäsenvaltioilla on myös mahdollisuus määritellä niiden erityistarpeet kattavia ohjelmakohtaisia indikaattoreita.

Komissio kerää hedelmä- ja vihannesalalla jäsenvaltioilta ja sidosryhmiltä paljon markkinatietoa erilaisten kanavien välityksellä (vuosikertomukset toimenpideohjelmien täytäntöönpanosta, asiantuntijaryhmät ja kansalaiskeskustelut sidosryhmien kanssa, tulostaulut, tulevaisuudennäkymät ja tästä eteenpäin markkinoiden seurantakeskukset).

Suositus 2 – Suunnitellaan vakuutustuki paremmin ja parannetaan tuen seurantaa

a) Komissio ei hyväksy tätä suositusta.

Tällaisen aiheen analysointi toimintapoliittisen syklin tässä vaiheessa ei ole tarkoituksenmukaista, kun otetaan huomioon viimeaikainen ja suunniteltu arviointityö eli vuonna 2017 tehty tutkimus riskienhallinnasta, vuonna 2019 valmistuva tutkimus kriisinhallinnasta ja vuoden 2024 lopussa julkaistavat jälkiarvioinnit.

EU:n tason lisäarvon osalta komissio viittaa lisäksi 49 ja 87 kohtaan antamiinsa vastauksiin.

b) Komissio hyväksyy suosituksen osittain.

Komissio pyrkii seuraamaan varojen käyttöä asianmukaisten tuotos- ja tulosindikaattorien avulla, mutta se ei hyväksy sitä, että sen olisi kerättävä tietoja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen mainitsemien erityisten indikaattorien (vakuutettu ala ja pääoma) avulla.

Tulevaa YMP:tä koskevan ehdotuksen mukaan tiedot riskienhallinnan välineiden kattamien viljelijöiden määrästä kerätään osana vuotuista tuloksellisuuden tarkastamis- ja hyväksymismenettelyä. Lisätietoja kerätään arvioinneilla ottamalla kuitenkin huomioon painokas yksinkertaistamista koskeva vaatimus. Siksi komissio ei voi hyväksyä suosituksen osaa, joka koskee vakuutettua alaa ja pääomaa.

Tulosindikaattori (YMP:n riskienhallinnan välineitä käyttävien tilojen osuus) ei muutu, ja se tarjoaa jäsenvaltioille mahdollisuuden asettaa tavoitteen riskienhallinnan välineiden kattamien tilojen määrästä. Komissio seuraa tämän indikaattorin avulla jäsenvaltioiden edistymistä täytäntöönpanossa.

Ehdotetun aikataulun osalta komissio korostaa, että lainsäätäjinä toimivat neuvosto ja Euroopan parlamentti neuvottelevat parhaillaan ehdotuksista vuoden 2020 jälkeiseksi YMP:ksi; näin ollen vuoden

2020 jälkeisen YMP:n oikeudellisen kehysten (ja täytäntöönpanosäädösten) varsinainen voimaantulopäivä ei tässä vaiheessa ole vielä tiedossa.

89 Katso komission vastaukset 62–71 kohtaan.

90 Euroopan tilintarkastustuomioistuimen korostamaa jälkitoimenpidettä käytettiin vain kerran ennennäkemättömien ja poikkeuksellisten sääolojen vuoksi. Komissio ei myöntänyt uudelleen vastaavaa korvausta asetuksen (EU) N:o 1308/2013 221 artiklan nojalla, vaikka suuri osa Euroopasta kärsi vuosina 2018 ja 2019 kuivuudesta.

Suositus 3 – Selkeytetään poikkeustoimenpiteiden käynnistämisen ja lopettamisen ehtoja ja niiden yhdistämistä muihin välineisiin

a) Komissio hyväksyy suosituksen osittain.

Komissio on samaa mieltä siitä, että markkinaolosuhteet ja tuottajille muodostuva kokonaistuotto, joka sisältää suorien tukien ja tuotannon lisääntymisen vaikutukset, olisi otettava huomioon analyysissa, jonka perusteella komissio ehdottaa poikkeustoimenpiteiden käynnistämistä tai päättämistä.

Objektiivisten markkinaparametrien ja ehtojen määrittäminen ennakolta olisi kuitenkin ristiriidassa toimenpiteen olennaisen luonteen kanssa, sillä se häiritäisi toimenpiteen tavoitetta eli sellaisten tavallisesti yhtäkkisten ja ennakoimattomien katastrofiriskien käsittelemistä, joita viljelijät ja viranomaiset eivät voi ratkaista riskienhallintastrategioiden puitteissa.

Lisäksi objektiivisten ehtojen puuttuminen ei tarkoita sitä, että tällaisten poikkeustoimenpiteiden käynnistäminen ei perustuisi analyysiin. Jokaisen tällaisen toimenpiteen tapauksessa komissio arvioi huolellisesti markkinatilanteen ja mahdolliset uhat, ja analyysistä keskustellaan muun muassa lainsäätäjien, sidosryhmien ja lehdistön kanssa.

b) Komissio ei hyväksy tätä suositusta.

Komissio katsoo, että huomautus on tärkeä ja asiaankuuluva, mutta jokainen äärimmäinen tapahtuma on ainutlaatuinen ja edellyttää siksi tapauskohtaista lähestymistapaa.

Suositus 4 – Mukautetaan markkinoiltoistotoimiin liittyviä korvauksia

a) Komissio ei hyväksy tätä suositusta.

Komissio on ottanut tämän suosituksen tavoitteet huomioon jossain määrin, mutta se katsoo kuitenkin, että suositus rajoittaisi sen kykyä käsitellä kriisejä tapauskohtaisesti. Vetäytymishinnat määritetään järjestelmällisesti sisämarkkinoilla vallitsevia hintoja selvästi alhaisemmiksi. Tuottajan jäsenvaltion markkinahinnat eivät ole ainoa kriteeri arvioitaessa markkinoilta poistamista varten myönnettävän tuen asianmukaista tasoa.

b) Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio arvioi pakkaamista, lajittelua ja kuljetuksia koskevan tilanteen, mutta kaikkien vaihtoehtojen olisi säilyttävä avoimina. EU:n sekundäärilainsäädännössä edellytetään jäsenvaltioiden, Euroopan parlamentin ja sidosryhmien osallistumista. Komissio arvioi erityisesti ilmaisjakeluun liittyvät markkinoiltoistot hedelmien ja vihannesten jalostajien osalta (mehun- ja/tai nektarin tuotantoa varten) ja markkinoilta poistettujen persikoiden ja saadun mehun/nectarin muuntosuhteen ja varmistaa, että jalostajille suoritettavilla maksuilla korvataan ainoastaan jalostuskustannuksia.

Tarkastustiimi

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

Tästä tuloksellisuuden tarkastuksesta vastasi I tarkastusjaosto, jonka puheenjohtaja on Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsen Nikolaos Milionis. Tarkastus toimitettiin tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Samo Jerebin johdolla, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Kate Henderson, kabinettiavustaja Jerneja Vrabič, toimialapäällikkö Helder Faria Viegas, tehtävävastaava Céline Ollier, apulaistehtävävastaava Paulo Oliveira, tarkastajat Antonella Stasia, Jan Huth, Michela Lanzutti, Mateusz Minich ja Maciej Szymura sekä assistentti Murielle Siffert.



Vasemmalta oikealle: Maciej Szymura, Mateusz Minich, Jerneja Vrabič, Antonella Stasia, Samo Jerebin, Céline Ollier, Paulo Oliveira, Michela Lanzutti, Jan Huth, Helder Faria Viegas.

Tarkastuksen eteneminen

Tapahtuma	Päivämäärä
Tarkastuksen suunnittelumuistio hyväksytty / Tarkastus alkoi	18.4.2018
Kertomusluonnos lähetetty komissioon (tai muulle tarkastuskohteelle)	29.7.2019
Lopullinen kertomus hyväksytty kuulemismenettelyn jälkeen	16.10.2019
Komission (tai muun tarkastuskohteen) viralliset vastaukset saatu kaikilla kielillä	21.11.2019

© Euroopan unioni, 2019.

Tekstin jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan.

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

PDF	ISBN 978-92-847-3710-9	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/15470	QJ-AB-19-017-FI-N
HTML	ISBN 978-92-847-3727-7	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/34425	QJ-AB-19-017-FI-Q

Maatalousala on luonteeltaan riskialtis, joten viljelijöiden on kehitettävä strategioita selvittääkseen sääoloista tai kasvi- ja eläintaudeista johtuvista tulonmenetyksistä ja hintojen epävakaudesta. Yhteinen maatalouspolitiikka (YMP) sisältää välineitä, joiden avulla tuetaan viljelijöiden riskienhallintaa ja reagoidaan kriiseihin. Hiljattain tehtyjen YMP:tä koskevien uudistusehdotusten tavoitteena on painottaa riskienhallintaa entistä enemmän.

Tilintarkastustuomioistuin totesi, että YMP tarjoaa kattavan valikoiman välineitä viljelijöiden selviytymiskyvyn parantamiseksi, mutta niiden vaikutus viljelijöiden menettelytapoihin on vähäinen. EU:n vakuutustuen käyttö on edelleen vähäistä, ja se on hyödyttänyt vain pientä osaa viljelijöistä. Käytössä ei ollut erityisiä kriteereitä, joiden avulla olisi harkittu poikkeustoimenpiteiden käyttöä Venäjän tuontikiellon seurauksena. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että EU:n tuki tuotteiden poistamiseksi markkinoilta ilmaisjakeluun oli kallista ja johti joissakin tapauksissa siihen, että korvauksia maksettiin liikaa. Tilintarkastustuomioistuin esittää komissiolle suosituksia, joiden tarkoituksena on viljelijöiden kannustaminen varautumaan paremmin kriiseihin, vakuutustuen suunnitteleminen ja seuranta, poikkeustoimenpiteiden käynnistämisen ja lopettamisen ehtojen selkiyttäminen sekä markkinoilta poistotoimiin liittyvien korvausten mukauttaminen.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla annettu Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus.



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN



Euroopan unionin
julkaisutoimisto

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: eca.europa.eu/fi/Pages/ContactForm.aspx

Verkkosivut: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors